

La riforma costituzionale e l'impatto sul mondo delle imprese

di MARCO CECILI

Sono stati consumati fiumi di inchiostro sull'impatto che l'approvazione o il respingimento della riforma costituzionale nel referendum del prossimo 4 dicembre potrà avere sull'economia italiana. Molti hanno detto la loro sugli effetti della riforma sulla situazione economica: Confindustria¹, le cancellerie di governi europei, diplomatici d'oltreoceano e giornali economici, e altri hanno criticato le fonti e i dati forniti.

In questa scheda ci si limiterà ad una lettura delle disposizioni della riforma² che influiranno sullo sviluppo commerciale e sulla vita delle imprese.

Due sono gli assi ordinatori della proposta: il superamento del bicameralismo perfetto e la ridefinizione dell'assetto dei rapporti Stato-Regioni³.

1. La fine del bicameralismo perfetto. La fine del bicameralismo perfetto si concretizzerà col fatto che il Governo dovrà ottenere e mantenere il rapporto di fiducia con la sola Camera dei Deputati. Il Senato diventerà una camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, che dovrebbe inserire nel circuito politico nazionale anche gli interessi regionali.

Questa ridefinizione porta logicamente alla riorganizzazione dell'*iter legis*.

A. Il nuovo art. 70 Cost. prevede vari procedimenti di formazione della

¹ Secondo i dati dell'associazione di viale dell'Astronomia, una vittoria dei no nel referendum sulle riforme costituzionali porterebbe l'Italia a una recessione che costerebbe 4 punti di Pil in meno nel triennio 2017-2019, 600 mila occupati in meno e 430 mila persone in condizione di povertà. In particolare, il centro studi ha quantificato l'effetto complessivo per il triennio 2017-2019: il Pil cala dello 0,7% nel 2017 e dell'1,2% nel 2018, per poi risalire dello 0,2% nel 2019. In totale, spiega sempre Confindustria, si riduce dell'1,7% mentre nello scenario base sarebbe salito del 2,3% con una differenza di quattro punti percentuali.

² Cfr. G.U. Serie generale n. 88 del 15 aprile 2016. Il ddl costituzionale è stato approvato in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta dei componenti, dal Senato (A.S. 1429-D) nella seduta del 20 gennaio 2016 e dalla Camera dei deputati (A.C. 2613-D) nella seduta del 12 aprile 2016.

³ G. SCACCIA, *Intervento al dibattito su "La riforma del Senato e del titolo V della Costituzione", nell'ambito del Master in Istituzioni Parlamentari "Mario Galizia"*, in *Rivista AIC*, 3/2016.

legge⁴, ma tutte le questioni legate agli interessi delle imprese dovrebbero rientrare nel procedimento legislativo che consta di una votazione della Camera e di un intervento eventuale del Senato. Qualora la seconda camera apportasse modifiche al testo presentato, la Camera potrebbe riapprovare definitivamente il testo originario senza tenere conto delle osservazioni del Senato. Questa procedura riduce l'indefinito numero di passaggi del testo tra le due camere e potrebbe rendere più veloce la produzione legislativa.

B. La costituzionalizzazione di alcuni limiti alla decretazione d'urgenza potrebbe ridurre il ricorso a questo strumento provvisorio e offrire un quadro regolatorio più stabile all'attività economica. Tra le novità di rilievo introdotte nel procedimento legislativo, spicca l'istituto del "voto a data certa", che assicura una corsia preferenziale ai disegni di legge del governo, ed è ritenuto essenziale per l'attuazione del programma, portando il progetto di legge ad essere votato entro 70 giorni. Questo nuovo istituto potrebbe portare ad utilizzare il decreto legge solo nei casi di necessità e urgenza (tornando alla *ratio* originaria), ma tutto è rinviato alla prassi e alle contingenze politico-costituzionali.

2. *La ridefinizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni.* La ridefinizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni (art.117 Cost.) ruota attorno a due novità: l'eliminazione della competenza concorrente (ritenuta da alcuni autori il motivo principale dell'elevato contenzioso davanti alla Corte costituzionale)⁵ e la ricentralizzazione di alcune materie attinenti allo sviluppo economico che attualmente rientrano nelle competenze legislative

⁴ Sono previsti quattro procedimenti legislativi (escludendo quelli per la conversione dei decreti legge): bicamerale, monocamerale con intervento eventuale del Senato, procedimento con intervento obbligatorio del Senato e quello relativo all'attuazione della c.d. clausola di supremazia.

⁵ D. MORANA, *Il riparto delle competenze legislative: la fine della competenza concorrente?*, in F.S. MARINI E G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2016, 241 ss.

regionali⁶.

A) Più specificamente, fra le nuove competenze esclusive statali incidenti su interessi delle imprese possiamo trovare:

- la lettera e) che assegna allo Stato la legislazione sul coordinamento del sistema tributario (concetto ripreso al secondo comma dell'art.119 Cost.), sulla tutela dei mercati assicurativi e sulla promozione (oltre alla già presente tutela) della concorrenza;
- la lettera o) che contiene, oltre alla già presente previdenza sociale, anche «la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale»;
- la lettera q) che affida la legislazione sul commercio con l'estero alla competenza esclusiva statale;
- la lettera s) che assegna allo Stato la competenza sulle «disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo», lasciando intravedere un intervento in sede di attuazione anche alle regioni;
- le lettere v) e z) che affidano allo Stato la legislazione in tema di produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia e la competenza a legiferare su infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza, settori di vitale importanza economica, che la Corte costituzionale con una giurisprudenza "creativa" eracomunque riuscita ad allocare allo Stato (cfr. sent. 303/2003).

Affrontando in maniera più concreta alcune competenze esclusive, possiamo cercare di comprendere come evolverà il quadro legislativo con alcuni esempi.

i) Nel sistema attuale, l'attribuzione della materia "turismo" alle Regioni non ha impedito alla Corte costituzionale di affermare la legittimità di

⁶ Per approfondire, G. SCACCIA, *Il riparto della potestà legislativa fra Stato e Regioni*, in F.S. MARINI E G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., p. 225 ss.; G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di revisione della Costituzione*, in Rivista AIC, 3/2015.

norme statali (ovvero l'incostituzionalità di norme regionali) che disciplinavano alcuni aspetti in qualche maniera coinvolti nella materia in oggetto. Infatti, in base alla giurisprudenza del Giudice delle Leggi, nonostante la materia del turismo appartenga «alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sent. 94 del 2008, 214 e 90 del 2006), non è esclusa la possibilità per la legge «di attribuire funzioni legislative al livello statale e di regolarne l'esercizio», vista l'importanza del settore turistico per l'economia nazionale. Dal mutamento competenziale disposto con il nuovo art. 117 deriva un deciso rafforzamento del ruolo del legislatore statale in questo ambito materiale. Il c.d. Codice del turismo (decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79) resterà certamente in vigore, ma è probabile un futuro intervento statale per conformare il testo al nuovo assetto.

ii) Un altro caso rilevante di ricentralizzazione è quello relativo alle infrastrutture strategiche e alle grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale. Innanzitutto, sulla base della “nuova” competenza esclusiva prevista dalla riforma, la legislazione statale potrà individuare più liberamente soluzioni per superare il dissenso espresso da amministrazioni regionali sul tracciato di opere interregionali o sulla localizzazione di infrastrutture di rilievo nazionale. Nel sistema attuale la Corte costituzionale, per risolvere i conflitti in questi ambiti, ha dovuto escogitare una soluzione altamente creativa, la c.d. chiamata in sussidiarietà. Questo istituto è un criterio di rottura del riparto per materie, poiché in presenza di un interesse statale all'unità di una data funzione amministrativa, qualunque materia regionale cede, sia di tipo concorrente o residuale. Questo assorbimento da parte dello Stato di ambiti regolativi ad esso non spettanti in base al riparto di materie è stato però compensato dalla previsione di un coinvolgimento attivo e diretto della Regione interessata o della Conferenza Stato-Regioni in sede di attuazione della legge sussidiaria. La cessione di potere legislativo che la Regione subisce viene dunque compensata, almeno in parte, in sede di

attuazione della legislazione sussidiaria. Con la riforma, lo Stato avrà la competenza esclusiva e potrà decidere autonomamente come gestire l'ambito delle infrastrutture strategiche e delle grandi reti di trasporto, senza che le regioni possano avere un "veto" sulla decisione.

iii) Un ultimo caso paradigmatico è il commercio con l'estero (117, secondo comma, lettera q). Tale materia è di grande rilievo per le esportazioni e l'internazionalizzazione delle imprese. Attualmente il commercio con l'estero rientra tra le materie concorrenti. Un equilibrio in tale ambito è estremamente difficile e la Corte costituzionale ha precisato che «non spetta [ad essa] valutare in concreto la rilevanza degli effetti economici derivanti dalle singole previsioni di interventi statali [...] stabilire, cioè, se una determinata regolazione abbia effetti così importanti sull'economia di mercato [...] tali da trascendere l'ambito regionale [ma solo] che i vari strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (sentenza 272 del 2004), legittimando pesanti interventi statali. La riallocazione in capo allo Stato della legislazione relativa al commercio con l'estero può davvero risultare fondamentale per una disciplina uniforme sul territorio nazionale, anche se non è da escludere l'insorgere di conflitti con le regioni per la loro potenziale volontà di ritagliarsi spazio in questo ambito (anche in attuazione dell'art. 117, nono comma, Cost.).

B. L'art. 116, terzo comma, Cost. permette alle regioni di ricorrere a «particolari forme di autonomia» e indica alcune materie specifiche su cui poter legiferare⁷. Tali materie possono essere, tra le altre, le disposizioni generali e comuni per le politiche sociali e quelle attive del lavoro, l'istruzione e formazione professionale e il commercio con l'estero. Tale ampliamento non è mai stato realizzato e la riforma permette tale accrescimento di competenze regionali purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio.

⁷ M. CECCHETTI, *Le autonomie speciali e la clausola di asimmetria*, in F.S. MARINI E G. SCACCIA, *op.cit.*, 299 ss.

C. L'art.117, comma 5, Cost. prevede la c.d. "clausola di supremazia"⁸. Su proposta del Governo, una legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale. Mediante la clausola di supremazia sembrerebbe possibile per lo Stato avocare a sé la competenza anche in relazione a servizi locali, che con la riforma resteranno nella competenza residuale (e quindi regionale).

D. Per chiudere sulle competenze legislative, va rilevato infine che trale competenze residuali regionali, oltre alla già citata valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, si rinviene anche la competenza legislativa sulla promozione dello sviluppo economico locale e l'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, spetta alle regioni la legislazione su tutte le materie non riservate alla competenza legislativa statale.

⁸ G. SCACCIA, *Il riparto*, cit., 235 e 236.