



## L'ITALIA ALL'ORA DELLE RIFORME

### Relazione della visita del gruppo interparlamentare di amicizia Francia – Italia a Roma e Milano

dal 19 al 22 aprile 2016

La delegazione del gruppo di amicizia Francia-Italia, composta dal Signor François Zocchetto, Presidente del gruppo, dalla Signora Françoise Laborde, dal Signor Louis Nègre, dal Signor Michel Raison e dalla Signora Nelly Tocqueville, si è recata in visita a Roma e a Milano dal 19 al 22 aprile 2016. Se da un lato si è parlato delle questioni legate alla sicurezza, alla cultura e all'educazione, ci si è soprattutto soffermati sulle riforme istituzionali in corso, e in particolar modo sul loro impatto sul sistema parlamentare italiano, e sulla riforma del mercato del lavoro in un contesto di ripresa economica.

Oltre agli esperti dell'Ambasciata di Francia e del Consolato generale di Francia a Milano, la delegazione ha incontrato i senatori membri della commissione Affari costituzionali e della commissione per l'Occupazione e gli Affari Sociali, nonché dirigenti di aziende francesi e italiane. Il programma prevedeva anche alcune visite sul campo: un sito di Thales Alenia Space Italia, vicino a Roma, e alcune piccole aziende della filiera del mobile nei pressi di Milano.

#### **I. Una riforma istituzionale profonda per garantire stabilità al governo**

La riforma delle istituzioni italiane avviata da due anni dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi, mira a modificare profondamente gli equilibri istituzionali e amministrativi del Paese e avrà anche un impatto sulla vita politica. Gli obiettivi sono principalmente due: garantire stabilità al governo, vista l'instabilità cronica di cui soffre l'Italia, in parte legata al sistema delle coalizioni che prevale dalla fine della Seconda Guerra mondiale; consolidare il potere esecutivo con una duplice azione di

riforma del Parlamento e di ricentralizzazione delle competenze a beneficio dello Stato.

La riforma istituzionale italiana comprende tre aspetti complementari:

- Una legge elettorale che riguarda i deputati (*Italicum*) che entrerà in vigore il 1° luglio 2016 e le cui principali disposizioni sono:

- uno scrutinio a forte dose maggioritaria a doppio turno con premio di maggioranza e liste bloccate (con il rischio, evocato dagli interlocutori, di un controllo dei capi di partito). Il partito in testa al primo turno con oltre il 40% dei voti otterrà un premio di maggioranza che gli garantisce automaticamente 340 seggi su 630;

- una soglia di sbarramento alla Camera del 3%;

- la suddivisione del territorio in 20 circoscrizioni e 100 collegi elettorali.

- Una riforma territoriale che mira a semplificare l'organizzazione del territorio, a consolidare i poteri dell'esecutivo e a ricentralizzare le competenze a beneficio dello Stato e a scapito delle regioni.

- Una riforma del Senato che intende porre fine al bicameralismo strettamente paritario.

Queste ultime due leggi saranno sottoposte, indicativamente in ottobre 2016, a un referendum confermativo. Per il premier Matteo Renzi, che ha più volte chiamato in causa la responsabilità del suo Governo in merito a queste riforme, occorre abolire "il potere del veto devastatore dei piccoli partiti", essendo la stabilità politica una "precondizione per l'innovazione economica". Desidera che questo referendum sia un test per misurare il sostegno della popolazione alla sua azione.



La delegazione di Senatori a Roma

## II. La riforma del Senato: verso la fine di un bicameralismo strettamente paritario

Dopo due anni di dibattiti parlamentari tesi, resta da superare l'ultima fase della riforma costituzionale – ma non la meno importante –, un referendum per confermare o meno il voto del Parlamento. La delegazione ha potuto notare che le **tensioni** sono tuttora **vivaci** in Senato, dove alcuni spingono per un miglior equilibrio tra le due assemblee e il mantenimento dei contro-poteri di fronte a un esecutivo che diventa molto forte.

I difensori della riforma giustificano la loro posizione affermando che l'attuale sistema di assemblee rende molto difficile il compito di governare e riformare il Paese.

### A – Il sistema parlamentare italiano e le critiche di cui è oggetto

Dal 1947, il sistema parlamentare italiano è caratterizzato da un **bicameralismo paritario**: Il Governo deve ottenere la fiducia di entrambe le camere; queste possono far cadere il Governo ed essere sciolte con quest'ultimo; la navetta legislativa prosegue fino all'adozione di un testo comune, senza che vi sia la possibilità di convocare una commissione mista paritaria.

**Il Governo** dispone, tuttavia, di poteri non trascurabili: se la Costituzione garantisce al Parlamento notevoli poteri, sia in materia legislativa e di controllo sia per stabilire l'ordine del giorno, il Governo detiene strumenti potenti per far applicare il proprio programma: decreto legge, legge delega, questione di fiducia... Considerato che l'ambito della legge non è definito dalla Costituzione, è molto più esteso rispetto alla Francia e ciò spiega l'ampiezza del ricorso al decreto legge e alla legge delega.

**Le due camere del Parlamento** lavorano in **stretta relazione**, in misura maggiore rispetto alla Francia.

Non solo il Parlamento si riunisce in seduta comune nei casi previsti dalla Costituzione (elezione del Presidente della Repubblica, ecc.), ma esistono anche numerosi organi bicamerali, alcuni espressamente previsti dalla Costituzione, altri permanenti, altri, infine, creati su base temporanea (commissioni d'inchiesta o missioni d'informazione).

L'attività legislativa prevale sui lavori di controllo e di valutazione, considerato che la Costituzione non attribuisce ancora esplicitamente questa competenza al Parlamento. Le commissioni hanno la facoltà di costituire missioni d'informazione, ma solo in rari casi e in genere senza che ciò dia luogo a una successiva relazione.

**Le critiche** nei confronti di questo sistema **rimandano alle specificità del regime istituzionale italiano**:

- le due assemblee sarebbero il "clone" l'una dell'altra, senza che il Senato italiano sia sempre riuscito a dimostrare il proprio valore aggiunto, tanto più che numerose istanze sono comuni a entrambe le assemblee e che i lavori d'informazione e di controllo non sono numerosi;
- l'assenza di un luogo di conciliazione dei punti di vista (come la commissione mista paritaria francese) e l'impossibilità di dare l'"ultima parola" alla Camera dei deputati non agevolano la messa a punto di un compromesso e rallentano l'*iter* legislativo;
- i poteri dati alle due assemblee rendono fragile il potere esecutivo, responsabile davanti a entrambe;
- il Parlamento ha un costo giudicato troppo elevato e le critiche riguardano sia il numero di parlamentari (630 deputati, 317 senatori) sia la loro remunerazione e i costi di funzionamento del Parlamento (tra i più alti d'Europa).

### B – Quale Senato domani?

La volontà di uscire da un sistema considerato troppo vicino a un regime di assemblea e di instaurare regole che s'ispirano al "parlamentarismo razionalizzato" spiegano la logica della riforma del Senato.

**Sia la composizione sia la modalità di elezione e le competenze del Senato italiano sarebbero oggetto di modifica.**

I membri del Senato scenderebbero a 100, contro gli attuali 321, e non beneficerebbero più delle indennità parlamentari, mentre percepirebbero delle indennità a titolo del loro mandato locale. 95 senatori

rappresenterebbero le istituzioni territoriali. Nella misura di almeno 2 per regione, sarebbero eletti per 5 anni a scrutinio proporzionale dai consiglieri regionali: 74 di loro sarebbero consiglieri regionali scelti dagli elettori durante le elezioni regionali; 21 di loro sarebbero sindaci dei comuni della regione interessata. In questo modo, il Senato garantirebbe il legame tra lo Stato e le istituzioni territoriali.

Inoltre, vi sarebbero 5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica tra le "personalità illustri" per 7 anni (ossia per la durata del mandato del Presidente della Repubblica).

Il Governo non sarebbe più responsabile davanti al Senato e quest'ultimo non voterebbe più la fiducia al Governo. Eserciterebbe una competenza legislativa paritaria con la Camera dei deputati solo in alcuni settori di seguito elencati in modo non esaustivo: essenzialmente le leggi costituzionali, i referendum, le leggi che stabiliscono le norme generali sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, le leggi relative alle istituzioni territoriali, ai regimi di ineleggibilità e d'incompatibilità dei senatori. Negli altri casi, il Senato potrebbe decidere di esaminare i testi per esprimere un parere ma la Camera dei deputati avrebbe l'ultima parola. Le competenze del Senato si concentrerebbero sulla valutazione delle politiche pubbliche, il controllo dell'applicazione delle leggi, gli affari europei e le questioni relative alle istituzioni territoriali.

L'iter legislativo dovrebbe essere riformato di conseguenza. D'altra parte, i Regolamenti delle assemblee dovranno garantire il rispetto dei diritti delle minoranze parlamentari, inquadrare lo status delle opposizioni, introdurre il dovere per i parlamentari di partecipare alle sedute e ai lavori delle commissioni. Infine, i senatori continuerebbero a partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica. L'interim sarebbe garantito dal Presidente della Camera dei deputati e il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, l'equivalente italiano del nostro Consiglio economico, sociale e ambientale, sarebbe eliminato.

### **III. Un'uscita dalla crisi economica confortata da una riforma ambiziosa del mercato del lavoro**

L'economia italiana è caratterizzata dalla densità e dal dinamismo del tessuto di Piccole e Medie Imprese, spesso a conduzione familiare. Di ciò la delegazione si è potuta

rendere conto incontrando i rappresentanti delle camere di commercio di Monza e Brianza e di Como e con la visita di tre Piccole e Medie Imprese a conduzione familiare in una zona geografica specializzata nella filiera del mobile. Questo approccio è stato completato dagli scambi con i senatori e con i rappresentanti delle grandi aziende.



Visita di una PMI della filiera del mobile

#### **A – Verso un'uscita dalla crisi grazie a riforme ambiziose e alla fiducia ritrovata**

L'economia italiana, terza economia europea, accusa importanti problemi strutturali: carenza di capitali, consumi atoni in parte legati al calo demografico, un alto tasso di disoccupazione, una mano d'opera considerata insufficientemente qualificata e, contemporaneamente, la fuga di cervelli, un mercato del lavoro poco attrattivo per i giovani, un elevato debito pubblico, un sistema bancario fragile, un acuirsi delle disparità tra il Nord e il Sud del Paese...

Eppure l'Italia può contare su autentici punti di forza: il vero spirito imprenditoriale, Piccole e Medie Imprese che lavorano in rete ed esportano, l'assenza di tassazione sulle cessioni di azienda, uno stato d'animo caratterizzato dal coraggio di agire.

In recessione nel 2012 (-2,8%), l'Italia è stata duramente colpita dalla crisi economica fino al 2014. A parere degli interlocutori incontrati dalla delegazione: la gravità della crisi ha "dettato i cambiamenti", la presa di coscienza della necessità di cambiare modello è più sentita rispetto alla Francia, il governo ha saputo affrontare i problemi strutturali e, di conseguenza, ha dato un'iniezione di fiducia.

L'Italia ritrova oggi la crescita (+0,8% nel 2015, +1,5% atteso nel 2016) e alcuni ritengono che l'uscita dalla crisi sia da attribuire in pari misura alla concretizzazione delle riforme avviate e alla fiducia ritrovata.

Tra le decine di riforme in corso, si è soprattutto parlato della riforma del mercato

del lavoro e della riduzione del costo del lavoro, provvedimenti che sono entrati in vigore nel 2015 in alcuni casi e che entreranno in vigore nel 2016 in altri casi.

La riforma del mercato del lavoro (Jobs Act e decreti legge) intende aumentare sia la flessibilità, sia la sicurezza del mercato, e semplificare il codice del lavoro. Tra le principali misure citiamo:

- la maggiore flessibilità dei contratti con l'allungamento della loro durata e la semplificazione del rinnovo dei contratti a tempo determinato, e l'introduzione di un "contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti";
- la razionalizzazione delle tipologie di contratti e la semplificazione dei contratti di apprendistato;
- la fine del reintegro automatico in caso di licenziamento senza giusta causa (limitato ai soli casi di licenziamenti discriminatori);
- diverse altre misure importanti: la creazione di un'agenzia nazionale per l'occupazione; l'introduzione di un salario minimo orario (a titolo sperimentale); la modulazione dei contributi sociali in base al grado di precarietà dei contratti; l'estensione e la semplificazione dell'indennità di disoccupazione. Parallelamente, sono stati votati esoneri dei contributi sociali in caso di assunzione con Contratto a Tempo Indeterminato, affinché la riduzione del costo del lavoro agevoli questo tipo di occupazione e gli investimenti delle aziende.

**I primi risultati della ripresa economica** si traducono con un aumento delle esportazioni e una **progressiva riduzione della disoccupazione**. Se il tasso è ancora elevato

(l'11,6% nel 2015, di cui il 38,7% tra i giovani dai 15 ai 24 anni; l'11,4% atteso per il 2016), na dinamica virtuosa sembra essersi innescata. **Il 2017 potrebbe essere l' "anno della verità"**, dato che con una maggiore distanza si potrà valutare meglio la solidità della ripresa e gli effetti benefici delle riforme ambiziose avviate dall'Italia.

#### **B – Relazioni economiche bilaterali in crescita**

La Francia è il 2° cliente e il 2° fornitore dell'Italia, che rappresenta il nostro 6° più alto deficit commerciale (-5,5 miliardi di euro nel 2015).

La delegazione ha constatato una **reciproca attrattività per gli investitori di entrambi i Paesi**. Se da un lato gli investitori italiani si lamentano della disciplina e della rigidità del diritto del lavoro francese, si rallegrano del dinamismo della domanda nel nostro Paese, del credito d'imposta per la ricerca, della qualità delle infrastrutture e della mano d'opera, dell'efficacia dei rapporti con i rappresentanti locali e le pubbliche amministrazioni.

#### **Conclusioni**

La delegazione è stata colpita dall'ampiezza delle riforme avviate dall'Italia negli ultimi due anni in diversi settori, anche se solo il futuro potrà dimostrarne l'efficacia. Le crisi istituzionali e politiche degli ultimi decenni avevano avuto come conseguenza un certo allontanamento dello Stato e un bisogno di cambiamento, dovuto anche alla profondità della crisi economica. Al termine di questa missione, breve ma molto intensa, la delegazione crede nell'idea che gli italiani abbiano ritrovato fiducia nelle istituzioni e nella loro capacità di ripartire.

#### **Membri della delegazione**



**Signor François ZOCCHETTO**  
Presidente del gruppo di amicizia  
Senatore della Mayenne (UDI-UC)



**Signora Françoise LABORDE**  
Membro del gruppo  
Senatrice della Haute-Garonne (RDSE)



**Signor Louis NÈGRE**  
Membro del gruppo  
Senatore delle Alpi-Maritime (Gruppo Repubblicani)



**Signora Nelly TOCQUEVILLE**  
Membro del gruppo  
Senatrice della Seine-Maritime (Gruppo Socialista e Repubblicano)



**Signor Michel RAISON**  
Membro del gruppo  
Senatore della Haute-Garonne (Gruppo Repubblicani)

**Composizione del gruppo di amicizia:** [http://www.senat.fr/groupe-interparlementaire-amitie/ami\\_621.html](http://www.senat.fr/groupe-interparlementaire-amitie/ami_621.html)