

15 OTTOBRE 2014

La riforma costituzionale alla Camera
dei Deputati, dopo i miglioramenti
del Senato: alcuni aspetti non
secondari che ancora necessitano di
attenzione allo scopo di
razionalizzare il Titolo V

di Luca Antonini

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Padova



La riforma costituzionale alla Camera dei Deputati, dopo i miglioramenti del Senato: alcuni aspetti non secondari che ancora necessitano di attenzione allo scopo di razionalizzare il Titolo V*

di Luca Antonini

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Padova

Sommario: **1.** Responsabilità locale e coordinamento statale: i grandi assenti del Titolo V, non ancora correttamente definiti dalla riforma. **2.** Le correzioni che sarebbero ancora necessarie per tentare davvero di superare il “federalismo all’italiana”. **2.1.** Sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. **2.2.** L’effetto “vampiro” della clausola di supremazia. **2.3.** Regioni troppo ordinarie e regioni troppo speciali. **2.4.** La mancata razionalizzazione del sistema delle autonomie comunali. **2.5.** Altri istituti di responsabilizzazione. **3.** Il nuovo Senato e il procedimento legislativo: una soluzione ancora non pienamente soddisfacente.

1. Responsabilità locale e coordinamento statale: i grandi assenti del Titolo V, non ancora correttamente definiti dalla riforma.

Il disegno di legge costituzionale n. 2613 presenta senz’altro aspetti positivi perché, rispondendo ad una esigenza ormai non più procrastinabile, interviene in modo organico sui quei grandi temi (riforma dell’obsoleto bicameralismo paritario e perfetto, superamento del policentrismo

* L’articolo rielabora le osservazioni espresse dall’autore nel corso dell’audizione svolta alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati il giorno 8/10/2014 *Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame dei progetti di legge costituzionale C. 14 cost. d’iniziativa popolare ed abbinate, in materia di revisione della parte seconda della Costituzione.*



anarchico generato dall'attuale Titolo V) sui quali è decisamente necessario, e anche urgente¹, modificare l'assetto istituzionale, senza arroccarsi in uno stantio conservatorismo costituzionale. Peraltro, il lavoro parlamentare che si è svolto al Senato ha notevolmente migliorato il testo presentato dal Governo superando alcuni evidenti limiti che lo caratterizzavano (ad esempio riguardo alla composizione del nuovo Senato).

Sugli aspetti positivi non appare opportuno dilungarsi in questa sede, dove appare invece più utile evidenziare i principali punti critici che ancora rimangono e rispetto ai quali i lavori della Camera dei deputati potrebbero essere funzionali a guadagnare una maggiore razionalità al complessivo disegno di riforma.

In particolare, appare opportuno soffermarsi sull'impostazione che ancora sostiene, nonostante i miglioramenti introdotti dal Senato, la parte relativa al Titolo V, che attiene alla disciplina di un assetto istituzionale dove si è decentrato circa il 60% della spesa pubblica (esclusa quella per pensioni e interessi) e dove, quindi, un'impostazione non pienamente rivolta a restituire effettiva razionalità al sistema potrebbe essere pagata a caro prezzo.

Da questo punto di vista, occorre considerare che si tratta di una riforma della riforma ed è quindi opportuno considerare attentamente l'esperienza maturata negli oltre dieci anni di vigenza della legge costituzionale n. 3 del 2001². Questa evidenza a chiare lettere come una risposta efficace alle attuali disfunzioni non sia troppo semplicisticamente ravvisabile nella ricetta di un deciso e pianamente uniforme processo di accentramento, quanto piuttosto dovrebbe derivare da un chiaro recupero del principio di responsabilità, da assumere, nel patto costituzionale, come il cardine intorno a cui far ruotare il sistema autonomistico. Certamente l'esperienza di questi anni insegna che alcune materie (sulle quali il consenso è ormai unanime: ad esempio grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, professioni, ecc.) devono essere riportate al centro, e giustamente in questa direzione si muove il d.d.l. cost. n. 2613. Si tratta però una condizione necessaria ma non sufficiente, che deve essere accompagnata da un recupero della funzione di coordinamento dello Stato, anche attraverso la struttura e le funzioni del Senato delle autonomie, e da una configurazione del sistema delle altre competenze legata al principio di responsabilità.

¹ Cfr., al riguardo, B. CARAVITA, 2014: *anno di elezioni o di riforme? breve promemoria sui tempi e sui contenuti*, in www.federalismi.it, n. 1/2014.

² Cfr., su questa esigenza, G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Istituzioni del federalismo*, 2104, 11, ss., A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *www.rivistaaic.it*, 2014, p. 7, ss.



E' infatti la stessa esperienza di questi anni che conferma come la mancanza di queste due coordinate (coordinamento statale e responsabilizzazione degli enti sub statali) costituisca il limite più grave del nostro percorso di attuazione del principio autonomistico.

Quanto alla prima coordinata, la mancanza di un serio ed effettivo ruolo di coordinamento dello Stato centrale è infatti emblematicamente dimostrata da alcune anomalie dell'attuale quadro normativo. Innanzitutto, fra queste primeggia la sistematica assenza della determinazione dei Lea e dei Lep: significativa al riguardo è la sentenza n. 273 del 2013 con la quale la Corte costituzionale, proprio in virtù dell'inattuazione dell'art. 13 del d.lgs. n. 68/2011 sulla determinazione dei Lea in materia di TPL, ha salvato fondo statale per il trasporto pubblico locale, cioè un sistema di finanziamento di tipo derivato e a destinazione vincolata dal carattere chiaramente deresponsabilizzante. La mancata determinazione dei livelli essenziali costituisce una lacuna che favorisce non solo la deresponsabilizzazione locale (in quanto legittima il finanziamento a spesa storica e non permette una piena attuazione del criterio dei costi e fabbisogni standard) ma anche quella del governo centrale, perché legittima tagli di tipo lineare, effettuati "al buio", senza chiara visibilità e consapevolezza delle ricadute che questi tagli hanno in ambito locale sui servizi sociali³.

In secondo luogo, altrettanto significativa della attuale incapacità di coordinamento centrale è la mancanza di una vera e propria Carta delle Autonomie, funzionale a definire con esattezza "chi fa che cosa" e a introdurre nel sistema la razionalità dei principi di adeguatezza e differenziazione: è chiaramente assurdo che negli attuali surrogati della Carta delle autonomie (meri, scarni elenchi di materie individuati in via transitoria dall'art. 21 della legge n. 42 del 2009 e poi, in via definitiva, l'art. 19 del decreto legge n. 95 del 2012) al più piccolo comune italiano siano attribuite le stesse funzioni fondamentali di una metropoli come Milano.

Infine, a conferma della incapacità di coordinamento centrale, si pone la grave lacuna derivante dalla quasi totale mancata emanazione di leggi cornice in relazione a quella competenza concorrente che eppure la riforma del 2001 ha fortemente ampliato.

Sul piano dell'altra coordinata, quella della responsabilizzazione, il nostro sistema, anche per il fallimento (per motivi prevalentemente esogeni⁴) su questo versante della autonomia impositiva riforma tentata con la legge n. 42 del 2009, il nostro sistema conferma un modello di *representation*

³ Mi sia consentito rinviare a L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, n. 1/2 2014, p. 15 ss.

⁴ Cfr. *Idem*, 16 ss.



*without taxation*⁵ quanto alle Regioni e un modello di finanza “infernale” quanto ai Comuni, dove ormai i cittadini, per parafrasare Gobetti, pagano le tasse “bestemmiando” il Comune: con soluzioni sistematicamente introdotte in spregio ad ogni principio di *accountability* (dall’abolizione del prelievo sulla prima casa alla riserva allo Stato di quote del gettito dei tributi locali) la principale imposta comunale è stata, infatti, oggetto di quattro modifiche strutturali in due anni e di ben dieci decreti legge su aspetti di contorno⁶.

A questa situazione ha fatto, peraltro, da contorno anche l’incapacità di valorizzare i modelli virtuosi: è significativo, ad esempio, che il regionalismo differenziato previsto dall’attuale articolo 116, III comma, della Costituzione non abbia mai trovato attuazione (forse anche a causa della complessità del procedimento)⁷ e tutto il sistema sia continuato, di fatto, in quella logica dell’uniformità che fin dall’inizio ha guidato in modo fallimentare l’attuazione del nostro regionalismo. Una logica che è andata a danno non solo delle regioni efficienti ma anche di quelle

⁵ Così D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013, 218.

⁶ Si è infatti partiti con l’Imu del d.lgs. n. 23/2011 che sarebbe dovuta entrata in vigore nel 2014, accorpando l’Ici e la tassazione Irpef sugli immobili, a pressione fiscale invariata per il contribuente; si è poi passati all’Imu del decreto legge Salva Italia (decreto legge n. 201/2011) che potenziava le basi imponibili con i coefficienti di rivalutazione catastali e tratteneva allo Stato metà del gettito sulle seconde case; si è quindi arrivati all’Imu della legge di stabilità per il 2013 che ha lasciato ai Comuni il gettito sulle seconde case e acquisito allo Stato quello sulle imprese (l. n. 228 del 2012). Peraltro il D.L. n. 54 del 2013, nelle more di una complessiva riforma della disciplina dell’imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, aveva poi sospeso il pagamento della prima rata IMU 2013 su abitazioni principali, terreni agricoli e fabbricati rurali; successivamente, il D.L. 102 del 2013 aveva abolito per l’anno 2013 la prima rata dell’IMU su abitazioni principali, terreni agricoli e fabbricati rurali ed inoltre aveva innovato il panorama delle esenzioni e agevolazioni: in particolare, sono stati esentati dalla seconda rata dell’IMU per l’anno 2013, e dal pagamento dell’imposta a decorrere dal 1° gennaio 2014, i cosiddetti “beni merce”, ossia i fabbricati costruiti e destinati dall’impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano locati. Il D.L. n. 133 del 2013 ha infine esentato dal pagamento della seconda rata dell’IMU 2013 le seguenti categorie di immobili: abitazioni principali e assimilati; casa coniugale assegnata al coniuge; immobili del personale in servizio permanente delle Forze armate; terreni agricoli posseduti e condotti da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali; fabbricati rurali ad uso strumentale. Tuttavia, il contribuente è stato chiamato a versare una quota (pari al 40 per cento) della differenza tra l’ammontare dell’IMU (e delle detrazioni “prima casa”) deliberata o confermata dal comune per l’anno 2013 e, se inferiore, quello risultante dall’applicazione dell’aliquota e della detrazione di base previste dalle norme statali, entro il 24 gennaio 2014 (cd. Mini IMU). Nella legge di stabilità per il 2014 si è poi introdotta la Iuc. Il quadro va poi completato ricordando che nel decreto legge Salva Italia veniva introdotta la Tares, poi inglobata in termini rimodulati nella Iuc. Infine, il decreto legge n. 16 del 2014 è intervenuto con ulteriori numerose modifiche ed altre sono state previste con decreto legge n. 47 del 2014 e poi con il decreto legge n. 88 del 2014 si è intervenuti sulla disciplina relativa al versamento della TASI per l’anno 2014, fissando diverse scadenze per il pagamento del tributo da parte dei contribuenti, a seconda della tempestività del Comune nell’adozione e comunicazione al MEF delle delibere e dei regolamenti relativi al tributo stesso.

Un caos normativo di queste dimensioni ha costituito senz’altro una delle pagine più oscure della storia fiscale della Repubblica italiana.

⁷ Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV. *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, pag. 57, a cura di T. GROPPI- M. OLIVETTI, Torino, 2003.



inefficienti. Il divario tra regioni efficienti e inefficienti, infatti, è stato certamente incrementato dalla riforma del Titolo V, che ha determinato un fortissimo, uniforme decentramento di competenze legislative, ha abolito i controlli secondo un criterio di altrettanto piana uniformità, ha limitato i poteri di commissariamento statale (non è forse richiamandosi alla riforma del Titolo V che spesso si è sostenuto che non si poteva fare altro che nominare commissari della sanità i presidenti di regione, anche se erano stati gli autori degli spaventosi disavanzi regionali?). La stessa logica dell'uniformità ha determinato che a regioni efficienti come il Veneto, la Lombardia, l'Emilia Romagna o la Toscana si accordasse solo il livello di autonomia ipotizzabile per quelle meno efficienti. La prospettiva era quella di realizzare servizi uguali in tutto il paese. Ma si è prodotto solo egualitarismo e l'eguaglianza non è stata raggiunta; il dualismo è aumentato⁸ e l'unico risultato è stato quello, in nome dell'uniformità, di bloccare, a danno di tutti, le possibilità di sviluppo di alcune regioni virtuose⁹. L'ideologia dell'uniformità, che Paesi come Germania, Austria, Francia, Spagna hanno sostituito da tempo con forme di differenziazione delle competenze, non è una strategia vincente: in Italia mantenere in regioni virtuose strutture e controlli statali spesso più forti che nelle regioni ad alto tasso di inefficienza e con presenza di forme diffuse di criminalità organizzata, ne rallenta il sistema economico e sociale, produce un inutile costo diretto e un perverso costo indiretto. Si tratta di funzioni e controlli che possono essere regionalizzati, come peraltro è avvenuto in alcune regioni speciali (nelle province autonome di Trento e Bolzano, ad esempio, le soprintendenze non sono più statali). Al contrario la presenza e i controlli statali, e anche i commissariamenti, dovrebbero essere decisamente potenziati in altre regioni, dove proprio la loro mancanza produce costi enormi.

2. Le correzioni che sarebbero ancora necessarie per tentare davvero di superare il “federalismo all’italiana”.

Dalla considerazione di questa fallimentare esperienza dovrebbero discendere i contenuti della riforma della riforma, che dovrebbe essere funzionale sia a recuperare allo Stato centrale un effettivo ruolo di coordinamento (cosa ben diversa dalla riproposizione di un semplicistico centralismo), sia a ristabilire un nuovo equilibrio diretto a recuperare le situazioni di inefficienza e nel contempo a consentire l'ulteriore sviluppo di quelle esperienze virtuose che, sebbene rare, comunque non mancano nel nostro Paese e la cui cancellazione in chiave centralistica andrebbe a

⁸ Cfr. *Rapporto SVIMEZ2014 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, 2014, *passim*.

⁹ Mi sia consentito rinviare a L.ANTONINI, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013, 57,ss.



danno di tutto il sistema. Un semplice processo di accentramento, infatti, non è detto che garantisca il primo risultato (il recupero dell'inefficienza), mentre sicuramente non consente il secondo (lo sviluppo delle *best practices*). Da questo punto di vista, il d.d.l. cost. n. 2631, nonostante alcune opportune correzioni attuate nei lavori al Senato, rimane ancora impostato su una eccessiva ed omogenea ricentralizzazione di competenze, che si pone in misura ridondante rispetto all'innegabile esigenza di recuperare al disordine istituito dal testo vigente. Di seguito si forniscono alcune esemplificazioni e si ipotizzano, laddove possibile, alcuni correttivi.

2.1. Sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Il primo esempio riguarda il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che dall'ambito della competenza concorrente viene trasferito in quello della competenza esclusiva statale (peraltro la relazione degli esperti non suggeriva questa soluzione¹⁰) determinando conseguenze che non si pongono in linea con la prospettiva di una maggiore responsabilizzazione. Portando la materia del coordinamento della finanza pubblica dalla competenza concorrente a quella esclusiva statale, infatti, vengono sostanzialmente legittimati i tagli meramente lineari, dal momento che proprio in base al carattere concorrente della materia la Corte costituzionale era giunta, da un lato, a stabilire limiti a queste prassi obbligando il legislatore statale a porre solo "obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica" e a non prevedere "in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)" e, dall'altro, a imporne il necessario carattere transitorio (sentenza n. 193/2012).

Con la modifica inserita nel testo costituzionale i giusti principi enucleati da questa giurisprudenza verrebbero travolti e si avrebbe una nuova legittimazione dei discutibilissimi tagli lineari (la cui efficacia in relazione ad effettivi processi di *spending review* è senz'altro dubbia, avendo spesso prodotto solo l'effetto di scacciare la spesa buona e mantenere quella cattiva).

Inoltre, l'inserimento del coordinamento del sistema tributario nella competenza esclusiva determina un'ulteriore compressione della già oggi ben poco rilevante autonomia impositiva regionale (v. *retro*) e il far regredire l'intero sistema in una situazione analoga a quella vigente sotto il vecchio art.119 Cost. finirebbe per limitare ulteriormente le possibilità di responsabilizzazione degli enti sub statali.

¹⁰ Cfr. il volume *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013, p. 54, che raccoglie i resoconti, gli approfondimenti e la relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali.



Peraltro solo grazie all’inserimento, durante i lavori al Senato, nella competenza residuale regionale della materia “regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica”, si è evitato di decretare anche la fine di esperienze riuscite come la regionalizzazione, orizzontale e verticale, del patto di stabilità – si tratta di istituti che ne hanno aiutato quella flessibilità che pure si rivendica in sede europea.

La soluzione più opportuna per rimediare alle attuali incongruenze è, invece, quella di prevedere una legge bicamerale sugli elementi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in modo da garantire al sistema quella stabilità che è condizione indispensabile per il suo corretto funzionamento e per la responsabilizzazione (già Hamilton nel *Federalist* definiva l’autonomia impositiva come il potere sufficiente di provvedere a una quantità “*regolare e adeguata*” di mezzi finanziari). Si è già detto che uno dei principali limiti dell’esperienza attuale è quella di avere terremotato la finanza decentrata con continui interventi che hanno devastato le possibilità di programmazione degli Enti locali (oltre a rendere particolarmente complessa e odiosa al contribuente l’obbligazione tributaria), come è stigmatizzato dal fatto che lo scorso anno, per effetto della incertezza sulle risorse disponibili, il termine assegnato ai Comuni per approvare i bilanci *preventivi* è stato stabilito, dal decreto legge n. 133 del 2013, nel 30 novembre 2013 (con possibilità di deroga anche fino al 15 dicembre)! Non sono certo queste le condizioni per l’esercizio di una autonomia fiscale responsabile: occorre quindi creare le premesse per un quadro che garantisca stabilità.

Nella Costituzione tedesca le basi imponibili che spettano ai Comuni e ai Länder sono stabilite nella lunga parte che in essa viene dedicata al sistema di finanziamento delle autonomie (artt. 105 ss. *G.G.*). Una soluzione analoga non sembra prospettabile nella Costituzione italiana, dove l’effetto della stabilizzazione potrebbe essere ottenuto assegnando ad una legge bicamerale la definizione degli elementi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali. Nell’ottica di un Senato rappresentativo delle autonomie la soluzione della legge bicamerale potrebbe consentire di raggiungere quel risultato di cui il sistema ha estrema necessità. La soluzione ricalcherebbe quindi della LOFCA spagnola: nella legge bicamerale dovrebbero essere indicate le linee fondamentali del sistema di finanziamento (ad esempio quali compartecipazioni o quali basi imponibili vengono assegnate agli enti territoriali, la struttura fondamentale dei tributi e della perequazione, i principi generali e fondamentali di coordinamento del sistema). La legge ordinaria, rispetto alla quale il Senato avrebbe il normale, limitato, potere di intervento, potrebbe poi modulare le aliquote o l’entità delle compartecipazioni, sia per interventi ordinari o anche



eventualmente per fare fronte a esigenze straordinarie di manovra pubblica, ma non potrebbe stravolgere il sistema definito dalla legge bicamerale. Per ottenere questo risultato occorrerebbe quindi espungere dall'art.117 della Costituzione il riferimento al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, per inserire quindi una riserva di competenza, in relazione al suddetto coordinamento, a favore della legge bicamerale all'interno dell'art.119 della Costituzione.

La specificazione degli elementi essenziali definiti dalla legge bicamerale risulterebbe poi di competenza della legge statale (ad esempio la determinazione delle aliquote di compartecipazione ad un tributo erariale come l'Iva) o della legge regionale (ad esempio l'istituzione di una imposta regionale su un presupposto lasciato libero dalla imposizione statale), secondo la rispettiva competenza¹¹.

2.2. L'effetto “vampiro” della clausola di supremazia

Un eccesso di centralismo si registra poi in relazione alla clausola di supremazia statale¹² che, potenzialmente idonea a superare tutte le competenze regionali, non contiene alcuna possibilità di differenziazione per quelle realtà che invece dimostrino di avere usato efficacemente e in modo responsabile l'autonomia. Ad esempio, utilizzando la clausola di supremazia lo Stato potrebbe intervenire a ridisciplinare in modo uniforme tutta l'organizzazione sanitaria regionale. In tal modo discipline normative statali che probabilmente è opportuno stabilire in alcune regioni con bilanci strutturalmente in disavanzo travolgerebbero, nel contempo, anche i modelli virtuosi, come quelli, ad esempio, dell'Emilia Romagna, del Veneto o della Lombardia. Questi modelli hanno caratteristiche organizzative profondamente differenti l'uno dall'altro e proprio su questa differenziazione, calibrata sulle specificità territoriali, hanno costruito la loro efficienza¹³. La ricentralizzazione determinerebbe quindi il venir meno dell'elemento di efficienza che

¹¹ Questa soluzione è stata prospettata nella relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali. Cfr. *Per una democrazia migliore*, cit., 54.

¹² Cfr., in tal senso, P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 2014, p. 4, dove si precisa: “L'ampiezza della clausola legittimante l'attrazione della competenza legislativa dal livello regionale a quello statale, la mancanza per l'esercizio di tale “attrazione” di qualsivoglia richiamo al principio di sussidiarietà e di leale collaborazione e il ruolo più “debole” che il Senato esercita rispetto alla legge statale che attrae in concreto la competenza (previsione della delibera legislativa del Senato superabile comunque a maggioranza assoluta)¹², appaiono complessivamente la spia di una volontà connotata da tinte “neo-centraliste” che non va nella direzione di riprendere un progetto di federalismo responsabile e cooperativo, rafforzando i valori della sussidiarietà e dell'autonomia”.

¹³ Cfr., per un'analisi sui sistemi regionali di organizzazione sanitaria, ovvero sul “doppio volto della sanità italiana”, L.ANTONINI, *Federalismo all'italiana...* cit., 57, ss.



contraddistingue questi modelli. Il danno al sistema potrebbe essere ingente, se si considera che si tratta, pur con i limiti sempre possibili, di eccellenze a livello mondiale.

Per evitare questa possibile deriva, la clausola di supremazia dovrebbe essere utilizzabile anche solo per alcune regioni e non, sempre e soltanto, per tutte in modo uniforme. Inoltre, sarebbe opportuno limitare l'utilizzabilità alla clausola solo in presenza di particolari situazioni sostanziali, come l'esigenza di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione e non semplicemente alle condizioni ora elencate, che nella loro eccessiva generica neutralità non solo non offrono di fatto alcuna possibilità di verifica alla Corte costituzionale, ma nemmeno forniscono la garanzia della migliore efficienza prodotta dall'intervento statale. Non è infatti provato che in determinate realtà l'amministrazione centrale sia più efficiente di quella regionale: l'esperienza di alcune regioni dimostra piuttosto il contrario.

La clausola di supremazia, così com'è strutturata nel d.d.l. cost. n. 2631 rischia, peraltro, di configurarsi anche come una clausola “vampiro” (il termine, particolarmente efficace, è stato suggerito da D'Atena¹⁴) rispetto alla quale la previsione della necessità, in caso di opposizione del Senato, della approvazione a maggioranza assoluta da parte della Camera dei deputati non fornisce una valida garanzia nell'ambito di un sistema elettorale di tipo maggioritario. Il paradosso che si può verificare diventa quello di passare (come evidenziato da D'Atena) da un Titolo V federale ma senza Senato delle autonomie, a un Titolo V con un Senato delle autonomie ma senza “federalismo”¹⁵.

2.3 Regioni troppo ordinarie e regioni troppo speciali

Il testo di riforma modifica l'attuale art.116, III comma, della Costituzione inserendo la condizione, in linea di principio opportuna, dell'equilibrio di bilancio per la Regione richiedente, ma, da un lato, non risolve quella complessità del procedimento che è stata una delle cause della sua inattuazione e, dall'altro, limita fortemente le attuali possibilità di differenziazione, dal momento che risultano escluse gran parte delle materie della competenza concorrente cui fa riferimento la versione vigente dell'art.116.

Questo aspetto deve essere considerato insieme al fatto che la riforma si occupa anche delle autonomie speciali, ma lo fa con una disposizione di bassa qualità giuridica e di contraddittoria efficacia. L'art. 38, infatti, si prevede: “11. Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge

¹⁴ A. D'ATENA, *Intervento conclusivo* al Convegno su *Il regionalismo tra crisi e riforma costituzionale*, Bari 2-3 ottobre 2014

¹⁵ A. D'ATENA, *Intervento conclusivo*, cit.



costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”.

Tale disposizione quindi, da un lato, stabilisce un obbligo di adeguamento degli statuti speciali alla nuova configurazione del Titolo V, ma d'altro lo rimanda *sine die*, senza fissare alcun termine. Si tratta di una tecnica normativa alquanto discutibile e ci si deve chiedere se questa disposizione verrà mai attuata, dal momento che, considerata la forte ricentralizzazione di materie che anima il disegno di riforma, di fatto segnerebbe la fine dell'autonomia speciale, nonostante gli art. 116, I e II comma Cost. rimangano invariati e non si dica nulla sugli attuali regimi di finanziamento delle autonomie speciali che, in alcuni casi, costituiscono dei veri e propri eccessi istituzionali¹⁶.

In ogni caso, nella presumibilmente molto lunga fase intermedia, il divario tra autonomie troppo ordinarie (fortemente depotenziate) e troppo speciali (non adeguate) sarebbe destinato ad ampliarsi oltre ogni capacità di tenuta del sistema. Alle Regioni speciali, infatti, si continuerebbe ad applicare l'attuale Titolo V della Costituzione, con la clausola di maggior favore, mentre a quelle ordinarie si applicherebbe il forte ridimensionamento dei loro poteri imposto dalla riforma. La stessa clausola di supremazia non risulterebbe quasi mai applicabile alle regioni speciali¹⁷.

2.4. La mancata razionalizzazione del sistema delle autonomie comunali

Il testo presentato non risolve con chiarezza l'attuale nodo gordiano dell'opzione tra regionalismo e municipalismo, come hanno fatto invece altri ordinamenti, come quello tedesco o lo stesso ordinamento italiano nell'ambito delle autonomie speciali, dove la competenza ordinamentale sugli enti locali è assegnata agli enti regionali. Tuttavia, attua indubbiamente un forte spostamento a favore del municipalismo, rafforzando, da diversi punti di vista, la diretta dipendenza del sistema degli enti locali dallo Stato anziché dai sistemi regionali. Se questa soluzione può ritenersi

¹⁶ Cfr. su questi aspetti, la documentazione esposta in L.ANTONINI, *Federalismo all'italiana...* cit., 178, ss.

¹⁷ Cfr. *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione Ddl Cost. A.C. 2613 e abb.*, Scheda di lettura, n. 216, Camera dei deputati, 2014, p. 169, dove correttamente si evidenzia: “Ciò presumibilmente determinerà l'insorgere di inedite questioni interpretative, suscettibili di dar luogo ad un nuovo contenzioso costituzionale, dovuto al fatto che una medesima disposizione andrà valutata sulla base di un diverso parametro costituzionale (Titolo V vigente e Titolo V previgente) a seconda che si riferisca a regioni ordinarie o a regioni statuto speciale. Appare inoltre meritevole di approfondimento la questione dell'esclusione delle regioni a statuto speciale dall'applicazione della clausola di supremazia, volta ad assicurare la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e la tutela dell'interesse nazionale. Si ricorda in proposito che gli statuti speciali, con la sola eccezione dello statuto della Regione siciliana, riconoscono l'interesse nazionale quale limite alle competenze legislative esclusive da essi attribuite (così l'art. 2 dello statuto della Valle d'Aosta, l'art. 4 dello statuto del Trentino-Alto Adige, l'art. 4 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia e l'art. 3 dello statuto della Sardegna)”.



coerente da un lato con la nostra tradizione storica, che è di carattere più municipalista, appare discutibile quando, dall'altro, non interviene sul problema marcatamente italiano che è quello dell'eccessivo numero di piccoli comuni. In Italia, infatti, il settanta per cento dei comuni ha meno di cinquemila abitanti, cioè ha dimensioni che determinano eccessiva frammentazione e non consentono economie di scala (va precisato che la soluzione delle gestioni associate o delle fusioni volontarie, nonostante anche i recenti incentivi e obblighi, ha comunque prodotto risultati complessivamente deludenti).

In altri ordinamenti, invece, si è intervenuti in altro modo sul problema e provvedimenti autoritativi per la riduzione del numero dei comuni mediante fusioni sono stati adottati in tutti i principali Paesi europei. Ad esempio, in Danimarca si è passati da 271 a 98; in Germania da 24.282 a 8.505; nel Regno Unito da 1.383 a 402; in Belgio da 2.669 a 586. Sulla scorta anche dell'esperienza comparata, nella relazione degli esperti veniva, quindi, suggerito di prevedere in Costituzione il principio di una dimensione minima dei comuni¹⁸. Si tratterebbe di una soluzione opportuna: non si discute sul rafforzamento dei comuni, ma questi devono avere dimensioni adeguate, altrimenti l'efficienza del sistema rischia di essere compromessa.

2.5. Altri istituti di responsabilizzazione.

Da ultimo, va rilevato che nel testo approvato dal Senato, accogliendo alcuni dei suggerimenti evidenziati nel corso delle audizioni, è stata inserita una previsione funzionale a permettere una maggiore efficacia nei processi di semplificazione; è stato anche meglio definito e ampliato l'ambito della competenza regionale nominata ed è stato, infine, inserito il criterio dei costi e fabbisogni standard (denominati, per evitare inglesismi nella Costituzione italiana, come "indicatori di riferimento di costo e fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza") come riferimento dei processi di perequazione. Si tratta di una evoluzione senz'altro da salutare con grande favore, anche se ancora non esauriente rispetto alle esigenze di rafforzamento del principio di responsabilità che una revisione di questa portata del testo costituzionale non dovrebbe mancare di soddisfare.

Oltre a quanto già in precedenza evidenziato, sarebbe infatti opportuno prevedere anche il divieto, in caso di gravi dissesti, di nominare commissario della sanità lo stesso presidente della regione, lasciando quindi i poteri di commissariamento confinati nell'attuale, inadatto, regime (si

¹⁸ Cfr. *Per una democrazia migliore*, cit., 55.



conferma quindi il rischio, sopra evidenziato, di produrre un centralismo in grado di danneggiare i sistemi virtuosi e incapace di recuperare quelli inefficienti).

E' proprio nel patto costituzionale (allo scopo di evitarne la deroga da parte di maggioranze contingenti) che queste nuove regole votate a rafforzare il principio di responsabilità¹⁹ dovrebbero essere introdotte (come si è giustamente fatto per i costi e fabbisogni standard) e senz'altro dovrebbe essere previsto anche che a fronte di processi straordinari di ripiano finanziario debbano necessariamente seguire misure di commissariamento statale con sostituzione dei sindaci o dei presidenti di regione (si tratta di indicazioni espressamente suggerite dalla Relazione finale della Commissione²⁰).

3. Il nuovo Senato e il procedimento legislativo: una soluzione ancora non pienamente soddisfacente.

Quanto, infine, alla composizione del nuovo Senato, nei lavori parlamentari sono state apportate importanti correzioni al testo originariamente presentato dal Governo che confondeva indistintamente, inserendo senza una logica coerente elementi dell'uno o dell'altro, tre modelli di seconda camera: Senato delle garanzie, Senato delle competenze, Senato delle autonomie²¹. Inoltre, anche nello stesso ambito del modello del Senato delle autonomie, il testo governativo presentava una struttura non coerente con l'impianto della riforma. La Lombardia con dieci milioni di abitanti avrebbe avuto gli stessi rappresentanti della Valle d'Aosta che ne ha poco più di centomila. A questo riguardo la giustificazione per cui in altri sistemi, in ambito comparato, le camere territoriali hanno un numero fisso di rappresentanti non era convincente. Sono infatti di modelli come quello degli Usa o della Svizzera che hanno carattere fortemente federale e in genere si tratta di Stati nati da processi di aggregazione, per cui conta l'istituzione federata a prescindere dalla popolazione. Non è il caso dell'Italia e nemmeno era il carattere del progetto governativo, che attuava invece una decisa ricentralizzazione di materie. Nessuna proporzione

¹⁹Il testo licenziato dal Senato prevede una disposizione funzionale a dare copertura costituzionale a istituti come il cd. fallimento politico, oggetto di censure, quanto all'applicabilità ai Presidenti di regione, dalla Corte costituzionale con la sent. n. 219/2013 (sulla quale cfr. M. DE NES, *Illegittimità costituzionale della relazione di fine legislatura regionale e del c.d. "fallimento politico" del Presidente della Giunta*, in www.federalismi.it, n. 3/2014, p. 2, ss). Nell'art. 33, infatti, opportunamente si integra l'attuale art. 120 Cost. con il periodo: "e stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente".

²⁰ Cfr. *Per una democrazia migliore*, cit., 56 e 54.

²¹ Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014.



logica, peraltro, giustificava (nemmeno nell'ambito del modello del Senato delle competenze) i ventuno componenti indicati dal Presidente della Repubblica.

Come già evidenziato in apertura, la riforma dovrebbe rispondere a quello che maggiormente manca nel sistema attuale, ovvero un organo di raccordo politico a livello nazionale con il sistema delle autonomie (non può certo ritenersi adeguato il mero sistema delle conferenze, adatto a gestire un decentramento amministrativo, ma non quello legislativo²²) funzionale a permettere coordinamento e responsabilizzazione. A questo riguardo la relazione degli esperti lasciava aperta la possibilità sia di una configurazione elettiva del Senato delle autonomie, sia di secondo grado, prospettando soluzioni coerenti. Non ci si sofferma su questo aspetto, sul quale si rimanda appunto a quanto suggerito in quella relazione²³.

In questa sede è invece utile rilevare che gli emendamenti approvati dal Senato durante la prima lettura hanno contribuito a restituire una certa razionalità al disegno di riforma, prefigurando un modello maggiormente in linea con un Senato delle autonomie: è stata, infatti, rimessa in equilibrio la rappresentanza regionale (settantaquattro componenti eletti dai consigli regionali tra i consiglieri regionali e ventuno sindaci eletti sempre dai consigli regionali) che diventa anche proporzionale alla popolazione di riferimento. Nel nuovo testo rimane tuttavia una macroscopica sovra rappresentazione del Trentino Alto Adige con quattro (o sei, se la norma viene interpretata nel senso di assegnare due componenti anche al livello regionale) componenti a fronte dei sette che, ad esempio, spettano al Veneto che ha però una popolazione quasi cinque volte superiore²⁴.

Riguardo al procedimento legislativo, invece, non è stata messa in discussione la distinzione per materie come criterio per identificare gli ambiti in cui le modifiche proposte dal Senato delle autonomie possono essere superate dalla Camera dei deputati a maggioranza semplice o a maggioranza assoluta²⁵. Il testo rimane quindi sostanzialmente invariato con una soluzione che è potenzialmente idonea a generare un forte contenzioso costituzionale: non sarà certo immediato

²² Cfr. L.ANTONINI, *Federalismo all'italiana...* cit., 28, ss.,

²³ Cfr. *Per una democrazia migliore*, cit., 34.

²⁴ I dati sono tratti da *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione Ddl Cost. A.C. 2613 e abb.*, Scheda di lettura, n. 216, Camera dei deputati, 2014, p.27

²⁵ L'art. 10 del d.d.l. costituzionale, modificando l'art.70 della Costituzione, dispone al IV comma: "Per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 114, terzo comma, 117, commi secondo, lettera u), quarto, quinto e nono, 118, quarto comma, 119, terzo, quarto, limitatamente agli indicatori di riferimento, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, e 132, secondo comma, nonché per la legge di cui all'articolo 81, sesto comma, e per la legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti".



stabilire quando una legge, ad esempio, rientra o meno nel IV comma dell'art. 118 o se ha riflessi sull'art.119.

La soluzione più ragionevole sarebbe invece quella di prevedere poche e ben definite leggi bicamerali negli aspetti fondamentali delle discipline autonomistiche: oltre alle leggi in materia di ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni e città metropolitane e disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni - giustamente assegnate alla competenza bicamerale -, sarebbe utile inserirsi anche le leggi di determinazione dei Lea, le leggi di differenziazione dell'autonomia e, come già anticipato quelle inerenti alla definizione degli elementi fondamentali del sistema di finanziamento degli enti territoriali. Si tratterebbe di una soluzione senz'altro più adeguata (davvero poco comprensibile è invece l'assegnazione alla competenza bicamerale delle leggi di cui agli art. 29 e 32, II comma, Cost.), funzionale anche a garantire una certa responsabilizzazione del sistema delle autonomie sul piano delle scelte di finanziamento²⁶.

²⁶ In altra sede si è evidenziato come nell'ambito del federalismo tedesco, dal carattere cooperativo e solidale (l'unico modello di riferimento realisticamente praticabile per il contesto italiano) il rischio del federalismo parassitario è evitato proprio grazie al ruolo del Bundesrat, che favorisce la responsabilizzazione finanziaria dei Länder. Cfr. L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, cit., 15, ss.