



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 5-6/2016

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado.

Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe, Fabrizio Cerioni.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

Note sulla riforma costituzionale

Editoriale del Direttore Responsabile Marco Cardilli

Abstract

Presto gli italiani saranno chiamati a votare un referendum costituzionale per approvare o respingere la riforma della Costituzione il cui iter parlamentare si è concluso il 12 aprile 2016 con la seconda e decisiva deliberazione della Camera.

L'ampia riforma costituzionale, varata a maggioranza assoluta (ma non dei 2/3 del Parlamento, evenienza che avrebbe "svincolato" la riforma dal referendum confermativo), con diversa incisività, riscrive, integra o modifica ben 47 articoli della Costituzione vigente.

Il superamento del bicameralismo perfetto e la soppressione delle Province sono stati proposti come i due principali pilastri della "rivoluzione" ordinamentale, sui quali i promotori della riforma fanno affidamento per dragare consensi dall'opinione pubblica, mentre i soli addetti ai lavori sono stati interessati di quegli aspetti organizzativi e funzionali che invece, più di altri, influenzeranno la vita politica italiana dei prossimi anni.

Presto gli italiani saranno chiamati a votare un referendum costituzionale per approvare o respingere la riforma della Costituzione il cui iter parlamentare si è concluso il 12 aprile 2016 con la seconda e decisiva deliberazione della Camera.

L'ampia riforma costituzionale, varata a maggioranza assoluta (ma non dei 2/3 del Parlamento, evenienza che avrebbe "svincolato" la riforma dal referendum confermativo), con diversa incisività, riscrive, integra o modifica ben 47 articoli della Costituzione vigente.

Il superamento del bicameralismo perfetto e la soppressione delle Province sono stati proposti come i due principali pilastri della "rivoluzione" ordinamentale, sui quali i promotori della riforma fanno affidamento per dragare consensi dall'opinione pubblica, mentre i soli addetti ai lavori sono stati interessati di quegli aspetti organizzativi e funzionali che invece, più di altri, influenzeranno la vita politica italiana dei prossimi anni.

Ciò non vuol dire, peraltro, che ad essere influenzata sarà "la vita dei politici", che troveranno altre strade per fare in modo che la loro mission continui ad essere in realtà una professione, ma sarà invece fortemente influenzata "la vita dello Stato", attraverso il ripristino di una concezione istituzionale centralista ed il definitivo tramonto della visione federalista che entrò qualche anno addietro nell'agenda della politica italiana a seguito dei proclami secessionisti della nascente lega nord. Una riforma, quindi, in netta controtendenza rispetto alle spinte autonomiste e di decentramento iniziate con le c.d. "leggi Bassanini" nei lontani anni novanta del secolo scorso.

Un andamento che a prima vista può apparire vagamente schizofrenico, ma che a ben guardare ritroviamo nelle periodiche oscillazioni tra accentramento e decentramento che caratterizzano lo Stato regionale italiano fin

dall'Assemblea costituente e sono conseguenza della mancanza di una convinzione sulla essenza e sulla portata dell'autonomia regionale e sull'identità nazionale.

La "nuova" riforma, intervenendo in modo significativo sul Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, già oggetto nel 2001 di un "golpe" in senso federalista¹, sancisce il definitivo ridimensionamento del ruolo degli enti locali, soprattutto a causa della significativa perdita di autonomia determinata dall'eliminazione in costituzione delle cosiddette "materie concorrenti", quelle su cui oggi hanno diritto di intervenire legislativamente sia lo Stato che le Regioni, con la conseguenza che la maggior parte di esse, per attrazione, diventa di competenza esclusiva dello Stato.

Come se non bastasse, il testo riformatore introduce la "clausola di supremazia" con cui lo Stato potrà intervenire anche in materie di competenza esclusiva regionale tutte le volte in cui lo richiederà "la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica", cioè in nome "dell'interesse nazionale", formula sufficientemente indefinita per consentire ingerenze di dubbia funzionalità, anche se ulteriormente garantita da un procedimento legislativo "monocamerale" rinforzato in cui il nuovo Senato, espressione del governo locale, potrà esercitare un potere di modifica, ma non di veto, qualora la Camera intenda, appunto, legiferare nelle materie di esclusiva competenza regionale,

Non manca, ovviamente, chi ha avuto modo di sottolineare che il nuovo bicameralismo differenziato caratterizzato dalla presenza, in Senato, di esponenti delle Regioni e dei Comuni, sebbene non elettivo, può garantire una più qualificata rappresentatività dei territori. Ciò

¹Riforma approvata sul finire della XIII Legislatura per una manciata di voti, in solitudine, dalla maggioranza di centro-sinistra che sosteneva il Governo a quel tempo guidato da Giuliano Amato.

può essere inteso come l'elevazione di una sorta di "democrazia regionale" che possa garantire la dovuta considerazione delle istanze locali in un contesto, quale quello del Senato delle regioni, ben più istituzionale e di peso rispetto all'attuale sistema delle "conferenze", rivelatosi opaco e sottoposto all'egida del Governo di turno. Ma nelle maglie della riforma appare agevole riscontrare come la "Camera Alta", in realtà, non avrà un peso decisivo nell'approvazione di alcune leggi di fondamentale importanza come, ad esempio, la legge di stabilità e ciò conduce a poter affermare che *"la riforma nega non solo un sistema realmente federato, come peraltro sarà destinato ad essere quello europeo, ma nega anche il (più semplice) Stato regionale come previsto dalla nostra Costituzione del 1948"*².

Per anni nessuno ha mai pensato al bicameralismo perfetto come la causa dei nostri mali, riconoscendo, anzi, in esso una funzione di garanzie e di "riflessione" che avrebbe messo al sicuro la forma di Stato da derive personalistiche e totalitarie, che negli anni precedenti l'adozione della Costituzione avevano tristemente segnato una fetta della nostra storia.

In effetti, gli scenari a cui i padri costituzionali hanno fatto riferimento nella stesura della Carta fondamentale sono profondamente cambiati e, nel frattempo, la moderna visione democratica dello Stato ha avuto modo di affermarsi e consolidarsi fugando definitivamente le iniziali e lecite preoccupazioni dei costituzionalisti contro le derive e i rischi di dissoluzione rappresentati da fazioni e da corporazioni sempre forti.

Purtroppo, al maturare dei valori (cristallizzati in Costituzione) non si è accompagnata una adeguata evoluzione dei meccanismi di voto e

delle regole parlamentari (più volte diversamente declinati in leggi ordinarie ed in regolamenti parlamentari) idonei a tutelare le esigenze di stabilità del Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo³ tale da riproporre con forza l'esigenza, viepiù avvertita, di una stabilità da spendersi anche nei numerosi consessi internazionali di cui l'Italia è parte.

Il tema di una riflessione su una diversa e più attuale riorganizzazione costituzionale della Repubblica è stato al centro del dibattito politico e istituzionale molte volte senza una reale ponderazione dei bisogni ed una visione critica delle miglorie necessarie, con il risultato di una prospettazione di modelli funzionali solo al "singolo bisogno" o con sopravvalutate soluzioni apprestate in ordinamenti stranieri ritenute, in qualche modo, importabili per le "italiche" esigenze.

Anche la discussione che ha accompagnato i processi riformatori è stata gestita spesso in modo improvvisato sui media ed ha finito per causare una sempre maggiore delegittimazione dell'attuale architettura istituzionale, senza poter delineare un adeguato modello alternativo, alimentando viepiù l'idea di inadeguatezza e impreparazione della classe politica italiana.

Invero, a differenza di quanto sostenuto dall'attuale Governo circa il sostanziale immobilismo costituzionale e la cronica difficoltà di realizzare cambiamenti (ovvero la necessità di "istituzionalizzare" la Costituzione in senso materiale risultante dal reale assetto socio-economico di riferimento⁴), non va dimenticato

²Enzo Russo "Riforma costituzionale e legge elettorale riducono il pluralismo istituzionale " Intervento al Seminario Astrid sul tema "Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del Senato", Roma, 5 maggio 2016.

³ Si rammenti la situazione di crisi e di stallo in cui le istituzioni repubblicane si erano trovate dopo le elezioni del 2013, da cui non era uscita né una maggioranza per la formazione del Governo, né una maggioranza per l'elezione del Presidente della Repubblica, situazione che condusse ad una proroga del Governo tecnico presieduto da Monti e ad una inusuale rielezione di Giorgio Napolitano come Presidente della Repubblica

⁴ Cfr. C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, passim.

che non più di dieci anni orsono il corpo elettorale respinse una importante revisione costituzionale, meglio nota come “*devolution*”⁵ che, guarda caso, si prefiggeva obiettivi sostanzialmente analoghi, se non identici salvo la deriva semipresidenzialista, a quelli perseguiti oggi con il binomio riforma costituzionale ed “*Italicum*”, ovvero superamento del bicameralismo perfetto, elezione diretta del primo ministro, cospicui premi di maggioranza, garanzia di governabilità e durabilità⁶.

Invero, la propensione dell’attuale Presidente del Consiglio dei Ministri all’efficientismo, assolutamente sposabile in linea di principio, passa, forse, attraverso l’errata convinzione che “buone leggi facciano buoni politici” e non viceversa.

Una convinzione che ha radici profonde nel sovrabbondante panorama normativo nazionale e che trova illustri precedenti nelle leggi manifesto degli anni 70/80 emanate senza un’analisi preventiva dell’impatto amministrativo ed economico della nuova legge ed al solo scopo di dare una risposta formale ai disagi di turno.

Nel caso di specie, venendo ad esaminare la riforma del Senato introdotta dal disegno di legge costituzionale pubblicato nella G.U. n. 88 del 15 aprile 2016, appare evidente il tentativo di superare l’ingiustificato, a volte patologico, rallentamento nelle procedure di approvazione delle leggi ed il costo eccessivo dell’organo istituzionale, ricercando nel contempo una maggiore stabilità delle maggioranze di Governo.

La riforma approvata dalle Camere, in realtà, di per sé, non garantisce la stabilità dei governi, ma evita solo che questi finiscano per essere

schiavi dell’incertezza determinata, spesso, da maggioranze disarmoniche nei due rami del Parlamento (a causa di meccanismi elettorali differenti per ciascuno di essi), e pone le premesse perché essi possano operare con maggiore speditezza, potendo, ora, contare sulla sola responsabilità politica dei membri della Camera dei Deputati

Da questo punto di vista, una volta che il referendum trovasse approvazione, verrebbe introdotto un monocameralismo temperato dal fatto che resta un Senato ridotto nei compiti e nella struttura, ma niente verrebbe cambiato a livello ordinamentale se non l’esclusione dello stesso Senato dalla funzione legislativa ordinaria e l’interruzione del rapporto fiduciario con il Governo di cui non sarebbe più espressione parlamentare diretta.

Per questo la riforma costituzionale viene spesso coniugata con la recente legge n. 52 del 2015 (c.d. “*Italicum*”), di cui rappresenta l’ideale completamento, che si pone forzatamente ed artatamente l’obiettivo di individuare una maggioranza certa “a tutti i costi”. Tale testo legislativo, introduce difatti un meccanismo di voto molto simile a quello ad oggi previsto per l’elezione del sindaco nei comuni con più di 15.000 abitanti, ovvero un doppio turno con eventuale ballottaggio. Il meccanismo elettivo si concluderebbe al primo turno nella difficile ipotesi che una lista riesca ad ottenere almeno il 40 per cento delle preferenze ottenendo così 340 seggi (comprensivi del premio di maggioranza) dei 630 disponibili. Qualora tale evenienza non si configuri essa prevede un secondo turno di ballottaggio tra le due liste più votate in occasione della prima tornata elettorale, permettendo a quella che lo vince, paradossalmente anche di un solo voto, di aggiudicarsi comunque i 340 seggi in palio, e poter dare vita così ad un Governo guidato dal suo leader.

A tal proposito è stato osservato che “tra i difetti della nuova legge elettorale il principale consiste

⁵ Il 25 e 26 giugno 2006 si trattò di esprimersi sulla riforma dell’intera Seconda Parte della Costituzione, votata in Parlamento dalla maggioranza di centro-destra nel corso della XIV legislatura.

⁶ V. AA.VV., *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Roma, 2004, passim.

nell'aver reintrodotta un sistema elettorale proporzionale corretto da un premio di maggioranza, che, se attribuito al primo turno, determina una distorsione della volontà popolare della cui tollerabilità si può discutere, mentre, se attribuito al ballottaggio, porta al forte accrescimento di una forza politica (anche dai risultati limitati nella competizione con tutte le altre) prevalente perfino per un solo di voto di scarto sulla seconda (in modo del tutto diverso dal doppio turno di collegio al quale il sistema è stato talvolta impropriamente accostato, perché in quel caso la vittoria anche per un solo voto determina l'attribuzione di un solo seggio). L'effetto di una revisione costituzionale che riduce il suffragio universale diretto e il ruolo del Parlamento, combinata con una legge elettorale che rende maggioranza per legge – in un solo colpo e anche per un solo voto – una minoranza (anche piuttosto esigua) determina evidentemente la formazione di un Governo la cui forza prescinde dal consenso popolare e quindi una forte diminuzione del peso degli elettori”⁷.

Ed ancora “il ballottaggio, dunque, sposta ancor più l'accento sulla formazione del Governo, attribuendo alla legge elettorale la funzione sostanziale di un'elezione diretta del Presidente del Consiglio, che attribuisce al «capo» della forza politica vincente una legittimazione, personale e diretta, ben prima del voto parlamentare di fiducia, trasformando la forma di governo”⁸.

Considerata la frantumazione del sistema politico con l'emergere ormai di tre principali schieramenti, si è previsto un solido premio di maggioranza non ad una coalizione, per definizione “instabile”, ma ad una lista partitica con la deprecabile conseguenza in termini di democrazia e rappresentatività che, considerata l'affluenza media alle politiche e la crescente disaffezione al voto, dopo l'eventuale ballot-

taggio si consegnerebbe la guida del paese ad una lista espressione, al primo turno, di non più del 13/15 % degli aventi diritto al voto.

Una discrasia già rilevata dalla Suprema Corte nella sentenza n.1 del 2014, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale parziale delle due leggi elettorali con le quali i componenti delle due Camere dell'attuale Parlamento sono stati eletti nel febbraio 2013 (sotto la lente della Consulta è finito in particolare il premio di maggioranza nazionale previsto dalla legge n. 270 del 2005, meglio nota come “porcellum”), sebbene senza conseguenze sul piano pratico con riguardo alla corrente legislatura.

La sentenza citata ha infatti esplicitamente previsto che “nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali”, facendo salva la applicazione della legge elettorale per i periodi precedenti e legittimando costituzionalmente l'operato del parlamento anche per riforme “di pregio” come quelle costituzionali. Una legittimazione tradottasi politicamente nel così detto “patto del nazzareno” che ha fatto in tempo ad esplicare i suoi effetti sino all'approvazione della novellata legge elettorale per poi infrangersi su aspettative ed esigenze riformistiche profondamente diverse tra gli schieramenti in campo. Rottura che non ha tuttavia rilevato per il compimento della riforma costituzionale, perché la stessa è stata supportata in maniera trasformistica nell'aula del Senato sulla base della frattura progressiva del centro-destra.

La cosa che più di tutte sconcerta, però, è che partendo da un preoccupante disinteresse dei cittadini verso la politica si sia scelto, passivamente, di adeguare la legge elettorale e successivamente la Costituzione, al calo di consensi piuttosto che, propositivamente, ricercare una intesa più ampia dell'elettorato. E senza con

⁷Andrea Pertici in Quaderni costituzionali / a. XXXVI, n. 2, giugno 2016 op. cit. pag. 331

⁸Barbara Pezzini in Quaderni costituzionali / a. XXXVI, n. 2, giugno 2016 op. cit. pag. 332

questo riuscire comunque ad avere alcuna garanzia circa la tenuta della lista che sostiene il governo a causa della sempre più massiccia polverizzazione dei partiti in correnti, scissioni e minoranze.

Che questa riforma nel suo complesso paghi dazio ai principi di rappresentatività e democrazia pare indubbio, ma almeno il risultato da tutti atteso di snellimento degli organi e velocizzazione delle procedure di approvazione delle leggi sarà raggiunto?

In apparenza la risposta sembra poter essere positiva, tanto che la Camera dei Deputati diventa l'unico organo eletto dai cittadini a suffragio universale diretto e l'unica assemblea che dovrà approvare le leggi ordinarie e di bilancio e accordare la fiducia al Governo.

In realtà, la riforma prevede due tipi di procedimenti legislativi:

- quello che comporta l'approvazione congiunta delle due Camere per le leggi di revisione costituzionale e per le leggi di attuazione del Titolo V, seconda parte, della Costituzione (su Regioni e Comuni),
- quello di approvazione di tutte le altre leggi, attribuito alla sola Camera, su cui il Senato può deliberare proposte di modifica che la Camera può anche non accogliere. Per questa seconda tipologia sono previste varianti procedurali, ad esempio, per la legge di bilancio e per leggi che intervengono su materie non assegnate allo Stato in via esclusiva.

Il Senato diventa un organo rappresentativo delle autonomie regionali, composto da cento senatori che non saranno eletti direttamente dai cittadini ma dai consigli regionali, resteranno in carica per la durata del loro mandato di amministratori locali senza percepire compensi se non quelli collegati al loro incarico.

I senatori continueranno a partecipare anche all'elezione del Presidente della Repubblica (con nuove modalità legate all'assenza dei de-

legati regionali ora rappresentati nel senato e con nuovi quorum), dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura e dei giudici della Corte Costituzionale.

La funzione principale del Senato sarà ora quella di esercitare un compito di raccordo fra le autonomie locali, lo Stato e l'Unione europea nonché di valutazione dell'attuazione delle politiche pubbliche e della legislazione. Un compito essenziale ed innovativo quest'ultimo che potrebbe dare risposta (il condizionale è d'obbligo perché molto dipenderà dalla propensione all'innovazione di chi sarà chiamato a gestirla), alle numerose critiche rivolte alle forze parlamentari di esercitare la funzione legislativa in modo superficiale ed approssimativo senza una seppur minima conoscenza delle materie da normare nonché del livello e dello stato di attuazione e di efficacia delle leggi in vigore e degli altri atti eventualmente da modificare. Una funzione di controllo, oggi lasciata nelle mani delle tante autorità "indipendenti", che se efficacemente esercitata potrebbe realmente colmare il gap cittadino-istituzioni mettendo a confronto la realtà quotidiana con il mondo iperuranico immaginato in molte leggi.

La composizione di un Senato per mezzo di una procedura caratterizzata dalla non diretta espressione dell'elettorato, suscita, tuttavia, alcune perplessità legate alla difficoltosa esperienza vissuta, almeno in questa fase iniziale, dalle città metropolitane, a causa proprio del meccanismo elettivo di secondo livello. Una difficoltà non tanto giuridica o politica, quanto pratica che produce sì sostanziose economie nei compensi, ma con lo spiacevole effetto secondario di provocare un progressivo disimpegno a favore di quegli incarichi ricevuti per mandato elettorale ed a scapito di quelli previsti per legge. Comprensibile effetto di una politica professionale in cui operano soggetti molto attenti alla propria rielezione e quindi alle prioritarie esigenze del proprio elettorato locale. È

di tutta evidenza che sedere su più scranni istituzionali, ricoprire svariati incarichi politici di rilevanza locale e nazionale non permette di seguire con la necessaria attenzione le rilevanti problematiche che come amministratori o come parlamentari vanno ogni giorno affrontate. Un esempio su tutti quello del Sindaco di Roma che, oltre a questo gravoso incarico, per legge è anche presidente della Città Metropolitana di Roma e stando alla riforma costituzionale rientrerà plausibilmente tra quei 21 sindaci che, eletti "in conformità alle scelte degli elettori", diventeranno anche senatori⁹.

Alcuni hanno poi acutamente osservato che il nuovo Senato potrebbe non avere l'autorità di esprimere gli interessi e le opzioni politiche delle Regioni e degli enti locali poiché vi è il concreto rischio che il suo ruolo sia «indebolito» per ragioni pratiche, essendo un organo che dovrà necessariamente funzionare in maniera discontinua, continuamente rinnovato nella sua composizione a causa della pur auspicabile alternanza politica.

Una debolezza peraltro coerente con il sistema riformistico proposto che si prospetta prioritariamente l'obiettivo della governabilità tramite strumenti istituzionali, di certo più sicuri e meno imprevedibili degli strumenti di confronto politico, in linea di continuità con le tendenze al rafforzamento del Governo, presenti, con altre varianti, anche in precedenti progetti di revisione.

Né deve trarre in inganno il mantenimento dell'esercizio congiunto della funzione legislativa per alcune leggi che sebbene rilevanti sono in realtà assai rare, delineando un esercizio estremamente discontinuo della funzione legislativa della seconda Camera probabilmente destinata, secondo i più critici, ad una lenta affissia per difetto di funzioni. Solo il processo

di attuazione, interamente demandata alla legislazione elettorale ed ai regolamenti camerali, potrà chiarire il volto del Senato e l'effettiva funzionalità del nuovo modello di Governo parlamentare nazionale.

Il testo di riforma introduce, invero, modifiche al Titolo V molto rilevanti in primo luogo in ordine alla potestà legislativa delle Regioni rispetto a quella dello Stato, ma anche in ordine al contenimento dei costi della politica, dando il colpo finale ad uno stato regionale in cui gli enti di area vasta hanno fatto sovente un cattivo uso dell'autonomia, non solo legislativa, riconosciuta dallo Stato.

A tal proposito, si parte dalla riformulazione dell'art. 117 Cost. e si sopprime la c.d. "potestà legislativa concorrente" Stato/Regioni (con queste ultime che restano nominalmente titolari della c.d. "potestà legislativa residuale esclusiva") in grado di alimentare dagli anni dalla sua introduzione nel 2001 un consistente contenzioso costituzionale spesso di intralcio nel flusso della normativa nazionale ma pur sempre foriero di un confronto politico-istituzionale stimolante e spesso migliorativo

Viene ampliato, quindi, in maniera molto consistente l'elenco delle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, sottraendo al legislatore regionale e trasferendo a quello statale materie che oggi ricadono nella prevalente competenza dei consigli regionali. Vengono in particolare assorbite nella sfera di competenza statale, tutte quelle materie che erano state attribuite alla potestà legislativa concorrente, ma presentavano sicuramente una valenza pubblica in quanto attinenti ad interessi di dimensione nazionale tra cui il coordinamento della finanza pubblica e del sistema fiscale, la previdenza, la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia, la tutela e la sicurezza del lavoro, il commercio con l'estero, le leggi che regolano le professioni, lo sport, la comunicazione. E inoltre la protezione civile,

⁹ Si veda a tal proposito quanto suggerito da Marilisa D'Amico in Quaderni costituzionali / a. XXXVI, n. 2, giugno 2016 op. cit. pag. 336

reti di trasporto, porti e aeroporti, la ricerca scientifica, l'ambiente, la tutela della concorrenza, i mercati finanziari, il coordinamento informatico dei dati delle amministrazioni.

Per diverse altre materie la competenza viene suddivisa tra Stato e Regioni, riservando al primo sempre la potestà legislativa sulle disposizioni comuni e limitando le competenze delle Regioni all'organizzazione e alla promozione dei servizi sul territorio.

È così per:

- infrastrutture strategiche;
- tutela della salute;
- istruzione e formazione professionale;
- sicurezza alimentare;
- governo del territorio;
- promozione della cultura;
- turismo;
- politiche sociali.

Le materie di competenza esclusiva regionale e salva la clausola di supremazia di cui si è detto, sono:

- pianificazione del territorio regionale;
- dotazione infrastrutturale;
- programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali;
- promozione dello sviluppo economico locale;
- servizi alle imprese e per la formazione professionale;
- servizi scolastici, promozione del diritto allo studio, anche universitario;
- attività culturali e promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici locali;
- valorizzazione e organizzazione regionale del turismo;
- relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione;
- rappresentanza delle minoranze linguistiche.

Anche i criteri di riparto della potestà regolamentare risultano modificati, introducendo un

parallelismo tra competenze legislative e competenze regolamentari. La potestà regolamentare spetta infatti allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative (nel sistema vigente invece la potestà regolamentare statale è limitata alle materie di competenza esclusiva, mentre nelle materie di competenza concorrente e regionale è riconosciuto il potere regolamentare delle regioni).

Tuttavia, occorre tenere presente che le materie di competenza legislativa esclusiva regionale invero non sono poche ed al di là dell'elenco, esemplificativo, di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione riformata, la clausola di residualità conservata nell'ultima parte della norma ("in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato"), lascia aperto il campo d'azione della legislazione regionale a molteplici materie assai importanti.

È tuttavia indubbio, come da più parti osservato, che tale compressione determinerà profonde trasformazioni soprattutto negli equilibri tra Enti locali e Regioni, spinte queste ultime sempre più a cambiare da ente di legislazione a ente di amministrazione fagocitando porzioni sempre più vaste di funzioni amministrative agli enti di livello inferiore.

Allargando gli orizzonti del ragionamento ad una dimensione europea c'è chi interrogandosi sul destino delle regioni ha preconizzato che *"due «legislatori» come Stato ed UE non lasciano alcuno spazio ad un terzo legislatore, fatalmente di livello inferiore come le Regioni. Ormai, le Regioni sono chiamate dai fatti e dall'ordinamento ad abbandonare velleitarie ambizioni legislative e ad essere soprattutto enti di amministrazione, su questo c'è molto da lavorare"*¹⁰

Il testo della riforma, dispone l'applicazione alle Regioni a statuto speciale e alle Province

¹⁰ Pietro Ciarlo in Quaderni costituzionali / a. XXXVI, n. 2, giugno 2016 pag. 285

Autonome del nuovo riparto di competenze legislative sancito dall'articolo 117 solo a decorrere dalla revisione dei loro statuti, dettando una disciplina transitoria per il periodo precedente alla suddetta revisione.

Si viene così ad alimentare, sebbene temporaneamente, una netta separazione tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario nell'applicazione del titolo V, in quanto, di fatto, alle prime continuerà ad applicarsi il riparto per materie attualmente vigente, con il correttivo della "clausola di maggior favore" prevista dalla riforma del 2001.

Un federalismo a due marce che, sebbene attenuato dopo la revisione degli statuti di cui si è detto, trova la sua consacrazione nell'art. 116, terzo comma, Cost. sul cd. "regionalismo differenziato, nel testo modificato dalla riforma costituzionale, laddove le Regioni in "condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio" potranno richiedere ulteriori forme e condizioni di autonomia sulle materie elencate nel citato articolo.

Per quanto riguarda l'aspetto della riforma relativo al contenimento dei costi della politica, la novità consiste nella soppressione definitiva delle Province, già oggetto di una opinabile riforma da parte della legge 7 aprile 2014, n. 56 (che ha trasferito la maggior parte di compiti e funzioni sotto il controllo delle Regioni, lasciando in piedi provvisoriamente, fino al momento della loro effettiva soppressione, un ente definito di "area vasta", amministrato da organi nominati, con elezioni di secondo grado, tra gli stessi rappresentanti delle amministrazioni comunali di quel territorio).

La soppressione delle Province appare, a questo punto un'operazione effettivamente di facciata, visto che gli enti di area vasta, che corrispondono alle attuali province, ci sono e resteranno (anche senza dignità costituzionale), perché essenziali per l'esercizio a livello locale di fun-

zioni amministrative che interessano una dimensione sovracomunale come, peraltro, lo stesso testo di riforma espressamente prevede all'art. 40, 4 comma. Tale previsione disciplina appunto il riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le regioni relativamente agli enti "di area vasta". In particolare, i profili ordinamentali generali sono ascritti alla competenza esclusiva statale (legge 7 aprile 2014, n. 56 meglio nota come legge Del Rio) mentre le "ulteriori disposizioni", plausibilmente organizzative e di coordinamento, vengono affidate alla competenza regionale.

Con le disposizioni contenute nel testo di riforma si abolisce, infine, realizzando di certo un minimo risparmio per le risorse pubbliche, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), organo ausiliario contemplato dall'art. 99 Cost., la cui effettiva capacità di incidenza nell'ordinamento è risultata senz'altro di scarso rilievo.

L'intero progetto riformatore è mosso dal lodevole intento di contenere i costi di funzionamento delle istituzioni (e della politica).

L'efficace funzionamento della pubblica amministrazione (il buon andamento della "macchina amministrativa" già contemplato dall'art. 97 della Costituzione attualmente vigente) non è, peraltro, solo un problema di costi, sui quali è giusto intervenire qualora rappresentino sacche di privilegio e non reale espressione di valori professionali, bensì ricerca di equilibrio fra istituzioni e organi rappresentativi della collettività. Non appare soddisfacente, dunque, sopprimere enti locali e collegi di rappresentanza diretta sostituendoli con ulteriori enti locali a rappresentanza indiretta (come il caso delle città metropolitane e degli enti di area vasta) che risentono di una eccessiva debolezza politica e non consentono il completamento del percorso rappresentativo cittadini-istituzioni.

Più incisivo sul fronte del contenimento dei costi della politica risulta senza dubbio il divie-

to introdotto dalla riforma costituzionale di corrispondere rimborsi o trasferimenti pubblici in favore dei gruppi politici consiliari regionali. Un esempio virtuoso, ma che la riforma avrebbe opportunamente potuto estendere ai “pesanti” rimborsi elettorali di cui godono attualmente i gruppi parlamentari di Camera e Senato estendendo analogo rigore anche ai livelli nazionali della politica che in fatto di sprechi non si è certo rivelata più morigerata

Una breve cenno va, infine, riservato a quella parte di riforma che riguarda il regime di autonomia di bilancio, disciplinato nell’articolo 119 della Costituzione.

È opinione diffusa che proprio la non attuazione dei principi contenuti nel suddetto articolo sia stata, in massima parte, la causa del fallimento della visione federalista dello Stato. Ora, anziché intervenire per rafforzare tale previsione e riflettere sui motivi del sostanziale fallimento della legge n.42/2009 sul federalismo fiscale, si finisce per fornire una copertura costituzionale ad una prassi di gestione distorta del rapporto economico centro-periferia le cui cause, com’è noto, in parte derivano dai vincoli europei, in parte dal difficile andamento della finanza pubblica in tempo di crisi, ma in parte ancora da tendenze politiche centralistiche che nel settore finanziario hanno trovato la massima espressione.

Se, infatti, da un lato viene confermato il principio fondamentale dell’autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti locali, la previsione di risorse autonome costituite da tributi propri e da partecipazioni al gettito di tributi erariali e il fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, dall’altro la sostituzione nell’art. 119 Cost., norma guida per la formulazione dei bilanci regionali e locali, dei “principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” con il ben più vincolante riferimento al “disposto della legge dello Stato ai fini del

coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, determina una sostanziale perdita di autonomia delle regioni e degli enti locali

C’è poi una seconda modifica che prevede, per la commisurazione delle spese, l’utilizzazione di “indicatori di riferimento di costi e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza”, individuati con legge dello Stato, per stabilire l’ammontare del finanziamento integrale delle funzioni stesse superando definitivamente il criterio della spesa storica.

Al di là del fatto che l’individuazione di costi standard rischia, nel tempo ed in assenza di adeguamenti normativi statali, di trasformarsi essa stessa in spesa storica, ma la disposizione sembra perdere di vista quello che oggi è solo un obiettivo e non una realtà per molte Regioni ed enti locali, di una vera modernizzazione ed unificazione dei livelli prestazionali, con il serio rischio in alcune porzioni di territorio di contenere le spese al costo di significative riduzioni qualitative e quantitative dei servizi.

La prima modificazione dell’articolo 119 va letta, d’altra parte, insieme ad altre modifiche nel Titolo V che con essa fanno sistema (e che consolidano, fornendo una copertura costituzionale, una prassi di gestione distorta del rapporto governo – enti locali). Intendo riferirmi, in particolare, alla nuova collocazione del “coordinamento della finanza pubblica” che da materia di competenza concorrente viene ora posizionata nella lettera e) del comma 2 dell’articolo 117, ovvero tra le materie su cui lo Stato ha “legislazione esclusiva”.

Il combinato disposto delle due modifiche agli articoli 117, con la nuova collocazione del “coordinamento della finanza pubblica”, e 119, con la subordinazione delle manovre locali di bilancio al puntuale disposto della manovra annuale di bilancio dello Stato, comporta la conseguenza che il Governo potrà non solo modificare la capacità di spesa di regioni ed

enti locali, ma anche variare unilateralmente le loro entrate con manovre sulle aliquote e basi imponibili.

Insomma il coordinamento della finanza pubblica diviene affare di Stato, da non gestirsi più, in un clima di leale collaborazione, con il contributo di regioni ed enti locali, ma secondo logiche centripete che rispondono esclusivamente al necessario pareggio dei bilanci.

A chiusura dei grandi temi riformatori mi sembra opportuno richiamare una innovazione sottaciuta ma di grande rilevanza morale pure contenuta nella riforma che arricchisce il quadro delle disposizioni di principio con l'ingresso in Costituzione di una «questione di genere» in materia elettorale.

Mi riferisco alla riformulazione dell'art. 55 con la previsione che le leggi elettorali delle Camere promuovano «l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza» ed analogamente dell'art. 122 che affida alla legge statale in materia di elezioni regionali «i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza».

Sarà interessante interrogarsi su come il legislatore ordinario declinerà i parametri costituzionali suindicati indicando la presenza equilibrata di uomini e donne nella rappresentanza come un fine o fissandola come un risultato.¹¹

Pur essendoci la diffusa convinzione dell'opportunità di interventi riformatori che investano l'attuale bicameralismo, i rapporti fra Stato e Regioni e l'organizzazione amministrativa della Nazione si ha quasi l'impressione che, nel merito, si tratti di una riforma più orientata a sanare la cronica crisi di "vocazione" politica che non a riportare il mandato pubblico e la relativa responsabilità gestionale dell'esecutivo

al centro del confronto con il cittadino attraverso un adeguato sistema di controlli.

Inutile infine ricercare in una riforma costituzionale quello che in realtà dovremmo trovare in noi stessi e soprattutto nelle organizzazioni politiche, una rinnovata eticità intesa a garantire i diritti di partecipazione all'interno di essi, una vera democrazia rappresentativa che parta dalla base e rispetto per la cosa pubblica, principi ai quali ancora troppo spesso siamo richiamati solo grazie all'ausilio delle magistrature, costituzionale, ordinaria e contabile, i cui controlli, come sappiamo, giungono quando il danno si è già consumato.

Su un punto ritengo non possano esserci dubbi: se gli elettori diranno "sì" sarà compito di tutti fare in modo che la riforma costituzionale venga attuata nell'interesse della Repubblica, se il risultato del corpo referendario sarà un "no" esso impone una assunzione di responsabilità da parte di tutti i protagonisti politici per una fase costituente di larghe intese che argini con strumenti innovativi e condivisi la lenta ma inesorabile decadenza della rappresentatività democratica in Italia.

¹¹ Sul punto confronta Consiglio di Stato sentenza n. 3670/2012 che definisce l'equilibrio di genere come "uguaglianza o sostanziale approssimazione all'uguaglianza" nella presenza dei due sessi.