

**federalismi.it**Rivista di diritto pubblico italiano,
comunitario e comparato

IL PROGETTO DI RIFORMA COSTITUZIONALE DEL GOVERNO RENZI: QUALCHE OSSERVAZIONE PRELIMINARE*

di

Giulio M. Salerno*(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata)*

16 aprile 2014

Sommario: **1.** Qualche premessa metodologica. – **2.** Sul nuovo “Senato delle Autonomie” e sulle presunte responsabilità del nostro bicameralismo paritario. – **3.** La nuova disciplina del decreto-legge e il voto bloccato a data certa: uno scambio davvero alla pari? – **4.** Le competenze legislative tra Stato e Regioni: un quadro in chiaroscuro. – **5.** La forma di governo e altre riforme mancate. – **6.** Due questioni cruciali da ripensare: la ripartizione delle competenze amministrative e l’autonomia finanziaria degli enti territoriali.

1. Qualche premessa metodologica.

Il progetto di revisione della Costituzione che il Governo Renzi sta presentando alle Camere in questi giorni, impone qualche riflessione preliminare, dopo che, a una settimana dall’approvazione da parte del Consiglio dei Ministri avvenuta lo scorso 31 marzo, il Presidente della Repubblica ne ha autorizzato la presentazione alle Camere. Dopo due versioni del progetto per così dire officiose, rese note rispettivamente sul sito *internet* dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (in relazione ad una prima bozza esaminata nel Consiglio dei Ministri del 12 marzo) e sul sito *internet* della Presidenza del Consiglio (in ordine al testo poi pervenuto all’esame del Consiglio dei Ministri svoltosi il

* Contributo richiesto dalla Direzione.

31 marzo, unitamente ad una sommaria scheda di sintesi e alcune slide a carattere per lo più pubblicitario), se ne conosce dunque la versione ufficiale.

Le presenti osservazioni, tra l'altro, possono fare anche riferimento alla relazione governativa che accompagna il d.d.l. costituzionale n. 1429 presentato al Senato della Repubblica, e dalla quale possono trarsi utili indicazioni circa le ragioni e le finalità delle scelte effettuate nel momento in cui si è predisposto il progetto legislativo, tanto più trattandosi di una così rilevante ed impegnativa iniziativa di riforma di numerose disposizioni della Costituzione. Del resto, il testo di una proposta di legge di rango costituzionale e di particolare impatto ordinamentale come quella qui in discussione, non può essere utilmente commentato soltanto sulla base delle affermazioni che, per lo più in forma di *slogan*, sono ripetutamente sostenute nei mezzi di comunicazione. E ciò non solo perché la delicatezza dei temi trattati impone l'attenta analisi degli intenti che sono ufficialmente alla base delle modifiche proposte e altrettanta precisione nell'esame delle innovazioni normative che si intendono introdurre. Ad esempio, alla pretesa volontà di soppressione del Senato direttamente eletto dai cittadini, più volte espressa pubblicamente, non corrisponde certo la nuova configurazione del "Senato delle Autonomie" risultante dal d.d.l. n. 1429; così, alla totale eliminazione delle Province dal testo costituzionale non corrisponde affatto la rinascita dei corrispondenti "enti di area vasta" che, viceversa, sono espressamente previsti nello stesso d.d.l. Soprattutto, si ritiene che anche in questa sede il dibattito, seppure ormai quasi inevitabilmente condizionato da una sorta di costituzionalismo "in-diretta", debba mantenersi sul piano del confronto scientifico e non su quello del merito politico.

2. Sul nuovo "Senato delle Autonomie" e sulle presunte responsabilità del nostro bicameralismo paritario.

In via generale, il d.d.l. di revisione costituzionale n. 1429 coinvolge punti senz'altro rilevanti del nostro ordinamento costituzionale, ma, a nostro avviso, non affronta con decisione i temi davvero cruciali, quelli cioè che effettivamente si sono dimostrati fonti delle principali debolezze e criticità dell'assetto istituzionale. E ciò a differenza di quanto affermato nella relazione governativa, ove si afferma che l'intento primario è quello di "rafforzare l'efficienza dei processi decisionali e di attuazione delle politiche pubbliche nelle quali si sostanzia l'indirizzo politico, al fine di favorire la stabilità dell'azione di governo e quella rapidità e incisività delle decisioni che costituiscono la premessa indispensabile per agire con successo nel contesto della competizione globale."

A tale scopo, si propone essenzialmente di far venir meno il bicameralismo paritario e perfetto delineato nella Costituzione del 1947, e di definire “un nuovo assetto bicamerale differenziato, nel quale la Camera diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, esercitando la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo sull'operato del Governo, mentre il Senato delle Autonomie si caratterizza come un organo rappresentativo delle «Istituzioni territoriali»”. Il nuovo Senato, si prosegue nella relazione, avrebbe “penetranti poteri riconosciutigli nell'ambito del procedimento legislativo”. Tuttavia, i cosiddetti “poteri penetranti” del Senato delle Autonomie in materia legislativa, fatta eccezione per la pari partecipazione al procedimento di revisione costituzionale (art. 70, comma 1, cost.rif.), si limiteranno a ben poco. Da un lato, infatti, tutti i disegni di legge andranno sempre presentati in prima istanza – anche dai futuri senatori – alla sola Camera dei deputati da cui inizierà sempre il procedimento legislativo (art. 72 del testo costituzionale così come risulterebbe sulla base della riforma prospettata dal d.d.l. n. 1429, e che qui si abbrevierà, per comodità, con la formula “cost.rif.”). Dall'altro lato, poi, al Senato delle Autonomie vengono riconosciute essenzialmente tre sole forme di intervento nel procedimento legislativo ordinario, tutte in vero piuttosto blande e scarsamente incisive.

In primo luogo, il Senato potrà formulare una sorta di iniziativa legislativa “assembleare” dagli effetti poco stringenti sul determinarsi dell'operato della Camera, in quanto il Senato avrà la possibilità di chiedere - però con delibera a maggioranza assoluta - che la Camera dei deputati esamini un determinato progetto di legge, essendo quest'ultima poi soltanto obbligata ad esaminare entro i successivi sei mesi il progetto senatoriale, “pronunciandosi” in qualunque forma – e dunque respingendolo anche con un semplice voto sulla pregiudizialità o di non passaggio agli articoli - e con qualunque maggioranza (art. 71, comma 2, cost.rif.).

In secondo luogo, il Senato delle Autonomie disporrà di un assai tenue diritto di richiamo, in quanto avrà sì la possibilità di esaminare, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, i testi di legge già approvati dalla Camera, ma potendo soltanto proporre alcune “modifiche” del testo e per di più entro termini assai ristretti (solo trenta giorni), spettando sempre alla Camera pronunciarsi in via definitiva su queste proposte di modifica senza particolari obblighi di maggioranza (art. 70, comma 3, cost.rif.). Si fa parziale eccezione, richiedendosi la maggioranza assoluta peraltro nella sola votazione finale da parte della Camera dei deputati, solo qualora quest'ultima non intenda conformarsi alle proposte di modifiche formulate dal Senato sulle leggi relative ad alcune materie attinenti a interessi localizzati (art. 70, comma 4, cost.rif.).

In terzo luogo, infine, il nuovo Senato interverrà sempre sui disegni di legge di bilancio già approvati dalla Camera, ma si tratterà di un intervento particolarmente circoscritto nelle forme e nelle modalità: seppure obbligatorio (e dunque senza la necessità della preventiva richiesta di un terzo dei componenti), si dovrà svolgere entro termini dimezzati rispetto a quelli ordinari (quindici giorni), e con l'ulteriore limite che le modifiche dovranno essere proposte dal Senato almeno a maggioranza assoluta (art. 70, comma 5, cost.rif.), seppure con la stessa maggioranza potranno essere rifiutate dalla Camera dei deputati.

Insomma, fatte salve le leggi di revisione costituzionale, il Senato delle autonomie avrà un ruolo complessivamente defilato e praticamente subordinato alla Camera dei deputati nell'esercizio della funzione legislativa, pure nelle materie in cui il Senato dovrebbe essere più direttamente coinvolto, quelle cioè attinenti agli interessi delle stesse istituzioni territoriali di cui esso sarebbe, secondo la relazione governativa, il vero ed effettivo "rappresentante" a livello nazionale. La natura del Senato delle Autonomie, secondo la relazione governativa, sarebbe quella di "organo rappresentativo delle istituzioni territoriali complessivamente intese, piuttosto che come espressione dei singoli governi locali". A ben vedere, però, tale rappresentanza istituzionale sfuma nel sistema prefigurato dal d.d.l. n. 1429 a mera appendice rispetto alla "rappresentanza nazionale" che sarà riservata ai soli deputati (art. 55, secondo comma, cost.rif.).

Del resto, non si può certo affermare che in Italia la vera fonte della lentezza del procedimento legislativo, e più in generale, del processo di elaborazione e di approvazione delle decisioni pubbliche fondamentali per l'intera collettività, e dunque la causa essenziale delle inefficienze e debolezze politico-istituzionali che pure sono doviziosamente e con attenzione segnalate nella relazione governativa al d.d.l. costituzionale n. 1429, risieda nel doppio passaggio delle leggi nelle due Assemblee parlamentari, nella pari partecipazione di queste ultime alle decisioni essenziali per il Paese, e nell'attribuzione della rappresentanza della Nazione ai componenti di entrambe le Assemblee.

Chi sostenesse una tale tesi, infatti, non terrebbe conto del fatto che molto raramente, in presenza di una decisa e concorde volontà politica all'interno della maggioranza governativa, il duplice esame parlamentare delle leggi si sia dimostrato come un ostacolo insormontabile ovvero un inutile rallentamento per l'assunzione delle scelte politiche fondamentali per l'Italia. Il vero problema non è stato il presunto carattere intrinsecamente disfunzionale del nostro bicameralismo paritario e perfetto, ma, ben diversamente, la possibilità - che si è resa sempre più evidente nell'ultimo ventennio - di una differente rappresentazione delle forze politiche nei due rami del Parlamento. E ciò essenzialmente a causa delle modifiche introdotte

a partire dagli anni Novanta nei rispettivi sistemi elettorali. L'ostacolo che talora è stato rappresentato dal Senato rispetto alla permanenza in carica dell'esecutivo, dunque, è divenuto un problema istituzionale allorché si è deciso, prima, il passaggio al sistema elettorale maggioritario con i collegi uninominali – sistema che, di per sé, non può strutturalmente assicurare lo stesso esito in due Assemblee per le quali sono costituzionalmente diversi i requisiti di elettorato attivo e passivo – per di più con due differenti meccanismi di “scorporo” dei voti ottenuti nella competizione per i collegi uninominali in relazione all'attribuzione della residua quota di seggi secondo il principio proporzionale. E poi, dal 2005, si sono introdotti due sistemi elettorali ispirati ai medesimi principi, ma aventi differenti soglie di sbarramento e diverse modalità di attribuzione del cosiddetto premio di maggioranza, che, come noto, è stato previsto a livello nazionale per la Camera, e a livello regionale per il Senato (sulla connessione tra forma di governo e sistema elettorale, e sugli esiti in termini di instabilità, frammentazione partitica e differenziazione tra le due Assemblee parlamentari, che si sono determinati in seguito alle riforme elettorali prodottesi dagli anni Novanta in poi, si veda V. Lippolis, *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale*, in www.federalismi.it, 5/2014, in specie p. 2 ss.).

Non si può escludere, allora, che vi sia stata una concorde e latente volontà di favorire la costituzione di Assemblee parlamentari diversamente composte, soprattutto nel timore che, con l'avvio del cosiddetto bipolarismo determinato dalle nuove leggi elettorali, si potesse dar luogo a una maggioranza parlamentare - e conseguentemente governativa - “toti-potente”. Consapevolmente o meno, in ogni caso, si è dato luogo a un assetto istituzionale intrinsecamente destinato a fornire un sostegno parlamentare debole, o comunque non difficilmente contrastabile, all'esecutivo. Certo è che la responsabilità di tutto ciò non è imputabile alla Costituzione vigente, quanto, primariamente, alla distonia tra l'assetto costituzionale della vigente forma di governo – cui si collegano numerosi meccanismi istituzionali, da quelli relativi ai regolamenti parlamentari alle modalità di disciplina e di finanziamento dei partiti politici - e le leggi elettorali che sono state approvate dopo l'eclissi del sistema fondato sull'equilibrio dei rapporti di forza tra i partiti reciprocamente garantiti dall'applicazione del criterio proporzionale, e, conseguentemente, dal consenso pressoché equivalente che questi ultimi riuscivano ad ottenere nell'elezione di entrambe le Camere.

E' senz'altro vero, come si dice nella relazione governativa al d.d.l. n. 1429, che le molteplici inefficienze dimostratesi nel concreto funzionamento del nostro assetto politico-istituzionale non si possono risolvere con il fatto che “l'Italia si è affidata, da una parte, alle presunte virtù taumaturgiche della legge elettorale, dall'altra proprio a quegli adattamenti spontanei del

sistema istituzionale che oggi mostrano con evidenza tutti i loro limiti”. Ma è altrettanto evidente il fatto che le leggi elettorali succedutesi dagli anni Novanta non siano state innestate correttamente nel vigente ordinamento costituzionale. Al contrario, si è ricorsi a meccanismi spuri - cioè, non solo differenziati per le due Assemblee, ma anche connotati da logiche rappresentative diverse, se non contrapposte – e, per di più, costituzionalmente ambigui. Si pensi, ad esempio, al difficile rapporto determinatosi nella prassi tra l’indicazione del “capo della coalizione” che è stata prevista dalla disciplina elettorale, e la tuttora vigente disposizione costituzionale che attribuisce al Capo dello Stato l’esclusiva prerogativa della nomina del Presidente del Consiglio.

Anche non volendo accogliere tali osservazioni, quale sarebbe la posizione del nuovo Senato nella Costituzione riformata? Secondo la ricordata relazione governativa, la prospettiva accolta nel d.d.l. costituzionale n. 1429 sarebbe quella di configurare il Senato delle Autonomie come organo “al contempo di raccordo tra lo Stato e il complesso delle Autonomie e di garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale”.

A ben vedere, tuttavia, il ruolo di “raccordo” tra le Autonomie complessivamente intese e lo Stato, che potrebbe essere concretamente esercitato dai rappresentanti delle istituzioni territoriali presenti nel Senato delle Autonomie, sarebbe ben scarso, se non praticamente ininfluente, fatte salve, come già detto, le leggi di revisione costituzionale. Il Senato delle autonomie avrebbe compiti e funzioni soltanto alla lontana definibili di “garanzia”. Essi, in breve, si tradurranno nella conservata compartecipazione del Senato all’elezione di organi di garanzia politica (il Capo dello Stato), istituzionale (il C.S.M.) o costituzionale (la Corte costituzionale), e nell’attribuzione del nuovo compito, già spettante alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, di esprimere il parere non vincolante sugli atti di scioglimento o di rimozione degli organi rappresentativi delle Regioni (cfr. art. 126, primo comma, cost.rif.). Circa poi gli “ampi poteri di interlocuzione con il Governo”, di cui parla la relazione governativa in relazione alla possibilità – di cui il Senato delle Autonomie continuerebbe ad usufruire - di convocare i componenti del Governo per farli “assistere alle loro sedute” (cfr. art. 64 cost.rif. che riformula l’attuale art. 64 Cost. soltanto eliminando l’inciso relativo ai Ministri non componenti delle Camere, cioè la frase “anche se non fanno parte delle Camere”), non sembra davvero uno strumento che possa caratterizzare l’organo nel predetto senso della funzione di “garanzia”, ma l’indispensabile sanzione dell’ordinario rapporto di collaborazione che deve esservi tra un ramo del Parlamento e l’esecutivo.

In assenza di altri efficaci strumenti di intervento e di azione a fini di “garanzia” di interessi costituzionalmente rilevanti, i predetti e circoscritti compiti, elettivi e consultivo, ben

difficilmente possono considerarsi espressione di un significativo ruolo di controllo e di bilanciamento, tale da collocare il nuovo Senato delle Autonomie tra i soggetti capaci di attivare effettivi strumenti di *checks and balances* all'interno degli organi costituzionali.

Ciò riguarda anche il Presidente della nuova Assemblea senatoriale: al Presidente del Senato delle Autonomie, infatti, viene sottratta la posizione di seconda carica dello Stato, non essendo più il supplente del Capo dello Stato, funzione che sarà invece assunta dal Presidente della Camera dei deputati (in base all'art. 86, primo comma, cost.rif.). Peraltro, si verrà così a concentrare nella stessa persona il compito di sostituire il Capo dello Stato in caso di impedimento e quello di convocare le Assemblee parlamentari per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica (dato che il d.d. n. 1429 non modifica il vigente art. 85, secondo comma, Cost.), con qualche possibile rischio di esercizio abusivo nell'intrecciarsi di tali delicate competenze. Forse, un ripensamento su tali aspetti potrebbe essere opportuno. Ed ancora viene tolta al Presidente del Senato delle Autonomie anche la funzione di essere ascoltato dal Presidente della Repubblica in occasione dello scioglimento anticipato (cfr. art. 88, primo comma, cost.rif.), forse in considerazione del solo fatto che quest'ultimo sarà limitato alla Camera, anche se la relazione governativa non sembra esprimersi sul punto. Ma tale novità andrebbe attentamente considerata, anche perché la presenza di un ulteriore parere in caso di scioglimento anticipato della sola Camera rimasta elettiva, cioè quella costituita dai deputati, non potrebbe in alcun modo né ledere l'autonomia decisionale del Capo dello Stato, né recare danno alla reciproca indipendenza tra le due Assemblee parlamentari. In mancanza di un qualsivoglia ruolo istituzionale avente rilevanza esterna, il Presidente del Senato delle Autonomie apparirà come una figura tutta proiettata all'interno dei lavori della sua Assemblea, e dunque strutturalmente deprivata di quelle capacità di "raccordo" tra Stato e istituzioni territoriali che pure il d.d.l. n. 1429 vorrebbe disegnare.

Tra l'altro, al nuovo Senato delle Autonomie sarebbero precluse modalità rilevanti di autonomo esercizio della funzione di vigilanza sul corretto svolgimento dell'operato degli altri pubblici poteri, in quanto il d.d.l. n. 1429 precluderà al nuovo Senato la possibilità di istituire Commissioni di inchiesta (cfr. art. 82, comma 1, cost.rif.). Nella relazione governativa, commentando questo aspetto e ricordando quando previsto nel d.d.l. in relazione al procedimento legislativo, non si nega che il Senato delle Autonomie possa svolgere attività conoscitive. Tuttavia, come noto, queste ultime sono attività aventi scopo meramente acquisitivo di informazioni e non potranno assumere quel carattere cogente che è invece proprio delle indagini esercitabili dai deputati della Camera nell'ambito delle inchieste parlamentari istituite "con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria" ai

sensi dell'art. 82 Cost. Tanto più che, come adesso ricordato, secondo il d.d.l. n. 1429 le predette attività conoscitive del Senato delle Autonomie saranno svolte all'interno dei soli procedimenti legislativi già incardinati presso la Camera dei deputati, ovvero dovranno riguardare la formulazione "di osservazioni" soltanto "su atti o documenti all'esame della Camera" (cfr. art. 70, u.c., cost.rif.).

Parimenti, il d.d.l. n. 1429 sottrae al Senato delle Autonomie scelte fondamentali per il Paese tutto, come, ad esempio, la deliberazione dello stato di guerra (cfr. art. 78, cost.rif.), potendosi consequenzialmente ritenere, in via interpretativa, che al nuovo Senato non spetterà più quella competenza, che attualmente è paritariamente esercitata da entrambe le Assemblee, di indirizzo e di controllo sulla politica governativa in materia militare e sulla sicurezza avente proiezione esterna. E ancora su quest'ultimo versante, le disposizioni che attribuiscono esplicitamente alla Camera dei deputati la specifica attribuzione della competenza legislativa circa l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (cfr. art. 80, cost.rif.), così come per concedere l'amnistia ed indulto (cfr. art. 79, primo comma, cost.rif.), e per delegare al Governo l'esercizio della funzione legislativa (cfr. art. 77, comma 1, cost.rif.), sembrano comportare che anche in questi ulteriori tre ambiti sussista un'espressa deroga rispetto al nuovo procedimento legislativo ordinario previsto dal d.d.l. n. 1429. Sicché ne consegue che il Senato delle Autonomie non potrà in alcun modo intervenire e tanto meno proporre modifiche né sui provvedimenti legislativi di clemenza, né su quelli relativi al diritto internazionale pattizio, né su quelli di delegazione legislativa, come invece sarà consentito in via ordinaria su tutti i progetti di legge (ai sensi dell'art. 70, comma 3, cost.rif.).

Questa interpretazione appare confermata anche dall'opposta soluzione adottata nel d.d.l. n. 1429 in relazione al procedimento di conversione in legge, ove, in presenza di una similare esplicita riserva di competenza a favore della Camera dei deputati (cfr. art. 77, secondo comma, cost. rif.), è stata invece prevista una specifica disciplina per l'intervento del nuovo Senato ai fini del richiamo del testo legislativo e dell'approvazione di eventuali proposte di modifiche (c. art. 77, u.c., cost.rif.). Nella relazione governativa vi sono alcune stringate precisazioni in merito, che sembrano deporre per l'esclusiva competenza della Camera dei deputati che escluderebbe il possibile intervento del Senato delle Autonomie in tutte le predette tipologie di leggi – cioè per la deliberazione dello stato di guerra (là dove vi si proceda mediante legge), delegazione legislativa, l'amnistia e per l'indulto, e per i trattati internazionali –, che peraltro, va aggiunto, non appaiono tra loro omogenee, ma sono distinte per natura, finalità ed oggetto. Una specifica precisazione su questo aspetto procedimentale di non poco conto per il ruolo del Senato delle Autonomie, sarebbe opportuna nel rinnovato

testo costituzionale, al fine di evitare ambiguità che potrebbero dar luogo a contrasti applicativi, tanto più che, per esempio, se l'interpretazione restrittiva qui prospettata fosse corretta, si potrebbe ritenere che l'inserzione di una norma di delegazione sarebbe sufficiente per modificare il procedimento legislativo ordinario su qualsivoglia atto di iniziativa legislativa e per impedire al Senato delle Autonomie ogni facoltà di intervento. Probabilmente, considerato il limitato onere procedimentale che scaturirà in via ordinaria dall'intervento facoltativo del Senato delle Autonomie, e tenuto conto del contributo che quest'ultimo potrebbe apportare in termini di perfezionamento delle decisioni già assunte dalla Camera, si potrebbero sopprimere tali deroghe senza che ne conseguano effetti svantaggiosi di un qualche rilievo.

In definitiva, tutto ciò premesso, con il d.d.l. n. 1429 si passerebbe dal vigente bicameralismo paritario e perfetto ad un bicameralismo fortemente sbilanciato a favore della Camera dei deputati ed in cui sarebbe particolarmente sfuocato il ruolo della seconda Camera. Quest'ultima rivestirebbe una posizione alquanto indefinita: non sarebbe un'Assemblea di riflessione, potendosi attivare al massimo per posticipare soltanto di un mese l'affermazione della volontà preponderante della Camera dei deputati; non si presenterebbe come una Camera di ponderazione in ragione della diversa età dei componenti, perché il d.d.l. n. 1429 prevede l'abrogazione dall'art. 58 Cost., e dunque degli specifici limiti di elettorato attivo e passivo ivi previsti per l'attuale Senato (cfr. art. 32, comma 2, del d.d.l.); non si tratterebbe di un organo dotato di effettivi poteri di garanzia rispetto alla tutela di specifici interessi costituzionalmente rilevanti; e, infine, non darebbe luogo ad una sede nazionale dedicata in modo pieno e completo alla rappresentanza di tutte le istituzioni territoriali costituzionalmente previste. Non si comprende, infatti, per quale motivo in questo ramo del Parlamento sarebbero presenti soltanto i rappresentanti delle Regioni e dei Comuni, ma sarebbero esclusi i rappresentanti di altri enti territoriali garantiti direttamente dalla Costituzione, anche nella versione rinnovata ai sensi del presente d.d.l. n. 1429, ovvero le Città metropolitane, Roma Capitale e pure quegli "enti di area vasta" che, per così dire, risorgono in un'apposita disposizione relativa alle competenze legislative dello Stato (cfr. art. 117, secondo comma lett. p, cost.rif.), pur a seguito dell'integrale soppressione delle Province. Nella relazione governativa si sostiene che si intenderebbe rendere il nuovo Senato "sede di rappresentanza di tutta la sfera delle autonomie"; se si vuole dare a queste parole un senso coerente con il loro significato, occorrerebbe pertanto procedere ad un'opportuna integrazione degli enti territoriali rappresentati nel Senato delle Autonomie.

D'altro canto, appare in contraddizione anche con questa esplicita premessa posta dalla relazione governativa il fatto che si sia voluto mantenere all'interno del Senato delle Autonomie non solo gli ex-Presidenti della Repubblica (dato che l'art. 59, comma 1, Cost. non è stato modificato dal d.d.l. n. 1429), ma anche i senatori nominati dal Capo dello Stato, i quali sono previsti in numero assai più elevato rispetto ad oggi (ventuno e non più cinque), seppure con un mandato settennale e non più a vita (cfr. art. 57, comma 4, cost.rif.). Nella relazione governativa le ragioni di tali disposizioni appaiono piuttosto vaghe: si richiama il fatto che nella composizione dell'organo con la presenza dei senatori nominati si rifletterebbero "talune di queste funzioni di garanzia e di equilibrio del sistema", e si aggiunge che il nuovo ed incrementato numero "non simbolico" dei senatori nominati dovrebbe "sottolineare i connotati di garanzia" del nuovo Senato, che si proietterebbe "al di là della rappresentanza delle istituzioni territoriali e delle logiche di schieramento politico". Una spiegazione alquanto incerta e che non sembra sufficiente per giustificare la debolezza di un innesto che risulta incongruente non solo con il nome dell'organo – aspetto formale, ma sempre giuridicamente rilevante –, ma anche con quella posizione essenziale che secondo la relazione governativa il nuovo Senato dovrebbe assumere, cioè costituire il suddetto elemento di "raccordo" tra lo Stato e le Autonomie tutte. La stessa durata settennale del mandato dei senatori nominati dal Presidente della Repubblica, pariordinata a quella dello stesso Capo dello Stato, renderebbe poi ancor più verosimile la formazione di un vero e proprio gruppo senatoriale di ispirazione presidenziale, il che snaturerebbe ulteriormente un potere di nomina già sottoposto a forti critiche laddove si è provveduto a "pacchetti" di nomine considerate, a torto o a ragione, omogenee dal punto di vista dell'orientamento politico.

3. La nuova disciplina del decreto-legge e il voto bloccato a data certa: uno scambio davvero alla pari?

Un aspetto di particolare rilevanza del progetto predisposto con il d.d.l. n. 1429, è quello relativo alla meritevole delimitazione della decretazione d'urgenza mediante una specifica indicazione di alcuni dettagliati limiti di contenuto, così aggravando le condizioni costituzionalmente richieste, sinora limitate ai noti presupposti di straordinarietà, necessità ed urgenza. Tuttavia, alla riconfigurazione della disciplina costituzionale della decretazione d'urgenza con l'apposizione di ulteriori limiti all'intervento legislativo del Governo, si accompagna l'introduzione del voto bloccato che garantirà al Governo medesimo la votazione a data fissa delle sue proposte legislative senza possibilità di emendamenti, e per di più con un termine che ordinariamente sarà equivalente a quello di scadenza del procedimento di

conversione o addirittura inferiore (sessanta giorni dal momento della richiesta, ovvero “un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia; cfr. art. 72, comma 6, cost.rif.). Questa doppia innovazione, a ben vedere, sembra rappresentare una sorta di scambio a somma zero, anche se, come vedremo subito, con qualche vantaggio in più per il Governo. Nella stessa relazione governativa si fa cenno ad una “corrispondente compensazione”; forse si potrebbe anche parlare di singolare esempio di trasformismo costituzionale.

Quale sostanziale mutamento deriverebbe, infatti, da queste due innovazioni costituzionali, che si presenterebbero come una forma di reciproca cessione funzionale tra il Governo e il Parlamento, rispetto a quanto avviene oggi? I limiti alla decretazione d’urgenza che si vorrebbero inserire nella Costituzione, tra l’altro, richiamano per lo più quelli già indicati dalla legge n. 400 del 1988, e che sono stati recentemente impiegati dalla Corte costituzionale nel suo sindacato (fatta eccezione per quelli relativi ai limiti all’emendabilità dei decreti-legge, che, secondo la relazione governativa, non sarebbero stati inseriti perché già applicati dalla Corte costituzionale o comunque disciplinabili con modifiche regolamentari, motivazioni che tuttavia non appaiono pienamente convincenti) e cui anche il Capo dello Stato si appella da qualche tempo con una qualche incisività.

In definitiva, il ricorso alla corsia preferenziale con voto bloccato a data fissa sarebbe la sostanziale ratifica costituzionale di quel percorso che è usualmente impiegato per gli stessi decreti legge quando si incontrano gravi difficoltà nel procedimento di conversione in legge, cioè il contemporaneo ricorso – deprecato quando si è all’opposizione, ma praticato quando si è al governo del Paese - al maxi-emendamento e alla questione di fiducia. E’ noto, infatti, che la realtà si presenta assai simile a quanto già dagli anni Settanta si era autorevolmente rilevato, definendo i decreti-legge come una sorta di iniziativa legislativa “rafforzata” del Governo, con immediata operatività e rapido percorso parlamentare (così A. Predieri, *Il Governo colegislatore*, in F. Cazzola – A. Predieri – G. Priulla, *Il decreto-legge fra Governo e Parlamento*, Milano, 1975, XX), ovvero una “anomala proposta che il Governo sottopone alle Camere, sia pure per darle immediata esecuzione” (così L. Paladin, *Gli atti con forza di legge nelle presenti esperienze costituzionali*, in *Giur.cost.*, 1974, 1525). E sempre più diffusamente, ormai, l’esperienza dimostra che i decreti-legge non vengono neppure applicati dagli stessi destinatari in attesa del testo definitivo risultante dalla conversione in legge e spesso frutto del maxi-emendamento finale.

Il risultato complessivo delle due novità prefigurate dal d.d.l. n. 1429, in termini di rapporti di forza nel procedimento legislativo tra il Governo, come soggetto effettivamente decidente,

e il Parlamento (*rectius*, la Camera dei deputati), che agisce per lo più di rimessa, non cambierebbe di molto, salvo il fatto che vi sarebbe un ulteriore vantaggio per il Governo, e cioè che quest'ultimo, utilizzando la corsia preferenziale a data certa e voto bloccato, non correrà più quel rischio "esistenziale" che oggi è insito nella questione di fiducia posta al momento del voto finale sulla conversione in legge. Per di più, in relazione ai decreti-legge vi è un'ulteriore innovazione che può essere considerata sempre a favore del Governo, anche se a prima vista riguarda il Capo dello Stato, cioè quella disposizione che incrementa di trenta giorni i termini di conversione nel caso in cui il Capo dello Stato rinvii la legge di conversione alla Camera (così secondo l'art. 74, secondo comma, cost. rif.). Se da un lato il Presidente della Repubblica avrebbe minori resistenze nel rinviare la legge di conversione, dall'altro lato, e nello stesso tempo, il Governo disporrebbe di un congruo tempo aggiuntivo per ottenere la conversione del decreto-legge.

In definitiva, l'eliminazione del bicameralismo paritario e il rafforzamento della posizione del Governo in seno al procedimento legislativo ordinario – parzialmente "compensato" dall'esplicitazione dei limiti sulla decretazione d'urgenza, peraltro già applicati in via di prassi – dovrebbe far riflettere sugli esiti dello squilibrio che potrebbe derivare dall'applicazione di tale riforma costituzionale, soprattutto in connessione ad un quadro partitico ormai assai sfrangiato. Nell'assetto delineato dal d.d.l. n. 1429 la definizione del contenuto della legge elettorale per la Camera dei deputati diventerà il vero punto di snodo del sistema. Ciò considerato, la scelta compiuta nel 1947 di non costituzionalizzare i principi essenziali delle leggi elettorali – e che era collegata ad un apparato istituzionale molto ricco di meccanismi interni di bilanciamento – dovrebbe essere seriamente riconsiderata. In assenza di una legge elettorale condivisa, il patto costituzionale di reciproca legittimazione tra le forze politiche in competizione potrebbe irreparabilmente rompersi con danni gravi per la stessa democrazia costituzionale. Qualche disposizione costituzionale che garantisca le posizioni espresse dalle forze di opposizioni presenti nella Camera dei deputati, poi, dovrebbe essere opportunamente prevista. Su questo fronte qualcosa insegna anche l'esperienza degli ordinamenti stranieri ove i sistemi elettorali consentono, di norma, una consistente rappresentanza parlamentare alle forze di maggioranza, e dove nel contempo vi sono strumenti e mezzi – previsti nei testi costituzionali, nelle leggi o nei regolamenti parlamentari - che assicurano la speditezza del percorso legislativo ai provvedimenti di iniziativa governativa. Basti ricordare, a questo proposito, quella tendenza ad assicurare ovvero anche ad incrementare le garanzie predisposte a favore delle minoranze parlamentari, che si è manifestata nella revisione costituzionale del 2008 in Francia (si vedano sul punto le riflessioni di A.M. Le Pourhiet, *La Constitution de*

1958 et la révision de 2008, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Quaderno 2008 de *Il Filangieri*, in specie p. 43 ss.). Può allora utilmente pensarsi, in particolare, all'introduzione del ricorso diretto delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale, quale strumento di contrappeso nell'ambito di una forma di governo parlamentare con un bicameralismo fortemente differenziato.

4. Le competenze legislative tra Stato e Regioni: un quadro in chiaroscuro.

Anche sul versante della ridefinizione delle competenze legislative tra Stato e Regione, il progetto governativo promette novità di un certo peso, seppure, come vedremo, non del tutto coerenti con gli intenti propostisi. In via generale, l'intento di semplificazione e di riordino delle materie di competenze legislative, soprattutto nel senso dello spostamento di ambiti chiaramente di interesse unitario a favore dello Stato, è senz'altro condivisibile rispetto al quadro assai disordinato che è scaturito dalla riforma del 2001.

Tuttavia, è un fatto noto che il quadro delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni sia ormai stato abbondantemente riletto in senso favorevole allo Stato, alla luce di una giurisprudenza costituzionale che, valorizzando la presenza degli interessi di carattere unitario, ha largamente consentito allo Stato l'intervento in numerosi ambiti che apparivano destinati, almeno restando alla lettera della Costituzione riformata nel 2001, alla sola competenza delle Regioni. Insomma, in questo decennio si è assistito a un processo di consolidamento delle competenze legislative statali che, per quanto laborioso e per molti aspetti conflittuale, ha fatto emergere una consapevolezza "nazionale" su molte delle tematiche che l'affrettata riforma del 2001 aveva presuntivamente riservato alla competenza concorrente o residuale delle Regioni.

In tale contesto, se la riappropriazione statale di alcune materie di competenza esclusiva può positivamente ridurre la conflittualità tra i diversi livelli istituzionali innanzi alla Corte costituzionale, così comprimendo quegli spazi di ampia discrezionalità che quest'ultima ha necessariamente acquisito in ragione delle non poche imprecisioni e sovrapposizioni presenti nel quadro definitorio presente nel testo del 2001, l'esito opposto potrà invece essere determinato dall'introduzione dell'innovativa clausola di supremazia a favore della legge dello Stato nelle "materie o funzioni di competenza regionale". Tale clausola, va aggiunto, sarà azionabile su richiesta del Governo qualora "lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale" (art. 117, comma 4, cost.rif.). Le prime due condizioni, relative a una finalità essenzialmente protettiva di elementi essenziali

dell'ordinamento costituzionale, sono già presenti nella Costituzione in relazione al potere sostitutivo del Governo previsto dall'art. 120 Cost., anche se, va aggiunto, non sono state ancora sufficientemente sperimentate nella giurisprudenza costituzionale. La terza condizione, che si riferisce ad una ben diversa finalità avente invece carattere prettamente programmatico o riformatore, riprende un limite generale delle competenze legislative regionali che, presente negli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, prima della riforma del 2001 era considerato applicabile anche alle Regioni di diritto comune, mentre, dopo il 2001, è rimasto vigente solo per le Regioni ad autonomia speciale, fatte salve le complesse vicende che scaturiscono dall'applicazione della cosiddetta clausola di "maggior favore" che è prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

E' ragionevole presumere che l'applicazione di questi parametri, diversi per natura ma posti a fondamento del medesimo meccanismo di intervento statale in ambiti che dovrebbero spettare in via di principio alla competenza legislativa delle Regioni, potrebbe innescare un contenzioso costituzionale piuttosto consistente, così vanificando quel necessario obiettivo di deflazione dei giudizi in via principale, che recentemente è stato sottolineato anche nell'ultima relazione annuale del Presidente della Corte costituzionale, Gaetano Silvestri, sulla giurisprudenza costituzionale. Si tratterebbe, tra l'altro, di un intervento che consentirà allo Stato di agire legislativamente soltanto per l'occasione, o si determinerà un duraturo spostamento della competenza sino all'espressa rinuncia con una successiva legge statale? Forse, prendendo anche spunto da quanto avvenuto in Germania in ordine alla sindacabilità della clausola di "necessità" in sede di giurisdizione costituzionale, potrebbero essere perfezionati e opportunamente integrati i due presupposti relativi al versante della tutela a fini unitari, mentre sarebbe preferibile abbandonare il ricorso al terzo parametro, quello cioè relativo all'intento programmatico, in quanto si aprirebbe il varco ad una sin troppo flessibile auto-qualificazione legislativa che, a sua volta, obbligherebbe la Corte costituzionale a individuare di volta in volta in modo pressoché discrezionale un non facile punto di equilibrio.

Insomma, il quadro complessivo che risulta dal progetto di riforma in ordine alle competenze legislative, presenta aspetti problematici che andrebbero affrontati con ulteriore approfondimento. Infatti, se da un verso si procede alla totale soppressione della previgente competenza concorrente, senza sostituire quest'ultima con l'esplicitazione di un'altra forma di ripartizione della funzione legislativa tra Stato e Regione nei medesimi ambiti di intervento, per altro verso risulta contraddittorio il fatto che alcune materie di competenza statale rimangano definite – o siano innovativamente definite nello stesso progetto di riforma – in

relazione ai soli “principi generali”, così producendosi in concreto quella sovrapposizione funzionale che in linea di principio si intenderebbe evitare. A questo proposito, poi, si introduce anche una formula di salvaguardia a favore della competenza legislativa regionale in relazione ad alcuni settori di interesse “funzionale”, sicché ne deriverebbe egualmente l’ulteriore presenza di leggi regionali distinte in senso orizzontale rispetto alla legge statale. Nella relazione governativa si afferma che l’elencazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato per “materie e funzioni” – così come per le Regioni in relazione agli ambiti che sarebbero di “particolare riferimento” per queste ultime - darebbe maggiore “flessibilità” al sistema, che dunque sarebbe sottratto alla “logica di contabilità delle competenze”, anche considerato il ruolo attribuito al Senato delle Autonomie. Queste affermazioni, anche considerato quanto già detto circa il ruolo assai debole del nuovo Senato, peccano forse di ottimismo e soprattutto, dietro il flessibile sommarsi delle “materie” indicate in modo oggettuale e delle “funzioni” considerate come ambiti di intervento legislativo collegati al perseguimento di determinati interessi, sembra dissimularsi l’assenza di una soluzione definitiva sul problema in questione. Tra l’altro, non può non rilevarsi che la funzione è sempre la stessa, quella legislativa, e che la presenza di tale espressione all’interno del rinnovato art. 117 potrebbe arrecare qualche aggiuntivo elemento di confusione. Inoltre, non può negarsi che la concentrazione delle competenze legislative nello Stato – e per di più nell’ambito di un meccanismo procedurale che privilegerà sempre la Camera dei deputati – dovrebbe inevitabilmente condurre ad un forte incremento quantitativo nell’attività di produzione delle leggi statali, con conseguenti problemi, ad esempio, nel rispetto dei vincoli temporali imposti dal recepimento delle normative europee.

Soprattutto, la prospettiva della concentrazione della legge nelle mani dello Stato, ed essenzialmente nella Camera dei deputati, appare incoerente con la nuova composizione del Senato come Assemblea “delle Autonomie” cui si intende dare luogo. In vero, delle due l’una: se davvero si intende riportare le Regioni ad assumere uno spazio istituzionale – con riferimento sia alle funzioni legislative che a quelle regolamentari ed amministrative - ancor più ridotto rispetto a quello preesistente al 2001, non si comprende allora la ragione che dovrebbe condurre alla creazione di un’Assemblea parlamentare con una forte componente regionale. La tutela di quali interessi costituzionalmente riconducibili alla sfera regionale potrebbe ormai giustificare nell’ambito del nuovo Senato una consistente presenza di rappresentanti delle Regioni che sarebbero ormai private di fondamentali ambiti di competenza legislativa e regolamentare, e conseguentemente di autonomia politica?

5. La forma di governo e altre riforme mancate.

Soprattutto, nel progetto costituzionale mancano, come si diceva all'inizio, spunti innovativi in relazione ad alcuni temi che possono viceversa essere considerati essenziali per il corretto funzionamento delle nostre istituzioni democratiche. Innanzitutto, la forma di governo – eccezion fatta per il mutato ruolo del Senato che, come si è detto, sarebbe privato non solo del rapporto di fiducia, ma di altre rilevanti funzioni e competenze, non potendo così concorrere a decisioni fondamentali per la collettività nazionale - rimarrebbe per lo più immutata. Questo aspetto può considerarsi, a nostro avviso, deludente. A tacer d'altro, la storia repubblicana, l'esperienza comparata e il processo di integrazione europea, reclamano un qualche intervento sulla vigente forma di governo. Nella relazione governativa si fa cenno ad alcuni di questi temi, mentre è assente l'attenta considerazione delle Costituzioni degli altri ordinamenti a noi vicini, quasi a voler esprimere la volontà di operare, anche nella riforma della Costituzione così come in quella elettorale, secondo uno schema propriamente "italiano", cioè del tutto distinto ed atipico rispetto alle altre esperienze ordinamentali.

In questa sede non si intendono riprendere le tante e diverse proposte che sul punto sono state sostenute da più parti, ma è certo che non dare nessuna risposta in tema di revisione della forma di governo significa attestarsi lungo il sempre più evidente declino delle istituzioni italiane nel confronto con le altre democrazie occidentali. Nel progetto di riforma non vi è un minimo accenno innovativo sul procedimento di nomina del Governo, né sulle competenze o sulla posizione del Presidente del Consiglio, né sui rapporti tra quest'ultimo e il Capo dello Stato, né sui rapporti con le Assemblee parlamentari (fatto salvo il venir meno del rapporto di fiducia con il Senato). In questo quadro la cancellazione del CNEL, che costituisce senz'altro uno dei punti innovativi più apprezzati dall'opinione pubblica, non sembra apportare particolari novità.

Insomma, con il d.d.l. n. 1429 si intendono modificare decine di articoli della Costituzione, ma nulla si intende dire sugli elementi essenziali che connotano i rapporti tra gli organi di indirizzo politico. Che tutto o almeno qualcosa possa favorevolmente risolversi per il nostro ordinamento o per lo meno avviarsi ad una positiva evoluzione con la sola trasformazione del Senato in un'Assemblea dai tratti assai compositi e dalle funzioni piuttosto evanescenti, e con il venir meno del rapporto fiduciario tra il Governo ed il Senato medesimo, è ulteriore indizio di quell'ottimismo riformatore di cui è impregnato il progetto in esame. Insomma, che il Senato diventi il "capro espiatorio" di una buona parte delle disfunzioni del nostro ordinamento costituzionale, è una tesi non facilmente accettabile non solo da parte di chi ne ha conosciuto l'effettiva attività svolta nell'esperienza repubblicana, ma anche da parte di chi

teme che una confusa e immotivata “trasfigurazione” di tale Assemblea possa comportare più danni e pericoli dei presunti benefici che, per lo più sul versante della mera velocità del processo decisionale, si intendono ottenere. Lo stesso appellarsi alla questione dei costi, poi, per sostenere la necessità di giungere a un Senato non eletto in via diretta, risulta un argomento venato da populismo e piuttosto povero dal punto di vista dei principi di ordine costituzionale.

Così, ad esempio, nel progetto governativo nulla si dice sul *referendum* abrogativo, la cui disciplina, a parere dei più, avrebbe bisogno di essere aggiornata, soprattutto al fine di definire con una qualche maggiore chiarezza i limiti di ammissibilità, assoggettati ad una giurisprudenza costituzionale alquanto flessibile, e per assicurare effettiva stabilità ed efficacia vincolante all’esito delle consultazioni popolari rispetto alla successive decisioni del legislatore. E nulla ancora si dice innovativamente sul processo di integrazione europea, lasciando il nostro ordinamento in una posizione di retroguardia rispetto agli altri Paesi che a tal proposito hanno una strumentazione costituzionale ben più robusta, dimostrando cioè quella indispensabile dose di consapevolezza che da noi è stata sostituita dalle poche disposizioni derivanti dalla riforma del 2001 e dall’applicazione della generale disposizione “aperturista” posta dall’art. 11 Cost.

6. Due questioni cruciali da ripensare: la ripartizione delle competenze amministrative e l’autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Tuttavia, se una qualche motivazione, almeno di carattere tattico, potrebbe riscontrarsi nella decisione di non approntare alcun sostanziale mutamento nei predetti aspetti della Costituzione – forse per il timore che qualsivoglia proposta innovativa, anche la più ridotta, solleverebbe la così fiera opposizione di chi sostiene irriducibilmente l’attuale configurazione della nostra forma di governo, da precludere l’esito positivo dell’intero progetto -, appare criticabile il fatto di avere quasi del tutto trascurato un aspetto dell’attuale testo costituzionale che è unanimemente considerato come bisognoso di incisive e profonde riforme: l’assetto delle competenze amministrative.

L’art. 118 della Costituzione viene spesso presentato nella discussione scientifica come un “puzzle” inestricabile: tra competenze attribuite, proprie e conferite, si è consentito in sede applicativa un tale groviglio di sovrapposizioni di competenze da determinare gravosissime e insopportabili inefficienze cui si dovrà, prima o poi, mettere mano, e che non può certo essere risolto solo sopprimendo un livello di governo locale (quello provinciale). Occorre prendere atto del fallimento del disegno costituzionale immaginato nel 2001 e impegnarsi nella

definizione di un nuovo e chiaro assetto delle pubbliche amministrazioni che assicuri stabilità, responsabilità e – non solo a parole - efficienza. L'unica innovazione proposta con il d.d.l. n. 1429 è rappresentata dall'inserzione di un comma aggiuntivo che richiama l'obbligo di esercitare le funzioni amministrative secondo criteri di semplificazione, trasparenza, responsabilità ed efficienza (cfr. il nuovo art. 118, comma 2, cost.rif.). Forse tale modifica potrebbe più utilmente collocarsi nell'art. 97 Cost., seppure vada notato che in buona parte si tratta di principi già presenti nel testo costituzionale, nello stesso art. 97 Cost. e nell'art. 28 Cost.

A tutto ciò si aggiunga quanto il d.d.l. n. 1429 prevede in tema di autonomia finanziaria degli enti territoriali. L'art. 119 della Costituzione, nella versione rinnovata con la revisione costituzionale del 2001, è stato fonte di infinite discussioni e di poche novità: i principi in essa indicati sono per molti aspetti imprecisati e il cosiddetto federalismo fiscale non ha mai visto davvero la luce. Le modifiche oggi ipotizzate sono essenzialmente tre: si intende, innanzitutto, modificare il quarto comma dell'art. 119 Cost. in modo forse ben più incisivo di quanto appaia a prima vista, da un lato sostituendo la parola “consentono” con “assicurano”, ma, nello stesso tempo, mutando radicalmente la formulazione della disposizione in modo da disporre non più che sia consentito che gli enti possano “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”, ma sia assicurato loro “il finanziamento” delle funzioni medesime; poi, si sottopone tutta l'autonomia finanziaria di entrata degli enti territoriali ai principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti con legge dello Stato (così nel nuovo art. 119, comma 3, cost. rif.); infine, conseguentemente, si attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, come si prevede in questo progetto di riforma (cfr. il nuovo art. 117, comma 2, lett.e cost.rif.).

In estrema sintesi, sono tre passi all'indietro piuttosto evidenti, tutti convergenti verso la rinuncia ad ogni effettiva volontà di responsabilizzare gli enti territoriali sul doppio versante delle entrate e delle spese. Ben diversa, per esempio, è stata la soluzione utilizzata in Germania, ove la Legge fondamentale è stata più volte appositamente modificata per definire in modo sempre più attento i rapporti finanziari tra l'autorità centrale e le istituzioni territoriali; si pensi al *Föderalismusreform* I del 2006 e al *Föderalismusreform* II del 2009, le cui finalità sono state quelle di rinforzare le responsabilità proprie dei *Länder* e di collegare più compiutamente le loro risorse finanziarie alle loro funzioni.

E' noto che siamo in una fase in cui l'ordinamento costituzionale deve sempre più confrontarsi con il tema delle risorse disponibili, ma ciò deve avvenire evitando ingiustificati arretramenti dei principi sanciti nella Costituzione e soprattutto impedendo che i diritti sociali

siano proclamati soltanto a parole e poi nei fatti compressi in ragione di vincoli di bilancio esterni e interni. In questo senso, occorre riflettere con attenzione sulle due questioni adesso ricordate, cioè da chi devono essere esercitate le funzioni amministrative e come le funzioni pubbliche devono essere finanziate nei distinti livelli di governo. Qualunque riforma costituzionale di ampio respiro che non tocchi il disordinato quadro delle competenze amministrative e che, ripristinando la sostanziale centralità delle decisioni di entrata, riconduca gli enti territoriali a meri soggetti di spesa, così rinunciando a un sistema di finanza pubblica decentrato ispirato a corretti principi di autonomia e responsabilità, resterebbe inevitabilmente tronca. Tornare sui propri passi, quando ci si rende conto degli errori commessi, è saggio; ma mantenere un confuso assetto delle competenze amministrative tra i diversi livelli di governo, e nello stesso tempo ristabilire un modello di finanza pubblica che già aveva mostrato pecche e difetti, incentivando spese senza effettivo controllo, appare una scommessa azzardata in un Paese che dimostra di non sopportare facilmente i vincoli imposti dall'alto o dal centro. Forse, la riforma – o contro-riforma - si risolverà all'italiana, in modo gattopardesco, in un mero imbellettamento del potere, ma se sarà così, lascerà subito scoperto il fianco a nuovi “cavalieri bianchi”, o, ancor peggio, neri.