

**Audizione sui disegni di legge di revisione costituzionale del Titolo I e
del Titolo V della Parte II della Costituzione, nonché della disposizione
riguardante il CNEL.**

**Indagine conoscitiva Commissione Affari Costituzionali
Senato della Repubblica
27 maggio 2014**

**Prof. Luca Antonini
Ordinario presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Padova**

1. Luci e ombre: centralismo o responsabilità?

Il disegno di legge costituzionale n. 1429, adottato come testo base, presenta luci e ombre. Le luci nascono dal fatto che finalmente interviene in modo organico sui grandi temi (riforma dell'obsoleto bicameralismo paritario e perfetto, superamento del policentrismo anarchico generato dall'attuale Titolo V) sui quali è decisamente necessario modificare l'assetto istituzionale, senza arroccarsi in uno stantio conservatorismo costituzionale. Le ombre derivano non solo da alcune sgrammaticature costituzionali che rimangono nel testo (anche dopo le correzioni attuate rispetto alla prima versione), ma soprattutto da un'impostazione di fondo che, soprattutto in relazione alla riforma del Titolo V, non sembra considerare adeguatamente la peculiarità della situazione italiana. La risposta efficace alle disfunzioni generate dall'attuale Titolo V non sembra, infatti, poter semplicemente ravvisabile in un processo di accentramento basato su una piana uniformità; piuttosto dovrebbe derivare da un deciso recupero del principio di responsabilità, che dovrebbe diventare, nel patto costituzionale, il cardine intorno a cui ruota il sistema autonomistico. Da questa impostazione dovrebbe discendere il metodo della riforma, che dovrebbe essere innanzitutto funzionale a recuperare allo Stato centrale un effettivo ruolo di coordinamento, superando le incongruenze dell'attuale situazione, che ha generato una sorta di policentrismo anarchico dove la frammentazione delle competenze tra i vari livelli di governo è stata spesso più funzionale a impedire i processi di riforma che a favorire uno sviluppo armonico. E' in questa prospettiva che si dovrebbero creare le condizioni istituzionali necessarie, in primo luogo, a recuperare le situazioni di inefficienza e nel contempo a consentire l'ulteriore sviluppo di quelle esperienze virtuose che, sebbene rare, comunque non mancano nel nostro Paese e la cui cancellazione in chiave centralistica andrebbe a danno di tutto il sistema. Un semplice processo di accentramento non è detto che garantisca il primo risultato, mentre sicuramente non consente il secondo. Certamente alcune materie devono essere riportate al centro: si tratta però di una condizione necessaria ma non sufficiente, che deve essere accompagnata da un recupero della funzione di coordinamento dello Stato, anche attraverso la struttura e le funzioni del Senato delle autonomie, e da una configurazione del sistema delle altre competenze legata al principio di responsabilità. La mancanza di questa prospettiva costituisce da tempo il limite più grave del nostro percorso di attuazione del principio autonomistico. E' significativo, ad esempio, che il regionalismo differenziato previsto dall'attuale articolo 116, III comma, della Costituzione non abbia mai trovato attuazione (forse anche causa della complessità del procedimento) e tutto il sistema sia continuato, di fatto, in quella logica dell'uniformità che fin dall'inizio ha guidato in modo fallimentare l'attuazione del nostro regionalismo. Una logica che è andata a danno non solo delle regioni efficienti ma anche di quelle inefficienti. Il divario tra regioni efficienti e inefficienti, infatti, è stato certamente incrementato dalla riforma del Titolo V, che ha determinato un fortissimo, uniforme decentramento di competenze legislative, ha abolito i controlli secondo un criterio di altrettanto piana uniformità, ha limitato i poteri di commissariamento statale (non è forse richiamandosi alla riforma del Titolo V che spesso si è sostenuto che non si poteva fare altro che nominare commissari della sanità i presidenti di regione, anche se erano stati gli autori degli spaventosi disavanzi regionali?). La stessa logica dell'uniformità ha determinato che a regioni efficienti come il Veneto, la Lombardia,

l'Emilia Romagna o la Toscana si accordasse solo il livello di autonomia ipotizzabile per quelle meno efficienti. La prospettiva era quella di realizzare servizi uguali in tutto il paese. Ma si è prodotto solo egualitarismo e l'eguaglianza non è stata raggiunta; il dualismo è aumentato e l'unico risultato è stato quello, in nome dell'uniformità, di bloccare, a danno di tutti, le possibilità di sviluppo di alcune regioni virtuose. L'ideologia dell'uniformità, che paesi come Germania, Austria, Francia, Spagna hanno sostituito da tempo con forme di differenziazione delle competenze, non è una strategia vincente: in Italia mantenere in regioni virtuose strutture e controlli statali spesso più forti che nelle regioni ad alto tasso di inefficienza e con presenza di forme diffuse di criminalità organizzata, ne rallenta il sistema economico e sociale, produce un inutile costo diretto e un perverso costo indiretto. Si tratta di funzioni e controlli che possono essere regionalizzati, come peraltro è avvenuto in alcune regioni speciali (nelle province autonome di Trento e Bolzano, ad esempio, le soprintendenze non sono più statali). Al contrario la presenza e i controlli statali, e anche i commissariamenti, dovrebbero essere decisamente potenziati in altre regioni, dove proprio la loro mancanza produce costi enormi.

In conclusione, nel disegno di legge costituzionale n. 1429 dovrebbe assumere un ruolo decisivo il principio di responsabilità, che dovrebbe tradursi, in alcune disposizioni, anche nella prospettiva della geometria variabile, funzionale, da un lato, di superare le condizioni di inefficienza con un più deciso ruolo statale in alcune realtà regionali e, dall'altro, di non bloccare l'ulteriore sviluppo di quelle più avanzate, nell'interesse di tutto il Paese.

2. Osservazioni specifiche sulla riforma del Titolo V: le diversità rispetto alla relazione degli esperti e alcuni puntuali suggerimenti.

Il testo base presentato dal Governo s'ispira solo in parte alla relazione conclusiva della Commissione di esperti per le riforme costituzionali. Senz'altro in quella relazione veniva indicata l'esigenza di riportare alla competenza esclusiva statale numerose materie e veniva anche prospettata, almeno da una larga parte degli esperti, l'opportunità di superare la competenza concorrente, anche in vista di deflazionare l'ingente contenzioso costituzionale. Nel testo base presentato dal Governo, tuttavia, viene attuata una forte, omogenea, ricentralizzazione di competenze, che si pone in misura eccessiva rispetto all'innegabile esigenza di recuperare al disordine istituito dal testo vigente. Ad esempio, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario viene inserito nella competenza esclusiva statale (la relazione degli esperti non suggeriva questa soluzione), rischiando in tal modo di compromettere esperienze innovative come la regionalizzazione del patto di stabilità che si sono rivelate, in diversi casi, quanto mai opportune. Non vengono, invece, menzionate (come invece suggeriva la suddetta relazione), tra le materie esclusive statali, competenze come quella sui livelli minimi di semplificazione che sarebbero state, invece, certamente funzionali a permettere un rinnovato vigore agli interventi statali diretti a semplificare i sistemi amministrativi. Al riguardo basti pensare che a fronte della previsione della competenza statale sulle norme generali relative al governo del territorio, il testo attuale non offre nessuna garanzia che si porrà fine alla pleora dei piani regolatori regionali, che costituiscono ormai una vera e propria babele che certo non aiuta gli investitori, specie quanto ai contenuti dello strumento urbanistico, agli effetti temporali sulla proprietà e alle modalità di attuazione degli interventi edilizi. La previsione di livelli minimi di semplificazione avrebbe invece consentito l'introduzione di standard uniformi, senza impedire che una ulteriore semplificazione potesse essere realizzata da alcune regioni (ad esempio il Veneto sta introducendo il regolamento edilizio unico).

I limiti dell'impostazione del disegno di legge di riforma costituzionale, più votato al centralismo che alla responsabilità e funzionalità del sistema, sono inoltre confermati da altri quattro punti di vista.

In primo luogo, la clausola di supremazia statale, potenzialmente idonea a superare tutte le competenze regionali, non contiene alcuna possibilità di differenziazione per quelle realtà che invece dimostrino di avere usato efficacemente dell'autonomia. Ad esempio, utilizzando la clausola

di supremazia lo Stato potrebbe intervenire a ridisciplinare in modo uniforme tutta l'organizzazione sanitaria regionale. In tal modo discipline normative statali che probabilmente è molto opportuno stabilire in alcune regioni con bilanci strutturalmente in disavanzo travolgerebbero, nel contempo, anche i modelli virtuosi, come quelli, ad esempio, dell'Emilia Romagna, del Veneto o della Lombardia. Questi modelli hanno caratteristiche organizzative differenti l'uno dall'altro e proprio su questa differenziazione, calibrata sulle specificità territoriali, hanno costruito la loro efficienza. Il danno al sistema potrebbe essere ingente, se si considera che si tratta, pur con i limiti sempre possibili, di eccellenze a livello mondiale.

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

In secondo luogo, il testo di riforma abroga l'attuale art.116, III comma, della Costituzione e sostituisce il riconoscimento di forme particolari di autonomia con una semplice delega di funzioni. Una semplice delega, tuttavia, rende estremamente complesso strutturare la differenziazione in modo stabile in relazione ai meccanismi di finanziamento, la cui configurazione in termini responsabilizzanti e non solo di finanza derivata, richiede invece stabilità. Da questo punto di vista assume anche poco senso il richiamo all'art.119 contenuto nella attuale clausola di delega.

In terzo luogo, con grave danno delle regioni virtuose e per tutto il sistema, la riforma non costituzionalizza i costi e i fabbisogni standard (molto opportunamente gli ordini del giorno presentati ne prevedono invece l'inserimento) mantenendo sempre precaria e revocabile la loro applicazione. Eppure attiene prettamente al patto costituzionale fissare in modo definitivo, superando le ricorrenti resistenze, un criterio di responsabilità e *accountability*. Neppure si prevede il divieto, in caso di gravi dissesti, di nominare commissario della sanità lo stesso presidente della Regione, lasciando quindi i poteri di commissariamento confinati nell'attuale inadatto regime (il rischio diventa quindi che, come sopra evidenziato, si generi un centralismo in grado di danneggiare i sistemi virtuosi e incapace di recuperare quelli inefficienti). Anche il questo caso è nel patto costituzionale che nuove regole dovrebbero essere introdotte, ad esempio prevedendo anche che a processi straordinari di ripiano finanziario debbano necessariamente seguire misure di commissariamento statale con sostituzione dei Sindaci o dei Presidenti di regione.

Infine, il testo presentato non risolve con chiarezza l'attuale nodo gordiano dell'opzione tra regionalismo e municipalismo, come hanno fatto invece altri ordinamenti, come quello tedesco o lo stesso ordinamento italiano nell'ambito delle autonomie speciali, dove la competenza ordinamentale sugli enti locali è assegnata agli enti regionali. Tuttavia, attua indubbiamente un forte spostamento a favore del municipalismo, rafforzando, da diversi punti di vista, la diretta dipendenza del sistema degli enti locali dallo Stato anziché dai sistemi regionali. Se questa soluzione può ritenersi coerente da un lato con la nostra tradizione storica, che è di carattere più comunale, appare discutibile quando, dall'altro, non interviene sul problema marcatamente italiano che è quello dell'eccessivo numero di piccoli comuni.

In Italia, infatti, il settanta per cento dei Comuni ha meno di cinquemila abitanti, cioè ha dimensioni che determinano eccessiva frammentazione e non consentono economie di scala (va precisato che la soluzione delle gestioni associate o delle fusioni volontarie, nonostante anche i recenti incentivi e obblighi, ha comunque prodotto risultati complessivamente deludenti). In altri ordinamenti, invece, si è intervenuti in altro modo sul problema e provvedimenti autoritativi per la riduzione del numero dei Comuni mediante fusioni sono stati adottati in tutti i principali Paesi europei. Ad esempio, in Danimarca si è passati da 271 a 98; in Germania da 24.282 a 8.505; nel Regno Unito da 1.383 a 402; in Belgio da 2.669 a 586. Sulla scorta anche dell'esperienza comparata, nella relazione degli esperti veniva, quindi, suggerito di prevedere in Costituzione il principio di una dimensione minima

dei comuni: si tratterebbe di una soluzione opportuna: non si discute sul rafforzamento dei comuni, ma questi devono avere dimensioni adeguate, altrimenti l'efficienza del sistema rischia di essere compromessa.

E' giusto concludere, peraltro, precisando che le osservazioni sopra esposte non equivalgono a una bocciatura del testo presentato, di cui si condivide la prospettiva complessiva, ma ne indicano invece alcune possibili correzioni funzionali a recuperare le effettive ragioni costituzionali della riforma.

3. Regioni troppo ordinarie e regioni troppo speciali

La riforma si occupa delle autonomie speciali, ma lo fa con una disposizione di bassa qualità giuridica e di contraddittoria efficacia. L'art. 33, infatti, prevede: "Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti". Tale disposizione quindi, da un lato, stabilisce un obbligo di adeguamento degli statuti speciali alla nuova configurazione del Titolo V, ma d'altro lo rimanda *sine die*, senza fissare alcun termine. Si tratta di una tecnica normativa alquanto discutibile e ci si deve chiedere se verrà mai attuata questa disposizione, dal momento che, considerata la forte ricentralizzazione di materie che anima il disegno di riforma, di fatto segnerebbe la fine dell'autonomia speciale, nonostante gli art. 116, I e II comma Cost. rimangano invariati e non si dica nulla sugli attuali regimi di finanziamento delle autonomie speciali che, in alcuni casi, costituiscono dei veri e propri eccessi istituzionali.

In ogni caso, nella presumibilmente molto lunga fase intermedia, il divario tra autonomie ordinarie (fortemente depotenziate) e speciali (non adeguate) sarebbe destinato ad ampliarsi oltre ogni capacità di tenuta del sistema.

4. Sul Senato delle autonomie.

Una necessità di correzione appare poi opportuna anche nell'ambito della revisione del Senato. Quello prospettato nel testo base confonde indistintamente tre modelli di seconda camera: Senato delle garanzie, Senato delle competenze, Senato delle autonomie. Anche come Senato delle autonomie presenta una struttura non coerente con l'impianto della riforma. La Lombardia con dieci milioni di abitanti verrebbe ad avere gli stessi rappresentanti della Valle d'Aosta che ne ha poco più di centomila. L'affermazione per cui in altri sistemi, in ambito comparato, le camere territoriali hanno un numero fisso di rappresentanti non appare convincente. Si tratta infatti di modelli come gli Usa o la Svizzera che hanno carattere fortemente federale e in genere si tratta di Stati nati da processi di aggregazione, per cui conta l'istituzione federata a prescindere dalla popolazione. Non è il caso dell'Italia e nemmeno è il carattere del progetto governativo, che attua invece una decisa ricentralizzazione di materie. Nessuna proporzione logica, peraltro, giustifica i ventuno indicati dal Presidente della Repubblica.

Appare quindi opportuno che la composizione sia calibrata in relazione alla funzione che si intende assegnare al Senato e certamente nell'ambito italiano quello che maggiormente manca è un organo di raccordo con il sistema delle autonomie. A questo riguardo la relazione degli esperti lasciava aperta sia la possibilità di configurazione sia elettiva, che di secondo grado, prospettando soluzioni coerenti. Non ci si sofferma su questo aspetto, sul quale si rimanda appunto a quanto suggerito in quella relazione.

Riguardo al procedimento legislativo, invece, appare discutibile la distinzione per materie che viene assunta nel testo riguardo al voto sulle modifiche proposte dal Senato delle autonomie che la Camera può superare, appunto a seconda della materia, a maggioranza semplice o a maggioranza assoluta¹. Si tratta di una soluzione che è potenzialmente idonea a generare un fortissimo

¹ L'art. 8 del disegno di legge costituzionale, modificando l'art.70 della Costituzione, dispone al IV comma: "Per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 57, comma terzo, 114, comma terzo, 117, commi secondo, lettere p) e u), quarto, sesto e decimo, 118, comma quarto, 119, 120, comma secondo e 122, comma primo, nonché per quelli che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato delle Autonomie solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

contenzioso costituzionale: sarà difficile stabilire se una legge, ad esempio, rientra o meno nel IV comma del nuovo art. 117 o se ha riflessi sull'art.119. La soluzione più opportuna sarebbe invece quella di prevedere poche e ben identificate leggi bicamerali, come ad esempio sull'ordinamento fondamentale dei Comuni o sui principi generali di coordinamento della finanza pubblica.

A questo riguardo è opportuno aprire una parentesi e considerare che la situazione della finanza locale è stata terremotata da continui interventi che, come si è visto, hanno cambiato la principale imposta ben quattro volte nel giro di due anni². Questo continuo cambiamento ha devastato le possibilità di programmazione degli Enti locali: ciò è stigmatizzato dal fatto che lo scorso anno, per effetto della incertezza sulle risorse disponibili, il temine assegnato ai Comuni per approvare i bilanci *preventivi* è stato stabilito, dal decreto legge n. 133 del 2013, nel 30 novembre 2013 (con possibilità di deroga anche fino al 15 dicembre)!

Non sono certo queste le condizioni per l'esercizio di una autonomia fiscale responsabile: occorre quindi creare le premesse per un quadro che garantisca stabilità. Nella Costituzione tedesca le basi imponibili che spettano ai Comuni (e ai Länder) sono stabilite nella lunga parte che in essa viene dedicata al sistema di finanziamento delle autonomie (artt. 105 ss. *G.G.*). Una soluzione analoga non sembra prospettabile nella Costituzione italiana, dove l'effetto della stabilizzazione potrebbe essere ottenuto assegnando appunto ad una legge bicamerale la definizione degli elementi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali. Nell'ottica di un Senato rappresentativo delle autonomie, sganciato quindi dal rapporto fiduciario con l'esecutivo, la soluzione della legge bicamerale potrebbe consentire di raggiungere quel risultato di cui il sistema ha estrema necessità. La soluzione ricalcherebbe quindi della LOFCA spagnola: nella legge bicamerale dovrebbero essere indicate le linee fondamentali del sistema di finanziamento (ad esempio quali compartecipazioni o quali basi imponibili vengono assegnate agli enti territoriali, la struttura fondamentale dei tributi e della perequazione, i principi generali e fondamentali di coordinamento del sistema). La legge ordinaria, rispetto alla quale la Camera delle autonomie avrebbe un limitato potere di intervento, potrebbe poi modulare le aliquote o l'entità delle compartecipazioni, sia per interventi ordinari o anche eventualmente per fare fronte a esigenze straordinarie di manovra pubblica, ma non potrebbe stravolgere il sistema definito dalla legge bicamerale. Dal terzo comma dell'art.117 della Costituzione bisognerebbe quindi espungere il riferimento al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, per inserire quindi una riserva di competenza alla legge bicamerale all'interno dell'art.119 della Costituzione. La specificazione degli elementi essenziali della legge bicamerale sarebbe poi di competenza della legge statale (ad esempio la determinazione delle aliquote di compartecipazione ad un tributo erariale come l'Iva) o della legge regionale (ad esempio l'istituzione di una imposta regionale su un presupposto lasciato libero dalla imposizione statale), secondo la rispettiva competenza.

Si può quindi chiudere la parentesi e precisare che con queste soluzioni il contenzioso sarebbe evitato perché i principi generali rimangono stabili in quanto condivisi e approvati con legge bicamerale, mentre la loro specificazione seguirebbe l'ordinario procedimento legislativo con la prevalenza della Camera dei Deputati a maggioranza semplice.

La presenza di poche e ben definite leggi bicamerali inerenti le materie autonomistiche (ordinamento degli enti di area vasta, definizione delle funzioni fondamentali dei comuni, leggi di differenziazione dell'autonomia, definizione degli elementi fondamentali del sistema di finanziamento degli enti territoriali e poche altre) consentirebbe, peraltro, anche di superare la contraddizione che vede il Senato delle autonomie, da un lato completamente privato della facoltà di intervenire sullo stesso

² Si è infatti partiti con l'Imu del d.lgs. n. 23/2011 che sarebbe dovuta entrata in vigore nel 2014, accorpando l'Ici e la tassazione Irpef sugli immobili, a pressione fiscale invariata per il contribuente; si è poi passati all'Imu del decreto legge Salva Italia (decreto legge n. 201/2011) che potenziava le basi imponibili con i coefficienti di rivalutazione catastali e tratteneva allo Stato metà del gettito sulle seconde case; si è quindi arrivati all'Imu della legge di stabilità per il 2013 che ha lasciato ai Comuni il gettito sulle seconde case e acquisito allo Stato quello sulle imprese (l. n. 228 del 2012); oggi, infine, nella legge di stabilità per il 2014 si introduce la Iuc. Il quadro va poi completato ricordando che con il decreto legge 93 del 2008 era stata soppressa l'Imu sulla prima casa e che nel decreto legge Salva Italia veniva introdotta la Tares, poi inglobata in termini rimodulati nella Iuc. Infine, il decreto legge n. 16 del 2014 è intervenuto con ulteriori numerose modifiche

piano della Camera dei deputati, ma dall'altro pienamente coinvolto, a pari titolo, sulle leggi costituzionali e quelle di revisione costituzionale.