

IL SENATO DELLE AUTONOMIE FUORI DALLE DECISIONI DI FINANZA

PUBBLICA di *Pelino Santoro, Presidente On. della Corte dei conti*

1 - Il fiore all'occhiello della Riforma della Costituzione (titolo V, parte II) nel testo definitivo, approvato in duplice lettura, a maggioranza semplice, dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016, sarebbe, a detta di molti, il superamento del bicameralismo perfetto e paritario, mediante la ridefinizione delle competenze e della posizione del Senato della Repubblica trasformato in Senato delle autonomie.

Secondo il nuovo art. 55 Cost. il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato¹.

I motivi del superamento del bicameralismo paritario sarebbero due: il primo è quello di portare un *favor* alla governabilità e, quindi, alla stabilità di Governo con una maggioranza politica certa nella sola Camera dei deputati; l'altro è quello di completare il processo di federalismo, avviato nel 2001, con la trasformazione del Senato in una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali².

Il Senato dovrebbe diventare il luogo di eccellenza per un confronto ravvicinato tra Stato e Regioni, senza partecipare a dare la fiducia al Governo e con funzioni legislative, politiche e di controllo che solo in parte vadano

¹ Il testo della riforma costituzionale del 2005, respinto con il referendum del 26 giugno 2006, prevedeva a grandi linee che la Camera approvava leggi di ambito nazionale (bilancio, energia, opere pubbliche, valori fondamentali, trattati internazionali, ecc.) e il Senato leggi che interessavano materie a competenza regionale esclusiva o concorrente con lo Stato.

² T. FROSINI, *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in *Federalismi.it*, n. 12/2016, in AIC n. 2/2016

condivise con quelle della Camera dei Deputati³.

1.1 -Le ragioni del si

Secondo i fautori del "si" al referendum confermativo dal superamento del bicameralismo, che diventerà asimmetrico, trarrà sicuramente vantaggio, in termini di snellezza e semplificazione, il rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento che rimarrà in capo alla sola Camera dei deputati, superando così i problemi derivanti da sistemi elettorali⁴. Dopo una prima inevitabile fase di assestamento ne trarrebbe vantaggio anche l'iter di approvazione delle leggi, che nel nuovo testo richiede una delibera conforme delle due Camere in alcuni casi puntualmente indicati, prevede in generale una prevalenza della Camera politica e permette al Senato la possibilità di richiamare tutte le leggi, impedendo eventuali colpi di mano della maggioranza⁵.

Pregio principale della riforma, sarebbe che il nuovo Senato delinea un modello di rappresentanza al centro delle istituzioni locali, giustificando in tal modo la sua permanenze.

Il nuovo Senato partecipa paritariamente in ragione della sua funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali, in altri casi partecipa in quanto Camera di riflessione.

L'importanza dell'elenco delle leggi alla cui approvazione il Senato partecipa collettivamente, smentirebbe la tesi della scarsa incidenza del Senato.

Per quanto riguarda le leggi che intervengono in materie regionali a tutela di interessi unitari nazionali, il ruolo del Senato sarebbe più forte, giacché le sue proposte di modifica possono essere superate solo da un voto a maggioranza assoluta della Camera⁶.

Eliminato il rapporto fiduciario tra Senato e Governo, l'istituzione si deve trasformare, vedendo ridotta la propria presenza all'interno della dinamica del rapporto tra le istituzioni, proprio perché non dialoga più con il Governo e non

³ U. ALLEGRETTI, *Un giudizio positivo e notevoli riserve. appunti critici sulla riforma costituzionale*.

⁴ B. CARAVITA, *Riforma costituzionale - Referendum 2016- Le ragioni del SI*, Milano 2016.

⁵ B. CARAVITA, op. cit.

⁶ B. CARAVITA, op. cit.

puntella più il Governo, proprio perché non gli può dare o sottrarre la fiducia⁷.

1.2 - Le ragioni del no

Dal fronte opposto, fautore del "No" al referendum, si sottolinea che una Camera che non dà la fiducia al Governo vede naturalmente depotenziati gli stessi strumenti di controllo politico finendo per risultare un inutile doppione della Camera politica⁸.

Si sarebbe configurato un Senato estremamente indebolito, privo delle funzioni essenziali per realizzare un vero federalismo regionali cooperativo: esso non avrebbe infatti poteri effettivi nell'approvazione di molte delle leggi più rilevanti per l'assetto regionalistico, né funzioni che ne facciano un valido strumento di concertazione fra Stato e Regioni, dal momento che in esso non si esprimerebbero le Regioni in quanto tali, ma rappresentanze locali inevitabilmente articolate in base ad appartenenze politico partitiche⁹.

La riforma che si era proposta «l'obiettivo di semplificare il procedimento di formazione delle leggi, ritenuto, non a torto, troppo farraginoso nel sistema attuale di bicameralismo perfetto», è invece riuscita nel capolavoro di passare da uno a otto distinti *iter*¹⁰, col rischio, secondo la maggioranza degli studiosi, di non infrequenti conflitti procedurali, che potrebbero addirittura configurare vizi di costituzionalità, di natura procedimentale o formale, di competenza della Corte costituzionale¹¹.

Il bicameralismo permane e se la seconda camera non si arrenderà su un binario morto i suoi rapporti con l'altra daranno luogo a numerosi conflitti¹².

1.3 - Il popolo sovrano

Non manca chi, azzardando una critica di sistema, sostiene che, al di là

⁷ T. FROSINI, op. cit.

⁸ G. SCACCIA, *Intervento al dibattito su la riforma del Senato e del titolo V della Costituzione*, in AIC n. 3/2016

⁹ A. PACE, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale: le ragioni del no*, e-book Giuffrè 2016; V. ONIDA, *Il nuovo Senato: un'idea giusta male attuata*, in *Questione giustizia*, fasc. 2/2016; AZZARITI e altri, *La Costituzione bene comune*, Roma 2016.

¹⁰ Sono enucleabili almeno quattro tipi di procedimenti: 1) leggi bicamerali paritarie; 2) leggi approvate dalla sola Camera, con possibile esame del Senato entro dieci giorni; 3) leggi approvate dalla sola Camera, con necessario esame del Senato entro dieci giorni; 4) leggi approvate dalla sola Camera, con necessario esame del Senato entro quindici giorni.

¹¹ A. PACE, *Le finalità accentratrici della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Giur. Cost.*, 2016, pag. 355; S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in AIC n. 1/2016

¹² G. ZAGREBELSKY, *Manifesto perché votare no*; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in AIC n. 1/2016.

delle opposte posizioni tendenti l'una a perseguire una democrazia di investitura verso la realizzazione di una forma di premierato assoluto e l'altra a preservare una democrazia di tipo rappresentativo con un una forma di governo di tipo parlamentare, il vero problema sarebbe la debolezza dell'organo costituzionale Popolo, a causa dell'espropriazione di potere consumata a suo danno da ristrette oligarchie, sia quando esse siano "elette" in regime di democrazia di investitura sia quando esse siano "elette" in regime di democrazia rappresentativa¹³.

Lo scippo esiste ed è molto più grave, semplicemente perché, con il sistema elettorale della legislatura in atto, il popolo si è limitato a dare il consenso all'ordine di lista, ma ha eletto direttamente nessuno e tutti i deputati siedono in parlamento in quanto designati ma a zero voti, tanto che ne è incisa la stessa libertà del voto (C. cost. n. 1/2014).

Questo dimostra come la riforma costituzionale varata non può essere letta disgiuntamente dal sistema elettorale che non dovrebbe mai essere percepito come l'"oscuro oggetto del desiderio" della maggioranza del momento.

Ma questo è un discorso che tocca l'etica della politica e travalica l'intento di questo scritto.

2 - La competenza legislativa in materia di bilancio

Il nuovo art. 70, comma 1, relativa alla competenza collettiva del Senato quando fa riferimento alla "la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", esprime una formula vaga e sfuggente che apparentemente potrebbe riguardare la sola legge annuale per il recepimento del diritto comunitario, ma, letta in un contesto dinamico, potrebbe andare oltre il mero recepimento estendendosi alla "partecipazione" ed all'"attuazione" non solo della normativa di riferimento ma anche delle "politiche dell'Unione europea".

La formula, infatti, si sarebbe dovuta leggere coerentemente alle altre

¹³ A. CANTARO, *La Costituente e la Costituzione: ieri e oggi*, in *Federalismi.it.*, n. 18/2016.

disposizioni contenute nel testo della Riforma e in particolare dell'art. 55, che stabilisce il principio di partecipazione del nuovo Senato alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.

Il testo proposto si preoccupa, coerentemente, di emendare le disposizioni vigenti della Carta costituzionale eliminando il riferimento al Senato quando risulti superato l'abbinamento alla Camera o distinguendo il ruolo del Senato¹⁴.

A prima lettura sembrava che tra le attribuzioni future del nuovo Senato rimanesse la prerogativa di approvare il documento fondamentale della gestione finanziaria dello Stato, il cui contenuto è stato definito dall'art. 15 della legge rafforzata, attuativa del principio del pareggio. 24 dicembre 2012 n. 443, la quale ha, tra l'altro, determinato il superamento della legge di stabilità che viene incorporata nella legge di bilancio¹⁵.

Ogni dubbio sulla negata competenza del Senato, in materia di bilancio dello Stato e provvedimenti collegati però è chiarito dalla successivo art 38 contenente le Disposizioni consequenziali e di coordinamento della nuova legge costituzionale che emenda in più punti l'art. 81 Cost. cancellando ogni riferimento al Senato, sia per l'approvazione della legge di bilancio e del rendiconto (comma 4), sia per la legge che determina i contenuti del bilancio, norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito (comma VI).

La competenza del Senato delle autonomie è relegata a un esame propositivo da deliberare entro termini ristrettissimi¹⁶.

La proposta emendativa è tuttavia debole e solo eventualmente

¹⁴ Riguardano l'art. 69 - indennità parlamentare (solo per la Camera); art. 72 - presentazione disegni di legge; art. 74 - convocazione d'urgenza; art. 78 - stato di guerra; 79 - amnistia; art. 80 - ratifica Trattati; art. 81 - inchieste parlamentari; art. 86 - sostituzione Presidente Repubblica; art. 88 - scioglimento camere; art. 94 - fiducia al Governo; art. 96 - autorizzazione a giudizio per reati; art. 120 - potere sostitutivo Governo e decadenza in caso di dissesto degli organi regionali e locali. art. 126, soppressione commissione parlamentare per le questioni regionali.

¹⁵ In base all'art. 21 comma 2, della stessa legge n. 243/20132), a partire dal 1 gennaio 2016, i richiami alla legge di stabilità contenuti in disposizioni di legge devono intendersi riferiti alla legge di bilancio; l'art. 15 della stessa legge prevede che il disegno di legge di bilancio rechi «disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria», nonché le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente

¹⁶ In base al nuovo art. 70 Cost., quinto comma, i disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma (legge di bilancio), approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato della Repubblica, che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione.

partecipativa poiché non è assistita dalla medesima garanzia conformativa prevista dall'art. 70, comma quarto, per le altre proposte di legge riguardanti l'attuazione dell'art. 17, comma quarto, Cost. (vale a dire le leggi di intervento su materie riservate alle Regioni in virtù della c.d. clausola di supremazia), le quali sono semivincolanti per la Camera¹⁷.

Nel complesso vi sarebbe una sorta di contraddizione di fondo tra la previsione di un ramo del parlamento che dovrebbe valorizzare la voce delle autonomie al centro e il ruolo in larga misura subordinato, che verrebbe riconosciuto al senato in decisioni legislative a vario titolo rilevanti per le istituzioni autonomistiche¹⁸.

2.1 - L'iniziativa legislativa

Il vigente art. 71 Cost. prevede, al primo comma, che l'iniziativa legislativa appartiene a ciascun membro delle Camere.

L'art. 13 della riforma costituzionale, con l'aggiunta del comma 1-bis, trasforma l'iniziativa legislativa da individuale in collettiva prevedendo che il Senato della Repubblica può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge.

L'iniziativa legislativa individuale, tuttavia, è mantenuta per le materie in cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente¹⁹.

3- Il deficit partecipativo nelle scelte di politica economico-finanziaria

Nell'assetto costituzionale vigente, dopo la riforma del 2012, le Regioni e gli enti locali sono chiamati a contribuire e tutte le pubbliche amministrazioni, in base alla premessa dell'art. 94 Cost. inserita dalla L. cost. 20 aprile 2012 n. 1; devono assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

¹⁷ La Camera può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti.

¹⁸ C. DE MARTIN, *I chiaroscuri della riforma costituzionale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it/.2015/11

¹⁹ L'art. 72., comma 1-bis, recita: Ogni disegno di legge di cui all'articolo 70, primo comma, presentato ad una Camera, è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale

Il nuovo testo proposto dell'art. 119 Cost., confermando il primo comma del vigente testo, prevede che gli enti territoriali che hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio s dei relativi bilanci e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'unione europea.

La legge rafforzata 24 dicembre 2012 n. 243 attuativa del principio di equilibrio, recentemente modificata dalla Legge 12 agosto 2016 n. 164, per la parte riguardante i bilanci delle autonomie territoriali, dispone (art. 12 comma 1) che le regioni, i comuni, le province, le città metropolitane e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche, secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge».

Tale legge statale, pur essendo cruciale per la gestione finanziaria in equilibrio delle autonomie locali non è menzionata tra quelle per le quali è previsto un potere partecipativo effettivo del nuovo Senato, alla stregua di quanto avviene per il bilancio e per le sue regole di stabilità annualmente definite con proiezione pluriennale.

Pur essendo stato ridefinito e semplificato il criterio presuntivo del conseguimento dell'equilibrio di accertamento del saldo, in modo da rendere quasi automatica la verifica del conseguimento dell'obbiettivo, l'estromissione di fatto del nuovo Senato dal circuito decisionale parlamentare sembra costituire un vulnus al principio di leale collaborazione, che resta operativo per le leggi che toccano le competenze regionali, ma viene sterilizzato per la legislazione statale che tocca la gestione economica finanziaria degli enti che spesso rappresenta una sostanziale attuazione dei vincoli comunitari.

Giova in proposito ricordare che con il c.d. patto del *Fiscal compact* (ratificato con L. 1 23 luglio 2012 n. 114) lo Stato italiano si è impegnato a "rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso un patto di bilancio, a potenziare il coordinamento delle loro politiche economiche e a migliorare la *governance* della zona euro, sostenendo in tal modo il

conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale".

I documenti fondamentali di finanza pubblica, devono conseguire l'assenso della Commissione U.E., per la verifica preventiva dei vincoli sui "disavanzi eccessivi" (parametri di Maastricht) e degli obiettivi di equilibrio di bilancio e di indebitamento (Trattati c.d. del Fiscal compact e Regolamenti del Six pack), e i conti nazionali sono sottoposti al costante monitoraggio delle Istituzioni U.E.²⁰.

Da qui la contraddizione della nuova Costituzione che, da un lato assicura una competenza legislativa paritaria in materia di leggi di "attuazione della normativa e delle politiche comunitarie" e, dall'altro, esclude dal procedimento di approvazione delle leggi nazionali che definiscono la politica di bilancio il nuovo Senato, sebbene sia espressione conclamata delle autonomie territoriali che a quelle decisioni soggiacciono.

Nelle argomentazioni addotte pro o contro il Referendum non v'è traccia di quale sarà il possibile ruolo del Senato in materia di leggi a contenuto finanziario e sui provvedimenti del ciclo del bilancio determinanti la politica economica dello Stato (legge di bilancio-stabilità, legge di assestamento) considerato che ora solo per il DEF e relativa nota di aggiornamento è previsto (art. 7, comma 3, legge contabilità e finanza pubblica 31 dicembre 2009 n. 196 da ultimo modificata dalla L. 4 agosto 2016 n. 163) il parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

L'unica segnalazione riguarda l'ipotetico spazio che dovrebbe avere il Senato in merito alle sanzioni in caso di mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale, ad ulteriori obblighi al conseguimento di obiettivi di finanza pubblica, e soprattutto ad autorizzazioni di scostamenti temporanei di saldi strutturali rispetto all'obiettivo programmato, destinate a incidere sull'ammontare del fondo per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni anche in vista della funzione di raccordo del Senato fra autonomie, Stato e Unione europea, implicitamente coinvolta ma pressoché inesistente²¹.

²⁰ Si rinvia a P. SANTORO, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Santarcangelo 2015, 276, e P. ed E. SANTORO, *Compendio di Contabilità e finanza pubblica*, Santarcangelo 2016, 79.

²¹ C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in AUC n. 1/2016.

3 -Il rapporto di fiducia

L'art. 25 della legge costituzionale sottoposta a referendum emenda il vigente art.94 Cost. al fine di intestare alla sola Camere il potere politico di accordare o revocare la fiducia al Governo.

Il ruolo del Senato, rimarrebbe in conseguenza indebolito perché la gestione ordinaria e straordinaria delle funzioni sia di indirizzo politico sia di controllo politico dell'operato dell'esecutivo diventerebbe prerogativa esclusiva della Camera, che rimane l'unico organo politico democratico nazionale nel ridisegnato ordine istituzionale²².

Che questo sia stato l'intento dei proponenti la riforma non vi sono dubbi, ma probabilmente non appare esatta la rappresentazione del Senato come istituzione che non partecipa alla funzione di indirizzo parlamentare sul Governo.

Il rapporto di fiducia Parlamento-governo e le modalità di espressione è problema antico che ha da sempre interessato da vicino anche e soprattutto il procedimento di produzione normativa del Parlamentare²³.

Occorre, infatti, distinguere la fiducia di investitura, che segue la formazione del Governo (art. 94, comma 3; Cost.), dalla fiducia che costantemente deve accompagnare il procedimento legislativo e il processo del *policy making* dell'indirizzo politico programmatico²⁴.

Se la fiducia di investitura costituisce una prerogativa della Camera che ne è investita, che può comunque proporla di sua iniziativa con apposita mozione, non altrettanto può dirsi per la fiducia posta e richiesta dallo stesso Governo per "frustrare" il Parlamento e la sua stessa maggioranza, riottosa e incerta, a dare il proprio assenso all'approvazione di atti legislativi o programmatici di vitale importanza per la politica dell'esecutivo²⁵.

In questo secondo caso, la fiducia è prerogativa del Governo utilizzata

²² R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *Federalismi.it*, n. 3/2016,

²³ A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *AI C* n. 3/2016.

²⁴ M. GALIZIA *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano 1968, 389; M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996; G. RIVOSECCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Dig. Disc. pubbl.*, agg., Torino, 2008.

²⁵ Si distingue a riguardo tra: fiducia necessitata da scadenze costituzionali (decreti legge); di fiducia-garanzia, per assicurare tempi certi nell'approvazione, di fiducia-ricatto, per imporre la linea governativa alla propria maggioranza; di fiducia-colante, per mantenere coesa la propria maggioranza e di fiducia-acceleratoria, per conseguire priorità della votazione, indivisibilità e inemendabilità dell'atto, A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *AIC* n. 3/2016.

per coartare a proprio favore la volontà del ramo del Parlamento innanzi a cui è richiesta, che in conseguenza subisce un'alterazione dei modi e dei tempi di discussione.

È di tutta evidenza che, da questo punto di vista, una Camera che non sia tenuta a esprimere, in qualsiasi modo, la fiducia al Governo vede esaltata la sua autonomia decisionale che in alcun modo può essere influenzata dalla richiesta di fiducia co governativa.

Paradossalmente la potestà legislativa del Senato che si voleva circoscrivere e comprimere, ne risulta potenziata, al punto che l'istituzione che né è affrancata può porsi come antagonista nella linea governativa dell'atto legislativo sottoposto al suo esame, beninteso nelle sole materie a per le quali al funzione legislativa è esercitata collettivamente.

Il nuovo Senato, specie se a composizione non politicamente omogenea diventa in concreto potenzialmente titolare di un potere di veto che può bloccare all'infinito e senza soluzione, il disegno di legge già varato dalla Camera; siffatto potere va ben oltre che il veto-sospensivo, riconosciuto (art. 10, comma 2, della legge costituzionale) per tutte le altre leggi e per quelle attuative dell'art. 117 Cost. di interesse regionale, che pure determina un ritardo dell'iter approvativo.

Il secondo paradosso della riforma, piaccia o non piaccia ai nostalgici di federalismo, è che il riaccentramento nella competenza esclusiva dello Stato legislativa di alcune materie, già rientranti della competenza concorrente²⁶; può risultare bilanciata dalla maggiore autonomia decisionale sulla limitata legislazione a esercizio collettivo paritario.

4 - La valutazione delle politiche pubbliche

l'area delle politiche pubbliche, riguarda l'insieme delle decisioni interrelate, prese da un soggetto politico sulla selezione di obiettivi e di mezzi atti al loro raggiungimento in un determinato contesto storico programmatico; e le relative scelte sono il risultato che tecnicamente la scienza politica definisce come *policy making*, vista come attività di governo complessivamente

²⁶ U. DE SIERVO, *La brutta fine del nostro regionalismo*, in *Federalismi.it.*, n. 3/2016.

soggetta a valutazioni economiche finanziarie e al giudizio della collettività²⁷.

Un aspetto qualificante della riforma è indubbiamente l'attribuzione al Senato a valutare le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, e l'attuazione delle leggi dello Stato²⁸.

Anche dai sostenitori del sì, tuttavia ci si chiede come potrà farlo e soprattutto si riconosce, che in linea generale, si tratta di competenze così significative che possono rendere il Senato organo di snodo del Parlamento e rafforzare la sua capacità di agire come contropotere della maggioranza politica²⁹.

La nuova attribuzione sarebbe coerente³⁰ con il Trattato U.E- che prevede (art. 12 che i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore.

Va però considerato che la legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 (art. 8), in attuazione dell'art. 5, comma 1, lettera f), della l. cost. 20 aprile 2012 n. 1, ha già istituito, presso le Camere, l'Ufficio parlamentare di bilancio, quale organismo indipendente per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio e l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica³¹; l'utilità dell'organismo è stata confermata dalla recente legge n. 164/2016 che, lo ha equiparato equo, ai fini dell'accesso ai dati, agli enti ed uffici facenti parte del Sistema statistico nazionale (art. 7, comma 18, l. n. 243/2012, aggiunto dalla L. n. 164/2016).

²⁷ P. SANTORO, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, cit. 44.

²⁸ Per dare un'idea della dimensione si ricorda che in base all'art. 3 del TFUE l'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a) unione doganale; b) regole di concorrenza del mercato interno; c) politica monetaria; d) risorse biologiche del mare; politica commerciale comune; la competenza concorrente riguarda; la competenza concorrente per riguarda: il mercato interno; politica sociale; coesione economica, sociale e territoriale; agricoltura e pesca; ambiente; protezione dei consumatori; trasporti; e reti transeuropee; energia; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica.

²⁹ B. CARAVITA, op. cit.

³⁰ R. DICKMANN, op. cit.

³¹ L'Ufficio, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, effettua (art. 18) analisi, verifiche e valutazioni in merito: a) le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; b) l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo; c) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio; d) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; e) l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali; f) ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni. L'Ufficio predispose analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. L'istituzione di un ufficio indipendente era stata richiesta dall'art. 5 del Reg. CE n. 243/013, in coerenza con la previsione dell'art. 70 del TFUE

P. ed E. SANTORO, *Compendio di contabilità e finanza pubblica*, cit., 112.

Quale sarà il rapporto della nuova funzione Senato, evidentemente più a carattere politico, con quella dell'esistente organismo indipendente sarà tutto da scoprire, ma forse si è in presenza di un ulteriore pasticcio, non avendo il nuovo Senato, per sua intrinseca composizione, le capacità e le competenze necessarie che necessariamente dovranno essere esternalizzate con rischio di inutile duplicazione³².

Per il momento è sufficiente rilevare la contraddizione di un'attribuzione attribuita ad un ramo del Parlamento che non conosce i bilanci dello Stato, soprattutto consuntivi, che come è noto solo l'indispensabile strumento di valutazione delle politiche pubbliche³³ e che non partecipa effettivamente alla funzione di coordinamento con l'Unione europea³⁴.

5 - L' autonomia finanziaria degli enti territoriali

Con la riscrittura dell'art. 119 V Cost., stando ad autorevoli commenti³⁵, si farebbe un passo indietro.

Secondo il nuovo art.119, primo comma, gli enti territoriali Cost. "Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Il coordinamento della finanza pubblica viene, infatti, riportata ricomporre l'endiadi con l'armonizzazione dei bilanci pubblici (nuovo art. 117 lett. e).

Le modifiche, però, consentirebbero allo Stato di riproporre la politiche dei tagli lineari travolgendo i principi limitativi elaborati dalla Corte costituzionale per indurre il legislatore a porre solo obiettivi di equilibrio senza imporre misure specifiche, in modo da lasciare agli enti ampia libertà di

³² Scetticismo e concretezza sembra esprimere L.M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in AIC n. 1/2016.

³³ In base ai principi contabili (D.lgs 12 maggio 2016, n. 90) la redazione dei documenti contabili deve assicurare il più trasparente e tempestivo raccordo tra la finalità della spesa e le politiche pubbliche, rappresentate dalle missioni e dai programmi.

³⁴ C. PINELLI, op. cit. L'ordinamento vigente affida (art. 9 L. n. 234/2012,) tale compito al Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea presso il Dipartimento per le politiche europee

³⁵ L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*,

allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa³⁶.

6 - Il quesito referendario

A questo punto un arbitro neutrale dovrebbe valutare chi ha torto e chi ha ragione in ordine alla posizione indebolita o rafforzata del nuovo Senato, e soprattutto se quel sostanziale veto-ricatto attribuito alla Camera delle autonomie sia un bene o sia un male e se semplifichi o meno l'iter di approvazione di tutte o solo di alcune leggi³⁷.

Dalla risposta, qualunque essa sia, il cittadino che va alle urne troverebbe trarre elementi di conoscenza per dare una risposta convinta a una parte del quesito referendario³⁸, inscindibile ma formulato in modo da attrarre la "*captatio benevolentiae*", tendenzialmente attratto dall'obiettivo principale, storicamente non nuovo, del superamento del bicameralismo e di altri allettanti ammiccamenti (riduzione dei costi della politica), come se il corretto e democratico funzionamento delle Istituzioni potesse mercificato.

L'analisi che abbiamo proposto, e la prospettiva che ne consegue, dimostra tutta l'ambiguità di un quesito incentrato, in primis, sul superamento del bicameralismo perfetto, dopo che si era abdicato all'obiettivo iniziale della soppressione della seconda Camere che sarebbe stata una scelta più radicale ma strutturalmente razionale³⁹.

Il quesito proposto, infatti, non solo è reticente e fuorviante ma è falso e menzognero, poiché, per quanto si è tentato di dimostrare, non solo non viene del tutto eliminata la doppia approvazione conforme, ma probabilmente si darà il via ad una sorta di bicameralismo "mostro", perché i chiave paritaria, si propone, (per le leggi elencate "più che perfetto" ed allo stesso tempo asimmetrico, a vantaggio della Camera delle autonomie depositaria dell'ultima parola.

³⁶ C. Cost. 13 settembre 2012, n. 217; in Giur Cost. 2013, 2223 e 13 marzo 2014 n. 44. In Giur. cost. , 2014, 986 con commento di P. FALLETTA, *L'espansione dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica ai poteri ordinamentali sugli enti locali*; C. cost., 3 marzo 2016, n. 43, in Foro amm. 2016, 532. P. ed E. SANTORO, *Compendio di contabilità e finanza pubblica*, cit. 52:

³⁷ Per un'efficace sintesi delle opposte ragioni pro o contro il referendum S. SFRECOLA, *La Costituzione va riformata? SI/NO*, Roma 2016.

³⁸ Il D.P.R. 27 settembre 2016 per l'indizione del referendum confermativo ha ufficializzato il quesito: "Approvate il testo della legge costituzionale concernente "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione" approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 aprile 2016?".

³⁹ Per Zagrebelsky il Senato sarebbe un dettaglio, o un'esca e sarebbe stato meglio se lo avessero abolito del tutto.

La prospettiva è aggravata dalla composizione e dalla rappresentatività del nuovo Senato⁴⁰.

Va sottolineato, infatti, che, da un lato è caratterizzato da un deficit di democraticità, difettando l'elezione diretta⁴¹, in coerenza con il principio cardine della vigente costituzione che la "sovranità appartiene al popolo" e, dall'altro, realizzerà un piccolo ma significativo spostamento di sovranità dallo Stato ad una rappresentanza del mondo delle autonomie non eletta direttamente dai cittadini del territorio, ma espressione di occasionali maggioranze partitiche⁴²; i seggi sono attribuiti, infatti, in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio", che non sempre è omogenea a quella che sostiene (nella Camera dei deputati) il governo, con ciò riproducendosi l'anomalia delle ultime elezioni che ha dato la spinta alla nuova legge elettorale che sta per essere scrutinata dalla Corte costituzionale.

In conclusione gli obiettivi sbandierati della riforma nascondono un inganno, sotto quattro profili:

(1) - non viene eliminato, ma solo corretto *in pejus* il bicameralismo perfetto e paritario;

(2) - non viene semplificato l'iter legislativo che anzi è reso più aleatorio, per alcune leggi fondamentali, non potendo il Governo utilizzare lo strumento della fiducia nei confronti del nuovo Senato.

3) - le Camere non sono più equiordinate poiché, il nuovo Senato, al di là delle ridotte competenze legislative, acquista di fatto, per alcune leggi, una supremazia decisionale nei confronti della Camera, idonea a sovvertire e condizionare le scelte del Governo; per tutte le altre svolge un ruolo subordinato e meramente propositivo;

⁴⁰ La composizione del Senato, oltre i cinque nominati dal Presidente della Repubblica, sarà di 22 sindaci e 73 consiglieri regionali, in rappresentanza delle istituzioni territoriali (nuovo art. 57 Cost.); il Senato non ha scadenza ma scadono i singoli senatori in quanto la durata del mandato coincide con quella dei loro organi, cosicché si avrà una composizione ballerina e a rotazione.

⁴¹ E' bene ricordare che l'abrogando art. 58, primo comma, Cost., prevede che i senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori, e che l'art. 25 della Convenzione dei diritti universali del cittadino enuncia il diritto di ogni cittadino a partecipare, personalmente o attraverso suoi rappresentanti liberamente scelti, alla direzione degli affari pubblici, La Corte costituzionale (sent. 3 gennaio 2014 n. 1) ha dichiarato l'incostituzionalità della legge elettorale previgente (30 marzo 1957 n. 361) perché alterava il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti e, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartava la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddiceva il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'art. 48 Cost.

⁴² In base al nuovo art. 57 Cost il Senato è composto di novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica.

4) la conclamata autonomia finanziaria rimane un guscio vuoto e la partecipazione degli enti esponenziali territoriali alle decisioni di finanza pubblica, al di là del riconoscimento di un laticlavio di facciata a un manipolo di rappresentanti designati, è di fatto pressoché azzerata.