

Parte IV

Relazioni al Seminario su «La riforma della riforma del Titolo V»

Relazioni introduttive di Vincenzo Cerulli Irelli, Valerio Onida e Luciano Vandelli. Palazzo Ferrajoli, sede di Rappresentanza della Regione Friuli-Venezia Giulia a Roma, 21 giugno 2016.

SULLE MODIFICHE DEL TITOLO V

di VINCENZO CERULLI IRELLI

Gli articoli del testo di riforma costituzionale relativi alle modifiche del Titolo V (artt. 29 ss.) sono probabilmente quelli circa i quali è più agevole e meno problematico il commento e meno diffuse le posizioni critiche; anche perché da molti anni è opinione diffusa che le incisive modifiche apportate al Titolo V della Parte II della Costituzione dalla legge costituzionale n. 3/2001 fossero da rivedere, alla luce della successiva esperienza attuativa.

Invero, il contesto politico-sociale nel quale fu elaborata e successivamente approvata, e confermata dal referendum popolare, la riforma del 2001, è profondamente diverso dal contesto nel quale oggi ci troviamo. In verità, allora, a partire dalle leggi Bassanini della fine degli anni '90, e poi nel testo di riforma costituzionale, si rispecchiava un orientamento politico inteso a rafforzare le autonomie locali e la legislazione regionale a fronte di tendenze dell'opinione pubblica e di alcuni partiti politici, che spingevano per una radicale riforma dello Stato «verso il federalismo». Leggendo le pagine di allora, le stesse pagine dei relatori della legge di riforma, si ha la sensazione di trovarsi in una realtà (politica e culturale) del tutto distante dall'oggi (in un'altra realtà). Leggo, con qualche emozione, le prime parole della relazione che presentammo alla Camera il 12 gennaio 1999: «Lo Stato e le Regioni si collocano nell'ordinamento costituzionale come soggetti entrambi titolari di una parte della sovranità nell'esercizio della potestà legislativa, senza alcuna subordinazione dell'uno all'altro ente, in una relazione di pari ordinazione, in cui la convergenza nella realizzazione dei principi e dei valori della Costituzione è definita dalla rispettiva attribuzione di competenze. In caso di conflitto decide la Corte». Questa idea della pari dignità costituzionale dei soggetti costitutivi della Repubblica venne estesa (e si trova enunciata agli artt. 114, 118 e 119 del testo vigente, per questa parte non modificato

dalla riforma in corso) anche agli enti locali del governo territoriale, Comuni, Province e Città metropolitane. Anzi, nell'art. 118, si volle enfatizzare la posizione costituzionale dei Comuni, come quelli che per regola dovessero gestire tutta l'amministrazione. Una norma di principio priva di efficacia applicativa ma sintomatica di un forte orientamento legislativo verso il decentramento e la valorizzazione delle autonomie locali, cui viene conferita una posizione costituzionale non subordinata alle Regioni, protetta dalla legge dello Stato (art. 117, 2 comma, lett. p)) e dotata di garanzie costituzionali in qualche modo assimilabili a quelle riservate alle Regioni. Un sistema di «federalismo» in cui gli attori fondamentali non sono esclusivamente lo Stato e le Regioni (come ad esempio in Germania o in Spagna) ma sono lo Stato, le Regioni e gli enti locali. Un'impostazione triadica che certamente non rende semplice il funzionamento complessivo del sistema. Di questa impostazione, una prova significativa è nell'art. 11 della legge costituzionale, laddove si prevede che la Commissione parlamentare per le questioni regionali (mai costituita in questa forma) sarebbe stata composta, non solo da parlamentari e da esponenti delle Regioni, ma anche da esponenti degli enti locali che in tal modo avrebbero dovuto essere coinvolti nello stesso procedimento legislativo.

E in altre proposte di legge dell'epoca emerge un orientamento diffuso «verso il federalismo». La proposta di legge del Partito popolare, primo firmatario il presidente Mattarella, che fu presentata alla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, prevedeva un vero e proprio sistema di governo federale, nel quale tutta la potestà legislativa era riservata alle Regioni, salve alcune materie espressamente elencate, non era prevista la potestà legislativa concorrente e il Senato veniva configurato come il *Bundesrat* tedesco, come Camera rappresentativa dei governi regionali (A.C. 3088/XII, Mattarella, Cerulli Irelli e altri).

Si trattava di un orientamento condiviso da una larga parte delle forze politiche di maggioranza, che tentavano di porre un argine alle pressioni più marcatamente federaliste che venivano dal fronte leghista. E non si dimentichi che il

ritrarsi dell'opposizione di allora dalla elaborazione del testo, all'inizio condiviso (con l'obiettivo di ostacolarne l'approvazione), fu indotto dalla posizione leghista che non voleva che una riforma che andava «verso il federalismo» fosse approvata da una maggioranza della quale essi non facevano parte («non possiamo votare quel testo, così avanzato, perché politicamente soltanto noi siamo legittimati ad avanzare proposte di questo genere»!).

Questa era l'atmosfera di allora. Quindi, la gran parte delle critiche successivamente avanzate e tuttora ritornanti sulla riforma del 2001, sui suoi evidenti difetti, sulla sua impostazione in qualche modo squilibrata, non tengono conto di quello che era il contesto di allora, in tutte le sue componenti politiche e culturali, che investivano sia le posizioni di maggioranza che quelle di opposizione. Il successivo (diciamo pure) fallimento della riforma fu dovuto a molteplici fattori, tra i quali non si può trascurare l'inadeguatezza delle classi politiche regionali che non hanno saputo cogliere il «volano» che si metteva nelle loro mani, che avrebbe consentito una rilevante innovazione legislativa in alcuni settori fondamentali per lo sviluppo del Paese. Vorrei anche accennare al fatto che da parte governativa si è usato dello strumento dell'impugnazione delle leggi regionali davanti alla Corte, in maniera pervasiva, combattendo ogni, sia pur timido, tentativo di innovazione legislativa, spesso trovando accoglimento nella giurisprudenza della Corte. Materie di competenza statale, come la tutela della concorrenza, l'ambiente, i beni culturali, etc., hanno acquistato un contenuto trasversale assai ampio, tale da investire materie che pure il testo costituzionale riservava alla potestà legislativa residuale o concorrente delle Regioni, o alla legislazione concorrente.

Indubbiamente, l'ampiezza delle materie di legislazione concorrente e il fatto che alcune di esse investissero politiche di rilevanza nazionale e non regionale rappresentava un fattore tale da rendere difficile la gestione di politiche nazionali anche di carattere strategico. Ciò ha reso necessario, da parte della Corte costituzionale, l'elaborazione di nozioni, quali quella della c.d. chiamata in sussidiarietà

(Corte cost. n. 303/2003) che, al di là della lettera del testo, hanno «salvato» norme legislative statali che nelle materie di legislazione concorrente conferiscono al Governo e all'amministrazione statale funzioni amministrative necessarie alla gestione di quelle politiche.

Il testo di riforma introduce modifiche al Titolo V molto rilevanti; in primo luogo in ordine alla potestà legislativa delle Regioni rispetto a quella dello Stato.

Innanzitutto, si amplia in maniera molto consistente l'elenco delle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, recuperando tutte quelle che erano state attribuite alla potestà legislativa concorrente ma presentavano sicuramente una valenza statale in quanto attinenti ad interessi di dimensione nazionale. E così ad esempio, come tutti sanno, la materia delle grandi infrastrutture («le grandi reti di trasporto e di navigazione, porti e aeroporti civili»), la materia dell'energia («produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»), la materia della comunicazione, etc. Ad esse, si aggiungono altre materie, di dubbia attribuzione sulla base del testo vigente, o senz'altro comprese nella competenza regionale, come il procedimento amministrativo (disciplina generale), il pubblico impiego, le politiche sociali, la sicurezza alimentare, etc.

In secondo luogo, in molte materie attratte alla competenza statale (tutela della salute, politiche sociali, sicurezza alimentare, istruzione, attività culturali, turismo, etc.) l'ambito della legislazione statale è limitato all'emanazione di «disposizioni generali e comuni»; la normazione della materia nella sua interezza, ma l'emanazione di norme «generali e comuni»; restando perciò attribuita, implicitamente, una parte della normazione della materia, alle Regioni.

Queste «disposizioni» sono altra cosa rispetto ai «principi fondamentali» della legislazione concorrente (art. 117, 3 comma, ult. prop.). Invero, anche se la questione resta ancora perplessa, credo si possa affermare che tra le due nozioni vi sia una sostanziale differenza, anche sulla base della definizione che dette la Corte delle «norme generali» (con riferimento alla materia dell'istruzione, ma credo che la definizione possa

essere estesa) come quelle che «contribuiscono a delineare la struttura di base del sistema» normativo proprio della materia; mediante norme «che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale», e «non necessitano di un'ulteriore normazione a livello regionale». Mentre i principi fondamentali per definizione necessitano di una normazione regionale sostanziale, direttamente produttiva di effetti sul versante dell'amministrazione. Le norme espressive di principi fondamentali, spiega la Corte, come quelle intese ad assicurare elementi comuni nella materia, «necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale» (Corte cost. n. 200/2009).

Sulla base di questa impostazione, la differenza tra norme generali e comuni da una parte e principi fondamentali dall'altra diventa rilevante, giacché consente al legislatore statale, in quelle materie, l'adozione di una legislazione molto estesa, tale da assorbire anche interamente la disciplina delle materie stesse, riducendo la legislazione regionale a una sorta di normazione meramente esecutiva, di tipo regolamentare. E d'altra parte, non c'è dubbio che attraverso norme «generali e comuni» il legislatore statale possa prevedere e disciplinare direttamente funzioni amministrative in capo ad organi statali o di enti locali, ovvero in capo alle stesse Regioni, restando ad esse esclusivamente il compito di distribuirne la competenza al loro interno.

Nelle materie stesse, evidentemente, la legislazione in vigore, di fonte statale o regionale, resta ferma sinché non si provvede da parte dello Stato all'adozione delle norme «generali e comuni» previste dal nuovo testo, le quali, una volta adottate, andranno a sostituire la normazione regionale in vigore. In assenza di dette «disposizioni», si pone il problema dei limiti nei quali la potestà legislativa regionale si possa esercitare nelle diverse materie. E si pone l'ulteriore problema di stabilire se, in dette materie, norme «generali e comuni» riservate allo Stato si possano desumere dalla legislazione vigente (come si è ritenuto per i principi fondamentali); e, se questa operazione interpretativa non venisse ritenuta pra-

ticabile, si porrebbe il problema, se, nelle more, le Regioni possano legiferare su tutta la materia. Su queste questioni, che mi limito a menzionare, si aprirà vivace dibattito (si tratta in larga misura di «opzioni»), ed è prevedibile un contenzioso costituzionale, forse non minore di quello sviluppatosi intorno alla legislazione concorrente.

I principi fondamentali (il testo parla di «disposizioni di principio») restano soltanto in ordine a tre materie abbastanza marginali, le forme associative dei Comuni, la legge elettorale regionale, la tutela delle minoranze linguistiche. Mentre per quanto riguarda gli enti di area vasta, cioè le nuove Province, il testo parla di «profili ordinamentali generali», ma forse si tratta dello stesso concetto.

Il superamento della competenza legislativa concorrente (che costituisce la maggiore innovazione dell'art. 117) che ha trasferito alcune delle materie di cui al vigente 3 comma a quelle di competenza esclusiva dello Stato, in alcuni casi senza altra specificazione, in altri casi con limitazione alle norme «generali e comuni», produce effetti in ordine al sistema, quale delineato dalla Corte, dei rapporti Stato-Regioni nell'ambito di queste materie, laddove la legislazione dello Stato preveda e disciplini funzioni amministrative.

Com'è noto, nelle materie di competenza concorrente lo Stato, in via di principio, non avrebbe la capacità di disciplinare funzioni di amministrazione che sarebbero in ogni caso regionali. Però, la costruzione della Corte intorno alla c.d. chiamata in sussidiarietà (part., Corte cost. n. 303/2003; successiv., tra le tante, n. 121/2010 sul piano casa; n. 165/11 in materia di interventi nel settore dell'energia; n. 179/2012 in materia di adempimenti amministrativi a carico delle imprese; n. 7/2016 in materia di infrastrutture ferroviarie) ha consentito alla legge dello Stato di individuare, ovviamente quando ricorrono condizioni tali da coinvolgere interessi nazionali, funzioni amministrative anche di carattere puntuale in capo ad organi dello Stato e dettarne la disciplina; ma ad una condizione, che le scelte concrete, cioè la produzione degli effetti in virtù dell'esercizio della funzione amministrativa, siano adottate in esito ad un procedimento di intesa con la

Regione; ove essa esprima posizioni in ordine a materie di propria competenza.

Un'intesa forte, una vera intesa: perché una legge dello Stato «possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale e al tempo stesso regolarne l'esercizio... è necessaria una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese con le Regioni interessate, che devono essere condotte in base al principio di lealtà; a tal fine è necessario che si tratti di «intese forti», non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nell'ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriore procedure bilaterali si sia rilevato inefficace» (da ult., Corte cost. n. 7/2016). Intesa forte vuol dire che in caso di disaccordo il procedimento non si può chiudere senz'altro con una mera deliberazione del Consiglio dei ministri, ma occorrono ulteriori passaggi, successive riunioni a diversi livelli tecnici e politici, e soltanto laddove risulti impossibile giungere ad una conclusione condivisa, si consente al Governo di intervenire in via imperativa. Più o meno su questa linea si muove il decreto legislativo sulla conferenza dei servizi che è in corso di approvazione (in base all'art. 2 della legge n. 124/2015), che riformula l'art. 14-*quinquies* della legge n. 241/1990, in ordine alle modalità procedurali da seguire in caso di dissenso espresso dalla Regione «in materia spettante alla rispettiva competenza», nell'ambito della Conferenza.

Questo sistema può ritenersi superato in base alla riforma (almeno nei termini rigidi nei quali sinora è stato delineato). Invero, quali sono le materie di competenza regionale, nelle quali è riservata alle Regioni la protezione delle loro prerogative secondo lo schema dell'intesa forte? Secondo il testo vigente, queste materie sono anche quelle di legislazione concorrente (e proprio su queste materie si pone il problema, com'è noto). Ma secondo il nuovo testo, non ci sono materie di legislazione concorrente. E credo si possa affermare che tutte quelle elencate nell'ambito della competenza legislativa statale con la limitazione alle «disposizioni generali e comuni», cionondimeno siano da ritenere materie di competenza statale; anche se le Regioni avranno in queste materie una

potestà legislativa di dettaglio o meramente esecutiva. Questo comporta, ad esempio, che in materia di infrastrutture o in materia di energia (sono le due materie problematiche nelle quali la questione dell'intesa si è posta con forza), materie che sono diventate di competenza statale, viene a cadere la costruzione procedimentale dell'intesa, cui s'è accennato, elaborata dalla Corte. Ovviamente l'esigenza del rispetto del principio di leale collaborazione. Si tratta di una conseguenza di notevole importanza della soppressione della legislazione concorrente.

Tuttavia, occorre tenere presente che le materie di competenza legislativa regionale (art. 117, comma 3, «esclusive» secondo l'art. 117, comma 4) invero non sono poche, né di poca importanza. Che al di là dell'elenco, esemplificativo, di cui all'art. 117, comma 3 (alcune delle quali si incastrano in materie sulle quali lo Stato detta le norme «generali e comuni»: pianificazione del territorio, formazione professionale, attività culturali, etc., ciò che darà luogo a problemi applicativi non lievi), la clausola di residualità conservata nell'ultima parte della norma («in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato») lascia aperto il campo della legislazione regionale (da intendere, ancora, «esclusiva») a molteplici materie, assai importanti, segnatamente sul versante economico. Dall'agricoltura, all'industria, al commercio, all'artigianato, alle miniere e agli idrocarburi, ai beni pubblici e ai beni comuni in genere, etc., rilevanti politiche economiche e sociali restano attribuite alla potestà legislativa regionale cui si connette la disciplina dell'amministrazione (e il concreto esercizio delle funzioni di amministrazione). In alcune di queste materie si pone ancora un problema di raccordo con la disciplina statale (ambiente, energia, etc.). Ebbene, nell'ambito di queste materie di competenza regionale, laddove possono interferire con materie di competenza statale, torna in piedi tutta la costruzione procedimentale delle intese già riferita alla competenza concorrente.

Ma in alcune di queste materie, dove la competenza regionale è da ritenere esclusiva, materie di importanza notevole, segnatamente sul versante economico, le capacità di inter-

vento dello Stato sembrano essere, più che limitate, del tutto precluse, né in ordine ad esse è applicabile la costruzione della «chiamata in sussidiarietà» propria delle materie di legislazione concorrente (perché le relative norme vengono adottate nell'ambito dei «principi fondamentali» della materia). In ordine ad esse, lo Stato può intervenire soltanto attraverso l'utilizzo della c.d. clausola di supremazia (art. 117, comma 4); ma l'applicazione di detta clausola presuppone «la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale». E un'interpretazione dell'interesse nazionale tale da coprire ogni ragione di intervento dello Stato nelle materie non riservate alla sua competenza esclusiva può apparire, invero, un po' eccessiva. Ad una prima lettura, data l'ampiezza delle materie di legislazione statale, si era indotti a ritenere la clausola di supremazia come una previsione poco più che simbolica o comunque da usare in casi assolutamente eccezionali. Se si ritenesse viceversa che essa potesse essere applicata ogni qualvolta un interesse generale venisse in rilievo nell'ambito di una materia di competenza regionale, diventerebbe uno strumento tale da configurare, in un certo senso, come materie di legislazione concorrente (finanche a rendere applicabile la c.d. chiamata in sussidiarietà) alcune delle materie di competenza regionale (pur definita «esclusiva»).

Qualche osservazione sulle norme relative all'amministrazione, che vengono sostanzialmente confermate nel testo vigente. La puntualizzazione in ordine alle funzioni amministrative come quelle «esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori», appare senz'altro opportuna, peraltro da nessuno contestata. Essa esplicita concetti ormai consolidati nella legislazione e nella giurisprudenza delle Corti.

La soppressione delle «Province» appare un'operazione di scarsa rilevanza pratica, quasi «di facciata», visto che gli «enti di area vasta», che corrispondono alle attuali Province, ci sono e resteranno, perché essenziali per l'esercizio a livello locale di funzioni amministrative (c.d. funzioni di area vasta)

di dimensione ultracomunale; come peraltro lo stesso testo di riforma espressamente prevede all'art. 40, comma 4. Sul punto, resta acquisito quanto già stabilito dalla legge in vigore e confermato dalla giurisprudenza della Corte, che questi enti sono enti di secondo grado i cui organi di governo sono espressione dei Comuni (legge n. 56/2014; Corte cost. n. 50/15). E sono chiamati ad esercitare le funzioni di area vasta in un ambito di coordinamento intercomunale. Essi restano tuttavia senz'altro distinti dalle Unioni di Comuni o altri enti di collaborazione intercomunale, le cui funzioni restano quelle di dimensione locale (distinte perciò anche sul piano strutturale da quelle di area vasta, secondo lo schema della dimensione territoriale degli interessi fissato dall'art. 118, comma 1).

Sulle Città metropolitane ci sarebbe molto da dire, anche in ordine all'esigenza di una progressiva riforma della cit. legge n. 56/2014, che si limita a fare delle Città metropolitane, anziché enti di governo delle aree metropolitane, una sorta di nuove Province (con qualche funzione ulteriore). Un primo passo, che va indubbiamente completato. La riforma costituzionale non interviene sul punto, tuttavia conferisce alle «Città» un ruolo di governo (ai sensi dell'art. 118, 1 comma 1) ben differenziato da quello degli «enti di area vasta».

In ordine all'assetto finanziario delle Regioni e degli enti locali, le modifiche all'art. 119 non sono trascurabili. Viene confermato il principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti, la previsione di risorse autonome costituite da tributi propri e da compartecipazioni al gettito di tributi erariali; viene confermato il fondo perequativo senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante e viene confermato altresì il principio fondamentale che il finanziamento integrale delle funzioni degli enti deriva dalle fonti appena menzionate (cioè tributi ed entrate proprie, compartecipazione, fondo perequativo laddove necessario).

Ma si introducono limitazioni all'autonomia finanziaria in ordine al rispetto dell'equilibrio dei bilanci e in ordine all'esigenza di assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione europea. Particolarmente incisiva appare l'introduzione del riferimento alla legge dello

Stato, come quella che limita l'autonomia fiscale degli enti «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (in luogo dei «principi di coordinamento» di cui al testo vigente).

E ancora, si prevede che la legge dello Stato definisca gli indicatori di riferimento, di costo e di fabbisogno al fine della promozione di condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni da parte degli enti; come quelli che debbano essere utilizzati per stabilire l'ammontare del finanziamento integrale delle funzioni stesse.

Insomma, una serie di modifiche del testo originario orientate ad una riduzione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, peraltro del tutto in asse con l'esperienza dei rapporti finanziari tra centro e periferia che si rileva negli ultimi anni; le cui cause, com'è noto, in parte derivano dai vincoli europei, in parte dal difficile andamento della finanza pubblica in tempo di crisi, ma in parte ancora da tendenze politiche centralistiche che nel settore finanziario hanno trovato la massima espressione.

Ma al di là di queste modifiche testuali, la riflessione sull'art. 119 non può che soffermarsi sul fatto che in questi anni la norma è rimasta sostanzialmente inattuata.

È ancora lontana da una attuazione, pur limitata, la stessa legge sul federalismo fiscale n. 42/2009, la quale, pur con alcuni difetti, costituiva un tentativo abbastanza compiuto di attuazione.

Invero, la riforma del 2001, aveva proprio nell'art. 119 il suo punto di forza; e, precedentemente, nelle leggi Bassanini era già emersa l'idea centrale che l'attribuzione di nuovi rilevanti compiti di governo alle Regioni e agli enti locali dovesse andare di pari passo con l'attribuzione ad essi di una forte responsabilità di entrata e di spesa. Insomma, la politica del «federalismo fiscale» avrebbe dovuto precedere ogni nuova politica di assetto costituzionale dei rapporti tra centro e periferia in chiave autonomistica o federalista. E probabilmente si può ritenere che il sostanziale fallimento della riforma del 2001 sia dovuto proprio all'inattuazione del federalismo fiscale.

Quindi, il problema che adesso si pone, al di là dell'interpretazione del nuovo testo costituzionale, è un problema politico, quello di dare finalmente attuazione, almeno nelle sue grandi linee, al federalismo fiscale: una chiara individuazione dei costi e dei fabbisogni di ciascun ente in relazione alle funzioni attribuite, con progressivo avvicinamento a costi e fabbisogni standard, da finanziare integralmente mediante tributi propri o compartecipazioni, salvo fondo perequativo (che significa trasferimento di risorse dai territori più avvantaggiati a quelli meno avvantaggiati). Uno schema semplice, ma nella sua semplicità rivoluzionario rispetto all'assetto tradizionale della finanza regionale e locale che tuttavia continua ad essere, in larga misura, finanza derivata.

Le modifiche al Titolo V apportate alla riforma costituzionale sono nel complesso da approvare, a mio avviso. Alcuni commentatori hanno sottolineato con forti accenti critici il cambiamento di rotta rispetto alla precedente riforma, in senso eccessivamente centralista. Ma invero, ridefinire le materie di rispettiva competenza tra Stato e Regioni era da tempo ritenuto necessario (e così, anche l'introduzione della c.d. clausola di supremazia, presente in altri sistemi sicuramente federali). Mentre lo spazio della legislazione regionale resta comunque significativo, come s'è visto. La previsione in molte materie della competenza in capo allo Stato di emanare norme «generali e comuni» consente maggiore omogeneità di disciplina anche sul versante delle funzioni amministrative. Il problema del contenzioso Stato-Regioni, pervasivo nelle materie di legislazione concorrente, ma non solo, non è da ritenere superato nel nuovo assetto delle competenze, ma certamente raffreddato.

Rimane del tutto irrisolto (come lo è nel testo vigente) il problema delle Regioni speciali, il cui (troppo) diverso assetto costituzionale (e finanziario) dovrebbe essere definitivamente superato. Ma su questo punto, com'è noto, pesa un problema politico, che solo un forte accordo tra tutte le principali forze politiche (capace di superare le strette esigenze numeriche delle diverse maggioranze parlamentari), sinora risultato impossibile, consentirebbe di superare.

Adesso, a fronte del nuovo testo, una volta confermato dal referendum popolare, i problemi che si pongono sono problemi di attuazione (è sulla mancata attuazione che si è giocato il fallimento della precedente riforma) dell'art. 118 nell'assetto da conferire ai poteri locali conformemente ai principi della norma, dell'art. 119 nella pur progressiva attuazione del federalismo fiscale; e ancor prima, dell'art. 117 nel nuovo assetto delle materie e delle reciproche interferenze, dove si vedrà se il Senato esponenziale delle Regioni riuscirà a svolgere un ruolo efficace di equilibrio.

UNA RIFORMA ANTIREGIONALISTA. REGIONI ED ENTI LOCALI NELLA RIFORMA COSTITUZIONALE

di VALERIO ONIDA

1. Il voltafaccia rispetto alla riforma del 2001

La nuova «revisione del Titolo V della parte II della Costituzione» costituisce forse, del multiforme testo della riforma, la parte più trascurata nel dibattito: ma è anche, a mio giudizio, la parte peggiore. Una parte trascurata anche dalle Regioni, che si sono mosse poco, male e tardi per cercare di interloquire col Parlamento.

È facile osservare che, per questo capitolo della riforma, non vale per nulla l'argomento (specioso ma impressionistico) addotto in suo favore ricordando che si tratta dell'esito di un dibattito trentennale finora non sfociato in alcun risultato. Infatti non più di quindici anni fa il Parlamento approvò, e il referendum confermò, una complessiva revisione del Titolo V (legge cost. n. 3 del 2001) che faceva seguito a breve distanza di tempo ad una revisione delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo e sull'autonomia statutaria delle Regioni (legge cost. n. 1 del 1999), a sua volta seguita da un'altra legge (legge cost. n. 2 del 2001) che modificava la forma di governo anche delle Regioni speciali. L'argomento è dunque stato oggetto di un considerevole attivismo riformatore.

Non può non colpire anche il fatto che lo stesso schieramento politico (di centro-sinistra) che nel 2001 volle la riforma, a costo di approvarla con ristrettissima maggioranza, oggi non solo ha ripetuto questo errore, ma, nel merito, ha fatto una scelta che può definirsi un vero voltafaccia. Se allora si vagheggiava un regionalismo «ai limiti del federalismo», la cifra della riforma di oggi è invece quella di un netto ri-accentramento di poteri in capo allo Stato.

2. Le nuove competenze «esclusive» dello Stato

Non ci si è limitati a correggere alcuni evidenti errori, da tutti ammessi, della riforma del 2001 (come l'attribuzione alla competenza concorrente delle Regioni di materie quali le «grandi reti di trasporto e di navigazione» o il «trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»: ma anche, per converso, l'attribuzione *tout court* della tutela dell'ambiente alla competenza esclusiva dello Stato). Si sono invece puramente e semplicemente trasferite alla competenza «esclusiva» dello Stato tutte le competenze già «concorrenti» (in cui, come si sa, spetta allo Stato dettare solo i principi, alla Regione svolgerli nel dettaglio): comprese in particolare quelle che tradizionalmente (almeno dalla sistemazione – forse l'ultima veramente razionale – attuata con il d.P.R. n. 616 del 1977) si consideravano come le materie tipiche dell'intervento regionale, quali i servizi alla persona, il governo del territorio, la formazione professionale.

Competenza «esclusiva», si noti: anche se poi si è limitata (apparentemente) tale competenza a quella di dettare «disposizioni generali e comuni», e si è stilato un elenco di competenze della Regione che in parte ricalcano quelle statali, e che, però, dovranno essere esercitate nei limiti delle «disposizioni generali e comuni» dettate dallo Stato nei corrispondenti ambiti. Così che, a parte la confusione terminologica e reale (altro che maggiore chiarezza nei rapporti fra Stato e Regioni!), ciò che in sostanza si ricava dalla riforma è che lo Stato non incontrerà più limiti nel disciplinare le materie rilevanti, poiché non dovrà più limitarsi a identificare i principi cui la legislazione regionale deve attenersi per rispettare le esigenze unitarie, ma potrà coprire tutti gli spazi che riterrà opportuno occupare (attraverso «disposizioni generali e comuni»), mentre alle Regioni resteranno solo gli spazi che il legislatore statale, a proprio arbitrio, vorrà loro lasciare. In definitiva, si tratta del venir meno di qualsiasi ambito di autonomia legislativa regionale costituzionalmente garantita.

La soppressione (ma non negli statuti speciali) delle competenze «concorrenti» è stata presentata come un mezzo per

fare chiarezza nei rapporti fra Stato e Regioni e per contenere il contenzioso costituzionale. Ma l'esame della giurisprudenza della Corte rende manifesto che la radice di molto contenzioso è piuttosto nella difficoltà di tracciare confini fra gli enunciati verbali che indicano le singole materie e di regolare i relativi rapporti, oltre che nell'impiego estremamente estensivo delle competenze «trasversali» dello Stato, di cui dirò fra breve. In assenza di legislazione generale attuativa della Costituzione (lo Stato ha dimostrato, negli ultimi decenni, scarsa capacità e volontà di legiferare in via generale e per principi) il contenzioso sorge su ogni dettaglio. Né si dica che la nuova formuletta delle «disposizioni generali e comuni» in materie di «competenza esclusiva» dello Stato recherà chiarezza, se non nel senso già detto di un effettivo azzeramento degli spazi di autonomia regionale garantita e non lasciati alla mercé della volontà discrezionale (o arbitraria) del legislatore statale.

La soppressione delle competenze concorrenti appare dunque un passo indietro

Resta bensì la clausola della competenza regionale «residuale» nelle materie non riservate allo Stato, che però, come l'esperienza degli scorsi anni ha dimostrato, è di fatto marginalizzata se non svuotata dall'uso illimitatamente estensivo che lo Stato fa delle proprie competenze esclusive nelle materie cosiddette «trasversali» (come la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, l'ordinamento civile).

Si aggiunge la «clausola di supremazia», che abilita lo Stato ad intervenire in materie non riservate alla sua competenza esclusiva, per la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o per la tutela dell'interesse nazionale: clausola che avrebbe senso e utilità in un sistema di largo decentramento legislativo, ma è sostanzialmente superflua in un sistema fortemente accentrato come quello delineato dalla riforma.

3. Potestà regolamentare, amministrazione, finanza

La scelta dell'accentramento legislativo si riflette anche sulla distribuzione delle competenze regolamentari e ammi-

nistrative. Infatti le prime passano allo Stato, salvo delega (libera) alle Regioni, in tutte le nuove materia di competenza esclusiva statale: mentre le competenze regolamentari degli enti locali sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite si eserciteranno «nel rispetto della legge statale o regionale» (a seconda delle rispettive competenze). Le seconde restano formalmente attribuite in linea di principio ai Comuni, salvo che per esigenze unitarie siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato: ma chi le potrà conferire, anche allo Stato se del caso, sarà il legislatore statale, in tutte le nuove materie di competenza dello Stato medesimo. Addio quindi anche ad un ipotetico «federalismo amministrativo» garantito.

Anche sul tema dell'autonomia finanziaria delle Regioni si fa un ulteriore passo nel senso dell'accentramento, che si aggiunge al sostanziale abbandono, negli anni recenti, della scelta del cosiddetto «federalismo fiscale». Infatti, secondo il nuovo art. 119 della Costituzione, le Regioni potranno bensì stabilire tributi ed entrate propri, ma non più «secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (come oggi), bensì «secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Anche qui, dunque, il nuovo testo va nella direzione di un più rigido controllo statale delle entrate.

4. Gli enti locali e la demagogia delle «poltrone» da sopprimere

Per quanto riguarda gli enti locali subregionali, a parte i nuovi spazi aperti al legislatore statale in tema di devoluzione delle funzioni, e a parte la conferma se non l'aggravamento del divario fra Regioni ordinarie e Regioni speciali (alle quali soltanto è oggi riconosciuta una ampia competenza in tema di ordinamento degli enti locali), spicca l'abolizione delle Province, all'insegna della soppressione delle «poltrone»: ignorando le conosciute evidenze sulla necessità di prevedere,

almeno nelle Regioni più grandi, un livello di governo (e non solo di amministrazione) intermedio fra Comune e Regione. La previsione, nelle norme finali (art. 40, comma 4), di misteriosi «enti di area vasta» destinati ad essere disciplinati dalla legge dello Stato per i profili ordinamentali generali e dalla legge regionale per il resto, e la salvezza, per altro verso, delle (troppo) numerose Città metropolitane previste dalla legge n. 56 del 2014 come «sostituti» delle relative Province, non fanno che rendere più illogico e confuso il quadro dei poteri locali, e precludere ad una riduzione dell'articolazione dei poteri locali democratico-rappresentativi.

5. Contraddizioni sul regionalismo «differenziato» e sulle autonomie speciali

Sul terreno, infine, del regionalismo «differenziato» di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. (sulla possibilità di attribuire con legge a singole Regioni, sulla base di intesa, «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»), la legge costituzionale segue un percorso da un lato più restrittivo, rispetto alla situazione attuale, nei confronti delle Regioni ordinarie, mentre illogicamente si preoccupa di estendere fin d'ora (con le norme transitorie) la portata dell'art. 116, terzo comma, alle Regioni speciali, al di fuori dei processi di revisione degli statuti.

Le Regioni ordinarie vedrebbero venir meno la possibilità di acquistare «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie oggi di competenza concorrente di cui al vigente terzo comma dell'art. 117. Tale possibilità resterebbe – a condizione che la Regione si trovi in condizioni di equilibrio finanziario – oltre che per le materie già oggi nominativamente previste (la giustizia di pace, l'istruzione e l'ambiente) solo per alcune delle materie (ex concorrenti, o ex «residuali») ora passate alla competenza esclusiva dello Stato (politiche sociali, politiche attive del lavoro, istruzione professionale, commercio con l'estero, governo del territorio). Certo, rispetto all'attuale art. 116, terzo comma, si potrebbe

domandarsi quali condizioni di ulteriore autonomia potrebbero essere riconosciute alle Regioni, che non si traducano in una deroga ai «principi fondamentali» della materia; mentre col nuovo testo sarebbe chiara la facoltà (attribuita dalla legge speciale su intesa) di derogare alle «disposizioni generali e comuni» dettate dallo Stato. In ogni caso l'ambito di applicabilità del nuovo art. 116, terzo comma, è più ristretto di quello odierno.

Le Regioni speciali, invece, in base alla norma transitoria dell'art. 39, comma 13, della legge, avrebbero subito la possibilità di acquisire, mediante legge su intesa, e in attesa della revisione degli statuti, nuove forme di autonomia nell'ambito delle sole (poche) materie nominate di cui all'attuale art. 116, terzo comma; mentre a seguito della revisione degli statuti si applicherebbe loro per intero il nuovo art. 116, terzo comma (una singolare forma di autonomia «speciale» che si aggiungerebbe a quella per loro sancita dagli statuti).

In ogni caso, è clamorosa la contraddizione della riforma là dove esclude l'applicabilità alle Regioni speciali e Province autonome delle nuove norme del Titolo V «fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese» con le medesime Regioni. Quindi la netta «regressione» del livello di autonomia sancita per le Regioni ordinarie dalla riforma non varrebbe per le Regioni speciali. Mentre nel 2001 ci si era preoccupati giustamente di estendere a queste ultime le nuove più ampie forme di autonomia riconosciute alle Regioni ordinarie, attraverso la «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nel 2015 sembra ci si sia preoccupati solo di non estendere alle Regioni speciali le nuove norme costituzionali, salvaguardando in ogni caso gli statuti, destinati ad essere rivisti solo sulla base di intese con le Regioni interessate. Con la possibilità però che si dia luogo, a seconda della interpretazione che si dia alla equivoca norma transitoria, ad una illogica sopravvivenza, per le sole Regioni speciali, di normative di carattere generale venute meno nei riguardi delle Regioni ordinarie (anche al di fuori degli statuti, e comunque in base ad essi: così, nelle prime sopravviverebbero le Province là dove gli statuti le prevedono),

ovvero ad un anche più illogico «ritorno allo statuto» (che era stato pensato e scritto nel quadro della Costituzione del 1948), come unica fonte di disciplina dell'autonomia delle Regioni speciali.

In ogni caso, il legislatore della riforma ha omesso di fare la scelta più logica, quella cioè di eliminare o almeno di non aggravare le differenze di trattamento fra Regioni ordinarie e speciali non giustificate dalle ragioni attuali della specialità: queste differenze, non fondate su tali ragioni, verrebbero invece approfondite.

6. Una riforma «punitiva» per le Regioni

L'impronta anti-regionalista della riforma emerge chiara anche da alcune disposizioni «simboliche» inserite nella riforma. Tale il nuovo primo comma dell'art. 122 Cost., che affida alla legge dello Stato anche il compito di stabilire gli emolumenti dei titolari delle cariche elettive nelle Regioni «nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione» (stabiliti, questi, già oggi, da disposizioni statali). A parte il merito, il sapore «punitivo» della norma, inserita nella Costituzione, è palese.

Lo stesso è a dirsi della disposizione finale (art. 40, comma 2, della legge costituzionale), secondo cui «non possono esser corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali». Il lettore non può non notare che, invece, analogo divieto non sussiste quanto ai contributi pubblici erogati a favore dei gruppi parlamentari delle Camere.

Che alcuni esponenti delle Regioni si siano distinti negli ultimi anni per prassi disinvolute nell'uso di fondi pubblici è noto: ma quel che colpisce è la «costituzionalizzazione» di regole che, nel caso, dovrebbero essere semmai frutto di legislazione ordinaria ai vari livelli di governo. Si ha l'impressione che i partiti (per lo più gli stessi che governano a livello centrale e a livello locale) non siano capaci di imporre ai

propri rappresentanti eletti il rispetto di standard di moralità pubblica e di sobrietà, e sentano allora il bisogno di scrivere nella Costituzione (o in una legge costituzionale) norme draconiane, quasi novelli Ulisse che si legano all'albero della nave per non cedere al canto delle sirene e non gettarsi a mare.

Ma, al di là di questi aspetti quasi di folklore, che confermano il tentativo di ottenere consensi alla riforma solleticando gli umori dell'antipolitica, la conclusione è che il disegno e il contesto di questo capitolo della riforma appaiono lontani dallo spirito dell'art. 5 della Costituzione – non a caso inserito fra i principi fondamentali - secondo cui la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali» e «adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

NUOVE DINAMICHE E NUOVI EQUILIBRI NEI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI. DISPOSIZIONI GENERALI E COMUNI E RUOLO DEL SENATO

di LUCIANO VANDELLI

1. Competenze statali e competenze regionali nella riforma costituzionale

Sono varie le ragioni che sorreggono l'impianto della riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi. Tra queste una questione di fondo: che attiene al mancato conseguimento di equilibrio, nel nostro Paese, tra istanze unificanti ed esigenze proprie delle varie realtà territoriali, tra uniformità e differenziazione. Sul piano della produzione delle norme, certamente; ma in relazione anche alla loro attuazione, alla gestione delle attività amministrative e alla erogazione dei servizi.

Si tratta di questioni rilevanti e note, ben evidenziate, del resto, da tensioni e conflittualità che hanno portato, dal 2001 al 2015, a circa 1.500 controversie dinanzi alla Corte costituzionale; cifra che risulta abnorme, anche e particolarmente se la si considera in raffronto a quanto si verifica negli ordinamenti più assimilabili al sistema italiano: come quello spagnolo, dove in 35 anni di esperienza del tribunale costituzionale si sono registrate 543 sentenze su ricorsi di incostituzionalità; per non parlare della Germania, dove questi ricorsi risultano 115 in un arco di 64 anni...

A fronte di queste evidenti disfunzioni del sistema italiano, il testo della riforma punta a rivedere profondamente l'impostazione che contraddistingue il riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni.

In particolare, la riforma interviene su cinque versanti:

a) estende e ridefinisce le competenze esclusive dello Stato. Così, in concreto, si riportano in capo allo Stato varie materie, a partire da quelle la cui collocazione tra le compe-

tenze concorrenti o, persino, tra le materie «residuali» aveva sollevato da tempo obiezioni di fondo e difficoltà applicative (dalla produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia alla tutela e sicurezza sul lavoro, dall'ordinamento delle professioni all'ordinamento della comunicazione). In questo contesto, tra l'altro, mutano le competenze statali relative alla disciplina del governo locale, ora estese – oltre che a legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali – all'ordinamento di Comuni e Città metropolitane¹, nonché alle «disposizioni di principio» sulle forme associative dei Comuni. Nelle disposizioni finali, poi, si aggiunge (art. 40, quarto comma) che allo Stato è riservata anche la definizione dei «profili ordinamentali generali» concernenti gli enti di area vasta, mentre le ulteriori disposizioni in materia saranno adottate dalle Regioni;

b) elimina le competenze concorrenti, riferite dal testo del 2001 ad un ambito assai esteso di materie, generando una diffusa impressione di incertezza di ruoli e di tensioni facilmente suscettibili di sfociare in conflitti (v. infra). Questa eliminazione, tuttavia, non comporta la scomparsa di ogni area di compresenza di fonti statali e fonti regionali: non solo perché si mantengono le competenze statali «trasversali», ma perché compaiono nuove aree di competenza statale esclusiva ma «attenuata», essendo circoscritta alla emanazione di «disposizioni generali e comuni» (o di «disposizioni di principio», «profili ordinamentali generali», etc.);

c) individua le competenze delle Regioni non solo in via residuale, innominata, ma mediante una esplicita indicazione di ambiti ad esse riservati, particolarmente in ordine a profili programmatori e organizzativi (cfr., ad esempio, i riferimenti ai servizi sanitari e sociali, ai servizi alle imprese e alla formazione professionale, al turismo), a compiti di promozione (come avviene per lo sviluppo economico locale, il diritto allo studio, i beni ambientali, culturali e paesaggistici), anche in riferimento alla dimensione del territorio e degli interessi

¹ Il testo vigente si riferisce, come è noto, anche alle Province, i riferimenti alle quali sono ora soppressi nel testo di riforma.

coinvolti (cfr., ad esempio, la delimitazione all'interesse regionale della disciplina delle attività culturali);

d) introduce una clausola unitaria (c.d. di supremazia), che consente alla legge dello Stato di intervenire eccezionalmente nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda «la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale» (art. 117, quarto comma). All'attuazione di questa clausola si collega uno specifico procedimento a ruolo «rinforzato» del Senato (considerato che la Camera può non conformarsi alle modifiche eventualmente proposte dal Senato a maggioranza assoluta dei suoi componenti soltanto deliberando, a sua volta, a maggioranza assoluta: art. 70, quarto comma);

e) ridefinisce gli ambiti in cui è ammissibile il riconoscimento a singole Regioni di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», rendendo facoltativa la richiesta della Regione interessata e subordinandone comunque la realizzazione alla condizione che quest'ultima si trovi in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio (art. 116, terzo comma).

Le novità sono, dunque, assai rilevanti; e opportunamente, dunque, sono espressamente fatte salve le vigenti leggi regionali, sino all'adozione delle nuove leggi statali adottate ai sensi dell'art. 117, secondo comma (art. 39).

2. Un nuovo equilibrio tra istanze unitarie e istanze territoriali: le disposizioni generali e comuni

In questo nuovo disegno, centrale mi pare la conformazione delle competenze statali ora definite in relazione all'adozione di «disposizioni generali e comuni»: clausola che si applica, del resto, a materie centrali per lo sviluppo sociale del Paese e, specificamente, per il ruolo sostanziale da attribuire alle Regioni, quali la tutela della salute, le politiche sociali e la sicurezza alimentare (art. 117, secondo comma, lett. m)), l'istruzione (lett. n)), la formazione professionale (lett. o)), le attività culturali e il turismo (lett. s)), il governo del territorio (lett. u)).

In larga misura, si tratta di ambiti sino ad ora demandati (anche prima della riforma del 2001) alla legislazione concorrente, e dunque tendenzialmente retti dalla distinzione tra principi fondamentali, riservati allo Stato, e disposizioni di dettaglio, spettanti alle Regioni.

L'interpretazione di contenuti e caratteristiche di queste «disposizioni generali e comuni», rispetto al sistema delle competenze concorrenti, risulta determinante, dunque, per definire in concreto i nuovi equilibri del sistema ed i termini del suo possibile funzionamento.

In effetti, la formulazione ora introdotta non riprende affatto, a mio avviso, in veste nuova i precedenti rapporti; ed ogni tendenza a letture «continuiste» non coglie la sostanza della novità. La legislazione concorrente «all'italiana» si presenta concettualmente caratterizzata dalla riserva al legislatore statale dei (soli) principi fondamentali, che si esprimono in «norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale ... non esauriscono in se stesse la loro operatività», essendo necessaria «per la loro attuazione, e non già per la loro semplice esecuzione, dell'intervento del legislatore regionale, il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi» (così, tra le tante, Corte cost., sent. n. 200/2009).

A questa precisa interazione tra principi fondamentali, riservati allo Stato, e ulteriori disposizioni delle Regioni, volte ad adeguare l'attuazione di quei principi alle specifiche realtà territoriali, del resto, l'Assemblea costituente ripose l'aspettativa di un ampio e complessivo rinnovamento dell'ordinamento, basato su una serie di leggi contenenti i principi fondamentali che, nella ottimistica previsione della IX disposizione transitoria della Costituzione, avrebbe dovuto realizzarsi entro tre anni, consentendo quindi ai legislatori regionali di completare la disciplina, materia per materia.

Non è necessario, credo, richiamare qui la distanza che ha separato l'esperienza da questo originario disegno. Merita sottolineare ancora, piuttosto, come i principi abbiano ampiamente operato, piuttosto che come fattore di innovazione dell'ordina-

mento, come semplici parametri di legittimità (peraltro spesso incerto e instabile) delle leggi regionali; e come, in questo modo, si siano riversate sulla Corte costituzionale opzioni costituzionalmente riservate al Parlamento, nella individuazione delle norme-principio (scelte che, osservava Crisafulli, implicano sempre un giudizio di valore). E se certamente, la Corte – pur non senza oscillazioni, contraddizioni e *revirement* – ha svolto un lavoro complesso e meritorio di soluzione della massa di controversie che ne sono derivate, è mancata quella organicità di disegno e di innovatività di sistema che solo una attenta azione del legislatore avrebbe potuto conseguire.

Ora, rispetto alla tendenziale rigidità della dicotomia principio/dettaglio, la riforma costituzionale apre una nuova modalità di coesistenza, nell'ambito di una serie (assai rilevante, come si è accennato) di materie, tra fonti statali e fonti regionali; secondo una formula molto più flessibile, che consente di modulare il rapporto tra i due livelli di disciplina a seconda delle esigenze che di volta in volta si manifestino, in una valutazione concreta delle caratteristiche e delle esigenze della materia trattata, del contesto storico, delle implicazioni sociali ed economiche.

Così, in sostanza, le «disposizioni generali e comuni» possono concretarsi in:

a) una disciplina (o parte di disciplina) che traccia un assetto uniforme a livello nazionale, senza richiedere ulteriori svolgimenti normativi da parte delle Regioni. Si tratta, in sostanza, di quei contenuti cui la Corte costituzionale ha fatto riferimento a proposito delle «norme generali» sull'istruzione riservate alla competenza esclusiva dello Stato dalla vigente lett. n) dell'art. 117, secondo comma: affermando, appunto, che esse, sorrette da esigenze unitarie come i principi fondamentali, differiscono da questi ultimi precisamente per il fatto di poter esaurire in se stesse la loro operatività, senza necessariamente informare norme ulteriori (cfr., in particolare, la già richiamata sent. n. 200/2009, o la precedente n. 279/2005);

b) una disciplina (o parte di disciplina) volta, invece, a stabilire obbiettivi, criteri, direttive che costituiscono orientamenti generali per i legislatori regionali, chiamati a svilupparli

traducendoli in discipline puntuali adeguate alle esigenze dei rispettivi territori;

c) una disciplina (o parte di disciplina) tendente ad introdurre parametri o standard generali, ma consentendo alle Regioni di correggerli in senso migliorativo. Così, in sintonia con principi europei che ammettono deroghe a maggior tutela dei valori perseguiti, può configurarsi in una molteplice serie di ipotesi una determinazione di soglie in vario senso modificabili dalle leggi regionali²;

d) una disciplina (o parte di disciplina) composta da norme cedevoli, applicabili laddove e sino a quando non venga adottata una diversa disciplina regionale³.

In questi termini, l'assetto delle competenze configurato dalla riforma, può tradursi in una disciplina di estensione ed intensità variabili, a seconda delle caratteristiche di ciascun intervento normativo, plasmabile in termini alquanto differenziati in relazione alle concrete esigenze ed agli interessi pubblici (nazionali e territoriali) concretamente coinvolti.

² Si pensi ai casi di limiti di esposizione, obbiettivi di qualità, soglie di attenzione, distanze di rispetto modificabili in senso restrittivo o ampliativo ai fini di miglior protezione dei valori perseguiti. Nell'esperienza passata (anche antecedente alla riforma del 2001), questioni di questo tipo sono state portate sotto diversi profili all'attenzione della Corte costituzionale, con vari esiti: cfr., ad es., le sent. nn. 382/1999, 407/2002, 103/2006; negando, in qualche importante pronuncia (n. 331/2003), l'esistenza di un principio che consenta alle Regioni, in via generale, di derogare in senso migliorativo a criteri e standard stabiliti dalla legge statale.

³ Si ricordi che, dopo l'entrata in vigore della riforma del 2001, si è autorevolmente negata la ammissibilità di ogni intervento dello Stato volto ad adottare, in materie concorrenti, normative di dettaglio, anche qualificandole come cedevoli rispetto a sopravvenienti discipline regionali. Cfr. Cons. Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, par. 31 gennaio 2005, n. 11996/2004, in riferimento a Corte cost., sent. n. 282/2002, ove si afferma che "la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione tra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina". Affermazione, questa, peraltro attenuata dalla impostazione adottata in pronunce successive: v., anzitutto, la nota sent. n. 303/2003.

In larga misura, gli equilibri tra i vari elementi coinvolti non corrisponde più a parametri di legittimità, sovraccaricando il compito della Corte costituzionale; ma a opzioni dinamiche spettanti alla ponderazione di interessi propria del legislatore. Certo, alla Corte rimane il compito di valutare se le norme adottate non invadano ambiti spettanti ad altro livello legislativo (se leggi regionali non occupino spazi rientranti nelle competenze esclusive dello Stato, o se leggi statali non pervadano ambiti riservati – ora, in certa misura, in termini espliciti – alle Regioni); e certamente mantiene il compito di valutare se le scelte compiute non violino criteri di proporzionalità e ragionevolezza (cfr. Corte cost., sent. n. 10/2010).

Ma la fondamentale modulazione, materia per materia, dei contenuti e della incisività delle «disposizioni generali e comuni» rientra pienamente nelle valutazioni del Parlamento, e nella sua capacità di trovare, materia per materia, disciplina per disciplina, un adeguato bilanciamento tra istanze unitarie e istanze territoriali, graduando il grado di densità e minuziosità della normativa statale, tra una ampia gamma di (legittime) opzioni.

3. Il ruolo del Senato, tra istanze unitarie e istanze territoriali

In questo contesto, centrale si presenta, dunque, il ruolo che sarà esercitato dal Senato.

Tutto l'impianto della riforma si regge su un equilibrio tra una ridefinizione del riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni e l'affidamento al Senato del ruolo di rappresentare le istituzioni territoriali.

I due elementi sono strettamente connessi: soltanto se il Senato sarà in grado di esercitare efficacemente questo ruolo, potrà risultare adeguato il bilanciamento tra istanze unitarie e istanze dei territori; soltanto la effettiva partecipazione delle autonomie ai processi di adozione delle regole unificanti rende equo e accettabile il ridimensionamento degli spazi di autonoma normazione in capo alle Regioni.

Fondamentale risulta, dunque, che il Senato svolga con incisività le funzioni che gli sono affidate: non solo in relazione ai compiti di raccordo (tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, tra tutti questi e l'Unione europea), di partecipazione a decisioni (in particolare: dirette alla formazione e attuazione degli atti e delle politiche dell'Unione europea), di valutazione (delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni) di verifica (dell'impatto delle politiche europee sui territori; dell'attuazione delle leggi dello Stato), ma anche e anzitutto in relazione al concorso all'esercizio della funzione legislativa.

In questo senso, rivestono grande importanza i casi in cui questa funzione è esercitata collettivamente dalle due Camere; tra i quali, oltre alle leggi costituzionali, meritano attenzione le varie normative che riguardano le autonomie (legislazione elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; ordinamento di Roma capitale; ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni; etc.).

Indispensabile, del resto, è che il Senato sia in grado di partecipare con efficacia ai procedimenti in cui la Camera si pronuncia in via definitiva; procedimenti in cui rientrano aspetti fondamentali per le autonomie, dalle disposizioni generali e comuni nelle materie più rilevanti per le loro attività ai bilanci ed ai provvedimenti finanziari, sino (pur con procedimento rinforzato) agli interventi a tutela dell'unità giuridica ed economica o dell'interesse nazionale. Certo, in questi casi l'intervento del Senato (oltre che generalmente eventuale) consiste nella possibilità di adottare proposte di modificazione di un testo che ha già una sua impostazione e definizione; ma nonostante questo, e nonostante la ristrettezza dei tempi, il Senato deve essere posto nelle condizioni di intervenire con competenza, tempestività e autorevolezza.

Su questo versante, saranno determinanti scelte spettanti agli attori politici e ai partiti, nonché agli atteggiamenti che assumeranno i nuovi senatori (che dovranno essere consapevoli della importante responsabilità che il testo costituzionale

consegna loro, cogliendo le necessarie discontinuità rispetto alle prassi consolidate, utilizzando tutti gli spazi di flessibilità, evitando le inutili pervasività delle discipline statali); ma un compito tutt'altro che trascurabile dovrà essere svolto dalle regole da adottare in ordine alla composizione ed al funzionamento del Senato.

Il riferimento è, anzitutto, alla legge (bicamerale) sulla elezione dei senatori tra consiglieri regionali e sindaci, precisando anche le modalità secondo cui verrà data attuazione al principio secondo cui questa elezione è effettuata «in conformità alle scelte espresse dagli elettori» (att. 57, quinto comma). Le soluzioni adottabili sono varie; ma qualunque modalità si adotti, deve – a mio avviso – tendere ad assicurare il massimo prestigio e la migliore capacità di influenza al Senato. In effetti, è difficile immaginare che questo possa esercitare un ruolo incisivo se non includerà le figure più autorevoli, a partire⁴ dagli stessi Presidenti delle Regioni e dai sindaci delle città di maggiore rilievo⁵.

Per altro verso, importante sarà anche la disciplina sulla organizzazione e sul funzionamento del Senato da stabilire nel regolamento. Che dovrà evitare, credo, di ripetere moduli tipici dei regolamenti parlamentari cui eravamo abituati, tendendo ad assetti e procedimenti che valorizzino logiche territoriali rispetto a quelle più propriamente politiche.

D'altronde, se l'intervento del Senato si svolge generalmente soltanto in seconda battuta, in relazione a testi già approvati dalla Camera, non mancano elementi che fanno pensare alla possibilità di un ruolo anche proattivo, di impulso e di iniziativa.

⁴ ... nonostante qualche opinione in senso diverso.

⁵ Si consideri anche che un Senato poco autorevole difficilmente potrebbe evitare di trovarsi in posizione (quanto meno politicamente) secondaria rispetto al ruolo svolto dalle Conferenze; che – composte dai Presidenti delle Regioni e da una importante rappresentanza di sindaci – sembrano destinate, almeno secondo una diffusa opinione, a permanere anche nel nuovo contesto; ma che sarebbe difficile limitare ad un ruolo essenzialmente amministrativo e operativo, laddove il Senato non fosse sufficientemente autorevole.

Così, è da rilevare ai senatori, così come ai deputati, continua ad appartenere – in base al non modificato primo comma dell'art. 71 – l'iniziativa delle leggi bicamerali; iniziativa che, a parte il caso delle leggi bicamerali, si presenta, asimmetricamente, alla Camera (art. 72, secondo comma), dove seguirà le normali procedure.

Nei confronti dell'altro ramo del Parlamento, peraltro, il Senato dispone di un mezzo di impulso più incisivo; potendo, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei componenti, richiedere alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge. Esame cui la Camera stessa deve provvedere in tempi certi, essendo tenuta a pronunciarsi entro sei mesi (art. 71, secondo comma). Si tratta, anche in questo caso, di uno strumento del tutto nuovo⁶, di cui non è facile prevedere l'efficacia; ma un Senato attivamente propulsivo potrebbe dare avvio, per questa strada, a dinamiche interessanti, anche dando una opportuna impostazione alle disposizioni generali e comuni.

D'altronde, nel nuovo quadro contraddistinto dalla presenza di un Senato composto in larga misura da consiglieri regionali, è possibile che trovi occasione di rivitalizzazione l'iniziativa legislativa attribuita al Consiglio regionale dall'art. 121 Cost.; dando qualche esito ad un dialogo tra legislatori regionali e legislatore nazionale sin qui rimasto sulla carta.

4. Prospettive delle forme e condizioni particolari di autonomia

Se nella riforma del 2001, la possibilità di un regionalismo asimmetrico (o «a velocità variabile» – aperta dal terzo comma dell'art. 116 – aveva sollevato particolare interesse, l'esperienza sin qui sviluppata ha deluso ogni aspettativa: limitandosi a produrre, nell'arco, di quindici anni, soltanto qualche progetto (da parte di Toscana, Lombardia, Veneto, Piemonte), che non ha avuto alcun seguito; nonché una previsione nella legge sul «federalismo fiscale», volta a precisare

⁶ ... di cui il regolamento del Senato dovrà disciplinare le modalità.

che le leggi che attribuiscono forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, provvedono all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie (l. n. 42 del 2009, art. 14, secondo comma).

Ora, la riforma rivede l'istituto: per circoscriverne l'ambito (in precedenza esteso, tra l'altro, a tutte le materie attribuite alla competenza concorrente); per facilitarne l'avvio, rendendo facoltativa l'iniziativa della Regione interessata (anche su richiesta, ma non necessariamente su richiesta); per subordinarne l'ammissibilità a rigorosi presupposti finanziari (in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio della Regione⁷; per consentirne l'utilizzazione alle stesse Regioni a statuto speciale (art. 39, terzo comma).

Anche in questo caso, non è facile prevedere gli effetti delle modifiche introdotte; che pare delineare una nuova dinamica, nell'utilizzazione del regionalismo differenziato. Significativamente, del resto, l'originario d.d.l. governativo prevedeva che la legge dello Stato potesse delegare ad una o più Regioni l'esercizio della funzione legislativa, disciplinando parallelamente le funzioni amministrative e i profili finanziari, in base agli artt. 118 e 119 Cost.

In effetti, pur in maniera meno esplicita, la nuova versione dell'art. 116 sembra aprire prospettive di un disegno di decentramento differenziato su impulso del centro, e non più necessariamente su istanza delle varie Regioni; anche se permane – giustamente – la necessità dell'assenso, espresso tramite intesa, delle Regioni interessate. Questo disegno, del resto, può incentrarsi sulle funzioni amministrative, piuttosto che su quelle legislative; come sembrano indicare, in buona misura, i progetti sin qui elaborati, e come sottolinea l'attenzione ai profili finanziari.

⁷ La lettera del nuovo art. 116 sembra far riferimento ad una esigenza di equilibrio di bilancio nel momento in cui le forme e condizioni particolari di autonomia vengono attribuite; ma è possibile interpretare la disposizione nel senso che questo equilibrio deve essere mantenuto in seguito, eventualmente consentendo interventi da parte dello Stato, legittimato, in caso contrario, a sospendere o revocare le condizioni attribuite.

5. Qualche considerazione

Dalle note qui delineate, emerge dunque come la riforma costituzionale sia in grado di introdurre, nel sistema delle istituzioni territoriali, una inedita flessibilità.

In certa misura, crescono i poteri unificanti, quei poteri volti a garantire gli interessi non suscettibili di frazionamento. Ma i poteri riportati al centro vengono ad essere modulati, materia per materia, alla ricerca di nuovi equilibri tra uniformità e differenziazione, di diverse forme di bilanciamento tra interessi unitari e interessi territoriali. Secondo procedimenti che coinvolgono le autonomie, anzitutto mediante il ruolo del Senato che le rappresenta.

Le istituzioni territoriali cedono parte dei propri poteri e rinunciano a parte delle proprie tutele; ma acquisiscono, nel contempo, inedite capacità di partecipazione, al massimo livello, alla elaborazione e approvazione delle regole unificanti. Ad una autonomia congegnata prevalentemente come separazione e tutela costituzionale dei propri ambiti di competenza, subentra una autonomia modulata come integrazione, come capacità di incidere sulla concreta definizione delle norme che esprimono l'unità dell'ordinamento.

È un impianto dinamico, che tende a superare il sovraccarico sulla giustizia costituzionale di opzioni che devono trovare altrove la propria composizione; che tende a conseguire la funzionalità che sino ad ora è mancata; che tende a contemperare l'esigenza di trovare sedi e modi di identificare valori e criteri unitari e l'esigenza di variarne l'attuazione, consentendo alle autonomie di tenere conto delle diverse realtà territoriali, sociali, economiche. Gli obiettivi sono ambiziosi, e il loro conseguimento non è scontato, e la riforma richiede una efficace attuazione, da parte di tutti gli attori, istituzionali e politici, nazionali e locali.

Ma il sistema, in questi termini, può conseguire la funzionalità che sino ad ora è mancata.