

Una riforma antiregionalista. Regioni ed Enti locali nella riforma costituzionale

di Valerio Onida

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.

E’ 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.

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.

Potestà regolamentare, amministrazione, finanza

La scelta dell'accentramento legislativo si riflette anche sulla distribuzione delle competenze regolamentari e amministrative. Infatti le prime passano allo Stato, salvo delega (libera) alle Regioni, in tutte le nuove materie 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.

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 preludere ad una riduzione dell’articolazione dei poteri locali democratico-rappresentativi.

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 sopravvivrebbero 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.

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 “adequa i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.