

Le Regioni e la riforma costituzionale Renzi –Boschi

3° Lezione Sapienza 2017

La riforma del Titolo V approvata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 certamente è risultata insufficiente. Le stesse modalità di approvazione sono apparse “frettolose”: il testo costituzionale fu esitato a maggioranza a fine legislatura anche se confermato da un referendum popolare; presenta formulazioni poco chiare che hanno dato adito a molti dubbi interpretativi, provocando un considerevole contenzioso costituzionale.

Alcuni dei principi fondamentali del nuovo Titolo V, ad oltre dieci anni dall’entrata in vigore, sono rimasti inapplicati. Le enunciazioni normative talvolta sono risultate troppo vaghe (esempio la “teorica parità” delineata dall’articolo 114 della Costituzione fra Stato, Regioni, Comuni, Città metropolitane etc).

La “ripartizione” fra potestà legislativa dello Stato e delle Regioni con l’indicazione delle materie di competenza statale e della potestà legislativa concorrente, lasciando alle Regioni la potestà residuale, è stata “contraddetta” da continue “interferenze” del legislatore nazionale e da “ripetuti” interventi della Corte Costituzionale chiamata a “dirimere” il notevole contenzioso costituzionale sviluppatosi tra Stato e Regioni.

E’ bene ricordare che la riforma del Titolo V del 2001 era “incentrata” sull’opzione in favore dello Stato delle Autonomie nei confronti dello Stato centralista affermatasi nel Paese fin dall’Unità d’Italia. Le scelte costituzionali furono dettate anche dall’esigenza di rispondere a “forti” spinte territoriali, al limite del separatismo, espresse da partiti “significativi” come la Lega Nord. Tali forze politiche, “rilanciando” la questione settentrionale nei confronti dello Stato centralista, ritenevano che l’unico modo per evitare la divisione dell’Italia fra un Nord, dotato di un’economia competitiva simile a quella della Mittel – Europa, ed un Sud arretrato ed assistito, fosse quello di dare ampio spazio all’Autonomia regionale soprattutto delle Regioni del Nord.

Un esempio di tali impostazioni si evidenziava nel “nuovo” articolo 116 che ipotizzava la concessione di “forme” di specialità anche per le Regioni ordinarie, tenendo soprattutto presenti le condizioni di alcune Regioni settentrionali. E’ opportuno ricordare che l’articolo 116 è rimasto del tutto inapplicato.

L'impostazione autonomistica del nuovo Titolo V è stata evidenziata soprattutto dall'articolo 119 che ha previsto l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, in particolare delle Regioni e dei Comuni. Allo Stato sarebbe dovuta restare la gestione dei fondi per le attività a livello centrale mentre gli enti territoriali (Regioni, Comuni, Città metropolitane, Province) avrebbero goduto di «... autonomia finanziaria di entrata e di spesa ...» (art.119 – 1° comma). Le Regioni, i Comuni, le Città metropolitane, le Province avrebbero potuto disporre di risorse “autonome”, godendo di “tributi ed entrate propri” e «delle partecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio» (art.119-2°comma). Lo Stato avrebbe istituito un «fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (art.119- 3° comma). Le risorse destinate agli enti territoriali avrebbero permesso a quest'ultimi «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art.119-4° comma).

Le disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione avevano trovato attuazione tramite la legge delega 5 Maggio 2009, n.42, concernente il federalismo fiscale. Come per qualsiasi legge delega sono stati necessari ben 11 Decreti Delegati per l'applicazione delle normative della legge 42/2009. I Decreti Delegati furono approvati con qualche ritardo ma entro la fine del 2012, seguendo una procedura complessa indicata dalla medesima legge 42/2009.

I Decreti Delegati riguardavano diversi aspetti della normativa sul federalismo fiscale: fra l'altro disposizioni su federalismo demaniale; su determinazione dei costi e fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province; sul federalismo municipale; sull'autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario; sulle risorse aggiuntive e sugli interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali ai sensi dell'articolo 16 della legge 42/2009; sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi; sui meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, comuni e province ed infine erano previste normative concernenti l'ordinamento di Roma Capitale.

Emanati i Decreti Delegati, si doveva passare alla fase della realizzazione. La stessa normativa della 42/2009 ha previsto forme e modalità per “correggere” le normative, tenendo conto delle difficoltà applicative riscontrate.

Quando si stava completando l'approvazione dei Decreti Delegati, nel Novembre 2011” scoppiò” la crisi del Governo Berlusconi preceduta nel Settembre del medesimo 2011

dalla missiva del Commissario dell'U. E. per l'economia dell'epoca che indicava precise condizioni per la “salvezza finanziaria” dell'Italia.

Come è a tutti noto, nonostante Berlusconi con una certa superficialità avesse accettato i “paletti” comunitari, al Governo Berlusconi subentrò il Governo Monti.

La crisi economica, iniziata negli Stati Uniti nel 2008, si estese all'Europa soprattutto a partire dal 2011; la Comunità proseguì nella sua politica di austerità soprattutto nei confronti di Paesi con maggiori deficit pubblici come Grecia, Spagna, Portogallo, Irlanda ed anche Italia; alcuni di essi accettarono rappresentanti della troika (Commissione europea, Bce e Fondo Monetario Internazionale), facendosi commissariare nella gestione dei rispettivi conti pubblici, mentre l'Italia, intendendo salvaguardare l'autonomia nazionale, non subì il Commissariamento internazionale ma dovette procedere ad interventi “drastici” per salvaguardare la stabilità dell' Euro e non abbandonare la moneta unica europea.

Come conseguenza delle “perentorie indicazioni comunitarie” furono approvati una serie di Decreti legge e di Leggi di stabilità da parte del Governo Monti con cui si cercò di affrontare la crisi finanziaria del Paese secondo le indicazioni comunitarie. A tali normative di emergenza si aggiunsero riforme significative (ad esempio la legge Fornero in tema di sistema pensionistico) per ridurre stabilmente il deficit del Paese; tali riforme furono richieste “ pesantemente” dall'U.E. Gli interventi di natura legislativa – finanziaria partivano dalla convinzione che la gestione della crisi dovesse effettuarsi a livello nazionale, procedendo a consistenti tagli dei finanziamenti alle Regioni e più in generale agli enti territoriali. L'applicazione della legge sul federalismo fiscale e dei relativi Decreti Delegati rimase sostanzialmente “ sospesa” ed anzi si dettarono disposizioni (ad esempio in tema di Imu) contrastanti con quanto previsto dalle suddette normative .

Se la visione federale presupponeva la volontà di realizzare lo Stato delle Autonomie, le scelte legislative, compiute a partire dal 2012, hanno fatto riemergere una impostazione “ centralista” attribuendo “considerevole parte” delle difficoltà finanziarie dell'Italia alle Regioni ed agli enti territoriali.

Altre importanti riforme sono state approvate negli anni successivi e fra esse si ricordano in particolare: la legge costituzionale 20 Aprile 2012, n.1, che ha introdotto il “ pareggio di bilancio”; la legge 24 Dicembre 2012, n.243 che ha dato attuazione al principio del pareggio di bilancio ed infine la legge n.114 del 23 Luglio 2012 che ha ratificato il fiscal compact.

Un'importante “spinta” a tale visione “ neo-centralistica” è stata comunque fornita anche dalla recente giurisprudenza della Corte Costituzionale. Per risolvere il conflitto costituzionale fra Stato e Regioni, la Corte Costituzionale ha utilizzato alcuni principi giurisprudenziali , dando un’interpretazione estensiva del secondo comma dell’articolo 117 della Costituzione e ridefinendo le materie attribuibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In tal senso sono stati elaborati i concetti di “trasversalità delle materie” e di “chiamata in sussidiarietà”; tutto ciò ha permesso di considerare conformi alla Costituzione normative nazionali che “invadevano” competenze regionali derivanti dalla potestà legislativa concorrente o residuale. Ricorrendo al principio del coordinamento della finanza pubblica, la Corte Costituzionale ha “ qualificato” come norme di principio - contenute talvolta nelle finanziarie nazionali o in altre leggi statali di carattere economico, impugnate dalle Regioni- testi legislativi con cui si riduceva la spesa degli enti territoriali e si permetteva allo Stato di raggiungere alcuni obiettivi concordati in sede comunitaria.

Conclusioni dei gruppi di lavoro sulle riforme istituzionali

Tenendo conto del quadro istituzionale, normativo ed economico che si è brevemente delineato, il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, prima di terminare il suo primo mandato presidenziale, istituì il 30 Marzo 2013 due gruppi di lavoro «con il compito di proporre, attraverso due distinti rapporti, misure dirette ad affrontare tanto la crisi economica quanto la crisi del sistema istituzionale».

Il gruppo istituzionale avanzò proposte fra l’altro in tema di modifiche al Bicameralismo e di rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Il lavoro dei gruppi formati dal Presidente Napolitano fu ripreso e riformulato dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente del Consiglio, Enrico Letta, l’11 Giugno 2013. Tale Commissione ebbe il compito « di formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell’assetto bicamerale del Parlamento

e delle norme connesse alle predette materie, nonché proposte della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale».

La Commissione dei 35, cosiddetta per il numero iniziale dei componenti, consegnò al Presidente del Consiglio la relazione finale il 17 Settembre 2013. La Commissione Letta all'unanimità ritenne che, per superare la crisi politica, economica e sociale del Paese, fossero necessari interventi di riforma costituzionale, che si sarebbero dovuti incentrare sul rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, sul superamento del Bicameralismo paritario e su una diversa regolamentazione dei processi di produzione normativa con una più rigorosa disciplina della decretazione d'urgenza.

Il Governo avrebbe dovuto rafforzare le proprie prerogative in Parlamento attraverso la fiducia da ottenere in una sola Camera e la semplificazione del processo decisionale; si sarebbe pure potuto ipotizzare il voto a data fissa dei disegni di legge, considerati prioritari dal Governo.

Altra tematica fondamentale individuata dalla Commissione dei 35 fu quella della riforma del sistema costituzionale delle Regioni e delle Autonomie locali mediante la riduzione delle sovrapposizioni di competenze e lo sviluppo di una migliore collaborazione fra Stato e sistema delle Autonomie nel tentativo di ridurre la conflittualità esistente.

Per la riforma del sistema di governo la Commissione Letta proponeva o la razionalizzazione della forma di governo parlamentare o il ricorso ad un semipresidenzialismo alla francese oppure una forma di governo che si potesse ricondurre al governo parlamentare del Primo Ministro.

Su quest'ultima tematica la Commissione dei 35 non faceva alcun tipo di scelta, limitandosi ad indicare le possibili soluzioni.

Mi soffermerò , brevemente, sulle proposte avanzate dalla Commissione Letta in tema di superamento del Bicameralismo paritario, di riorganizzazione del procedimento legislativo e soprattutto di riforma del Titolo V. La sorte di tali proposte seguì la crisi del Governo Letta con la “ traumatica” sostituzione con il Governo Renzi.

Si potrà comparativamente notare quante indicazioni sono state riprese e quante accantonate dal successivo disegno costituzionale Boschi – Renzi.

Principali proposte del Comitato dei 35 in tema di superamento del Bicameralismo paritario

La Commissione istituita dal Presidente del Consiglio, Enrico Letta, all'unanimità si espresse per il superamento del bicameralismo paritario. Fu largamente prevalente la tesi di introdurre una forma di bicameralismo differenziato, attribuendo al Senato della Repubblica la rappresentanza degli enti territoriali e alla Camera dei Deputati il rapporto fiduciario e l'indirizzo politico. In questo modo il Governo nazionale avrebbe avuto la certezza di disporre di una maggioranza all'interno della Camera dei Deputati e di una maggiore rapidità nelle decisioni, realizzando una certa stabilità politica.

Istituendo, peraltro, una Camera come espressione delle autonomie territoriali, si sarebbe completato il sistema autonomistico avviato con la riforma del Titolo V nel 2001. Il Parlamento sarebbe stato formato da Camera e Senato ma quest'ultimo avrebbe avuto composizione e funzioni differenti.

Alla Camera prevalentemente si sarebbe intestata la funzione legislativa mentre al Senato sarebbe spettata soprattutto la funzione di controllo sull'attività del Governo. Il Senato delle Autonomie sarebbe stato composto da rappresentanti delle Regioni e dei Comuni.

In sede di Commissione dei 35 ci si divise sulle modalità di elezione e sostanzialmente si avanzarono due tesi: far eleggere i neo- Senatori direttamente dai cittadini in concomitanza con l'elezione dei Consigli regionali; oppure farli nominare direttamente dai Consiglieri regionali o al loro interno o fuori dai Consigli regionali, scegliendo, all'interno di un listino fra cittadini particolarmente "rappresentativi" delle medesime Regioni.

Del nuovo Senato delle Autonomie avrebbero dovuto far parte di diritto i Presidenti di Regione ed i Sindaci dei Comuni più importanti del territorio regionale. Il numero dei Senatori sarebbe stato fissato Regione per Regione in proporzione al numero degli abitanti; la Commissione Letta, riprendendo un vecchio progetto, sostenne che il numero dei futuri Senatori non dovesse essere inferiore alle 150 né superiore alle 200 unità.

Principali proposte della Commissione dei 35 in tema di procedimento legislativo

La Commissione istituita dal Presidente Letta, per quanto concerne la ripartizione delle competenze fra Camera e Senato, non propose la divisione per materie per evitare

incertezze e conflitti interpretativi. Ipotizzò che la riforma della Costituzione avrebbe dovuto regolare il procedimento legislativo secondo quattro modalità di formazione delle leggi.

Le leggi costituzionali e di revisione costituzionale avrebbero dovuto seguire l'attuale procedura dell'articolo 138 della Costituzione. Per tale tipo di normative si ipotizzava il voto finale, in posizione assolutamente paritaria, di Camera e Senato delle Autonomie.

Le leggi organiche: secondo il Comitato dei 35 di Letta, si sarebbero dovute “interporre” tra la Costituzione (comprese le leggi costituzionali) e le leggi ordinarie; quest'ultime non avrebbero potuto modificare le leggi organiche. Le leggi organiche, puntualmente individuate dalla Costituzione, avrebbero avuto il compito di regolare materie particolarmente significative per il sistema politico-istituzionale (es: la legge elettorale, l'organizzazione ed il funzionamento della Presidenza del Consiglio; l'organizzazione ed il funzionamento dell'ordine giudiziario; le leggi previste dall'ultimo comma dell'articolo 81 in tema di bilancio). Le leggi organiche sarebbero state votate soltanto dalla Camera dei Deputati a maggioranza assoluta.

Le leggi bicamerali avrebbero riguardato l'ordinamento e le funzioni di Regioni e delle autonomie locali nonché i rapporti di tali enti con lo Stato (es: leggi per trasferire funzioni amministrative alle Regioni nelle materie di potestà esclusiva dello Stato; leggi concernenti le funzioni fondamentali degli enti locali; leggi di delegazione europea e delle leggi europee). Tale tipo di normative sarebbero state espressamente indicate dalla Costituzione e non avrebbero dovuto coinvolgere il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. Per gli esperti della Commissione Letta le leggi bicamerali sarebbero state esaminate e votate sia dalla Camera che dal Senato secondo il procedimento legislativo attualmente vigente.

Infine le leggi ordinarie in cui sarebbero rientrate tutte le altre normative non previste dalle precedenti categorie. Per le leggi ordinarie l'iniziativa legislativa ed il voto finale sarebbero spettati soltanto alla Camera dei Deputati, titolare del rapporto fiduciario. Il Senato avrebbe potuto, entro i termini fissati dalla Costituzione, richiamare il testo e proporre modifiche alle disposizioni già approvate dalla Camera dei Deputati. Alla Camera dei Deputati sarebbe spettata l'approvazione definitiva del testo legislativo, dopo aver esaminato le eventuali modifiche avanzate dal Senato nei tempi fissati dalla Costituzione.

La Commissione istituita da Letta, per favorire l'attività legislativa del Governo, prevedeva che il Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri e preventiva approvazione dell'Aula, potesse chiedere che la Camera dei Deputati approvasse, a data fissa, dei provvedimenti legislativi considerati prioritari dal Governo per la realizzazione del programma di Governo. Tale procedura era ipotizzata per un numero limitato ed eccezionale di disegni di legge. Il procedimento a data fissa, conseguenzialmente, avrebbe dovuto comportare la riduzione del ricorso ai Decreti Legge che sarebbero dovuti essere considerati come uno strumento assolutamente straordinario.

In base alle proposte formulate dalla Commissione dei 35 al Senato sarebbero state attribuite le competenze di carattere normativo attualmente esercitate dal sistema delle Conferenze mentre quest'ultime sarebbero rimaste competenti sulle questioni di carattere amministrativo. Sarebbe stata soppressa, conseguenzialmente, la Commissione per le questioni regionali.

In base alle risultanze della Commissione Letta, il Governo avrebbe realizzato il rapporto fiduciario soltanto con la Camera dei Deputati, rappresentando quest'ultima l'unico ramo del Parlamento espressione della volontà politica dei cittadini. E' evidente in tal senso l'estrema importanza di una legge elettorale che sarebbe dovuta essere la più rappresentativa possibile degli indirizzi politici del Paese! Per il principio dei contrappesi istituzionali, al Senato sarebbero spettati maggiori poteri di controllo sull'azione del Governo.

Principali proposte della Commissione dei 35 in materia di rapporti Stato- Regioni.

Modifiche al Titolo V

La Commissione esprimeva le proprie difficoltà nell'affrontare il tema. Infatti, secondo una parte dei componenti, in questi ultimi quindici anni è cambiato il quadro del processo di federalizzazione europea. Nel corso degli anni '90 ci si indirizzava sull'Europa delle Regioni sperando di realizzare un dialogo diretto fra Regioni ed Unione Europea, oggi invece ci si concentrava su un dialogo diretto fra Stati e Unione Europea; tutto ciò produceva la necessità di ripensare gli Stati federali o regionali esistenti in Europa. Secondo altri

esponenti della Commissione Letta, peraltro maggioritari, rimanevano valide le intuizioni da cui era nato il “rinnovato” Titolo V del 2001 ma bisognava procedere soltanto ad alcune “correzioni” dettate dalle difficoltà applicative di questo quindicennio.

All’interno della Commissione emersero alcune posizioni contrastanti: alcuni intendevano riscrivere l’intero Titolo V, approvato nel 2001, «... alla luce dello spostamento dell’asse verso i processi europei...» mentre altri ritennero che «... i livelli di autonomia costituzionalmente raggiunti debbano essere fundamentalmente rispettati, nonché ulteriormente sviluppati». Si convenne comunque, all’interno della Commissione dei 35, che le maggiori difficoltà riscontrate nell’attuazione del nuovo Titolo V si potessero individuare: nell’incerto riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni; nel mancato raccordo fra funzioni legislative e amministrative; nella mancanza di coordinamento con il sistema delle autonomie locali.

Riparto delle competenze legislative

La Commissione convenne che gran parte delle difficoltà interpretative del novello Titolo V fossero da attribuire ad alcune formulazioni del testo costituzionale piuttosto “confuse”. Tali previsioni “non chiare” avevano generato contrapposizioni di poteri e di responsabilità, sovrapposizioni, incongruenze ed incertezze. Tali contraddizioni sono state alla base del contenzioso costituzionale, sviluppatosi nel corso di questo quindicennio fra Stato e Regioni. Pertanto la Commissione Letta, anche in conseguenza di una consolidata giurisprudenza costituzionale, proponeva che alcune materie, originariamente attribuite alla potestà legislativa concorrente, fossero riportate alla legislazione esclusiva statale, investendo interessi di carattere nazionale. In particolare si proponeva il trasferimento alla esclusiva competenza statale delle seguenti materie: grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; ordinamento della comunicazione.

Per altre competenze rientranti nella potestà legislativa concorrente, avendo ingenerato un notevole contenzioso costituzionale e conformemente alle indicazioni di questi ultimi anni

della Corte Costituzionale, si suggeriva un trasferimento dalla potestà legislativa concorrente a quella esclusiva dello Stato per alcune materie di “carattere trasversale”. In particolare: coordinamento della finanza pubblica; tutela della concorrenza; ordinamento civile, almeno per quanto riguarda gli istituti del diritto privato.

Per le altre materie di competenza legislativa delle Regioni si evidenziarono due posizioni differenti.

La prima ritenne che fosse opportuno semplificare nettamente i criteri di riparto della competenza legislativa, superando la competenza concorrente. Alle Regioni dovevano essere assegnate tutte le materie non espressamente attribuite alla competenza statale. Sarebbe stato opportuno altresì prevedere una clausola di “salvaguardia” statale che consentisse allo Stato di intervenire nelle materie di competenza regionale tutte le volte e nei limiti in cui lo richiedessero la tutela dell’unità giuridica o economica del Paese, la realizzazione di programmi di interesse nazionale o grandi riforme economico-sociali. Le leggi concernenti la “clausola di salvaguardia” si sarebbero dovute approvare a maggioranza assoluta da entrambe le Camere e la divisione delle competenze tra Stato e Regioni sarebbe avvenuta in termini di funzioni e obiettivi anziché per materie.

Un’altra tesi sostenne che fosse opportuno conservare la competenza concorrente per un limitato numero di materie, ribadendo in questo modo per quegli ambiti le tradizionali competenze regionali (esempio: la materia dell’ambiente, attualmente inserita nella competenza esclusiva dello Stato, sarebbe diventata concorrente).

Secondo alcuni componenti le competenze “residuali” delle Regioni sarebbero dovute essere espressamente indicate nella Costituzione. Per questa seconda tesi sulla competenza “residuale” delle Regioni esistente su tutte le materie “innominate”, si sarebbe potuta applicare la clausola di “salvaguardia” che avrebbe permesso allo Stato di legiferare ogni volta che lo richiedesse la tutela dell’unità giuridica ed economica della Repubblica, anche per quanto concerne la realizzazione di programmi di interesse nazionale o di grandi riforme economico-sociali. Al fine di evitare “un uso arbitrario” della clausola di “salvaguardia” anche questo secondo gruppo di componenti del Comitato dei 35 proponeva che la suddetta “clausola” potesse essere attivata solo mediante una legge bicamerale.

La Commissione Letta indicava altresì - per rendere maggiormente flessibile la distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni - che il legislatore statale potesse conferire o delegare, con legge bicamerale, l’esercizio della propria potestà legislativa esclusiva alle Regioni, o ad alcune di esse, anche su richiesta di quest’ultime. Con tale indicazione si

intendeva rispondere alle esigenze che avevano portato all'introduzione dell'articolo 116, 3° comma, (Autonomia differenziata) che sarebbe stato conseguenzialmente soppresso.

Autonomia amministrativa

Si è ribadito in sede di Commissione dei 35 che l'articolo 118, primo comma, della Costituzione in tema di funzioni amministrative non è stato attuato. Anche in questo caso, all'interno della Commissione dei 35, le soluzioni prospettate si sono diversificate.

Alcuni studiosi ritennero che sarebbe stato opportuno mantenere l'attuale formulazione dell'articolo 118, primo comma, in quanto i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza dovrebbero valere sia per lo Stato che per gli enti territoriali. Altri componenti della Commissione espressero l'avviso che il 1° comma dell'articolo 118 si sarebbe dovuto modificare, stabilendo che lo Stato esercitasse le funzioni amministrative nelle materie di competenza esclusiva mentre le restanti competenze di carattere amministrativo sarebbero state assegnate alle Regioni ed agli enti territoriali sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. I raccordi tra lo Stato e gli enti territoriali sarebbero stati tenuti dal Sistema delle Conferenze che avrebbe assicurato l'attuazione del principio di “leale collaborazione” soltanto per l'attività amministrativa.

Autonomia finanziaria

La Commissione convenne che le Regioni, dopo aver ricevuto anche i finanziamenti dai fondi perequativi, dovrebbero essere poste in condizione, in base ai costi standard ed ai fabbisogni standard, di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. La perequazione fra le varie Regioni si sarebbe dovuta sviluppare tenendo conto della capacità fiscale di ciascun territorio. Questi principi fondamentali del federalismo fiscale avrebbero permesso un elevato grado di solidarietà fra i diversi territori nel rispetto del principio di eguaglianza ma soprattutto avrebbero dato la possibilità di finanziare i servizi effettivamente svolti, responsabilizzando gli amministratori degli enti territoriali.

Tuttavia il Comitato dei 35 proponeva che - al fine di garantire certezze delle risorse da destinare agli enti territoriali- i principi di coordinamento della finanza pubblica fossero demandati ad una legge di carattere bicamerale. Anche gli interventi speciali previsti dal V comma dell'articolo 119 per favorire lo sviluppo di determinati territori sarebbero dovuti essere regolati da una legge bicamerale.

Per quanto concerne le Regioni speciali la maggioranza della Commissione Letta era dell'avviso che anche a quest'ultime si dovessero estendere i principi del "federalismo fiscale" e della perequazione; pertanto gli Statuti delle Regioni speciali avrebbero subito delle modifiche. Infine la Commissione Letta avanzava proposte in tema di autonomie locali e di poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

Il nuovo Senato e le modifiche al procedimento legislativo secondo il progetto costituzionale
Renzi - Boschi

Il progetto di riforma costituzionale stabiliva che il Bicameralismo sarebbe dovuto diventare differenziato. Il Parlamento sarebbe stato composto dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica.

Per quanto concerne i compiti soltanto la Camera diventava «titolare del rapporto di fiducia con il Governo» ed avrebbe esercitato la «funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo».

Il Senato veniva trasformato in organismo ad elezione indiretta e sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali; avrebbe concorso all'esercizio della funzione legislativa secondo i casi e le modalità fissate dalla Costituzione ed avrebbe partecipato al raccordo fra lo Stato e gli altri enti costitutivi la Repubblica e tra quest'ultimi e l'Unione europea; avrebbe preso parte alle decisioni dirette alla formazione ed all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni ed alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato; avrebbe espresso dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge.

Composizione del Parlamento

Il Senato sarebbe stato composto da 95 Senatori rappresentanti delle istituzioni territoriali, cioè eletti dai Consigli regionali o dalle province autonome.

La composizione del nuovo Senato pertanto diventava la seguente:

- 74 Senatori eletti fra i membri dei Consigli regionali;
- 21 Senatori eletti tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori regionali (1 per ogni Consiglio regionale);
- Fino a 5 Senatori di nomina Presidenziale;
- Gli ex- Presidenti della Repubblica

L'elezione dei Senatori da parte dei Consigli sarebbe avvenuta in conformità alle scelte espresse dagli elettori in occasione del rinnovo dei medesimi organismi consiliari (quest'ultima integrazione sulle modalità di elezione dei Senatori costituiva la maggiore novità introdotta dal Senato in seconda lettura ed era il frutto di una travagliata mediazione fra le forze politiche!)

L'elezione dei Senatori si sarebbe effettuata secondo le modalità stabilite dalla nuova legge elettorale del Senato (articolo 57, 5° comma, Costituzione)

Il Presidente avrebbe potuto nominare fino a 5 Senatori (non più a vita) che sarebbero durati in carica 7 anni, tra i cittadini che avevano illustrato la Patria per altissimi meriti (ad essi si sarebbero aggiunti gli ex- Presidenti della Repubblica come Senatori a vita di diritto).

La composizione del Senato approvata dalle Camere in prima lettura fu ben diversa da quella ipotizzata dal disegno di legge iniziale Renzi – Boschi; quest'ultimo prevedeva circa 120 Senatori, di cui 40 Consiglieri regionali; 21 Presidenti di Giunte o di Provincia e ben 61 Sindaci. A questi si sarebbero dovuti aggiungere fino a 21 Senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica per altissimi meriti in diversi settori della società. Nel disegno originario del Governo il nuovo Senato sarebbe stato composto da 148-150 membri.

L'elezione dei Senatori sarebbe avvenuta con un'elezione di secondo grado: sarebbero stati eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano tra i propri componenti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo di tali organi, con metodo proporzionale, (nel testo iniziale del disegno di legge era prevista un'elezione con voto limitato) (art.57-2°

comma) e, nella misura di uno per ciascun Consiglio regionale, tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori.

Nessuna Regione avrebbe potuto avere un numero di Senatori inferiore a 2 (ciascuna delle Province autonome ne avrà 2) . La ripartizione dei seggi fra le Regioni si sarebbe ottenuta in proporzione alla popolazione della Regione quale sarebbe risultata dall'ultimo censimento e sarebbe stata effettuata sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti (articolo 57). In base al testo vigente dell'articolo 57 della Costituzione, nessuna Regione avrebbe potuto avere un numero di Senatori inferiori a 7; al Molise ne sarebbero spettati 2 , alla Valle d'Aosta 1.

Per quanto riguarda l'elezione del Senato sarebbe stata soppressa la circoscrizione Estero.

L'ultimo comma dell'articolo 57 ,così come è stato modificato, stabiliva che i seggi erano ripartiti in ragione dei

- Voti espressi;
- Composizione di ciascun Consiglio.

Tali criteri sarebbero stati temperati con quelli previsti dal nuovo comma 4 del medesimo articolo 57 che stabiliva che i Senatori erano eletti “ in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri”.

Tale difficile coordinamento fra le due previsioni sarebbe stato raggiunto nell'ambito della nuova legge elettorale per l'elezione del Senato; la suddetta normativa elettorale avrebbe altresì promosso l'equilibrio fra donne ed uomini nella rappresentanza parlamentare.

Il termine per l'approvazione della nuova legge per l'elezione del Senato sarebbe decorso:

- Dall'entrata in vigore della legge costituzionale e sarebbe durato fino a sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei Deputati successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame (articolo 39 del disegno di legge costituzionale).
- Nelle more dell'entrata in vigore della legge elettorale del Senato, il disegno di legge costituzionale dettava specifiche disposizioni elettorali riguardanti la prima applicazione (articolo 39- commi 1e 4).

- Alla nuova legge elettorale del Senato sarebbe stato applicabile il controllo preventivo di costituzionalità introdotto dall'articolo 73-secondo comma- della Costituzione per le leggi elettorali della Camera e del Senato.
- Infine , in base all'articolo 39, comma 11, le leggi elettorali della Camera e del Senato promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, potevano essere sottoposte - su ricorso motivato di almeno un quarto dei componenti della Camera o di un terzo dei componenti del Senato - al giudizio di legittimità della Corte Costituzionale, che sarebbe avvenuto entro il termine di 30 giorni (il ricorso sarebbe stato presentato entro 10 giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale o, per la nuova legge elettorale del Senato entro 10 giorni dall'entrata in vigore della medesima).

La durata del mandato dei Senatori sarebbe coincisa con quella dei Consigli regionali da cui erano stati eletti; pertanto il Senato sarebbe stato un organo a rinnovo parziale non sottoposto a scioglimento totale.

Soltanto la Camera dei Deputati poteva essere “sciolta”, essendo l'unico ramo del Parlamento eletto direttamente dai cittadini ed espressione di un indirizzo politico. La Camera dei Deputati sarebbe stata eletta per cinque anni e la sua durata non poteva essere prorogata se non per legge o in caso di guerra .

Soltanto i Deputati avrebbero ricevuto un'indennità parlamentare fissata dalla legge mentre il trattamento economico dei Senatori sarebbe stato quello spettante per la carica di Sindaco o di Consigliere regionale. Per i Senatori di nomina presidenziale non sarebbe stata prevista alcuna indennità.

Procedimento legislativo

Il progetto Renzi – Boschi prevedeva soltanto due tipologie di procedimento legislativo: il procedimento legislativo bicamerale; il procedimento legislativo monocamerale. Ai due precedenti si aggiungeva il procedimento legislativo con ruolo rinforzato del Senato: si sarebbe applicato soltanto per le normative regolate dalla “clausola di supremazia”, come risultante dalla nuova formulazione del quarto comma dell’articolo 117 della Costituzione.

Procedimento legislativo bicamerale (articolo 70- primo comma)

Nel procedimento legislativo bicamerale le Camere avrebbero avuto un ruolo paritario. Avrebbero esercitato collettivamente il potere legislativo e con i medesimi poteri: sostanzialmente non si sarebbe innovato nulla rispetto al sistema attuale sia per quanto concerne le leggi costituzionali sia per quanto attiene le leggi ordinarie .

Il procedimento legislativo bicamerale, ai sensi del riformulato articolo 70 – primo comma della Costituzione -, sarebbe stato adottato per le seguenti categorie di leggi: leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali; leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari e le altre forme di consultazione di cui all’articolo 71; leggi ordinarie che determinano l’ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; leggi che stabiliscono le norme generali, le forme ed i termini di partecipazione dell’Italia alla formazione ed all’attuazione delle politiche dell’Unione Europea; leggi che determinano i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l’ufficio di Senatore; la legge elettorale del Senato (art. 57- 6° comma); le leggi di ratifica dei Trattati sull’appartenenza dell’Italia alla Cee (art. 80- secondo periodo); le leggi sull’ordinamento di

Roma capitale (art.114- terzo comma); le leggi di attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (art 116- terzo comma); le norme di procedura per le Regioni e le Province autonome sulla partecipazione alle decisioni Ue (art.117-5°comma); le leggi che disciplinano le modalità per la Regione di concludere accordi con Stati (art.117-9° comma); le leggi che definiscono i principi generali per l'attribuzione del patrimonio a comuni, città metropolitane e Regioni (art. 119- 6° comma);le leggi per la definizione delle procedure per il potere sostitutivo del Governo in caso di grave dissesto degli enti (art. 120- 2° comma); le leggi che stabiliscono i principi fondamentali per il sistema di elezione ed i casi di ineleggibilità ed incompatibilità del Presidente, degli altri componenti la Giunta regionale e dei Consiglieri regionali nonché l'equilibrio fra donne ed uomini nella rappresentanza e che determina la durata degli organi elettivi ed i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione (art 122- 1° comma); le leggi sul distacco dei Comuni da una Regione ed aggregazione ad un'altra (art.132- 2° comma).

In tali ipotesi, trattandosi di leggi formali, le modifiche o le abrogazioni potevano avvenire con le stesse procedure e modalità dell'approvazione della legge bicamerale.

Procedimento legislativo monocamerale (articolo 70 - 2° e 3°comma)

Tutti gli altri testi legislativi, non rientranti nel procedimento legislativo bicamerale, sarebbero stati approvati principalmente dalla Camera dei Deputati (articolo 70- secondo comma).

Il terzo comma del riformulato articolo 70 stabiliva che: ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei Deputati fosse immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica; il Senato, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, avrebbe potuto esaminarlo; entro trenta giorni, il Senato della Repubblica avrebbe potuto avanzare proposte di modificazione al testo, su cui la Camera dei Deputati si sarebbe pronunciata in via definitiva; qualora il Senato non avesse disposto di procedere all'esame

del testo legislativo o fosse trascorso inutilmente il termine per deliberare, oppure quando la Camera dei Deputati si fosse pronunciata in via definitiva, la legge poteva essere promulgata.

Il quarto comma del riformulato articolo 70 della Costituzione stabiliva nuove norme per l'esame dei documenti finanziari. In particolare si “sanciva” che: i disegni di legge concernenti i bilanci (articolo 81-quarto comma Cost.) approvati dalla Camera dei Deputati, fossero trasmessi immediatamente al Senato che li avrebbe esaminati automaticamente (quindi senza richiesta di un terzo dei componenti); il Senato avrebbe potuto avanzare proposte di modifiche entro 15 giorni dalla data di trasmissione del testo da parte della Camera.

Per tutti gli altri aspetti sarebbero rimaste in vigore le norme di cui al terzo comma del riformulato articolo 70 della Costituzione.

Procedimento legislativo monocamerale con ruolo rinforzato del Senato

Ai sensi del medesimo articolo 70 riformulato, in deroga al procedimento ordinario, la Camera poteva non conformarsi alle modifiche proposte dal Senato a due condizioni: il Senato si fosse espresso a maggioranza assoluta dei suoi componenti; la Camera si fosse pronunciata nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Tale tipo di procedimento era previsto nel nuovo testo costituzionale soltanto per testi legislativi a tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica o a tutela dell'interesse nazionale che attuino la “clausola di supremazia” fissata dal “nuovo” articolo 117 quarto comma della Costituzione.

E' da notare che la Camera, in prima lettura, ridusse “notevolmente” le ipotesi in cui si potesse ricorrere al procedimento monocamerale con ruolo rinforzato del Senato. Le decisioni della Camera apparvero incomprensibili perché sempre meno erano definiti i compiti da affidare al “nuovo” Senato, generando sempre maggiori perplessità sul ruolo e sull'utilità del Senato delle Autonomie. Molti commentatori addirittura prospettarono l'”inutilità” del Senato in base a questa nuova formulazione.

Esame di disegni di legge con voto a data certa

Il Governo avrebbe potuto chiedere alla Camera dei Deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge, indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo, fosse iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronunzia definitiva della Camera dei Deputati entro il termine di settanta giorni dall'accoglimento della richiesta del Governo (entro i 70 giorni la Camera dei Deputati avrebbe dovuto esaminare anche le eventuali proposte di modifiche avanzate dal Senato). I tempi assegnati al Senato per approvare degli emendamenti sarebbero stati ridotti della metà (5 giorni per la richiesta di esame e 15 giorni per proporre modifiche al testo) .

La procedura del voto “a data certa” fu esclusa per alcune categorie di leggi: leggi ad approvazione paritaria; leggi in materia elettorale; leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; leggi di concessione di amnistia ed indulto; legge di bilancio, norme fondamentali e criteri per l'equilibrio di bilancio.

Il Regolamento della Camera dei Deputati avrebbe stabilito modalità e limiti del procedimento.

La procedura del “voto a data certa” da alcuni commentatori fu considerata eccessiva perché già il Governo aveva garantiti i tempi per l'esame dei disegni di legge di iniziativa governativa in base alle “nuove norme” delle riforme costituzionali . E' chiaro che la normativa in esame presupponeva una visione del Parlamento considerato un “impedimento” al libero esplicarsi dell'azione governativa. Tale impostazione non teneva presente che in Italia siamo in una democrazia parlamentare il cui “fulcro” dovrebbe essere il Parlamento eletto dai cittadini.

La richiesta del voto a data certa da parte del Governo avrebbe potuto avere un senso nel sistema costituzionale vigente per permettere “tempi certi” nell'esame dei più significativi disegni di legge di iniziativa governativa; appariva “una forzatura” con il nuovo sistema costituzionale ed a tale strumento sarebbe potuto ricorrere il Governo “per battere” qualsiasi tipo di resistenza parlamentare esterna e/o interna alla maggioranza!

I legislatori costituzionali, avendo avvistato tale problematica, avevano stabilito che, in considerazione della complessità del disegno di legge e dei tempi dell'esame del disegno di legge in Commissione, il termine di 70 giorni potesse essere "allungato" di 15 giorni!

Decretazione d'urgenza (modifiche agli articoli 76 e 77 Cost.)

I disegni di legge di conversione dei Decreti legge dovevano essere presentati solo alla Camera dei Deputati.

Il testo in discussione "costituzionalizzava" i limiti della decretazione d'urgenza attualmente regolati dalla legge ordinaria (legge n.400/1988): sarebbe stato fatto divieto di disciplinare con Decreto-legge le materie per cui la Costituzione prevede la riserva di Assemblea (art. 72 Costituzione – quinto comma)¹.

Era fissato il divieto di reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti e di ripristinare l'efficacia di norme dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale per vizi non procedurali; i Decreti legge dovevano recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo; nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione non potevano essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

Si sarebbe trattato di norme significative perché, se applicate, avrebbero eliminato l'attuale sistema dei Decreti legge "omnibus" su cui ormai si "incentra" la legislazione ordinaria.

Il procedimento per l'esame dei Decreti legge si sarebbe svolto secondo le disposizioni del riformato articolo 70 della Costituzione. Pertanto l'esame dei Decreti legge da parte del Senato sarebbe avvenuto con tempi ridotti(es: le proposte di modifiche da parte del Senato potevano essere inoltrate entro 10 giorni dalla trasmissione del testo da parte della Camera dei Deputati).

Rapporto di fiducia

¹ Materia costituzionale ed elettorale, la delegazione legislativa, la conversione in legge di decreti, l'autorizzazione a ratificare trattati internazionali, l'approvazione di bilanci e consuntivi.

Il Governo avrebbe dovuto ottenere la fiducia soltanto da parte della Camera dei Deputati . Tenendo conto di tale previsione si modificavano i commi 2,3, 4 e 5 dell'attuale articolo 94 della Costituzione.

Revisione del Titolo V

Nonostante molti degli studiosi e degli osservatori si fossero concentrati sulle modifiche proposte dal testo costituzionale al Senato della Repubblica ed ai suoi poteri, erano da attenzionare le proposte contenute nella riforma costituzionale in discussione in tema di rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali. E' importante tale analisi perché “ si ribaltava” l'impostazione seguita per la “revisione” del Titolo V realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il Titolo V nella versione del 2001 cercò, almeno nelle disposizioni costituzionali, di trasferire poteri e competenze dallo Stato agli enti territoriali (Regioni, Comuni, Province etc.) mentre il disegno costituzionale in discussione sembrava “perseguire” una linea di “nuova centralizzazione”, tenendo anche conto delle problematiche sollevate dalla crisi economica mondiale. Cercheremo di analizzare le proposte in discussione e di verificare se le norme contenute nel disegno di legge costituzionale risolvessero i problemi applicativi riscontrati nel quindicennio successivo all'entrata in vigore del Titolo V del 2001.

Il testo costituzionale in esame modificava l'articolo 114, eliminando le Province dagli enti costitutivi della Repubblica. Trattavasi di una riforma consequenziale alla soppressione delle Province (legge n.56/2014) che però aveva bisogno dell'approvazione di una riforma costituzionale. Pertanto le Province non sarebbero stati più degli enti costituzionalmente necessari e dotati quindi di funzioni proprie. Tuttavia, a sorpresa, l'articolo 40 del disegno di legge costituzionale prevedeva l'esistenza di un nuovo organismo: l'ente di area vasta. Sembrava che il costituzionalista volesse istituire un nuovo

ente territoriale che avrebbe potuto sostituire le province. Questo nuovo organismo rimaneva “indefinito”, tanto che la stessa normativa costituzionale sanciva che tali enti sarebbero stati regolati dalla legge statale per gli aspetti ordinamentali di carattere generale mentre le leggi regionali avrebbero disciplinato l’applicazione della normativa nazionale.

Uno dei “ cardini” della riforma del 2001 è stato certamente l’articolo 116 della Costituzione che ha previsto la possibilità (mai attuata) di concedere anche alle Regioni “ordinarie” forme di “autonomia differenziata”. Tale normativa costituzionale fu adottata per “bloccare” le “spinte indipendentistiche” espresse dalla Lega.

Il testo costituzionale in discussione prospettava alcune modifiche all’articolo 116 da cui sarebbero derivate le seguenti conseguenze: era ridotto l’ambito delle materie nelle quali potevano essere attribuite particolari forme di autonomia alle Regioni ordinarie; fu introdotta una nuova condizione per l’attribuzione di forme speciali di autonomia: la Regione si sarebbe dovuta trovare in equilibrio nel proprio bilancio tra le entrate e le spese; l’iniziativa della Regione interessata non sarebbe stato più il presupposto necessario per l’attivazione del procedimento legislativo aggravato ma solo una condizione eventuale; l’attribuzione delle forme speciali di autonomia sarebbe avvenuta con legge “approvata da entrambe le Camere”, senza però richiedere più la maggioranza assoluta dei componenti, ferma restando la necessità dell’intesa preventiva fra lo Stato e la Regione interessata. Il Senato in seconda lettura introdusse due nuove materie (“ disposizioni e comuni sulle politiche sociali” e “ commercio con l’estero”) fra quelle che potevano essere attribuite alle Regioni nell’ambito del procedimento di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione

Comunque le maggiori modifiche al Titolo V si realizzavano certamente in tema di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regione con “significativi cambiamenti” rispetto all’attuale formulazione dell’articolo 117.

Il legislatore costituzionale proponeva la soppressione della potestà legislativa concorrente (articolo 117-3° comma) e le numerose materie attualmente rientranti nella legislazione concorrente erano distribuite tra lo Stato e le Regioni con notevole prevalenza della legislazione statale!

Nell’ambito della competenza esclusiva statale (articolo 117-2° comma) la riforma costituzionale stabiliva l’assegnazione di ulteriori nuove materie; alcune di esse erano trasferite integralmente alla competenza statale mentre in altri ambiti il legislatore statale si

sarebbe dovuto limitare a fissare “disposizioni generali e comuni” o “disposizioni di principio”².

Come si accennava in precedenza era abolito l’attuale terzo comma dell’articolo 117 che regola la potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni.

Il testo costituzionale in discussione “capovolgeva” l’“impostazione normativa” del Titolo V del 2001.

Il legislatore costituzionale del 2001 aveva determinato le materie di competenza statale, prevedendo che: «... Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni

² Ai sensi del testo esitato dalla Camera (articolo 117- secondo comma) le materie di competenza esclusiva dello Stato sarebbero state le seguenti: Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; Rapporti dello Stato con l’Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea; Immigrazione; rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; Difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari ed assicurativi; tutela e promozione della concorrenza (quest’ ultima competenza è stata inserita dalla Camera dei Deputati); sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie; Organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurare l’uniformità sul territorio nazionale; Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; Cittadinanza, stato civile e anagrafi; Giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali (la previsione delle politiche sociali è stata inserita dalla Camera dei Deputati) e per la sicurezza alimentare; Disposizioni generali e comuni sull’istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica (testo attuale: norme generali sull’istruzione); Previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare ed integrativa; tutela e sicurezza del lavoro (attribuita dalla Camera interamente allo Stato mentre per il Senato la competenza statale si sarebbe dovuta limitare alle disposizioni generali e comuni); politiche attive del lavoro (le politiche attive del lavoro sono state introdotte dalla Camera dei Deputati); disposizioni generali e comuni sull’istruzione e formazione professionale (competenza inserita dalla Camera dei Deputati ed attualmente attribuita alla competenza regionale) (testo Costituzione vigente: previdenza sociale); ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; dogane, protezione dei confini nazionali, e profilassi internazionale; commercio con l’estero; pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, dei processi e piattaforme informatiche dell’amministrazione statale, regionale e locale; opere dell’ingegno; tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; (testo Costituzione vigente: tutela dell’ambiente, dell’eco-sistema e dei beni culturali); ordinamento delle professioni e della comunicazione; disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti ed aeroporti civili, di interesse nazionale ed internazionale.

materia non espressamente riservata alla legislazione statale». Pertanto tutte le materie non espressamente riservate allo Stato sarebbero state, “in teoria”, di competenza regionale.

Le modifiche della Costituzione in discussione individuavano, invece, espressamente le materie di specifica competenza regionale³.

Appare evidente, a differenza del Titolo V del 2001, lo squilibrio esistente fra la potestà legislativa dello Stato e la potestà normativa delle Regioni, come risulta dagli elenchi specifici delle materie

Clausola di supremazia

Oltre ad incidere sulla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, la riforma costituzionale aveva previsto la “clausola di supremazia”, che diventava il quarto comma del riformulato articolo 117 della Costituzione.

E’ bene ricordare che il testo costituzionale in discussione anche in questa ipotesi “ capovolgeva” le scelte operate con la riforma del Titolo V approvata nel 2001. Il costituente del 2001 aveva eliminato il concetto di “interesse nazionale” anche se surrettiziamente tale principio era stato reintrodotta da numerose sentenze della Corte Costituzionale.

La riforma costituzionale , non soltanto ripristinava l’interesse nazionale ma lo estendeva con la “clausola di supremazia” secondo le indicazioni del Governo nazionale.

Il nuovo quarto comma dell’articolo 117 così recitava : «Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando

³ In base alla nuova formulazione dell’articolo 117 della Costituzione sulla competenza legislativa alle Regioni sarebbe spettata la potestà legislativa nelle seguenti materie: rappresentanza delle minoranze linguistiche; pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno; dotazione infrastrutturale; programmazione ed organizzazione dei servizi sanitari e sociali; Promozione dello sviluppo economico locale ed organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale (tale formulazione è stata inserita dalla Camera dei Deputati); salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, i servizi scolastici e la promozione del diritto allo studio anche universitario; la disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici; la valorizzazione e l’organizzazione regionale del turismo; la regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica; ogni altra materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale».

La “clausola di supremazia” , unitamente ad altre del nuovo testo costituzionale, , se applicata estensivamente, correva il rischio di costituire un'altra “forte” limitazione della potestà legislativa delle Regioni, già “ridimensionata” dalla nuova definizione delle materie di competenza statale e regionale.

Potestà regolamentare (modifiche al sesto comma dell'articolo 117)

La riforma Renzi – Boschi modificava i criteri di riparto della potestà regolamentare, introducendo un parallelismo fra competenze legislative e competenze regolamentari. La potestà regolamentare sarebbe spettata allo Stato ed alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative; nel sistema vigente invece la potestà regolamentare statale è limitata alle materie di competenza esclusiva mentre nelle materie di competenza concorrente e regionale è riconosciuto il potere regolamentare delle Regioni. Lo Stato avrebbe avuto comunque la facoltà di delegare alle Regioni la potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva statale.

I Comuni e le Città metropolitane avrebbero avuto la potestà regolamentare in rapporto alle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale.

Funzioni amministrative (modifiche all'articolo 118 Cost.)

Con il testo costituzionale in discussione si intendeva introdurre il seguente comma aggiuntivo: «Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori». Trattavasi evidentemente di concetti abbastanza “vaghi” che necessiteranno di leggi ordinarie per essere applicati. Peraltro è bene ricordare che sono

vigenti gli 11 Decreti Delegati attuativi della legge sul federalismo fiscale (legge 42/2009) che hanno regolamentato molti dei principi indicati soprattutto in tema di responsabilità degli amministratori.

Autonomia finanziaria degli enti territoriali (modifiche all'art. 119 Cost.)

E' da premettere che, avendo la riforma costituzionale trasferito alla competenza esclusiva dello Stato «il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», al secondo comma precisava che l'autonomia fiscale degli enti territoriali è concessa in armonia con la Costituzione ma anche «secondo quanto disposto dallo Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

La più significativa modifica sembrava quella prevista al quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione. Per rispettare il principio del parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente territoriale ed il complesso delle risorse necessarie per esercitare tali compiti, si stabiliva che le risorse di cui dispongono gli enti territoriali «assicurano il finanziamento integrale» delle funzioni pubbliche delle Regioni, dei Comuni e delle Città metropolitane «sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza». Tali indicatori sarebbero stati determinati da leggi statali e pertanto ancora una volta si ribadiva che lo Stato avrebbe regolamentato la finanza regionale.

Non era chiaro se si era in presenza di principi generici oppure di impostazioni che contraddicevano lo spirito dell'articolo 119 che nella riforma del 2001 intendeva “incentivare” la competizione fra i diversi territori, non garantendo il finanziamento integrale delle funzioni anche per interrompere la “spesa storica” delle amministrazioni pubbliche e responsabilizzare gli amministratori delle Regioni e degli altri enti territoriali. Tali principi sono stati abbondantemente sviluppati nella legge sul federalismo fiscale (Legge 42/2009) e nei successivi 11 Decreti Delegati. Sostanzialmente la proposta Renzi - Boschi modificava i principi su cui era basata la riforma del 2001 in tema di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti territoriali.

Osservazioni

La situazione

E' necessario premettere che in base alle riflessioni teoriche ed all'esperienza, sarebbe stato opportuno procedere sia al superamento del Bicameralismo paritario sia ad una revisione del Titolo V modificato nel 2001.

Per quanto riguarda il Bicameralismo paritario probabilmente non sussisterebbero più le ragioni di equilibrio e di rappresentatività del sistema che spinsero i costituenti del 1947 ad adottarlo.

Se è vero che il doppio esame del testo legislativo può correggere eventuali deficienze delle normative, è altrettanto vero che i sistemi economici ed istituzionali contemporanei richiedono decisioni rapide ed efficaci per rispondere alle sfide della globalizzazione. Pertanto in Italia la crisi dei partiti di massa ha portato, talvolta, alla presenza di due diverse maggioranze alla Camera ed al Senato, rendendo ingovernabile il sistema istituzionale italiano. Per tali considerazioni fra le forze politiche, fra gli studiosi e nell'opinione pubblica da tempo si è prospettata l'eventualità di trasformare il Senato in Camera delle Regioni o delle Autonomie, "configurandola" come l'istituzione che dovrebbe operare il raccordo fra lo Stato e le istituzioni territoriali (Regioni, Comuni, Città metropolitane).

Anche per il Titolo V, a quindici anni dalla sua revisione, sarebbe stata opportuna una "ristrutturazione".

Il sistema delle Autonomie ha certamente sentito la mancanza di un sistema di raccordo fra i diversi livelli di governo che "presupponeva" il costituente del 2001. Soprattutto il nuovo Titolo V è rimasto inattuato da un lato per "gravi" deficienze nella formulazione delle disposizioni costituzionali ma dall'altro soprattutto perché si è "scontrato con la cultura centralistica" dei grandi apparati dello Stato burocratici e giurisdizionali che lo hanno rifiutato sin dall'inizio, boicottandolo sistematicamente. A tale situazione non favorevole per il sistema delle Autonomie si è aggiunta la crisi economica che ha provocato, con la giustificazione degli impegni internazionali ed il conseguente coordinamento delle scelte di politica economica, la "centralizzazione" delle decisioni mediante leggi nazionali

che hanno ridotto gli spazi di autonomia ed i fondi delle Regioni, dei Comuni, delle Città metropolitane ed in ogni caso degli enti territoriali.

Luci ed ombre della riforma costituzionale in tema di nuovo Senato

Il testo legislativo in discussione intendeva creare il Senato, configurandolo come Camera rappresentativa delle Autonomie territoriali. In tal senso appariva positivo che: si fossero ridotti i componenti a 95, di cui 74 eletti dai Consigli regionali in rappresentanza delle Regioni ed i restanti 21 dai medesimi Consigli in rappresentanza dei Sindaci (forse sarebbe stato opportuno che quest'ultimi venissero eletti dai Consigli delle Autonomie o da assemblee dei Sindaci di ciascun ambito regionale); non sembrava eccessivamente preoccupante che la nomina dei Senatori avvenisse con un'elezione di secondo grado anche se sarebbe stato auspicabile che l'elezione da parte dei Consiglieri regionali si svolgesse secondo le indicazioni degli elettori riferenti ad un listino composto da personalità significative nell'ambito regionale.

Se i Senatori fossero stati eletti direttamente dal popolo, difficilmente si sarebbe potuto negare loro la possibilità di esprimere la fiducia al Governo nazionale. Conseguenzialmente sarebbe caduta una delle principali condizioni per il superamento del Bicameralismo perfetto.

Era importante che i Senatori fossero in numero ridotto ed i loro emolumenti venissero erogati dai rispettivi organismi di rappresentanza. Tale previsione rappresentava indubbiamente una riduzione dei costi e sembrava rispondere alle “campagne di stampa” che hanno attirato l'attenzione dell'opinione pubblica sul tema “scottante” dei costi della politica. Comunque appariva di dubbia utilità che tutto ciò fosse regolato nell'ambito della Costituzione. Sarebbe stato opportuno che gli emolumenti dei Senatori fossero regolati da leggi ordinarie anche per favorire eventuali modifiche senza ricorrere alla procedura “rinforzata” dell'articolo 138.

Le perplessità maggiori, comunque, il testo costituzionale in esame le presentava in tema di “effettivo” ruolo del Senato. Se come era stato dichiarato il Senato doveva rappresentare l'organismo di congiunzione in materia legislativa fra Stato e sistema delle

Autonomie, indubbiamente gli dovevano essere attribuiti “ poteri rinforzati” in questo ambito. Se effettivamente si voleva fare del Senato una specie di Camera delle Autonomie, a tale organismo si sarebbero dovute attribuire tutte le questioni riguardanti la “fisionomia delle istituzioni autonomistiche o i vincoli alle loro funzioni”. Ciò sarebbe dovuto avvenire facendo rientrare la gran parte delle materie di competenza regionale nell’ipotesi di leggi bicamerali (es: testi normativi sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, sul regionalismo differenziato (ex art. 116, ultimo comma), sull’attuazione dell’autonomia finanziaria (ex art.119) e sul ridimensionamento di competenze regionali). Inoltre si sarebbero dovuto estendere le ipotesi di procedimento legislativo rinforzato ripristinando almeno quanto previsto dal Senato in prima lettura.

Altre perplessità destava la normativa in esame in tema di tempi di esame dei testi legislativi da parte del Senato. Premettendo che i nuovi Senatori sarebbero dovuti essere Consiglieri regionali o Sindaci e pertanto impegnati in altre attività istituzionali, si riteneva che difficilmente i Senatori, in base ai tempi indicati, potessero efficacemente esaminare i disegni di legge. Sarebbe stato necessario o allungare in qualche modo i tempi per l’esame dei testi legislativi (che peraltro erano dimezzati in caso di trattazione di decreti legge, di disegni di legge a data fissa e di bilanci) oppure prevedere delle proroghe ai tempi previsti . Era opportuno disporre di tempi “certi” per l’attività normativa ma anche “efficaci” per permettere un effettivo esame dei testi legislativi.

Era necessario un riequilibrio perché il testo costituzionale sul Senato, congiuntamente all’Italicum ed alla riforma del Titolo V, «sembrava esporre al rischio di monopolio dell’azione di indirizzo politico da parte della maggioranza della Camera dei Deputati, del suo Governo e del Presidente del Consiglio/ leader della maggioranza». Tutto ciò rendeva possibile l’“irrilevanza” delle forze di opposizione presenti in Parlamento.

Le perplessità sulle proposte di modifica del Titolo V

Concordo con quanti, come Valerio Onida, abbiano sostenuto che il capitolo Regioni/enti locali rappresentava il capitolo più negativo del progetto di riforma

costituzionale, non essendo rispettoso dello spirito della Carta Costituzionale. Come cercherò di dimostrare, il disegno complessivo sembrava quello di ridimensionare il potere legislativo delle Regioni, ritornando alla situazione esistente prima della riforma del 2001.

Regioni ordinarie

Per le Regioni ordinarie si aboliva la potestà legislativa concorrente perché si riteneva che fosse causa di gran parte del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni, data l'indeterminatezza di molte delle formulazioni delle materie contenute nel Titolo V del 2001. E' opportuno notare che il contenzioso Stato-Regione non è derivato dalla potestà legislativa concorrente.

Preliminarmente è necessario evidenziare che l'incremento del contenzioso costituzionale non è stato così "abnorme" come si è lasciato credere. E' ovvio che in presenza di un testo nuovo ed impreciso come era quello della riforma del Titolo V del 2001 si sarebbe verificato un incremento del contenzioso costituzionale per interpretare la nuova "elencazione" delle materie e soprattutto la legislazione dettata dalla crisi economica.

Peraltro va rilevato che il contenzioso costituzionale è stato derivato non dalla competenza legislativa concorrente ma dal modo in cui lo Stato ha inteso le sue competenze legislative. La Corte Costituzionale ha lasciato "mano libera" allo Stato, ed in particolare al Governo nazionale, soprattutto in presenza della crisi economica ed in questo modo ha permesso che si definisse concretamente la competenza legislativa regionale.

Pertanto non è vero quanto hanno sostenuto alcuni commentatori e soprattutto determinate forze politiche che dal 2001 vi sia stata una regionalizzazione del potere legislativo in Italia cui il progetto di riforma costituzionale Renzi – Boschi intendeva rimediare riportando molte competenze legislative nell'ambito statale.

Come si accennava in una precedente conversazione, nel rapporto Stato- Regioni non ci si può lamentare per l'eccessiva presenza delle Regioni ma bensì per l'assenza dello Stato. In Italia non c'è mai stato il problema di dotare di maggiori poteri lo Stato rispetto alle Regioni ma bensì quello di adeguare la legislazione dello Stato alle esigenze dello Stato Regionale delineato dalla Costituzione.

Il modello è stato quello del regionalismo senza Stato anche perché la Corte Costituzionale ha dato la prevalenza alle esigenze del centralismo rispetto alla differenziazione regionale, non permettendo di colmare le “omissioni” dello Stato.

Infine è opportuno ricordare che la giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale di questi ultimi anni ha sostenuto che dalla potestà legislativa concorrente a quella esclusiva dovevano essere trasferite essenzialmente un numero determinato di materie. In particolare: produzione e distribuzione dell’energia elettrica, grandi opere pubbliche, comunicazioni e grandi reti di trasporto, concorrenza, coordinamento della finanza pubblica e determinazione dei costi e fabbisogni standard per l’assistenza sociale.

La riforma Renzi – Boschi avrebbe dovuto risolvere il problema di un equilibrio reale nella potestà legislativa fra Stato e Regioni con un rapporto collaborativo e costruttivo fra legislazione statale e regionale; non sembra che la riforma costituzionale in discussione potesse realizzare un equilibrio più avanzato nella collaborazione tra Stato e Regioni.

Si era in presenza di un testo che conservava della riforma del 2001 l’enumerazione delle competenze legislative esclusive e cancellava la potestà legislativa concorrente, anche se questa sembrava permanere in forme diverse all’interno della stessa classificazione delle materie di competenza statale esclusiva.

Con “la scusa” di evitare conflitti fra lo Stato e le Regioni si “riattribuivano” alla potestà esclusiva statale numerose materie (esempio si prevedeva un pieno riaccentramento presso lo Stato del coordinamento della finanza pubblica, dell’ordinamento degli enti locali e delle norme sull’ambiente, e sui beni culturali e paesaggistici).

A tale notevole allargamento della potestà esclusiva statale contribuivano una serie di materie in cui lo Stato avrebbe dovuto dettare “ norme generali e comuni” anche se trattavasi di competenze regionali. Riguardavano ambiti assai vasti come per esempio il governo del territorio, la tutela della salute, le politiche sociali, la sicurezza degli alimenti, l’ambiente, le attività culturali, il turismo, l’istruzione, la previdenza sociale, le politiche attive del lavoro, l’istruzione professionale etc.

Da una lettura attenta del testo esitato, apparivano pochi i settori in cui non dovesse intervenire la legislazione nazionale per dettare “norme generali e comuni”.

Tale impostazione innovava “profondamente” la filosofia del Titolo V del 2001 che aveva abolito il principio dell’interesse nazionale. La riforma in esame non solo ribadiva che la legislazione nazionale dovesse dettare i “principi” ma, come si è detto in precedenza,

sanciva che la normativa nazionale avrebbe fissato “norme generali e comuni”, cioè molto più cogenti per le Regioni.

L’asse della legislazione, che con la riforma del 2001 era molto “spostato” in favore delle Regioni con lo Stato che avrebbe dovuto trattare soltanto dei principi, con la riforma Renzi – Boschi sarebbe stato molto “indirizzato” verso lo Stato.

Dal dibattito politico ma anche in quello dei costituzionalisti è mancata una visione del regionalismo conforme ai principi dell’articolo 5 della Costituzione. La riforma costituzionale “approdava a una visione provinciale” della Regione. In tal senso è significativa la relazione dei saggi: alcuni di essi “euforicamente” erano stati fautori dell’impostazione federalistica della riforma del Titolo V del 2001 mentre nel gruppo di lavoro di Letta invece sponsorizzarono la visione “provinciale” delle Regioni.

Infatti la riforma Renzi – Boschi intendeva configurare i poteri delle Regioni alla stregua di quelli di un ente locale. L’articolo 117 comma 3 nella formulazione revisionata prevedeva per circa 11 materie la competenza legislativa delle Regioni; di queste ben 6 erano qualificate di ambito regionale, locale o per l’interesse regionale perseguito; su tutte le materie di competenza regionale per ben nove su undici sussisteva una forte contrapposizione con i poteri enumerati in favore dello Stato ai sensi dell’articolo 117 comma 2. Alle Regioni in sostanza rimanevano due sole materie di effettiva competenza regionale: servizi scolastici e diritto allo studio.

La riforma costituzionale sul piano delle competenze legislative intendeva “marginalizzare” il ruolo politico delle Regioni, riducendo la legislazione regionale alla “mera esecuzione delle funzioni residue”, anche se lo Stato poteva intervenire anche su quest’ultime in base alla “clausola di supremazia” ai sensi dell’articolo 117, comma 4.

Come rilevava Mangiameli “Non si comprende bene quale fosse il senso della riserva di potere della clausola di supremazia, se le materie regionali sono ampiamente condizionate dal limite dell’ambito territoriale e/o dell’interesse locale e regionale e se su tutte le materie regionali, con le eccezioni indicate, pesa già la legislazione statale, più o meno di principio”

Qualche commentatore (De Martin) ha definito “le disposizioni generali e comuni” e la “clausola di supremazia” come “potenzialmente vampire” perché, soprattutto se utilizzate in modo estensivo, avrebbero lasciato la potestà legislativa regionale “in balia” delle scelte del legislatore nazionale.

Per quanto riguarda le Regioni ordinarie pertanto si evidenziava l'impostazione "centralista" del testo costituzionale; si prospettava una soluzione "piramidale" della divisione della potestà legislativa fra Stato e Regioni che probabilmente non esisteva neppure nel testo del Titolo V antecedente alla riforma del 2001.

Infine per quanto concerneva l'autonomia finanziaria la riforma costituzionale Renzi – Boschi prevedeva un sistema di subordinazione finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

Da un lato si stabiliva che il coordinamento della finanza pubblica dalla competenza concorrente era "trasferita" alla competenza esclusiva dello Stato e dall'altro con le modifiche all'articolo 119 della Costituzione si fissava che i "tributi ed entrate propri" e le "compartecipazioni al gettito di tributi erariali" riferibili al territorio siano conferiti "in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Sostanzialmente la riforma costituzionale confermava la legislazione della crisi che aveva annullato la legge sul federalismo fiscale, concentrando il potere fiscale nelle mani dello Stato.

Regioni speciali

Il testo lasciava inalterate le garanzie a tutela dell'Autonomia delle Regioni speciali, prevedendo che l'applicazione del nuovo Titolo V alle Regioni speciali ed alle Province autonome di Trento e Bolzano si otteneva con la revisione degli Statuti speciali, previa intesa con le istituzioni territoriali interessate. Ciò ha "fatto sobbalzare" molti costituzionalisti perché sostenevano che in questo modo si sarebbero garantiti i privilegi, soprattutto di natura economica, delle Regioni speciali e delle Province autonome.

I critici ritenevano che anche alle Regioni speciali, almeno, si sarebbe dovuto applicare automaticamente la norma dell'articolo 119, quarto comma; tali disposizioni costituzionali prevedevano i parametri oggettivi di costo e di fabbisogno necessari per il trasferimento delle risorse finanziarie alle Regioni, ai Comuni, alle Città metropolitane. Molti commentatori temevano che si incrementasse il differenziale fra Regioni ordinarie e speciali.

Conclusioni

Il testo costituzionale in esame, pur affrontando alcune tematiche oggettive, per alcuni aspetti appariva contraddittorio. Se cercava di rispondere alle problematiche sollevate dalla crisi economica del 2008, individuava in un “nuovo centralismo” la soluzione di molti problemi. Ci si dimenticava che la riforma del Titolo V del 2001 fu generata dall’incapacità dello Stato centrale ad affrontare le esigenze dei diversi territori (diversità territoriali, squilibri nord- sud; inefficienze delle strutture burocratiche nazionali etc.). Non mi pare che le motivazioni che portarono alle modifiche al Titolo V ed a successive leggi applicative siano state sostanzialmente risolte. Pertanto non si intuivano le ragioni di questa “repentina” inversione di rotta mentre ci si poteva limitare ad una “ristrutturazione” del Titolo V, conformemente anche alle indicazioni giurisprudenziali di questi ultimi anni della Corte Costituzionale in tema di potestà legislativa statale e regionale.

Si sosteneva che si intendeva mantenere lo Stato delle Autonomie però si riducevano i compiti del Senato e non lo si considerava “concretamente” l’organismo che potesse mediare i rapporti tra Stato, Regioni, Comuni, Città metropolitane etc.

Sembra che le modifiche costituzionali per quanto concerne il Titolo V presupponessero un complessivo “giudizio negativo” sull’intero sistema autonomistico soprattutto regionale ; si intendeva sempre più configurare la Regione come un “ente amministrativo di area vasta”, in qualche modo simile ad una grande Provincia. Ci si dimenticava che le Regioni sorsero come enti dotati di Autonomia politica e quindi legislativa. Se dovesse finire o ridimensionarsi il potere legislativo delle Regioni come espressione dell’autonomia politica , quest’ultime non avrebbero più senso.

Pertanto il Governo Renzi avrebbe avuto intenzione di rivedere i territori delle Regioni, cercando di ridurre il numero. Al di là dei rischi di rivolte campanilistiche come quella di Reggio Calabria, temo che tale ipotesi nascondesse una visione della Regione come “grande ente amministrativo” che fu esclusa dai Padri Costituenti.

Pur necessitando il sistema regionale in Italia di una “ristrutturazione”, vorrei concludere con le parole, forse, del maggior costituzionalista vivente, Peter Haberle, pronunziate ad un recente convegno: «.... L’Italia ha realizzato un modello esemplare di regionalismo, una forma politica che precede il federalismo. Gli statuti regionali italiani assomigliano a “ costituzioni piccole”, si presentano come una sorta di “laboratorio” con

articoli esemplari sull'Europa, con norme a garanzia dei diritti fondamentali e degli scopi dello Stato ... Possono trarre lezioni dal regionalismo italiano probabilmente anche altri Paesi desiderosi di intensificare la regionalizzazione come ad esempio il Regno Unito ... In ogni caso il federalismo si offre una volta di più come casa del pluralismo culturale».

Furono questi i principi che ispirarono i nostri costituenti del 1948 quando scrissero alcuni articoli della Costituzione come l'articolo 5 o quelli riguardanti le Regioni italiane!