

Osservazioni sulle modifiche al Titolo V previste dal disegno di legge costituzionale Renzi – Boschi.

Esigenze cui dovrebbe rispondere il testo legislativo

- Eccessivo contenzioso Stato – Regioni frutto anche di un’infelice elencazione delle materie (articolo 117, commi 2 e 3 Costituzione);
- Mancanza di un efficiente raccordo istituzionale Stato- Regioni per inserire le istanze regionali nei processi decisionali nazionali anche per prevenire il contenzioso costituzionale: a tali necessità dovrebbe far fronte il Senato delle Autonomie;
- Necessità di una normativa, anche di carattere transitorio, che permetta una redistribuzione delle funzioni amministrative secondo i criteri dell’articolo 118 della Costituzione;
- Affrontare la questione della Specialità: le Regioni speciali sono sorte per ragioni storiche per alcuni aspetti superate; attualmente non hanno adeguato i loro Statuti al nuovo Titolo V. Sono “ arroccati” nella difesa delle loro caratteristiche e concretamente hanno minori poteri delle Regioni ordinarie.

Le soluzioni prospettate dal disegno costituzionale Renzi – Boschi

- Per quanto l’elencazione delle materie la proposta in discussione prevede:
 1. Ampliamento delle competenze esclusive dello Stato;
 2. Eliminazione della competenza concorrente regionale e delle relative materie;
 3. Affidamento di ogni altra materia o funzione non riservata allo Stato alla competenza residuale delle Regioni;
 4. Possibilità per lo Stato, anche in queste materie residuali delle Regioni, di intervenire quando sia in gioco “ la tutela dell’unità giuridica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o riforme economiche e sociali di interesse nazionale” (torna l’interesse nazionale soppresso formalmente con la modifica del Titolo V).

Osservazioni

- a) Il testo in discussione non si limita a modificare l’elenco della competenza esclusiva dello Stato, inserendo quelle materie su cui si era unanimemente d’accordo :
produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; ordinamento della comunicazione; porti ed aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione
- b) Ha aggiunto nella competenza esclusiva dello Stato un lungo elenco di materie, quasi tutte rientranti nell’ex-

competenza concorrente (vedi elenco di materie testo Caretti)

- c) Si inserisce un elenco consistente di materie nelle quali il legislatore nazionale si riserva la competenza a dettare le “norme generali” . Ai sensi della giurisprudenza della Corte per “ norme generali” si possono intendere sia norme di principio sia norme di dettaglio direttamente applicabili. (vedi elenco materie testo Caretti).
- d) Il testo prevede altresì che alcune materie rientranti fra le competenze esclusive dello Stato il Parlamento, con una votazione a maggioranza assoluta, può delegarle, sia pure temporaneamente, alla competenza legislativa regionale.

- Il nuovo comma dell’articolo 117 che indica le competenze delle Regioni “ pianificazione, dotazione infrastrutturale” sembra indicare prevalentemente competenze amministrative piuttosto che legislative;
- Si dubita che il sistema individuato possa servire a diminuire il lamentato eccesso di contenzioso fra Stato e Regioni;
- Il legislatore regionale dovrebbe individuare le sue competenze fra gli “ interstizi” delle competenze esclusive dello Stato e soprattutto delle “ norme generali” senza avere alcun riferimento certo.
- Pertanto o si avrà una sostanziale scomparsa della potestà legislativa regionale oppure si realizzerà l’incremento del contenzioso costituzionale, lasciando alla Corte il compito di determinare le competenze legislative.

Possibili ipotesi delle soluzioni individuate dal testo Renzi

- Il vero obiettivo non sarebbe la riduzione del contenzioso costituzionale ma piuttosto limitare la potestà legislativa delle Regioni, addirittura riducendola rispetto a quella delineata dal legislatore del 1948. La potestà legislativa regionale sarebbe affidata alle scelte del legislatore nazionale sia in materia di deleghe della competenza esclusiva sia in tema di interpretazione delle “norme generali”.
- Tutto ciò appare assai discutibile perché la Corte in sede di contenzioso costituzionale ha risolto gran parte dei problemi interpretativi ed attualmente i maggiori contrasti fra Stato e Regioni si riscontrano nella distribuzione delle risorse economiche.
- Qualche autore (Scaccia) ha parlato di “ potestà legislativa ottriata” . Si tratterebbe della potestà legislativa concessa dal legislatore nazionale nei termini e nella misura stabiliti da quest’ultimo.
- Si potrebbe allargare l’area di competenza statale senza definirla esclusiva ad eccezione di quelle materie su cui vi era un consenso generalizzato. Peraltro utilizzare il termine esclusivo oggi è un po’ “anacronistico” perché spesso la stessa materia è regolata anche da normative comunitarie, oltre che statali e regionali.
- Si potrebbe mantenere un elenco “ sobrio” di materie di competenza regionale senza bisogno di ripristinare i “ principi generali” ma individuando una clausola di salvaguardia che preveda l’intervento dello Stato quando “ sono in gioco esigenze di carattere unitario e di interesse nazionale”.

Il riparto delle funzioni amministrative

Il testo Renzi – Boschi non individua alcuna soluzione, anche di carattere transitorio, per permettere il passaggio al nuovo sistema imperniato sulla sussidiarietà, sulla differenziazione e sulla adeguatezza ai sensi dell’articolo 118 della Costituzione.

Essendo il testo costituzionale rimasto invariato, il legislatore regionale come potrà individuare le competenze amministrative nell’ assoluta incertezza dei settori normativi in cui intervenire e con la soppressione delle Province?

Con il nuovo Titolo V si doveva verificare una nuova distribuzione di competenze, anche sul piano amministrativo, fra Stato, Regioni, Comuni e Province. Quest’ultime stanno per essere soppresse e la disciplina degli enti di area vasta rientrerebbe fra le materie di competenza esclusiva dello Stato.

La Specialità ed il testo Renzi – Boschi

Il testo in esame “stralcia” la disciplina delle Regioni speciali da quella delle Regioni ordinarie.

Sembrerebbe confermare un “ sistema binario” fra le Regioni che desta tante perplessità e creerebbe una

differenza abissale fra i due tipi di Regioni assolutamente priva di senso.

Qualora si volessero confermare le Regioni speciali bisognerebbe almeno assoggettarle agli stessi principi cui si intendono sottoporre le Regioni ordinarie.

Conclusioni

- La riforma Renzi – Boschi abbandonerebbe qualsiasi modello di autonomismo con ambizioni federaliste che era alla base della riforma del Titolo V del 2001.
- I rapporti fra Stato ed enti territoriali avrebbero caratteristiche “marcatamente centraliste” soprattutto per quanto concerne la competenza legislativa.
- E’ prevista una drastica riduzione degli ambiti della legislazione regionale, soprattutto in conseguenza dell’incremento della potestà legislativa esclusiva dello Stato, della soppressione della potestà legislativa concorrente, della “clausola di supremazia”.
- Dal regionalismo di ispirazione federalista, ipotizzato dalla riforma del Titolo V del 2001, si individuerrebbe un “autonomismo per concessione statale”. Gli ambiti di competenza regionali sarebbero soggetti ad “incursioni statali” più penetranti e più difficilmente controllabili anche in sede di giudizio costituzionale. Si configurerebbe un “autonomismo ottriato”.

- Le materie della competenza legislativa regionale sarebbero l’ “effetto riflesso” della volontaria autolimitazione del legislatore statale.
- L’ impostazione seguita dal testo costituzionale in esame sembra essere conseguenza di una generale sfiducia nell’ autonomia regionale.
- Sembrerebbe accettare la convinzione che, nell’ ambito di uno spazio giuridico integrato, sono già presenti due livelli di legislazione, quella comunitaria e quella nazionale, ed ormai sono ridotti gli ambiti della legislazione regionale.
- L’ autonomia regionale si ridurrebbe ad una forma vasta di autonomia amministrativa anziché caratterizzarsi per l’ autonomia legislativa!