

Le proposte di riforma del Titolo V nella Relazione della Commissione per le riforme costituzionali

di Cesare Pinelli

Nel discutere la riforma del Titolo V, la Commissione per le riforme costituzionali è partita dal presupposto che le ragioni del pessimo funzionamento di cui ha dato prova l'impianto costituzionale delle autonomie nello scorso decennio siano da imputarsi solo in parte alla riforma del 2001, e che solo per tali aspetti, pur talora rilevanti, essa meriti modificazioni e correzioni di rotta. Ciò equivaleva ad escludere soluzioni drastiche, come un ritorno al tipo di ripartizione del potere legislativo previsto dalla originaria versione del Titolo V o, all'opposto, una virata in senso federalista, e a ricercare quelle capaci di rimediare ai maggiori inconvenienti verificatisi nella fase di attuazione della riforma del 2001.

Fra questi inconvenienti, i principali sono stati rinvenuti nell'impianto rigidamente garantista della ripartizione di competenze legislative fra Stato e Regioni e in particolare nelle molteplici disfunzioni determinate dalla lunga e impegnativa lista di competenze concorrenti, il tutto in assenza di sedi nazionali di raccordo fra gli enti territoriali.

Come è noto, gli stessi autori della legge costituzionale n. 3 del 2001 erano consapevoli di questa fondamentale discrasia, tanto da aver demandato ai regolamenti delle Camere la facoltà di prevedere un'integrazione della Commissione parlamentare delle questioni regionali con esponenti delle autonomie territoriali "Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione" (art. 11). Ma è del pari noto come l'integrazione non si sia mai realizzata (anche per via della fortissima resistenza opposta dagli apparati delle due Camere), per non parlare della riforma del Senato.

Quest'ultima rientra non a caso fra le materie oggetto dei progetti di legge costituzionale in ordine ai quali il Governo aveva richiesto alla Commissione di pronunciarsi nella sua Relazione. Ed essa ha ritenuto che "la scelta del tipo di composizione del Senato risulta inscindibilmente connessa con le opzioni relative all'assetto delle competenze tra Stato e Autonomie" e che "la partecipazione di rappresentanti delle autonomie territoriali alle Camere e, particolarmente, la composizione del Senato sono determinanti al fine di definire un sistema retto non da logiche e dinamiche competitive, ma su solide basi cooperative fondato su una unità in grado di coinvolgere e includere tutti i livelli della Repubblica e di recepire le istanze dei territori per comporle nell'interesse generale del Paese" (Cap. I, § 5 della Relazione).

Nel proporre una eliminazione o una drastica riduzione delle competenze concorrenti Stato-Regioni, che hanno fatto crescere oltremisura il contenzioso costituzionale e conseguenti incertezze nell'individuazione dell'ente responsabile delle decisioni su un consistente gruppo di materie, la Commissione ha infatti seguito l'accezione di competenza concorrente prevalente nell'esperienza tedesca, dove a parte ipotesi marginali la concorrenza non consiste in una ripartizione principio/dettaglio, ma nell'alternativa fra l'attribuzione della materia ai *Laender* e l'esercizio da parte del *Bund* della clausola di salvaguardia dell'"unità giuridica ed economica". Tale sistema, tanto più assimilabile alla luce del fatto che simile clausola già ricorre nel testo dell'art. 120, secondo comma, Cost., presuppone però che la voce delle autonomie sia rappresentata in sede centrale nel *Bundesrat*, onde evitare che, al di là del controllo di legittimità costituzionale, il ricorso alla clausola porti a un generalizzato ri-accentramento delle competenze. Peraltro, la Commissione ha ritenuto che la clausola possa operare anche là dove lo richiedano "la realizzazione di programmi di interesse nazionale e le grandi riforme economico-sociali" (Cap. III, §§ 4 e 5). E' rimasta una divergenza fra chi propone una eliminazione delle materie oggetto di competenze concorrenti (nella versione italiana), e chi ritiene che debba essere mantenuta in quei limitati casi in cui – ad es. nel caso del governo del territorio – non è pensabile un'integrale soppressione di un livello di normazione, ed è anzi necessaria la distinzione, più che fra principi e dettagli, per gradi di generalità.

Ciò detto, la Commissione ha anche ritenuto l'opportunità di ridislocare alcune materie a prescindere dalla suddetta trasformazione della natura della competenza concorrente. In particolare, ha ritenuto indispensabile la riallocazione in capo alla legislazione esclusiva dello Stato della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", delle "grandi reti di trasporto e di navigazione" e de "l'ordinamento della comunicazione", mentre ha suggerito una riformulazione di materie trasversali che hanno dato luogo a invasioni delle competenze regionali, limitando ad es. agli istituti del diritto privato la materia dell' "ordinamento civile" (Cap. III, §§ 2 e 3).

La Commissione ha poi ritenuto che un altro fattore di forte disfunzione sia costituito dal fatto che la distribuzione delle funzioni è regolata in modo differente a seconda che si tratti di legislazione o di amministrazione. Nel primo caso il riparto di competenze Stato-Regioni si basa su allocazioni di materie almeno in teoria molto rigide, ispirate a una logica di garanzia, mentre le funzioni amministrative sono distribuite fra tutti gli enti territoriali secondo gli assai elastici principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il risultato è che su una stessa materia possono aversi ventuno leggi regionali e un'amministrazione statale, con rischi di irrazionalità che la Corte costituzionalità ha potuto solo in parte arginare. Per superare le difficoltà, una delle proposte prevalse è stata nel senso che l'attuazione amministrativa della legislazione statale debba spettare

allo Stato, che può delegarne l'esercizio alle Regioni o a talune di esse, mentre per l'allocatione delle funzioni e soprattutto dei servizi pubblici, più legati agli enti autonomi, continuano a valere i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (Cap. III, § 8). Del resto, la possibilità che lo Stato possa delegare l'esercizio della funzione amministrativa anche a singole Regioni su loro richiesta, obbedisce proprio al principio di differenziazione: se la Lombardia si sente pronta allo scopo e la Calabria no, la funzione amministrativa si alloca conseguentemente in maniera diversa fra Stato e Regione. Non si tratta, in ogni caso, di una mera riedizione del "parallellismo", ma di una diversa modulazione di raccordi fra enti territoriali in ragione del tipo di attività amministrativa che venga di volta in volta in rilievo.

Sulle questioni, molto dolenti, delle Province e delle Città metropolitane la Relazione non si è allontanata da sopravvenuti progetti legislativi, mentre ha proposto di rafforzare l'obbligo per i piccoli Comuni di esercizio associato delle funzioni con l'affermazione del principio, da attuarsi con legge bicamerale, di fissare una dimensione minima del Comune (Cap. III, § 13). L'adesione al progetto governativo, che nel sopprimere le Province demanda allo Stato (per i principi) e alle Regioni (per il dettaglio) l'articolazione di enti di area vasta per la gestione e il coordinamento delle funzioni che insistono sul territorio regionale, ha formato oggetto di una esplicita riserva da parte di Valerio Onida, e potrà risultare criticabile. Personalmente, mi chiedo tuttavia fino a che punto proprio la sopravvenienza del progetto, approvato all'indomani della nota sentenza della Corte costituzionale, consentisse alla Commissione di esprimersi con la medesima efficacia che negli altri campi.

Infine la Relazione afferma opportunamente la necessità di ridurre differenziazioni ingiustificate fra le Regioni a statuto speciale e le altre, come la sottrazione delle prime agli obblighi di perequazione (Cap. III, § 14), che servono anzitutto a garantire i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali e quindi il principio di eguaglianza fra cittadini su tutto il territorio nazionale. In proposito si è suggerito di specificare all'art. 119 Cost. che il fondo perequativo vada riferito ai "territori *della Repubblica* con minore capacità fiscale per abitante" (Cap. III, § 14).

Quello della riforma del Titolo V è stato uno dei temi che hanno maggiormente occupato i lavori della Commissione. Non solo per comprensibili divergenze di vedute scientifiche (qui, come è noto, le valutazioni politiche sono da sempre assai meno importanti che su altri punti), ma perché la questione è divenuta sfuggente per gli stessi studiosi che se ne occupano da tempo. Il fatto è che il nostro regionalismo è stato da sempre un capitolo tormentato nella storia repubblicana, e per tante ragioni, solo alcune delle quali a mio avviso imputabili al testo, la riforma del 2001 non ha

diminuito i tormenti. Con questo *caveat*, si può dire che la Commissione ha cercato le soluzioni più ragionevoli, di cui è auspicabile un affinamento soprattutto in ambito scientifico.