

LA POTESTÀ LEGISLATIVA

Il nodo tra federalismo, autonomia, decentramento nel “guazzabuglio” del Titolo V della Costituzione

(a cura di Francesco Dalla Balla)

FONTI NORMATIVE

Costituzione artt. 71 – 71 – 73 – 117 – 118 – 138 – 139

L'occhio sull'attualità...

Il disegno di legge costituzionale è pronto. E così, a undici anni dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il governo Monti è pronto a rivedere l'intero impianto «federalista» di quella riforma approvata, non senza polemiche, sul finire della legislatura del 2011.

(Da www.lastampa.it, 09/10/2012)

«Sono [...] convinto che occorra quanto prima mettere mano al Titolo V della Costituzione, che ormai molti concordano nel giudicare non equilibrato, per rafforzare il ruolo dello Stato rispetto alle Regioni. Non è infatti possibile che politiche chiave per il Paese come le infrastrutture, l'energia, i trasporti ed anche il turismo, siano così parcellizzate. A questi argomenti dobbiamo avvicinarci con pragmatismo: come possiamo valorizzare all'estero il made in Italy se ogni Regione va per la sua strada?».

(Mario Monti al Corriere del Veneto, 06/02/2013)

«Ridurre i poteri delle Regioni è una posizione centralista. Solo il fascismo aveva questa opinione delle Regioni e dei Comuni»

(Roberto Maroni, 07/10/2012)

«Il federalismo e quella riforma del Titolo V della Costituzione voluta dal centrosinistra per inseguire il secessionismo della Lega contenevano errori seri. Bisogna ripensare il regionalismo, mettendo fine al moltiplicarsi di centri di spesa incontrollati dei quali gli abusi scoperti dal caso Lazio solo sono la punta di un iceberg.»

(Pierluigi Bersani da www.partitodemocratico.it, 26/09/2012)

Formigoni: «Aboliamo le regioni per abbassare i costi della politica»

La proposta del governatore della Lombardia: «Creiamo tre macroaree: Nord, Centro e Sud»

(Dal Corriere della Sera, 29/09/2012)

La Costituzione ha torto quando converte le Regioni in potentati. Quando ne incoraggia il centralismo a scapito dei municipi. Quando consegna il governo del territorio alle loro mani rapaci, col risultato che il Belpaese è diventato un Paese di cemento. Quando disegna una geografia istituzionale bizantina (sul lavoro, per esempio, detta legge lo Stato, ma i tirocini sono affidati alle Regioni). Quando mantiene in vita anacronismi come le Regioni a statuto speciale. Quando pone sullo stesso piano il ruolo delle Regioni virtuose (per lo più al Nord) e di quelle scellerate (per lo più al Sud). Infine, ha torto quando nega allo Stato il potere di riappropriarsi di ogni competenza, se c'è una crisi, se la crisi esige un'unica torda di comando. C'è allora una lezione che ci impartiscono gli scandali da cui veniamo sommersi a giorni alterni. Vale per le Regioni, vale per i partiti. Perché viaggiamo a cavalcioni d'un elefante, ecco il problema. E l'elefante mangia in proporzione alla sua stazza. Quindi, o mettiamo a dieta il pachiderma o montiamo in sella a un animale più leggero. Quanto alle Regioni, vuol dire sforbiciarne le troppe competenze.

(Michele Ainis, sul Corriere della Sera, 22/09/2012)

Proviamo ad insinuarvi qualche dubbio...

- Il legislatore statale (come è quello costituzionale) può modificare il riparto di competenze tra Stato e Regioni senza il loro consenso e sulla base delle proprie, esclusive, valutazioni/convenienze?
- La riforma del Titolo V ha davvero esteso le competenze delle Regioni, o ha ottenuto, almeno in parte, il risultato contrario?
- Come coordinare legislazione statale e regionale per evitare un produzione normativa schizofrenica e contraddittoria?
- Autonomia, federalismo, decentramento – spesso usati come sinonimi nel linguaggio corrente e nel dibattito politico – sono davvero concetti equivalenti? E il sistema regionale italiano, è frutto di autonomia, di federalismo o di decentramento?
- La democrazia si sostanzia anche attraverso l’informazione, il c.d. “quarto potere”, che garantisce il controllo e la consapevole scelta dell’elettorato: nelle Regioni questo legame politica-informazione-cittadini è sufficientemente forte da garantire la trasparenza dell’attività legislativa analogamente a quanto accade a livello nazionale? O le Regioni soffrono di un deficit informativo rispetto agli organi costituzionali nazionali?
- Se Stato e Regioni si scontrano e danno luogo a controversie sulla competenza legislativa, chi dirime il conflitto? E come regolare il sistema affinché non divenga la valvola di sfogo di una litigiosità morbosa o la sede di discussione di questioni meramente politiche?

Approfondimento: la Conferenza Stato-Regioni

Nel 1970, al termine di una lunga gestazione, si svolgono le prime elezioni per scegliere Consigli e Presidenti delle Regioni, ma solo nel 1977, con il d.lgs. 616, a quasi trent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione che le prevedeva, le autonomie regionali raggiungono la compiutezza delle loro funzioni.

Già tre anni dopo, nel 1980, la Commissione parlamentare per le questioni regionali (direttamente prevista in Costituzione: art. 126), nelle conclusioni di un'indagine conoscitiva volta a fotografare la condizione delle istituzioni regionali a 10 anni dalla loro effettiva istituzione, evidenziò l'esigenza di creare una *“Conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali da istituire presso la Presidenza del Consiglio”*, destinata a divenire *“la sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle grandi linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento, alla grande distribuzione delle risorse, alla determinazione degli obiettivi generali della programmazione, alle decisioni riguardanti la Comunità europea”*. In parole povere, dato che, a differenza di quanto accade in molti paesi di impronta federale, in Italia le Regioni non sono rappresentate direttamente nelle Camere, si sentiva l'esigenza di una sede istituzionale in cui i due livelli istituzionali titolari del potere legislativo (che, si ricordi, all'epoca agivano perlopiù in combinazione, uno per la determinazione dei principi generali, l'altro per attuarli) si potessero incontrare, dialogare ed accordare sugli indirizzi di politica generale del Paese, allo scopo di individuare soluzioni politiche comuni di lungo periodo e ridurre la possibile conflittualità seguente alle decisioni unilaterali.

Così, nel 1983 con un Decreto del Presidente del Consiglio (che non è una legge, e che non ha nulla a che fare con il decreto legge o i d.lgs. del Governo) era stata istituita la Conferenza Stato-Regioni, cui erano chiamati a partecipare lo stesso capo del Governo, il Ministro per gli affari regionali, i presidenti delle Regioni a statuto ordinario e speciale, i presidenti delle province autonome di Trento e Bolzano: quello che ne derivò non era, però, un ente particolarmente forte, poiché esso *“poteva”* (senza alcun obbligo, quindi) essere consultato dal Presidente del Consiglio sui generici *“problemi di interesse comune tra Stato, Regioni e province autonome”*.

Con la legge n. 400 del 1988 (recante *“Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”*), per la prima volta, viene data *“copertura legislativa”* alla Conferenza. Vi si stabilisce: che può essere sentita in relazione a tutti *“gli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale”* (art. 12, comma 1), escluse, però, alcune materie, quali politica estera, difesa e sicurezza nazionale, giustizia; che deve obbligatoriamente essere consultata sul documento di programmazione economica e finanziaria e sul disegno di legge finanziaria; e che, in ogni caso, deve essere convocata almeno ogni sei mesi. Da qua in poi le competenze della conferenza andranno progressivamente estendendosi, un po' per mano del legislatore (che, ad es., ha soppresso alcuni organismi misti pre-esistenti, che avrebbero rappresentato dei *“doppioni”*), un po' per l'azione della Corte costituzionale, che ha visto con grande favore questo ente di coordinamento (anche perché, probabilmente, lo ha considerato capace di sgravarla di parte dell'enorme contenzioso tra Stato e Regioni, che ne impegna considerevolmente l'attività).

In combinazione con la l. n. 400/1988, l'attuale ordinamento della Conferenza è principalmente disciplinato dal d.lgs. n. 281 del 1997, secondo cui essa:

- può essere sentita *“su ogni oggetto di interesse regionale che il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene opportuno sottoporre al suo esame, anche su richiesta della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano”* (art. 2, comma 4).
- deve obbligatoriamente essere *“sentita in ordine agli schemi di disegni di legge, di decreto legislativo, di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano”* (deve pronunciarsi entro 20 giorni). Tuttavia quando il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato - regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri, o ai fini di una modifica successiva in sede di discussione parlamentare, o per una revoca o riforma dei provvedimenti già entrati in vigore (art. 2, comma 3).
- si esprime sulle intese *“come tale intendendosi l'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una*

ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati" (così definite dall'art. 2, comma 203, sub b, della l. n.662 del 1996): in breve è lo strumento attraverso cui il Governo e la Giunta regionale di accordano sugli obiettivi, le procedure, i mezzi e le risorse finanziarie, al fine di realizzare un'opera o un'attività per la quale è necessario che essi agiscano congiuntamente.

- è la sede dove concludere, più genericamente, accordi finalizzati a *"coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune"*, *"in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa"* (art. 4, d.lgs. 281/1997).
- delibera sui *"criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle regioni e alle Province autonome"* e su eventuali altri *"provvedimenti (...) attribuiti dalla legge"* (art. 2, comma 1, sub f) e g), d. lgs. n. 281 del 1997).

Secondo quanto previsto dalla succitata l. n. 400/1988 (che nella parte in cui ne definisce la struttura non è stata modificata dalla novella del 1997), la Conferenza Stato-Regioni delibera o si pronuncia in forma plenaria alla presenza di tutti i Presidenti delle Regioni (che possono farsi sostituire da un assessore), sotto la presidenza del capo del Governo e la vice-presidenza del Ministro per gli affari regionali (con l'eventuale partecipazione alla discussione, su invito del Presidente, dei Ministri competenti per materia in relazione ai punti all'ordine del giorno, ovvero di rappresentanti delle amministrazioni dello Stato o di altri enti pubblici).

La Conferenza si esprime per *"consensus"* quando ha ad oggetto dei pareri, mentre, in caso di votazione di vere e proprie delibere o nomine, il criterio prediletto dalla stessa legge è quello dell'unanimità, eventualmente sostituito dalla maggioranza assoluta degli aventi diritto nel caso questa non possa essere raggiunta.

La Conferenza può dar vita al suo interno a gruppi di lavoro e comitati, composti da rappresentanti delle Regioni (e delle province autonome) e delle amministrazioni statali o locali interessate, con funzioni istruttorie e di raccordo, allo scopo di promuoverne l'attività e la collaborazione tra i partecipanti (art. 7, comma 2, d.lgs. 281/1997).

Fin dalla sua istituzione, sono però emersi dei nodi sui quali la dottrina ha dovuto interrogarsi: la Conferenza Stato-Regioni è un organo dello Stato, una sorta di "sportello" dello Stato con le Regioni, oppure ha una natura estranea all'uno e alle altre? Secondo l'impostazione proposta da alcuni autori la disciplina di quest'organo (che, si ricordi, all'inizio era stato istituito con un mero atto amministrativo del Presidente del Consiglio) e la struttura (la presidenza; i soggetti a cui spetta la convocazione e l'indicazione degli argomenti da trattare e dei pareri da raccogliere; il fatto che in taluni casi, di fronte all'inerzia della Conferenza, possa agire in via sussidiaria il Governo; l'inserimento all'interno della Presidenza del Consiglio sia come dislocazione materiale, sia, almeno in parte, come personale impiegato) dovevano far univocamente dedurre che si trattasse di un ente statale.

Tuttavia, sul punto, è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 116/1994, secondo cui *"la Conferenza (...), lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle regioni (e delle province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell'uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome), (...) al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. In quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le regioni (e le province autonome)".* In sintesi, la Conferenza Stato-Regioni sta a sé, non è né un organo dello Stato né delle Regioni, è un "punto d'incontro".

La Consulta ha dimostrato con la propria giurisprudenza una fiducia amplissima – forse, per il momento, non del tutto ricambiata – nello strumento della Conferenza: se da un lato i giudici costituzionali hanno sancito che il rapporto tra lo Stato e gli enti regionali deve essere sempre orientato dal principio di leale collaborazione, dall'altro hanno progressivamente individuato nella Conferenza il momento fondamentale per la concreta attuazione del principio stesso, in quanto *"è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra lo Stato e le regioni (e le province autonome)"*, e quindi il principale *"strumento per l'attuazione della cooperazione tra gli stessi"* (Corte cost. sent. n. 116/1994 cit.), cui consegue direttamente

un corrispondente dovere di correttezza nella gestione della Conferenza, *in primis* da parte del Presidente del Consiglio e del Ministro per le questioni regionali, ad esempio sotto il profilo della tempistica dei lavori (tempestiva convocazione quando necessaria, rispetto di termini e scadenze) e della motivazione in caso di mancata espressione o accordo (Corte cost. sent. n. 338/1994). Questa impostazione è stata particolarmente accentuata dalla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2011): v., in part., sent. n. 303/2003.

Una scaletta logica

❖ Il riparto di potestà legislativa

- Cos'è?
- Caratteri generali
 - Federalismo/autonomia/decentramento
- Le fonti della disciplina nel sistema italiano
 - La Costituzione
 - La riforma del "Titolo V"
 - Gli statuti delle Regioni "speciali"
- Il sistema previgente
 - Potestà concorrente
- La riforma del Titolo V
 - Potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117.2)
 - Potestà legislativa concorrente (117.3)
 - Principi generali → Stato
 - Disciplina di dettaglio → Regioni
 - Potestà legislativa regionale residuale (117.4)
 - Le materie trasversali
 - La "sussidiarietà"
- Le competenze regolamentari
- La devoluzione speciale di competenze ex art. 116, co. 3
- Le funzioni amministrative
 - I criteri per la ripartizione
 - Esercizio unitario
 - Sussidiarietà
 - Differenziazione
 - Adeguatezza
 - La devoluzione delle competenze amministrative (→ art. 118.2)

❖ Le fonti delle autonomie

- Gli statuti
 - Il procedimento
 - Il contenuto
- La legge regionale
- I regolamenti regionali

❖ Le autonomie speciali

- Gli statuti
 - Il procedimento
 - Il contenuto