



Poteri, Potestà, Partecipazione

La possibile riforma degli articoli 116 e 117 della Costituzione

seminario nazionale

18 maggio 2007

Sala Buoizzi, Camera del lavoro di Milano, Corso di Porta Vittoria, 43

Lorenza Violini, Professore ordinario di Diritto Costituzionale, Università Statale di Milano

Il regionalismo differenziato alla prova: le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma.

1. Siamo al momento in una fase di profonda stasi costituzionale: conclusasi l'ultima puntata della *novela* delle riforme costituzionali, su quali vie può avanzare il rinnovamento del regionalismo italiano? La scelta non è ampia; prevale una sorta di centralismo di ritorno nascosto negli anfratti della legislazione ordinaria, osteggiato ove possibile dalla giurisprudenza costituzionale che, in alternativa, se impossibilitata a ripristinare appieno l'autonomia regionale censurando l'operato del Parlamento, si abbarbica sulla linea del Piave del regionalismo cooperativo, insistendo non sempre a proposito sul modello degli accordi e delle intese.

I pochi elementi di interesse sono affidati da un lato all'iniziativa politica regionale che tenta vie nuove proponendo di dare attuazione dell'art. 116, III comma e, dall'altro, alla progettazione legislativa messa in atto dal Governo che invece punta sulla riforma del testo unico sugli enti locali (vedi Editoriale nr.6/2006 di questa Rivista) e a dare finalmente vita, con l'accordo delle Regioni, al federalismo fiscale (ddl governativo di attuazione dell'art. 119 Cost.).

L'attuazione dell'art. 116, III comma, comporta come è noto, una iniziativa regionale concordata con gli enti locali, cui deve fare seguito l'intesa col Governo e il recepimento della stessa ad opera di una legge del Parlamento approvata a maggioranza dei due terzi; essa mira a conferire alla Regione che lo richiede "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" in tutte le materie di competenza concorrente e in alcuni settori di competenza esclusiva dello Stato (norme generali sull'istruzione, giudici di pace, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. Tale procedimento è stato attivato nella scorsa legislatura della Regione Toscana per la materia dei beni culturali ma si è ben presto arenato. Nella nuova legislatura regionale le iniziative in tale senso sono riprese: lo scorso novembre la Giunta Regionale della Lombardia ha manifestato la volontà di riaprire il discorso (Deliberazione n. VIII/003487 del 7 novembre 2006) ottenendo nell'aprile di quest'anno una ampia approvazione da parte del Consiglio Regionale. Trascinati dell'esempio lombardo, i Governi di Veneto e Piemonte si sono anch'essi

candidati a richiedere forme e condizioni particolari di autonomia ed hanno posto in essere iniziative in questo senso. Per ora, tuttavia, tali sforzi non sono andati oltre l'ambito regionale: anche la Regione Lombardia, in cui il procedimento in sede regionale è concluso, non ha ancora avuto riscontri dal Governo nazionale, che ha fin qui ignorato i diversi tentativi di sollecitare almeno una presa d'atto di quanto è stato richiesto per poi dare avvio alle attività volte a condurre all'intesa.

2. Si tratta, dunque, fin qui, di attività svolte dalle Regioni, che sono al momento ad un diverso stadio di avanzamento. Ci si soffermerà in questa sede nell'analisi delle proposte lombarde limitandosi a ricordare che il Piemonte rivendica al momento funzioni in materia di beni culturali, infrastrutture, università e ricerca scientifica mentre il Veneto punta da un lato su proposte di legge nazionale presentate in Parlamento direttamente dai propri parlamentari (tra cui rileva soprattutto la proposta di legge costituzionale volta a trasformare il Veneto in Regione a Statuto speciale) e, dall'altro su iniziative bipartisan (Giunta e Consiglio Regionale), tra cui spicca l'iniziativa consiliare di presentazione sempre al Parlamento nazionale di una proposta di legge di attuazione del III comma dell'art. 116 Cost. Sul piano procedimentale quest'ultimo progetto di legge presenta qualche discrepanza rispetto al disegno costituzionale così come è stato altrove interpretato; mentre nelle altre Regioni l'iniziativa è stata gestita direttamente dagli esecutivi, qui l'organo protagonista è il Consiglio che quindi punta non su una intesa preventiva da recepirsi con legge bensì su una legge che preveda un Comitato paritetico formato da 12 membri nominati dal Consiglio Regionale e da Camera e Senato la quale dia una parere vincolante sui trasferimenti delle competenze e sulla gestione finanziaria inerenti alla realizzazione del progetto stesso. Non intesa più legge, dunque, ma legge nazionale cui fa seguito il trasferimento concordato di competenze e risorse, sulla scorta di quanto avviene per le Regioni a Statuto Speciale. Lo stesso progetto di legge prevede infine, con una (costituzionalmente problematica) integrazione dell'art. 116, III comma, una possibile restituzione delle competenze acquisite con una deliberazione a maggioranza assoluta del Consiglio Regionale.

In Lombardia, il Consiglio Regionale ha approvato il 4 aprile 2007 una Risoluzione che impegna il Presidente della Giunta Regionale ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere una intesa ex art. 116, III comma su 12 materie, specificando le funzioni di dettaglio su cui si intenderebbe aprire il negoziato col governo.

La prima richiesta fatta riguarda la **tutela dell'ambiente e dell'ecosistema** rispetto alla quale l'intesa dovrebbe essere finalizzata a trasferire alle Regioni il potere di determinare criteri, limiti e soglie per le immissioni, le emissioni e per la salvaguardia degli elementi naturali; si richiede poi la potestà di stabilire le caratteristiche costruttive e funzionali dei veicoli a motore e i loro requisiti di idoneità nonché un ulteriore ampliamento del potere di attuazione delle norme europee, che è peraltro già ampiamente regionalizzato. L'ultima richiesta attiene ad una sorta di "regionalizzazione" dei risarcimenti per danno ambientale, i quali dovrebbero essere correlati al territorio regionale che subisce il danno. Su questo punto occorrerà certamente riflettere in sede di intesa, affinché non si finisca per interferire con l'esercizio della giustizia civile, di competenza esclusiva dello Stato.

Nel settore della **tutela dei beni culturali** la Regione intenderebbe rivendicare, analogamente a quanto ha fatto il Piemonte, tutte quelle funzioni volte ad unificare gli interventi di tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali regionali al fine di integrare il regime dei beni culturali nella attività di promozione e sviluppo del proprio territorio; in particolare, la Regione vorrebbe acquisire tutte le competenze statali relative alla tutela dei beni culturali per sviluppare una vera e propria politica di settore, senza interferenze statali, alla luce del principio di sussidiarietà. Da tenere presente che

richieste analoghe erano state formulate dalla Regione Toscana, al quale si candidava anche per acquisire la proprietà dei beni culturali, che avrebbe dovuto essere trasferita dallo Stato alle Regioni e da queste agli enti locali; in tal modo la competenza legislativa si sarebbe trasformata in concorrente a tutti gli effetti mentre le funzioni amministrative, comprese quelle di gestione del personale, avrebbero dovuto essere esercitate da una Agenzia regionale istituita ad hoc; il progetto prevedeva infine il trasferimento alla Regione di una parte del potere impositivo statale necessaria per coprire i costi dell'operazione.

Poteri ulteriori vengono richiesti dalla Regione nel campo della **organizzazione della giustizia di pace**, che si vorrebbe potenziare e distribuire in modo più razionale sul territorio regionale; a tal fine la Regione richiede che sia creato un ruolo regionale dei giudici di pace sempre per incrementare la qualità del servizio; la deliberazione consiliare non fa cenno ai costi dell'operazione che sono, come è noto, abbastanza alti. Se ciò non verrà stabilito in sede di intesa, vi è il rischio che l'organico del personale regionale subisca delle variazioni..

Per quanto riguarda **l'organizzazione sanitaria**, la preoccupazione principale del Consiglio Regionale pare essere quella di ottenere una sorta di accertamento *ex ante* delle competenze regionali contro i tentativi in atto da parte dello Stato di invadere una materia già ampiamente regionalizzata; qui il problema attiene, come è noto, alla distinzione tra "tutela della salute", di competenza concorrente, determinazione dei livelli essenziali, di competenza esclusiva statale e aspetti organizzativi relativi alla sanità, di spettanza regionale; una intesa in materia potrebbe effettivamente contribuire a chiarire i diversi ambiti di competenza evitando, per il futuro, il contenzioso. Per fare un esempio dei possibili intrecci da dirimere, mentre è pacifico *ex lege* che la nomina del direttore generale delle aziende ospedaliere e delle ASL sia di competenza regionale, concretandosi un particolarissimo rapporto tra gli organi politici regionali e questa figura dirigenziale, i requisiti per accedere a tale ufficio sono stabiliti dalla Stato (sent. nr. 422/ 2006), che tuttavia deve consentire alla Regione di revocare (ad opera del direttore generale) i direttori amministrativi e sanitari (sent. nr. 233/2006). di recente, poi, la definizione dei tempi di attesa per le prestazioni sanitarie è stato considerato parte della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (sent... 2007), regola considerata dalle Regioni intrusiva delle loro competenze in materia ma "assolta" dalla Corte. Aprire un tavolo volto a chiarire le diverse competenze potrebbe quindi essere funzionale all'efficienza del sistema, consentendo un migliore funzionamento delle diverse strutture e delle funzioni regionali.

Meno specifiche e dettagliate sono le richieste in materia di **ordinamento della comunicazione, protezione civile** (materia in cui si richiede la sola regionalizzazione del Corpo Forestale dello Stato), **previdenza complementare ed integrativa e banche regionali**. Analogo discorso vale per la richiesta di ulteriori funzioni per quanto riguarda la **cooperazione transfrontaliera**, settore in cui si richiede per la Regione il potere di concludere accordi con altre Regioni europee senza la previa stipula degli accordi quadro prevista dalla legge italiana di ratifica della Convenzione di Madrid. Si tratta, in sostanza, di materie che possono già essere regolamentate in sede regionale, in cui si richiedono maggiori competenze al solo scopo di ribadire un'autonomia regionale che iniziative statali potrebbero in un futuro comprimere, viste le tendenze centralizzatrici tutt'ora presenti in sede nazionale.

Nel settore delle **infrastrutture** la Regione rivendica, analogamente a quanto è stato fatto dal Piemonte, un ruolo più incisivo nei procedimenti decisionali relativi alle infrastrutture di interesse sovranazionale e di primario interesse nazionale, una competenza esclusiva per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture anche di interesse nazionale e interregionale insistenti sul territorio lombardo, compresi gli

aspetti di valutazione di impatto ambientale e, infine, modelli di cogestione degli aeroporti nazionali ubicati in regione. Il tentativo qui compiuto è evidentemente quello di superare i modelli procedurali codificati dalla Legge Obiettivo (e recepiti nel Codice degli appalti) per conferire alla Regione un ruolo di primo piano nel settore, che è come è noto assai carente in Lombardia, con grave pregiudizio per lo sviluppo del territorio e dell'economia regionale.

Le ultime materie interessate dalla Risoluzione riguardano l'*Università e la ricerca scientifica e tecnologica, finalizzata al sostegno dell'innovazione dei settori produttivi*. Come già messo in luce per quanto riguarda il Piemonte, in tali settori il problema fondamentale non è tanto la rivendicazione di nuove competenze quanto accrescere il controllo sulle risorse da investire; il che prefigura un trasferimento aggiuntivo di risorse dallo Stato alla Regione che consenta a quest'ultima una maggiore libertà di azione. Quanto alle competenze, infatti, è noto come la ricerca scientifica sia già oggi una competenza che la Regione può esercitare nella misura in cui essa sia funzionale allo sviluppo delle sue competenze sostanziali, salvo disporre dei necessari mezzi finanziari. Lo stesso vale per l'Università, che la Regione già in vari modi sostiene (si pensi, ad esempio, alla destinazione all'Università delle risorse europee del Fondo sociale): proporsi come l'ente finanziatore tramite l'acquisizione della gestione del Fondo per il Finanziamento Ordinario delle Università potrebbe non essere un effettivo incremento dell'autonomia regionale, visto che a tutt'oggi tale Fondo serve a coprire le spese per il personale universitario, il cui reclutamento e il cui stato giuridico resterebbero di competenza nazionale.

3. Tutto ciò posto, è naturale chiedersi che senso abbia questa nuova ondata di fervore autonomistico. Leggendo i documenti preparatori si nota una generale tendenza ad enfatizzare la necessità di una ripresa dell'iniziativa politica volta a perseguire quel rinnovamento istituzionale e costituzionale che sembra essersi esaurito sul piano nazionale; lo scopo che le Regioni si prefiggono, almeno sul piano della comunicazione politica, non sembra essere confinato ad un mero aumento incrementale del novero delle proprie funzioni bensì a porre in essere una vera e propria svolta, finalizzata all'attuazione delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001. Non la politica dei piccoli passi, dunque, ma un segnale forte della necessità di essere fedeli allo spirito di una riforma che, se attuata, dovrebbe portare ad una modifica della forma di Stato.

Diverse le reazioni della dottrina a tali scelte regionali: ad una enfaticizzazione dell'importanza del regionalismo differenziato come nuovo modello da opporsi all'obsoleto ed inefficiente regionalismo dell'omogeneizzazione fa riscontro chi (si veda ad esempio la nota di Adele Anzon sul Forum dei Quaderni Costituzionali del 28 settembre 2006), appellandosi al nuovo modello tedesco e ad un presunto fallimento del modello spagnolo, prende le distanze dalle proposte regionali e mette in guardia contro le tendenze disgregatrici in esse presenti. Si nota in quest'ultima presa di posizione una equiparazione tra differenziazione e disgregazione ed una tendenza a mantenere lo *status quo*: si auspica, infatti, che si proceda con la massima cautela nell'uso degli strumenti previsti dall'art. 116, III comma, paventando una sorta di "definitiva estromissione dello Stato" dall'esercizio di molte competenze, un percorso senza ritorno volto a indebolire i più deboli e a rafforzare i più forti.

Se ciò sia vero o no non dipende però tanto da una astratta opzione tra "modelli" (omogeneità versus differenziazione) quanto da una valutazione obiettiva delle motivazioni che stanno alla base delle richieste regionali.

Tali richieste, infatti, rispondono a tre logiche diverse: in una serie di materie la Regione mira effettivamente a svolgere un ruolo strategico nella materia considerata

chiedendo un significativo incremento delle proprie competenze e funzioni (v. ad esempio i beni culturali o infrastrutture), in altre si prefigge invece un chiarimento del riparto delle competenze (v. ad esempio la sanità), in altre ancora, infine, la richiesta è essenzialmente finalizzata a rivendicare risorse. Si tratta, dunque, di un uso differenziato dello strumento dell'art. 116, III comma, forse non previsto dal legislatore costituente ma che, in questo momento, pare rispondere alla crescente domanda di autonomia di parti del territorio nazionale, evidentemente delusi dalle promesse non mantenute della riforma costituzionale. E, in effetti, sembra indubitabile che oggi il regionalismo italiano soffra di una situazione di endemica incertezza: scarse ma soprattutto incerte le risorse, problematica la ripartizione delle competenze, carenti in diversi settori gli strumenti strategici che consentano di porre in essere politiche integrate e razionali. Se l'attuazione del regionalismo differenziato potrà contribuire almeno ad alleggerire tale complessa situazione, esso non sarà stato del tutto inutile.