



## **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

**GIAN CANDIDO DE MARTIN**, *Professore Ordinario di Diritto Pubblico Università LUISS di Roma*

Grazie per l'invito. Ho colto volentieri questa occasione di incontro, auspice Giorgio Macciotta che con me segue ad Astrid riflessioni che si collegano strettamente al tema di oggi, anche se mi pare il seminario sia incentrato soprattutto su un'analisi della iniziativa lombarda di attuazione del 116 ultimo comma, per la quale avrei meno titolo a interloquire.

Credo che comunque sia un'occasione in cui si pone un problema che può avere certo un'angolazione lombarda ma che va inquadrato in un contesto generale, dal quale oggi non si può prescindere se si vuole ragionare in modo corretto su quanto sia possibile o necessario ipotizzare per implementare e attuare ciò che è previsto nel nuovo titolo V.

D'altra parte, questa è una sede in cui questi problemi vengono dibattuti in una chiave di politica istituzionale, più che di analisi tecnico-giuridica, e quindi anch'io mi propongo di contribuire a questa riflessione provando ad allargare l'orizzonte sulla questione del regionalismo differenziato dopo la riforma del Titolo V, in una fase in cui ci sono sul tappeto una serie di nodi interpretativi e attuativi che riguardano da vicino anche l'art. 116, non solo il 3° comma ma anche il 1° comma, come il professor Angiolini ha già accennato. Ciò mi sembra possa aiutare anche a rendere possibile per così dire una più appropriata valutazione di sistema in ordine alla iniziativa lombarda in itinere, nel cui merito non intendo addentrarmi, salvo sostanzialmente condividere quanto prospettato da Vittorio Angiolini, specie in ordine ai dubbi legati alla applicazione del 3° comma della norma costituzionale in questione.

Il 116, 3° comma, introduce, come noto, una sorta di nuova categoria di Regioni, intermedia tra quelle speciali tradizionali e quelle di diritto comune, queste ultime disciplinate in toto dal Titolo V, a differenza delle prime, per ciascuna delle quali vige un ordinamento ad hoc previsto da uno statuto approvato con legge costituzionale. Ci si potrebbe chiedere naturalmente – sulla scia di chi dissente dalla scelta fatta nel 2001 - se questa previsione costituzionale sia opportuna o meno. Personalmente credo si debba prendere atto che in Costituzione c'è questa nuova norma e che non è certo frutto di una scelta casuale, ma è una risposta nata dalla esigenza di soddisfare le attese di alcune Regioni che si proponevano appunto uno scenario di autonomia maggiore di quella prevista nel canovaccio generale del Titolo V. Quindi da questo punto di vista è una sfida con cui fare i conti, anche se irta di ostacoli e di problemi interpretativi e attuativi, come già rilevato dal prof. Angiolini.

In proposito mi limiterei ad aggiungere poche considerazioni. Anzitutto che questa

previsione costituzionale si presta certamente ad ampliare la sfera dell'autonomia legislativa di Regioni che ritengano di poter misurarsi in alcuni ambiti (o materie) legate anche a specifiche connotazioni territoriali o vocazioni di singole realtà regionali.

Direi poi che questa prospettiva, a parte i nodi procedurali per la sua concreta attuazione, pone comunque due questioni di fondo che io ritengo debbano essere tenute presenti. In primo luogo la correlazione tra questa possibile maggiore autonomia legislativa e le risorse finanziarie connesse, alla luce del principio dell'art. 119, che lega funzioni e risorse nel nostro ordinamento: sottolineando peraltro che questa previsione assume rilevanza soprattutto per le funzioni amministrative, che pongono il problema delle risorse necessarie per gestirle. In sostanza, da questo angolo visuale l'attuazione del 3° comma del 116 non può di per sé limitarsi verosimilmente soltanto a un ampliamento della sfera del potere legislativo regionale ma deve coinvolgere anche il versante dell'amministrazione.

In secondo luogo, tenendo conto di quanto appena accennato, appare indispensabile che questa attuazione avvenga nel rispetto anche dei principi costituzionali fissati dall'art. 117, 2° comma, lettera P, e 6° comma e poi dall'art. 118 in ordine al ruolo degli enti locali, visto che le funzioni amministrative sono da considerare anzitutto intestate agli enti locali in base al nuovo Titolo V. In tal senso non è quindi pensabile che l'attuazione del 3° comma dell'art. 116 possa comportare un accentramento a livello regionale di funzioni amministrative che di per sé, in armonia con le altre previsioni costituzionali, debbono necessariamente riguardare soprattutto o anzitutto il ruolo degli enti locali. D'altra parte, proprio a salvaguardia di questo ruolo di comuni e province risulta evidente la ratio della previsione che prevede il parere degli enti locali sulla richiesta di maggiore autonomia da parte della Regione. Non basta l'intesa Stato-Regione, è necessario acquisire anche l'orientamento degli enti locali coinvolti, in vista di una sintonia di indirizzo che sostanzialmente dovrebbe prevedere la riserva alla Regione del potere legislativo e la dislocazione viceversa delle funzioni amministrative a comuni e province.

Se queste due considerazioni hanno fondamento, mi sembra peraltro indispensabile sottolineare anche che, prima di arrivare ad attuare la previsione dell'art. 116, ultimo comma, ci sono almeno due altri adempimenti prioritari da perfezionare senza i quali non si può procedere nella direzione di una corretta attuazione della norma suddetta.

Uno è quello relativo alla chiarificazione delle funzioni locali, anzitutto per quanto riguarda quelle che la lettera del 2° comma del 117 chiama "funzioni fondamentali": questa chiarificazione è comunque il dato di partenza per una corretta attuazione del sistema costituzionale così come ripensato nel 2001.

Il secondo elemento, per certi versi ancora più determinante, riguarda l'attuazione dell'art. 119, in ordine all'assetto delle risorse finanziarie tra tutti i livelli del sistema. Se non si attua il 119, se non ci sono le linee guida che riguardano soprattutto l'attuazione del 4° e 3° comma del 119 (il 4° comma che stabilisce la stretta correlazione tra funzioni e risorse e il 3° comma che prevede la perequazione di sistema), se non c'è questo quadro di riferimento che deve correlarsi anche alla (non semplice) definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai servizi chiave di tutto il sistema, evidentemente non si può immaginare di introdurre una variante (o più varianti) a livello di singole regioni con l'utilizzo della previsione del 116 ultimo comma.

Detto questo mi fermo qui, nel senso che – a parte altre considerazioni che si potrebbero accennare – a me sembra che, se quanto accennato ha fondamento (come a me non sembra dubbio), non sia ora ancora possibile dare spazio concreto ad una iniziativa lombarda o piemontese o veneta che dir si voglia fino a quando non si sia definito il quadro di riferimento generale sui due piani indicati. Quindi le iniziative regionali in itinere ex 3° comma dell'art. 116 possono per ora soltanto attivare una riflessione preliminare, in attesa che sia disponibile il quadro complessivo sui due versanti

richiamati.

In ogni caso va rimosso un equivoco che spesso contraddistingue questo dibattito, chiarendo che il 116 ultimo comma non si presta per avere risorse in più "a prescindere", magari con riferimento alla possibilità di contributi speciali e forme di intervento ad hoc, come previsto dal 5° comma dell'art. 119. E' un equivoco che talora scaturisce da una concezione "unilaterale" del federalismo fiscale, spesso oggetto di letture schizofreniche o di segno opposto. Da un lato c'è chi nel federalismo fiscale ripone le attese di ampliamento delle risorse, attraverso una riserva al territorio dei proventi fiscali (in regioni ricche) che consenta di sviluppare maggiori attività autonome, dall'altro c'è invece chi col federalismo fiscale mette l'accento sulla perequazione e cioè attende un riequilibrio necessario (nelle regioni meno ricche) in nome del principio di solidarietà.

Passo, a questo punto, a qualche considerazione anche qui molto rapida, sull'altro versante della differenziazione, ossia quello legato alle vere e proprie Regioni speciali, previste dall'art. 116, 1° comma, sulle quali il dibattito in corso dopo la riforma costituzionale del 2001 è assai meno sviluppato, anche perché c'è una ricorrente tendenza a tener fuori la questione delle Regioni speciali da tutte le problematiche relative all'attuazione del Titolo V. Viceversa io continuo sempre più a pensare, che se non ci si misura anche con alcuni nodi legati alla questione della specialità è difficile venire a capo di una corretta attuazione del Titolo V.

Chiarisco subito che non sono pregiudizialmente contrario alle Regioni speciali: può restare il "doppio binario" nel nostro sistema, anche se condivido molte delle osservazioni che ha fatto Angiolini sul venir meno delle ragioni originarie che hanno generato le scelte dell'Assemblea Costituente, prima per la Sicilia che aveva tendenze indipendentiste, poi per la Sardegna che aveva naturalmente caratteristiche territoriali analoghe alla Sicilia, e in parallelo per alcune regioni settentrionali in ragione sia di profili legati alle minoranze linguistiche che di aspetti di carattere socio-economico (a parte il caso del Friuli-Venezia Giulia, dove la questione della ridefinizione dei confini sul versante orientale ha certamente pesato molto nella previsione di questa scelta).

Oggi molte delle ragioni di carattere socio-economico sono venute meno, anzi potrebbero suggerire di superare la specialità così come allora era stata prevista, almeno nelle regioni del nord; la stessa questione della tutela delle minoranze linguistiche ormai si è assestata in una direzione che non pone grandi problemi, anche per quanto riguarda l'attuazione dell'accordo De Gasperi-Gruber: quindi si potrebbe per certi versi considerare questo doppio binario come una sorta di retaggio storico da superare, visto anche il regionalismo potenziato in tutto il territorio nazionale in base al nuovo Titolo V. Personalmente però non farei una battaglia di principio di questo genere, anche perché un'autonomia maggiore in alcuni settori può essere un'autonomia che – se ben esercitata - fa da battistrada e da stimolo anche per le altre realtà regionali, rafforzando la prospettiva di un'attuazione più piena del principio autonomistico sancito dall'articolo 5 della Costituzione.

Tutto ciò non sottacendo, per altro verso, che il sistema della specialità pone una serie di problemi tecnici (oltre che politici) non trascurabili, soprattutto su due piani. Mi riferisco anzitutto alla questione della macchinosità per così dire dell'ordinamento della specialità, che pone continui problemi di norme di attuazione: negli ultimi due anni ci sono stati ben 17 decreti legislativi volti ad attuare, a distanza di cinquant'anni dall'avvio della specialità, singole previsioni di statuti speciali. Quindi siamo di fronte a un meccanismo che prolifera problemi in continuazione e che genera frequentemente conflitti interpretativi, in cui – si può aggiungere - spesso l'esito è legato alla forte capacità delle Regioni speciali di pesare (politicamente) nelle decisioni che il governo nazionale finisce per subire. In secondo luogo si può tener presente che il regime della specialità ha posto nel tempo ricorrentemente la questione della ritorsione: allorché

nel sistema generale si sono fatte innovazioni per le altre Regioni è sorto il problema di come adeguare la situazione nell'ordinamento di ciascuna delle Regioni speciali; di qui tutta una serie di interventi e provvedimenti, spesso assai complicati sul piano operativo.

E' dunque uno scenario che di per sé crea notevoli complicazioni sul piano sia politico che tecnico. Comunque il punto non è qui se mantenere o meno il doppio binario, visto che c'è un'esplicita previsione costituzionale, ribadita nel 2001 (al di là di esempi non sempre commendevoli di utilizzo della maggiore autonomia e delle maggiori risorse finanziarie: si pensi ai costi della politica in Sicilia, oppure al recente raddoppio delle province in Sardegna).

Lasciando quindi sullo sfondo tutte queste considerazioni in chiaro scuro, ritengo che, a volersi muovere nell'ambito del quadro costituzionale vigente, ci siano comunque due elementi con i quali bisogna misurarsi: uno riguarda il profilo finanziario, l'altro l'applicazione del Titolo V.

Sul piano finanziario ci sono oggettivamente situazioni di autentico privilegio rispetto al sistema delle regioni ordinarie del nostro ordinamento: situazioni di privilegio differenziate tra Regione speciale e Regione speciale, con i casi limite del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta, in cui le risorse trasferite (a vario titolo) sono pari a tredici decimi rispetto al prelievo fiscale nel territorio (dato che mette in chiaro lo squilibrio profondo del sistema finanziario regionale).

Il punto è che bisognerebbe fissare in maniera assolutamente inequivoca che le maggiori risorse possono essere giustificate solo in relazione alle maggiori funzioni; se ci sono maggiori funzioni allora si debbono quantificare le risorse necessarie per gestire queste maggiori funzioni ma, al di là di questo parametro, non dovrebbe essere possibile una differenziazione nel riparto delle risorse del sistema, altrimenti si genererebbe un autentico privilegio.

D'altra parte, accanto agli elementi che ho appena accennato possiamo dire che il nostro sistema ha operato frequenti interventi ad hoc a beneficio (ulteriore) delle o di singole Regioni speciali. C'è ad esempio stata una legge sulle aree di confine per il nord-est, di cui ha beneficiato soprattutto il Friuli-Venezia Giulia.

Si può aggiungere che il fondo nazionale sulla montagna nella legge del '94 era sorto per ripartire (modeste) risorse tra le Regioni ordinarie, poi con una novella successiva è stato esteso alle Regioni speciali, che ne beneficiano in misura sostanzialmente maggiore in percentuale di quello che avviene per le Regioni ordinarie.

Si può anche constatare che, nell'ambito della recente legge finanziaria, pur nella difficoltà di far quadrare i conti del sistema Paese, si è prevista una serie di stanziamenti riservati a vario titolo ad alcune Regioni speciali. E si potrebbero ulteriormente citare esempi che concorrono ad aggravare gli squilibri, che appaiono sempre più evidenti anche ai cittadini (comuni) delle realtà territoriali contigue a Regioni speciali: si pensi a casi recenti in cui mentre a Trento e Bolzano sono trasferite a titolo gratuito tutte le caserme e i patrimoni militari e in Friuli-Venezia Giulia è accaduta la stessa cosa, invece le caserme del Bellunese sono oggetto di una faticosa trattativa onerosa per riuscire ad averne la disponibilità da parte degli enti locali interessati.

Tutti questi elementi danno la misura di una situazione reale che suggerisce (a maggior ragione) qualche riflessione in sede di attuazione del Titolo V. Pur non mettendo in discussione il sistema delle Regioni speciali, appare (sempre più) necessario che in sede di attuazione del Titolo V siano garantiti almeno due elementi chiave. Uno riguarda la condizione degli enti locali nell'ambito delle Regioni speciali, attualmente assai condizionati da una disciplina per così dire riservata alle singole Regioni sulla base degli Statuti. La domanda che ci si deve ora porre è se le norme di garanzia sulle funzioni, sulle risorse e sull'autonomia normativa e organizzativa di Comuni e Province fissate nel Titolo V riguardino soltanto gli enti locali delle Regioni ordinarie o

riguardino tutti gli enti locali della Repubblica. Personalmente ritengo che la risposta sia obbligata e che ci siano delle invarianti di sistema. Ad esempio, le funzioni fondamentali che dovranno essere stabilite in sede di attuazione della previsione della lettera P del 2° comma del 117 non possono che avere un'applicazione generale, superando le tendenze delle Regioni speciali a "chiamarsi fuori".

Peraltro devo far presente che siamo di fronte a una interpretazione del Titolo V che non sempre agevola questa prospettiva, anche nella stessa giurisprudenza costituzionale. Tra l'altro la clausola di favor all'autonomia speciale (v. art. 10 l.c. n. 3/2001) è stata fin qui interpretata dalla Corte nel senso che ne possono beneficiare soltanto le Regioni e non gli enti locali, mentre riterrei preferibile - come ha scritto in modo estremamente efficace e puntuale uno dei commentatori, Antonio Ruggeri -, richiamare esigenze di sistema, in virtù delle quali si dovrebbe riconoscere che "come minimo" le garanzie previste dal Titolo V per i Comuni e le Province delle altre parti del territorio nazionale debbano riguardare anche gli enti locali delle Regioni speciali.

Ma il punto forse più delicato di tutti riguarda l'applicazione del 119. Qui lascio spazio ovviamente a Giorgio Macchiotta, che è dominus di questa materia, e mi limito a ribadire che c'è un problema di correlazione delle risorse alle funzioni di ciascun livello di autonomia. Per tabulas è inequivoco - a differenza di quel che pensa il prof. Giarda (che resta legato al modello del vecchio art. 119) - che questa correlazione debba riguardare ciascun livello di autonomia territoriale.

Aggiungo piuttosto che c'è un altro nodo, legato alla applicazione dei principi dell'art. 119 alle Regioni speciali anche per quanto riguarda la partecipazione alla perequazione, di cui alla previsione del 3° comma del 119. Invece nella Dichiarazione di Aosta qualche mese fa le Regioni speciali hanno assunto una posizione di netta estraneità rispetto alle novità della riforma del 2001. E questo atteggiamento si sta riproponendo rispetto alle iniziative governative in itinere per l'attuazione dell'art. 119, con risultati problematici (e preoccupanti),

In effetti, all'inizio di aprile era stato elaborato un primo schema dal Ministero dell'Economia per l'attuazione dell'art. 119, in cui si affacciava anche in una norma una prospettiva di partecipazione delle Regioni speciali alla perequazione e al riequilibrio finanziario del sistema. Nel giro di pochi giorni, dopo una sorta di sollevazione delle Regioni speciali, si è arrivati a un cambiamento del testo: la norma originaria è stata stralciata perché le Regioni speciali non vorrebbero si traducesse assolutamente in un vincolo ma in una eventuale loro iniziativa di partecipazione alla solidarietà nazionale.

Da questo punto di vista evidentemente la conclusione è abbastanza chiara. Aumenta rapidamente il disagio per una disparità di trattamento avvertita ancor più nelle zone contigue alle Regioni speciali. Anche la Lombardia comincia ad avere i suoi problemi da questo punto di vista; nel Veneto si moltiplicano iniziative di comuni per passare alle Regioni speciali: tutto ciò è spia di un disagio che mina la coesione del sistema Paese. C'è il rischio che un caposaldo della coesione nazionale, cioè il principio della solidarietà e delle pari opportunità, sia messo in discussione radicale e quindi sia minato il quadro unitario del sistema repubblicano.

Certo, le Regioni speciali in Parlamento possono essere determinanti per tutte le maggioranze. E' chiaro che una prospettiva di riequilibrio di questo genere richiede un impegno a mio parere bipartisan, un impegno di sistema e un impegno interistituzionale. Cioè tutto il sistema delle istituzioni coinvolte nell'attuazione del Titolo V dovrebbe condividere la necessità di utilizzare la fase di attuazione della riforma costituzionale come un passaggio ineludibile per riequilibrare il Paese.