

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

VITTORIO ANGIOLINI, *Professore Ordinario di Diritto Costituzionale Università Statale di Milano*

Ringrazio la CGIL, la quale penso di poter ringraziare anche a nome dei Colleghi, che ci dà questa occasione di interlocuzione tra il mondo dell'università e del diritto e quello invece della politica e del sindacato.

Il tema che noi affrontiamo non è inedito. La prendo molto larga ma poi mi avvicino rapidamente.

Molti anni addietro Giuliano Amato, in un saggio dal titolo "La via italiana alle Regioni" metteva in guardia circa il ragionare sui poteri regionali secondo le "materie". E lo stesso Amato faceva la proposta differente di partire dall'idea che le Regioni sono unitariamente competenti per i servizi sociali alla persona e per la pianificazione territoriale, per costruire, intorno a questo schema, un programma complessivo di azione regionale.

Perché parto così da lontano ? Quello a cui noi assistiamo, nel dibattito in Lombardia sul progetto di applicazione dell'art. 116 Cost. sul potenziamento dei poteri per singole Regioni, non ha nulla di nuovo, ma ci rimanda al passato. Noi stiamo assistendo ad una ripresa, che di nuovo non ha nulla, del dibattito sul riparto delle "materie" di competenza statale, regionale e anche locale. Se si mettono gli occhi sul progetto di legge elaborato dal governo sulla riforma del Testo Unico degli enti locali, anche lì tutto è giocato sulle "materie" e sulla sottile distinzione tra quelle conferite, quelle attribuite e quelle proprie.

Dobbiamo dunque proporci una domanda che rievoca quella che si poneva Giuliano Amato in quel saggio del '72 che ho citato e che è una domanda brutale: sono davvero le competenze per "materia" ad essere mancate alle Regioni, nell'esperienza di trent'anni, per essere effettivamente autonome ?

Quando Giuliano Amato scriveva quel saggio che si è ricordato, la sua era una proposizione provocatoria, perché davvero alla competenza regionale mancavano le "materie": i decreti di trasferimento del 1972 avevano mutilato le "materie" per cui demandare compiti alle Regioni.

Ma da allora è cambiato quasi tutto. C'è stato il DPR 616 del 1977, ci sono state le Leggi Bassanini, in particolare il Decreto Legislativo 112 del 1998, c'è stata la riforma del 2001, e c'è stata una ulteriore riforma costituzionale respinta, e forse non casualmente, dal voto popolare.

Gli ampliamenti di "materie" di competenza regionale andati a segno, anche con il fallimento della più recente riforma costituzionale, sono stati cospicui.

Eppure quello che Giuliano Amato si proponeva nel '72 forse ancora non c'è; non c'è

una visione nitida dell' autonomia regionale che qualifichi la posizione di questo ente per una sua vocazione originale, un suo ruolo specifico nell'ambito del quadro costituzionale italiano.

E quindi il dibattito che noi dobbiamo fare è un dibattito che deve andare a fondo di questo problema. Sotto questo profilo, credo che la documentazione che c'è stata data sul dibattito lombardo, e che riguarda innanzitutto l'applicazione dell'art. 116 della Costituzione sull'autonomia differenziata, sia un dibattito molto interessante, anche proprio in chiave generale, solo se, superando i confini angusti degli interrogativi sulle "materie", si cerca di capire qual'è o può essere il senso dell'autonomia regionale, il ruolo delle Regioni nel nostro ordinamento.

La prima cosa che colpisce, in questo dibattito, è che il progetto elaborato dal Consiglio regionale lombardo non riguarda esattamente soltanto l'articolo 116 della Costituzione; in esso compaiono "materie" che sono già di competenza delle Regioni, e per lo più di competenza concorrente. Ve ne cito alcune: energia, ricerca e innovazione (non c'è una competenza forse proprio così definita ma certamente questa è, se si dovesse definirla, una competenza "orizzontale" delle Regioni, ossia incorporata in quelle per singole "materie"; se ci sono, come dice la Corte costituzionale, le competenze "trasversali" dello Stato, ci possono essere anche quelle "orizzontali" delle Regioni, poste a cavallo di varie "materie"), rapporti internazionali e commercio estero, grandi infrastrutture ed aeroporti, sanità. Sono tutte materie già di competenza concorrente.

Che cosa ci si propone, allora? Il problema è che cosa si chiede, di più di ciò che le Regioni già hanno. L'idea che sta al fondo del progetto è: stabiliamo una interlocuzione con il livello statale di governo per arrivare ad una ridefinizione dell'autonomia lombarda. Quindi qui si tratta di capire che cosa esattamente si chiede.

La dico proprio dal punto di vista strettamente giuridico-formale, perché si comprenda che cosa voglio dire. Quando una Regione impugna una legge dello Stato sostenendo che la legge dello Stato non è di principio ma è di dettaglio, e quindi invade la competenza concorrente legislativa delle Regioni, di norma – a meno che non ci siano problemi di interferenze anche amministrative a seguito della legge statale – che cosa fa la Corte Costituzionale? Dichiara che la Regione non ha interesse ad impugnare perché la Regione stessa può tranquillamente abrogare la legge statale di dettaglio, anche in forza dei principi ribaditi dalla legge La Loggia.

Agendo nel quadro che oggi è dato, dunque, la Regione potrebbe tranquillamente sperimentare delle innovazioni legislative; si discuterà poi se queste rientrano o non rientrano nella competenza regionale.

Ma allora che cosa si chiede? Questo è da capire. Si chiede di aumentare le competenze concorrenti per "materia", ad esempio in tema di energia, fin dove? E' un tema scivoloso, il quale coinvolge una serie di competenze addirittura che vanno al di là dei confini italiani e sono in larga misura competenze dell'Unione. Che cosa si vuole in più, per continuare l'esemplificazione, sul piano della ricerca e dell'innovazione o anche della sanità? Che cosa si vuole in più rispetto al quadro di autonomia che c'è già?

Non credo che il problema possa essere superare alcune sentenze della Corte Costituzionale grazie ad un accordo del Governo, il quale non scongiurerebbe l'impugnativa in via incidentale della legge regionale, da parte di cittadini lesi nei loro diritti.

Quello che si chiede è un aumento della competenza regionale. Ma questo cosa significa? Se teniamo conto di quella possibilità che la Regione ha di abrogare leggi statali che comunque siano indebitamente invasive nella sua competenza in materia concorrente, può significare solamente che si vogliono cambiare i principi fondamentali della legislazione dello Stato per una sola Regione, per la sola Regione Lombardia.

Il mio compito è quello dell'introdurre la discussione e quindi mi limito a formulare delle domande; poi chi è stato partecipe di questo progetto potrà dirci che cosa pensa di

ciò, che lascia perplessi sotto vari profili.

Intanto, come si giustifica che i principi della legislazione statale siano diversamente conformati per una sola Regione?

La giustificazione generale che si evince dal progetto come discusso dalla Regione Lombardia è nell'idea che vanno cambiati i principi per questa sola Regione, va ampliata la competenza regionale nelle "materie" concorrenti, perché la Lombardia è stata brava.

Si enfatizza il "ruolo di locomotiva della Regione Lombardia". E si dice di voler "rendere il Paese meno dipendente dall'estero", per l'energia, oppure, che ricerca e innovazione sono ulteriormente da sviluppare perché l'"eccellenza" già c'è in Lombardia. Sulla sanità la formulazione è più sfumata, ma l'idea sembra restare la stessa.

Si può accrescere la competenza di una sola Regione come "premio"? Questa è una domanda che ci dobbiamo porre da un punto di vista giuridico e da un punto di vista politico.

Dal punto di vista politico la lascio integralmente a voi e sono ben contento di lasciarvela; dal punto di vista giuridico qualche problema si pone se pensiamo alle competenze "trasversali" dello Stato così come le ha interpretate la Corte Costituzionale; perché, anche ammettendo un ampliamento sul piano dei principi della "materia", questo naturalmente non può pregiudicare per esempio la competenza esclusiva statale sui livelli essenziali delle prestazioni, non può pregiudicare la competenza esclusiva statale in materia di libera concorrenza e, in genere, non può pregiudicare tutte quelle "materie" esclusivamente statali che la Corte Costituzionale ha chiamato "trasversali" proprio perché in grado di influire, di incidere, imponendo delle regole uniformi sul piano nazionale, in tutte le materie di competenza regionale, addirittura in quelle di competenza che taluno chiama "esclusiva" e che preferirei chiamare "residuale", riguardante le "materie" non elencate dall'art. 117 Cost.

Questa parte del progetto, che riguarda "materie" fuori dalle tre che formano poi oggetto specifico dell'articolo 116 della Costituzione, mi pare non agevole da decifrare; il significato tecnico, preciso, del progetto sfugge e, nel momento in cui si cerca di acchiapparlo, si fa fatica.

Dietro queste difficoltà - ve lo chiedo con franchezza ma non con spirito partigiano, perché il discorso non riguarda solo questo progetto ma l'andamento generale del dibattito culturale e politico sul regionalismo - non c'è una tendenza auto-assolutoria delle manchevolezze mostrate dalle Regioni alla prova dei fatti? Non è che da trent'anni si dice che le Regioni mancano di competenze per "materie", ne ricevono sempre di nuove e non cambia granché sul piano della loro funzionalità e della loro capacità di produrre innovazione? Non è che è giunto il momento di fare una riflessione sul fatto che l'aumento di competenze per "materie" non ha sortito gli effetti sperati?

Diverso è, invece, il discorso su alcuni altri ampliamenti di competenza di cui si è parlato nel progetto del Consiglio Regionale lombardo e che rientrano nell'ambito dell'articolo 116 della Costituzione, circa le forme e condizioni particolari di autonomia per talune Regioni.

Non mi intrattengo sul disposto al riguardo dell'art. 116 Cost.; noto solo che questa norma è collocata immediatamente dopo quella sulle Regioni "speciali". L'idea qui è davvero quella che per alcune materie l'ampiezza della competenza possa essere diversa per una singola Regione.

Che, nell'art. 116 Cost., lo si dica solo per alcune "materie" rafforza i dubbi sul fatto che si possa farlo fuori dalle materie precisamente elencate dalla Costituzione; ma questa è una questione ulteriore.

Il punto è che la Regione Lombardia, mi pare, si propone di sfruttare ad oltranza tutti gli spazi che dà l'art. 116 Cost., per poter ampliare con un procedimento di legge rafforzato

- sul quale io non mi soffermo – le competenze regionali.

Questi spazi sono relativi all'articolo 117 nella parte in cui descrive le competenze "esclusive" dello Stato; la Lombardia vorrebbe attingere a competenze che altrimenti sarebbero "esclusive" dello Stato e che sono precluse alle altre Regioni.

Sulla "materia" dell' "organizzazione della giustizia di pace", con fuori però le norme processuali, si dice che il fine perseguito è la "maggiore celerità ed efficienza" della tutela giudiziaria.

Su ciò, due rilievi: il primo è che effettivamente la domanda di giustizia in una Regione come la Lombardia, per i suoi caratteri socio-economici, può avere connotati particolari ed esigere un'intensificazione degli strumenti di tutela; il secondo rilievo è, tuttavia, che è difficile ri-immaginare, anche solo dal punto di vista dell'organizzazione della magistratura e degli uffici, una riorganizzazione della giustizia di pace che prescindendo totalmente da un riaggiustamento del ruolo dei giudici e del processo; perché il ruolo dei giudici di pace non è quello di una giustizia locale, come era stato un tempo quello dei "conciliatori"; i giudici di pace nascono, storicamente, per sgravare di lavoro i Tribunali, ossia nascono come appendice dell'organizzazione giudiziaria dello Stato; ed è per ciò che è arduo pensare a una ri-articolazione autonoma di questo tipo di giustizia di pace, senza un raccordo con un minimo di riorganizzazione complessiva delle competenze giudiziarie e del processo.

La Regione Lombardia rivendica, poi, più competenze per le "norme generali sull'istruzione". Questo è un terreno delicatissimo, perché questa competenza esclusiva dello Stato, nell'articolo 117 Cost., sembra corrispondere esattamente a ciò che nell'articolo 33 della Costituzione serve alla definizione del trattamento equipollente da dare a tutti gli alunni che svolgono l'istruzione sia in scuole pubbliche che private, le quali rilascino un titolo di studio che abbia valore legale.

Che spazio ci può essere per la differenziazione delle "norme generali sull'istruzione" per la sola Lombardia? Tenendo presente che naturalmente non si può pensare di intralciare, nel mondo di oggi meno che in quello di ieri, la spendibilità dei titoli di studio acquisiti in una Regione in tutto il territorio nazionale. Ci può essere, al più, lo spazio della sperimentazione.

E anche in questi limiti, se il problema è soddisfare dei fabbisogni specifici del territorio lombardo in relazione alla sua vocazione economica, l'intesa con lo Stato, richiesta dall'art. 116 Cost., deve essere di sostanza; perché c'è la questione obiettiva di incidenza sul titolo di studio, sulla libertà di insegnamento e su quella degli alunni; l'intesa non potrà, dunque, che entrare anche nei modi in cui eventualmente queste sperimentazioni di nuove iniziative in campo di istruzione possono essere fatte dalla Regione.

Infine l'ambiente, l'ecosistema, i beni culturali.

Qui le giustificazioni sono a volte oscure; a me è oscuro che cosa voglia dire che "la comunità tecnico-professionale lombarda può tutelare meglio i suoi beni culturali". Mi risulta difficile, alla luce del dibattito in corso sulla tutela dei beni culturali, dare tanta importanza all'intervento regionale.

Le peculiarità però, più in generale, sul piano dell'ambiente sicuramente ci sono; l'ambiente lombardo è un ambiente diverso dagli altri per i problemi che ha. Forse quindi qui c'è uno spazio per la differenziazione.

Ma sorge una questione su cui si sono versati fiumi di inchiostro: tutte le regioni, e non solo la Lombardia, hanno un ambiente diverso dalle altre e quindi, a battere la strada prospettata dal progetto lombardo, si dovrebbe giungere alla conclusione che, per questo come per altri aspetti, tutte le Regioni italiane debbano avere un ordinamento "speciale" dei poteri, ciascuna per le "materie" in cui si sostanzia la sua diversità.

Possiamo tramutare tutte le Regioni ordinarie in Regioni "speciali", ciascuna con un proprio differente statuto di autonomia?

Le autonomie regionali “speciali”, in Italia, sono state sin qua circoscritte a poche situazioni, perché hanno avuto una storia: la origine storica delle Regioni “speciali” italiane è in una rivendicazione di indipendenza di carattere culturale, e a volte linguistico.

La spinta culturale-identitaria, verso la “specialità” degli Statuti di Sicilia, Sardegna, TAA, Valle d’Aosta e Friuli Venezia Giulia, è stata a suo tempo almeno altrettanto forte del fattore puramente linguistico.

Che problemi ha posto questa autonomia “speciale”?

Il problema più grosso a me pare questo: la giustificazione dell’autonomia “speciale” è stata l’identità culturale-linguistica, la quale, negli Stati unitari nazionali, ha da sempre posto in gioco l’eguaglianza. Per dirla con un esempio: noi abbiamo tra i principi fondamentali della nostra Costituzione il principio della tutela delle minoranze linguistiche perché, se non ci fosse quel principio, i cittadini dell’Alto Adige, o quelli sloveni del Friuli Venezia Giulia, non potrebbero avere il diritto al processo giurisdizionale in tedesco, ma avrebbero al più il diritto, che hanno tutti coloro che non sanno l’italiano, ad avere un traduttore.

La rivendicazione di identità culturale-linguistica è tendenzialmente in opposizione all’unità nazionale, e soprattutto al principio della eguaglianza.

In realtà, il problema che noi abbiamo avuto è questo: la differenziazione culturale-linguistica è stata da un lato arginata dagli Statuti “speciali” e però, d’altro lato, ha portato con sé una serie di differenze che con l’identità culturale-linguistica non hanno più nulla a che vedere.

Il fatto che la Regione Sardegna possa porre dei limiti – ammesso che li possa porre – alle proprietà turistiche, cosa ha a che fare con l’identità culturale linguistica sarda? Che hanno a che fare con l’identità culturale linguistica del Trentino Alto Adige, così come si è sviluppata, la competenza e i finanziamenti particolari che le province di Trento e Bolzano hanno per le infrastrutture? Poco hanno a che fare.

In realtà, nell’interpretazione dell’art. 116 Cost., che indica tassativamente le “materie” di differenziazione dei poteri di singole Regioni proprio per mettere le mani avanti, c’è il rischio di dar esca a rivendicazioni generiche e disparate di identità culturali che erodano il principio di eguaglianza.

Si può discutere se sia davvero utile dare a tutte le Regioni ed alle autonomie locali gli stessi poteri e gli stessi principi organizzativi. Di questo si discute da un secolo e passa. Ma se ne è discusso, per lo più, a proposito delle dimensioni e delle corrispondenti esigenze di funzionamento delle Regioni o delle amministrazioni locali (la Regione Lombardia non ha le dimensioni e le esigenze di funzionamento del Molise, come il Comune di Milano non ha le dimensioni e le esigenze di funzionamento di Busnago). Il reimpostare la discussione nella chiave di un diritto all’indipendenza su base culturale-linguistica è un’altra cosa.

E quest’altra cosa porta con sé talune altre incertezze. Le stesse peculiarità che giustificano l’autonomia delle Regioni “speciali” in Italia non vanno meglio definite? L’esperienza delle Regioni “speciali”, partita grazie all’enfasi sulla differenza linguistico-culturale, non suggerisce, nei suoi risvolti non tutti positivi, essa stessa un supplemento di riflessione?

E qui vi pongo soltanto un ultimo quesito finale.

Siamo proprio certi che il compito oggi del legislatore politico, sia esso regionale o statale, possa essere ancora scandito grazie alla distinzione delle competenze per “materie”?

Mi pare significativo che la Corte Costituzionale negli ultimi cinque anni, ossia dacché ha cominciato a lavorare sul nuovo Titolo V della Costituzione, usi molto meno le “materie” per la scansione dei poteri statali e regionali, parli di competenze “trasversali”, le quali attraversano tutte le materie, e si ponga più spesso, per esplicito ed

in presa diretta, un altro interrogativo: fin dove è “ragionevole” l’uniformità, e dove, invece, diventa “ragionevole” la differenziazione, per rapporto alle situazioni nella quali vanno ad inserirsi le decisioni legislative ed amministrative?

I confini tra le “materie”, da sempre labili, sembrano contare sempre meno. E questo è probabilmente un bene. L’obiettivo da perseguire non può essere quello di tracciare una volta per tutte un confine, che si cerca da anni ed anni senza trovarlo perché non c’è, tra le “materie trasversali” di competenza statale e le “materie” regionalizzate perché “residuali”, scontando l’ulteriore complicazione delle “materie” di competenza “concorrente”.

L’obiettivo può essere, piuttosto e più realisticamente, quello di riguardare lo stesso riparto di poteri tra Stato, Regioni ed autonomie locali nell’ottica della garanzia dei diritti delle persone, e dunque nell’ottica del dosaggio di eguaglianza e di differenziazione. Ed allora, il problema diventa, fatalmente, di “ragionevolezza”, nell’accezione in cui la giurisprudenza l’ha collegata al principio di eguaglianza dell’art. 3 Cost., e cioè come lotta alle disparità di trattamento ingiustificate e come possibilità di un trattamento diverso, e proprio per questo adeguato, per situazioni effettivamente ed obiettivamente diverse tra loro.

Può darsi che mi sbagli. Ma mi pare che la Corte costituzionale, nella propria giurisprudenza sul titolo V della Costituzione, abbia ormai scelto questa strada, per quello che lo consentono gli ovvi vincoli derivanti dal testo costituzionale. Se questo è vero, sentiremo sempre più sovente la Corte costituzionale, come per la verità già la sentiamo, parlare di criteri flessibili, come, sullo sfondo della “ragionevolezza”, sono quello della “sussidiarietà”, della “proporzionalità” o della “cooperazione leale”; mentre il rilievo accordato alle “materie”, anche nel riparto di poteri tra Stato e Regioni, scemerà ulteriormente, come è già accaduto in altri paesi (anche a struttura dichiaratamente federale, come la Germania e gli Stati Uniti).

In questa cornice, il legislatore politico, ordinario o costituzionale, regionale o statale, resta naturalmente libero di fare ciò che crede; lo scettro è di questo legislatore politico, in democrazia; e nondimeno questo legislatore politico è giusto almeno si renda consapevole di ciò che sta facendo e sappia, sin d’ora, che l’accontentarsi sulle “materie”, per distribuire tra Stato, Regioni ed autonomie locali brandelli di potere, potrebbe anche non essere la via più virtuosa e, di sicuro, è la via più conservativa.

Vi ringrazio.