

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

MARILISA D'AMICO, *Professore Ordinario di Diritto Costituzionale Università Statale di Milano*

Il seminario organizzato oggi dalla CGIL Lombardia offre l'occasione per riflettere in modo organico su alcuni profili problematici del federalismo, che vanno dalla distribuzione delle competenze legislative operato dall'art. 117 cost., alla possibilità, per alcune Regioni, di chiedere maggiore autonomia in alcuni settori, attivando la procedura prevista dall'art. 116 cost., alla scelta che le Regioni devono compiere in merito al proprio assetto istituzionale, con lo statuto.

L'obiettivo che ci si pone è, tra l'altro, quanto mai interessante, poiché finalizzato a comprendere come si sta muovendo la Regione Lombardia.

Il contesto in cui è necessario inquadrare la posizione della Regione Lombardia è, in primo luogo, quello nazionale, poiché la decisione politica di attivare la procedura prevista dall'art. 116 cost., in principio, è apparsa legata al fallimento del referendum costituzionale del 2006 e al rischio che esso potesse in qualche modo indurre il legislatore ad intervenire nuovamente sull'art. 117 cost., riconducendo alcune materie alla potestà legislativa statale. Successivamente, anche per l'approccio bypartisan che ha caratterizzato la stesura del documento, si è giunti ad una iniziativa ampiamente condivisa, ma non per questo priva di problematicità, come spiegherò fra breve.

Il primo aspetto problematico attiene ad una visione d'insieme che non può prescindere dalla circostanza che le richieste di oggi sono frutto di una storia di fallimento e di inattuazione di una riforma, quella del 2001, che nel suo impianto avrebbe dovuto comportare una profonda modifica della forma di stato italiana.

Oggi da parti diverse si imputa il fallimento della riforma costituzionale a carenze strutturali o testuali: in realtà, per motivi diversi Stato e Regioni non hanno preso sul serio tale riforma. Da un lato, lo Stato ha fin dall'inizio continuato a legiferare come se nulla fosse successo; le Regioni, d'altro canto, sono state piuttosto timide nel rivendicare e nell'esercitare le proprie competenze (pensiamo anche alla vicenda Lombarda sullo Statuto); infine, la Corte, intervenendo, ha interpretato le nuove competenze regionali alla luce del passato, nel complesso riducendole profondamente (così è avvenuto anche per le novità della riforma sul piano del processo costituzionale in via principale, altro aspetto innovativo dal momento che il giudizio da preventivo si trasformava in successivo: la Corte ha svalutato la posizione processuale di parità fra lo Stato e le Regioni, di fatto indebolendo il carattere della modifica costituzionale).

Nel frattempo, mentre si svalutava la riforma costituzionale del 2001 si rivendicavano competenze legislative nuove, con la cd. Devolution: il disegno di legge costituzionale costituiva uno dei motivi per cui in Regioni come la Lombardia il percorso statutario veniva, a mio avviso ingiustamente, bloccato.

E' oggi comunque evidente che il riparto astratto di competenze voluto dalla riforma costituzionale del 2001 è del tutto venuto meno, sia per l'attuazione concreta delle competenze da parte di Stato e Regioni, sia per le interpretazioni della Corte costituzionale (v. in particolare, la dec. n. 303 del 2003).

Ci troviamo oggi, alla luce di questo percorso accidentato, di fronte a una nuova richiesta di autonomia attraverso il 116 che deve essere tenuta presente all'interno del quadro costituzionale tracciato dall'articolo 117, riscritto di fatto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, e che, in ogni caso, si inserisce a pieno titolo su un percorso speriamo di approvazione del nuovo Statuto regionale.

La Regione Lombardia ha dunque deciso, insieme a Piemonte e Veneto, di attivare la procedura prevista dall'art. 116 cost., individuando dodici materie, sulle quali aprire una trattativa per ottenere maggiore autonomia allo Stato.

Si tratta di materie definite in modo ancora abbastanza generico, poiché la definizione specifica di esse costituirà l'esito delle trattative con lo Stato.

Si noti, tuttavia, che, mentre alcune di queste materie figurano nell'elenco delle competenze demandate alla potestà legislativa concorrente, allo scopo di liberare la Regione di alcuni vincoli contenuti nelle leggi cornice, altre, invece, si collocano nella potestà legislativa residuale regionale, con l'obiettivo di evitare che lo Stato possa limitare l'autonomia regionale esercitando una competenza trasversale.

Personalmente, ho un approccio piuttosto critico rispetto a questa iniziativa, non tanto per la scelta delle singole materie, quanto perché ritengo che le Regioni siano già dotate di un'ampia autonomia legislativa non ancora pienamente sfruttata e che alcune richieste nascono dall'ambiguità nell'individuazione dei confini costituzionali delle materie medesime.

Inoltre, è ormai evidente che il vero salto di qualità del federalismo si avrà solo con l'attuazione del cd federalismo fiscale.

Ad ogni modo, mi auguro che, nel definire lo spazio di autonomia differenziata, Stato e Regione si muovano con l'obiettivo di calibrare funzioni e competenze sulla specificità territoriale (come nel caso della tutela dell'ambiente, strettamente legato alla configurazione del territorio, e della cooperazione transfrontaliera), evitando, invece, di dare origine a Regioni "di serie A" e "di serie B" in settori in cui vengono in rilievo i diritti sociali. E qui sta anche il tema dell'organizzazione sanitaria che secondo me è un tema piuttosto serio da prendere in considerazione perché dai documenti distribuiti si legge una piena consapevolezza della circostanza che la Regione abbia già una competenza esclusiva, ma che, a fronte di questa, se ne voglia attuare una più forte attraverso il 116. Dal momento che la stessa Corte costituzionale, di fronte a competenze esclusive regionali, ha praticamente sancito che esistono dei limiti dovuti alla inderogabilità dei livelli essenziali delle prestazioni non vorrei che si potesse pensare che, invece, con la procedura del 116 si possano scardinare anche questi limiti.

Credo che la lettera m) sui "livelli essenziali delle prestazioni" non possa essere derogata, ma su questo punto bisogna essere molto rigidi perché senz'altro si tratta di uno dei punti di tenuta, o di scardinamento, del nostro modello di stato sociale.

La decisione di attivare la procedura dell'art. 116 cost., in Regione Lombardia, è stata strettamente collegata al percorso che deve condurre all'approvazione del nuovo Statuto. E', infatti, a tutti noto che la Lombardia, "prima" nel chiedere maggiore autonomia, è, invece, una delle ultime Regioni italiane che non si è ancora dotata di uno Statuto, anche a causa dell'abbandono del progetto già definito nella scorsa legislatura.

Non è molto chiaro il nesso che ha condotto la Regione ad occuparsi congiuntamente di queste due tematiche. Bisogna però segnalare che, dopo l'approvazione della risoluzione del 4 aprile 2007 con cui ha incaricato il Presidente della Regione di

intavolare le trattative con lo Stato per la definizione di maggiori ambiti di autonomia, il Consiglio regionale ha deciso di istituire nuovamente una commissione incaricandola di redigere il nuovo Statuto.

I due profili finiscono così per essere strettamente collegati tra loro. E, in effetti, un qualche collegamento c'è.

E' vero, infatti, che il contenuto necessario dello Statuto, quello relativo alla forma di governo, solo marginalmente incide sull'estensione delle competenze regionali, nel senso che la definizione delle competenze e delle procedure decisionali sono sostanzialmente neutre rispetto al contenuto delle decisioni da assumere. Vi è, però, una parte non meno importante dello Statuto che è, invece, strettamente connessa alle competenze che la Regione Lombardia ha in alcuni specifici settori.

Faccio in particolare riferimento alla definizione dei principi, che segnano in modo pregnante il ruolo politico-culturale della Regione, indicando le priorità e gli obiettivi dell'azione regionale, e, più in generale, l'idea di federalismo che la Regione intende promuovere (per es., la declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale e il suo rapporto con il principio di solidarietà, e la relazione tra principio di sussidiarietà verticale e ruolo degli enti locali). Una valorizzazione dei principi, soprattutto in materia lavoristica, è contenuta nella bozza di proposte dello statuto formulate dalla CGIL, che è stata distribuita in questo seminario.

In secondo luogo, il tipo di competenze demandate alla Regione può incidere anche sulle scelte in merito all'istituzione e alla composizione degli organi ausiliari, poiché denotano quali sono gli interlocutori che la Regione ritiene "privilegiati": si pensi, ad esempio, alla decisione sull'istituzione di un organo quale il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro e alla sua composizione, ma anche – con riferimento ad un tema che mi sta particolarmente a cuore – ad un organo competente a promuovere il principio di pari opportunità in tutti i settori di competenza regionale e a vigilare sul suo rispetto, una sorta di "authority" sulle discriminazioni di "genere".

Infine, vorrei sottolineare che, al di là dell'istituzionalizzazione di alcuni canali di dialogo con le istituzioni regionali, sarebbe importante che lo Statuto prevedesse espressamente che, in alcuni settori strategici, soprattutto laddove la Regione è chiamata a decidere se e come investire, venissero previste procedure che coinvolgano preliminarmente i destinatari dei provvedimenti (faccio, per es., riferimento alla ricerca scientifica e tecnologica e all'università, in quanto settori compresi nella piattaforma di negoziazione ex art. 116 cost.).

Un ultimo punto - con questo concludo - che è emerso anche dagli interventi introduttivi, dalla visione del quadro d'insieme, quello che è molto importante è garantire alla fine non tanto declinazioni astratte dei diritti, ma preoccuparsi anche del loro impatto concreto, cioè preoccuparsi dell'uguaglianza sotto il profilo della dimensione sostanziale dei diritti.

Io credo che da questo punto di vista nello Statuto della Regione Lombardia si potrebbe fare molto se si prendesse in considerazione, come spero si possa fare, perché da tempo la Regione è impegnata a studiare questo problema, la possibilità di attuare attraverso il Consiglio Regionale o attraverso altri organismi, nelle modalità preferibili, modi di controllo ex ante ed ex post dell'impatto legislativo. Questo sarebbe un modo "moderno", dal momento che si tratta di tecnica da tempo operante nei paesi occidentali più avanzati, per rispondere alla domanda di giustizia sostanziale: si tratterebbe di uno strumento atto a consentire anche alla Corte costituzionale di verificare la ragionevolezza della legge dal punto di vista della sua concreta applicazione. Sarebbe un modo appunto per rispondere e per dare sostanzialmente una diversa velocità anche a una Regione come la nostra.