



## **Poteri, Potestà, Partecipazione** **La possibile riforma degli articoli 116 e 117 della Costituzione**

*seminario nazionale*

**18 maggio 2007**

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

**VALERIO ONIDA**, *Professore Ordinario di Diritto Costituzionale Università Statale di Milano*

Chiedo scusa per non aver potuto ascoltare la relazione del professor Angiolini nè buona parte della discussione: cercherò di svolgere alcune brevi riflessioni sul tema del cosiddetto regionalismo differenziato.

Il cuore (antico) del problema – siamo in una sede sindacale - è il rapporto fra eguaglianza, autonomia e solidarietà. In termini di slogan è facile comporre in armonia i principi: eguaglianza nei diritti fondamentali, autonomia in tutto ciò che è meglio affrontabile a livello locale anziché a quello centrale, solidarietà nella distribuzione delle risorse.

Non sono principi fra loro incompatibili: il problema è quello del come.

Vorrei fare una premessa. Il tema della redistribuzione delle risorse, cioè della solidarietà là dove esistono eccessive disparità e si richiede quindi un intervento pubblico redistributivo, riguarda non tanto i territori quanto i gruppi sociali. Il territorio può venire in considerazione in quanto vi siano delle aree nelle quali sono maggiormente presenti gruppi sociali più svantaggiati, in termini di livello di redditi e di benessere economico.

Quando si parla del cosiddetto residuo fiscale, e si fanno i conti secondo cui in media ogni cittadino lombardo dà, poniamo 100 al settore pubblico e riceve solo 80, si commette secondo me uno sbaglio concettuale. Non possiamo infatti immaginare che la fiscalità si risolva in un conto di dare-avere in pareggio per ogni soggetto dell'ordinamento. Se si realizza una politica redistributiva, ci sarà necessariamente chi dà di più di quanto riceve, e chi riceve di più di quanto dà: altrimenti non si darebbe redistribuzione.

Fare questa contabilità sulla base dei territori regionali ha senso solo come verifica del fatto che l'azione redistributiva comporta un qualche spostamento di risorse dai territori in cui prevalgono gruppi sociali che per il loro livello di reddito, o per altre ragioni, sono dei potenziali donatori, e altri in cui prevalgono gruppi sociali che sono dei potenziali ricevitori. Ma di per sé la redistribuzione, e il relativo meccanismo di solidarietà, non ha a che fare con i territori, bensì piuttosto con i gruppi sociali in essi insediati e con la correlativa situazione economica e sociale.

Non confonderei dunque il problema della redistribuzione fiscale, che ha a che fare con l'eguaglianza nel godimento dei diritti fondamentali, con quello dei rapporti fra governi regionali e governo centrale. Quest'ultimo è il tema dell'autonomia. L'autonomia non è di per sé in contrasto con l'eguaglianza dei diritti, tutt'altro. Capita di leggere, anche in sentenze di giudici, che un intervento o una materia non può essere lasciato all'autonomia delle Regioni perché, creandosi così differenze nelle regole e negli interventi, si realizzerebbe una violazione del principio costituzionale di uguaglianza. Ma se si riconosce l'autonomia è proprio perché ogni ente e ogni comunità possa fare qualcosa di diverso da ciò che fanno gli altri. Non è detto che lo faccia, ma, se lo fa, ciò è solo

la conseguenza naturale dell'autonomia. Non c'è autonomia senza possibilità di differenziazione. Se tutti dovessero fare esattamente le stesse cose nello stesso modo, tanto varrebbe non riconoscere autonomie e governare ogni cosa in modo uniforme dal centro.

Anche qui c'è un equivoco concettuale. L'autonomia è perfettamente componibile con l'eguaglianza dei diritti: il problema è sapere quali politiche possano o debbano essere lasciate ai livelli autonomi di governo, e quali debbano essere riservate invece al centro.

Le differenze negli effetti o nei risultati dell'azione delle diverse Regioni possono poi essere differenze di fatto e differenze di diritto. Si sa bene che l'efficacia sociale dell'azione degli enti regionali non è sempre uguale in tutto il territorio nazionale: non perché i diversi enti abbiano poteri o competenze diverse, e nemmeno perché facciano scelte consapevolmente diverse, ma per ragioni storiche o pratiche. Queste sono differenze di fatto.

Altro è discutere di possibili differenziazioni di diritto, nel senso che una Regione possa avere poteri, competenze e mezzi diversi da quelli di un'altra Regione. Qui nasce l'idea del cosiddetto regionalismo differenziato, che in Italia come si sa già esiste, in quanto esistono cinque Regioni che godono appunto di forme differenziate di autonomia. L'art. 116, terzo comma, della Costituzione non fa che prevedere la possibilità che anche singole Regioni ordinarie vengano a godere, con meccanismi diversi, di forme differenziate di autonomia.

Alla base di questa previsione costituzionale, che ha ascendenze abbastanza risalenti nel tempo, sta una constatazione di fatto innegabile: quella che il regionalismo in Italia non si è sviluppato con la stessa "velocità" in tutto il paese. Non si tratta certo di operare delle classifiche, e nemmeno di contrapporre semplicisticamente il nord al sud, ma di constatare che vi sono delle ragioni storiche le quali hanno portato il regionalismo a svilupparsi diversamente in diverse aree.

Quante volte abbiamo sentito dire: sì, questo tipo di interventi potrebbe essere, in astratto, attribuito al livello regionale. ma non è possibile in concreto perché, date le differenze fra Regioni, ne discenderebbe che solo in una parte del territorio nazionale si effettuerebbero interventi efficaci, a causa delle differenti "velocità" con cui si è sviluppato il regionalismo, e quindi l'intervento deve restare riservato al centro. Si tratta dunque di vedere se sia o no un bene, preso atto di queste differenze, dar vita ad un contesto normativo nel quale alcuni poteri o competenze possono essere utilmente assunti da una o da alcune Regioni e non da tutte.

L'art. 116, terzo comma, comporterebbe appunto, se applicato, che una Regione, verificandosi i presupposti ivi previsti, possa effettuare, ovviamente per il proprio territorio e per la propria popolazione, scelte ed interventi che nel resto del territorio nazionale continuerebbe a fare lo Stato.

Il principio, secondo me, è giusto, in una realtà come la nostra, nella quale esistono differenze storiche fra le Regioni.

Incidentalmente, vorrei dire che anche le Regioni speciali, le quali oggi sono un po' sotto mira perché vengono considerate come ingiustamente privilegiate sotto il profilo del modello di finanziamento, conservano le ragioni della loro specialità.

Questa campagna contro le Regioni speciali mi pare sbagliata: la loro speciale autonomia si fonda su profonde ragioni storiche, che in parte almeno sussistono ancora. Possono non esservi più alcune di quelle ragioni, legate per esempio a condizioni economiche che sono largamente mutate nel tempo, e devono essere ripensati i meccanismi di finanziamento che si sono consolidati nel tempo dando luogo a una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle altre Regioni: ma le ragioni della specialità continuano ad esistere.

Il terzo comma dell'art. 116 consente, appunto, anche alle Regioni ordinarie, che hanno maturato nel tempo una loro capacità e una loro volontà di crescita dell'autonomia, di conseguire questo risultato. Naturalmente non si dovrebbe assumere un atteggiamento di presunzione di autosufficienza secondo cui la Regione Lombardia, ad esempio, può fare tutto da sola; e soprattutto occorre evitare il rischio di lasciar pensare che dove la Regione conquista maggiori spazi di autonomia, là vengono meno i meccanismi di solidarietà interregionale; che se la Regione chiede di avere una certa competenza, ciò significa che essa negherebbe allo Stato, o al resto della comunità nazionale, le risorse necessarie per attuare i meccanismi di solidarietà. La solidarietà in termini di

redistribuzione di risorse è oggetto di politiche fiscali generali; il problema delle competenze è quello di sapere chi fa che cosa, e con quali mezzi. Certamente, se la Regione acquista una nuova o più ampia competenza, dovrà disporre anche delle risorse necessarie per esercitarla; e se la Regione diverrà competente a effettuare determinati tipi di interventi, lo Stato cesserà di effettuarli con riferimento al relativo territorio. Ma tutto ciò non ha a che fare con i meccanismi, anche finanziari, della solidarietà interregionale.

Come dunque attuare questa possibilità di acquisire forme nuove e particolari di autonomia? Su questo occorre interrogarsi.

Credo che si debba avere un approccio molto empirico: non tanto chiedersi in astratto quali nuove competenze si potrebbero acquisire, ma piuttosto domandarsi quali scelte e quali interventi la Regione Lombardia vorrebbe fare, o si ritiene capace di effettuare, e che oggi non potrebbe effettuare perché si scontrerebbe con vincoli o limiti di competenza (e così con un principio della legislazione statale concorrente che lo vieta, o con una competenza statale che lo preclude).

Se si procedesse in questo modo, forse, più che redigere un documento generico di rivendicazione di competenze, si dovrebbe dire quali leggi o quali interventi si intenderebbe approvare o realizzare in Lombardia, e quali sono i vincoli costituzionali (di competenza) che oggi lo impediscono; e quindi negoziare con lo Stato, ai fini della legge speciale di cui all'art. 116, terzo comma, una modifica o un allentamento di quei vincoli. E' questione di metodo: non immaginare sulla carta e in astratto delle competenze, ma provare a definire ciò che si vorrebbe fare; in questo senso un approccio empirico.

Occorre però anche domandarsi perché la Regione può volersi sostituire allo Stato in certi ambiti. Per discostarsi dagli indirizzi politici nazionali ed effettuare scelte con essi contrastanti? In questo caso potrebbero sorgere dei problemi: occorrerebbe domandarsi fino a che punto si possa consentire lo sviluppo di indirizzi contrastanti con quelli nazionali, su terreni che la Costituzione attribuisce alla competenza dello Stato proprio al fine di assicurare unità di indirizzi. Si pensi come anche le Regioni speciali, nell'esercitare le loro forme particolari di autonomia, si siano trovate spesso a dover fare i conti con i limiti derivanti dalle norme fondamentali di riforma (o da quelle che sono state considerate tali) poste dallo Stato.

O invece si chiedono nuove competenze per consentire alla Regione di effettuare interventi che non contrastino con gli indirizzi politici nazionali, ma li sviluppino e li attuino in modo più adeguato, facendo ciò che, per esempio, non si riesce o non si riesce ancora a fare adeguatamente a livello nazionale, dove quindi la Regione può essere, in un certo senso, un terreno di sperimentazione?

Credo che sia soprattutto questo secondo lo scopo perseguibile con l'attuazione dell'art. 116, terzo comma.

D'altra parte, nel nostro sistema, sono tali e tante le "clausole di unità", cioè i principi e i meccanismi – stabiliti per via normativa o costruiti dalla giurisprudenza costituzionale – posti a garanzia del rispetto di interessi e di indirizzi unitari, che il rischio di queste operazioni di ulteriore decentramento appare veramente ridotto. Basti pensare all'utilizzo del principio di sussidiarietà per attrarre poteri al centro; alla giustificazione di interventi centrali in nome della dimensione degli interessi coinvolti; ai poteri di allocazione delle funzioni in base ad esigenze unitarie; ai meccanismi di garanzia dell'unità giuridica ed economica del Paese. Non siamo dunque in un sistema che rischi di disarticolarsi a causa del decentramento delle competenze.

Si è parlato molto di flessibilità nel riparto delle competenze fra Stato e Regioni. Questo è un dato di fatto, collegato alla impossibilità di delimitare rigidamente le competenze e all'esistenza di strumenti di collaborazione. Il criterio della eventuale differenziazione è però un altro, e discende dalla opportunità di consentire ad una Regione di fare ciò che in base all'attuale distribuzione delle competenze essa non potrebbe fare.

A proposito degli strumenti di collaborazione e del metodo dell'intesa, bisogna distinguere. Una cosa sono le intese che lo Stato stipula con il complesso delle Regioni (ad esempio nella Conferenza Stato-Regioni o in quella unificata) per arrivare, sulla base di accordi, ad una definizione necessariamente unitaria, a livello nazionale, di determinate regole o interventi. E' questo, per

esempio, il caso delle intese sui livelli essenziali delle prestazioni, che per loro natura devono essere definiti unitariamente, appunto perché si tratta di livelli da assicurare in modo uniforme in tutto il territorio nazionale.

Altra cosa sono le intese che lo Stato stipula con una singola Regione in ordine a problemi che la riguardano specificamente. Ad esempio, se si deve localizzare un impianto di smaltimento dei rifiuti radioattivi al servizio dell'intero territorio nazionale, occorrerà prima effettuare una scelta a livello nazionale, poi però occorrerà discutere con la Regione il cui territorio è stato individuato come sede, sui modi e le forme della localizzazione e della realizzazione.

L'intesa di cui parla l'art. 116, terzo comma, da raggiungere sulla legge che conferisce forme particolari di autonomia, è ancora diversa, ma assomiglia di più a questo secondo tipo. Non riguarda uno specifico concreto intervento, ma regola l'assunzione da parte di una singola Regione di compiti già spettanti allo Stato.

Il federalismo fiscale è un'altra cosa ancora. E' chiaro che c'è un nesso fra il meccanismo finanziario e quello della autonomia differenziata, nel senso che alla attribuzione di nuove funzioni ad una Regione dovrà corrispondere per questa anche la possibilità di procurarsi nuove risorse. Ma il cosiddetto federalismo fiscale riguarda il tema del come in generale si distribuiscono le risorse e come si strutturano gli strumenti di acquisizione delle risorse finanziarie. In questo campo il primo e fondamentale criterio che dovrebbe essere rispettato è quello per cui la distribuzione delle risorse e dei meccanismi di acquisizione delle risorse deve seguire la distribuzione delle funzioni.

Quello che non va nel sistema di finanziamento di alcune Regioni speciali non è tanto che esse ricevano di più di altre, quanto il fatto che forse non sempre è rispettato il nesso di proporzionalità fra funzioni svolte e risorse a disposizione. Se ho una ripartizione di compiti per cui lo Stato ha certi compiti e sopporta certi oneri, la Regione ha altri compiti, occorre distribuire le risorse esistenti o acquisibili in correlazione e in proporzione a questa ripartizione: altrimenti si crea un deficit di risorse da una parte e un eccesso (in proporzione) di risorse dall'altra parte.

Il secondo principio riguarda i meccanismi di solidarietà fra territori. Questi sono un problema di politica generale, fiscale e finanziaria, che riguarda, come ho detto, anzitutto i gruppi sociali. Se si decide che è giusto operare una certa redistribuzione di risorse fra gruppi sociali più e meno economicamente favoriti, si dovranno adottare dei meccanismi che danno luogo a questa redistribuzione. Il passaggio di risorse da una area territoriale ad un'altra, da una Regione all'altra, dipenderà essenzialmente dal fatto che in una Regione sono più presenti che in un'altra quelle fasce di popolazione economicamente meno favorite (e che quindi esprimono una minore capacità fiscale) a favore delle quali si realizza la redistribuzione. I meccanismi di solidarietà territoriale, in altri termini, sono soltanto un modo per realizzare in tutto il territorio le politiche redistributive.

Il modello potrebbe essere quello, adottato in Germania, per cui quote del gettito fiscale riscosso nelle Regioni più favorite vengono trasferite alle Regioni meno favorite; o può essere quello in cui lo Stato centrale riserva a sé le quote di risorse necessarie per effettuare operazioni di riequilibrio, con strumenti come i fondi perequativi.

Non è vero dunque che l'attuazione di un regionalismo differenziato escluda od ostacoli la solidarietà territoriale. Le forme particolari di autonomia che una Regione può chiedere ed ottenere comporteranno anche l'acquisizione da parte della stessa di risorse aggiuntive, necessarie per far fronte ai nuovi compiti, ma non escludono per nulla che si realizzino meccanismi di riequilibrio territoriale delle risorse. Non si può dire dunque che a più autonomia per qualcuno corrisponda necessariamente meno solidarietà fra tutti.