

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

ALESSANDRO MANGIA, *Professore Ordinario di Diritto Costituzionale Università Cattolica del Sacro Cuore*

Mi dispiace che non ci sia in questo momento Giuseppe Adamoli perché sinceramente devo dire che ascoltando il contenuto delle sue osservazioni e soprattutto la veemenza con la quale le ha esposte sono stato tentato di riconsiderare l'opinione che mi ero fatto su questo testo che era stato approvato in aprile da parte del Consiglio Regionale.

Se devo essere onesto devo dire che guardando quella risoluzione io non ho trovato affatto nulla di pericoloso o di insidioso e anzi mi sembrava una elencazione di una serie di problemi di prospettive e di desiderata da parte della Regione che non avevano niente di puntiglioso, proprio per il fatto che si sapeva benissimo che quello non era nient'altro se non una deliberazione che indirizzasse la Giunta ad aprire un tavolo di trattative con il governo: quindi una fase assolutamente preliminare. Dentro la quale, sono convinto, almeno dall'impressione che ho avuto io guardando quel documento e anche i documenti precedenti che erano stati approvati in Consiglio preparatori di quest'ultimo, dentro la quale c'era molto poco di definito o da difendere puntigliosamente, ma molto da definire e da contrattare in accordo con il governo secondo linee prossime a quelle di cui ci parlava Lorenza Violini.

Secondo me qui bisogna essere chiari perché, vedete, questa questione dell'allargamento delle competenze della Regione Lombardia è una vecchia questione. Secondo me questo non è nient'altro se non un altro episodio di quella stessa vicenda che è cominciata molti anni fa, che poi aveva avuto un punto incandescente con la questione dei referendum consultivi del 2000: le Regioni del nord saltato il tavolo D'Alema-Berlusconi, di fronte alla possibilità che non si faccia più niente, provano con la fuga in avanti, con i referendum consultivi. Sappiamo cos'è successo davanti alla Corte Costituzionale, con la sentenza 496 del 2000 e ricordiamo tutti la levata di scudi che si era avuta nei confronti di quella iniziativa. La quale, pure, secondo me, non era particolarmente preoccupante: ma non tanto perché se intesa in un certo modo, anche quell'iniziativa rischiava di andare a toccare alcuni principi di eguaglianza di redistribuzione, di solidarietà eccetera, eccetera, ma in fin dei conti, signori, si trattava poi di un referendum consultivo che non era minimamente vincolante per il Consiglio ma era un fatto politico.

Certo, se si valutano le conseguenze politiche di quel referendum è chiaro che poi se ne deve disporre l'impossibilità a realizzarsi: ma a rigore quel referendum non produceva nessun effetto formale. Tutto era rimesso ancora alla valutazione del Consiglio e una eventuale successiva valutazione da parte del governo.

Comunque non è il caso di riaprire qua questioni che sono antiche. Sono già passati sette anni. Anzi il fatto che siano passati sette anni secondo me ci mette in una condizione di gran lunga migliore rispetto al passato per ragionare di questi temi. Anche perché oggi, su iniziativa tutto sommato analoga, mi pare che nessuno parli di iniziativa antisistema della Regione Lombardia o delle Regioni del nord. Anzi il fatto che si sia cominciato adesso a cercare di dare attuazione all'articolo 116 secondo me è un'occasione estremamente interessante per verificare fino in fondo la tenuta di tutte quelle riflessioni che si sono svolte, dal 2000 a oggi, sulla struttura del regionalismo, del rapporto fra Stato e Regioni che esce dal nuovo Titolo V, che esce dalla L.3 del 2001. Perché? Perché la logica della L. 3 del 2001 è innanzitutto una logica di flessibilità nei rapporti fra Stato e Regioni, e che ci sia un'Art. 116, ultimo comma che consente un regionalismo differenziato non è altro se non una ulteriore applicazione di questo principio generale, che vuole che i rapporti fra Stato e Regioni siano flessibili. Se non altro perché negli almeno trent'anni di studio, analisi, giurisprudenza, dall'inizio dell'avvio dell'esperienza delle Regioni ordinarie si è capito che le ripartizioni rigide di competenze fra Stato e Regioni non funzionano, ed è una vecchia questione quella.

Per quanto possibile, secondo me, il legislatore del 2001 ha cercato di fare tesoro di questa esperienza e ha cercato di portare all'interno di un testo scritto, che dunque cristallizzava principi e regole irrigidendole, la consapevolezza che una ripartizione netta di funzioni fra Stato e Regioni non è possibile, non è praticabile concretamente e allora si capisce anche perché si sia inserito un articolo 116, ultimo comma.

Attenzione, questo da un punto di vista sistematico poi ci sono ragioni di ordine pratico molto concrete: il problema della concorrenza fra territori di cui si parlava poco fa, il problema di cui ci parlava Gianni De Martin della condizione anomala direi soprattutto politicamente e finanziariamente anomala, delle Regioni a Statuto speciale.

E' chiaro che, De Martin ce lo diceva per quanto riguardava il Cadore ma le stesse cose si possono dire per certe aree di confine della Lombardia fra Lombardia e Trentino Alto-Adige eccetera, eccetera. Il fatto che si instauri un meccanismo di rincorsa dovuto al fatto che in certe aree i cittadini – parliamo della provincia di Brescia o di Trento – si spostano da un Comune all'altro perché hanno facilitazioni di gran lunga superiori.

Anche questa è una cosa che, per carità, giuridicamente può rilevare poco, ma che crea un certo clima all'interno della Regione e di conseguenza questo in qualche misura può contribuire a spiegare perché questa idea della rincorsa, che forse non è del tutto positiva, trovi naturalmente sbocco nel 116 e nell'istituto del regionalismo differenziato.

Secondo ordine di considerazioni: cosa non mi piace di questa risoluzione? Il fatto che secondo me si muove in una prospettiva vecchia. Perché dico in una prospettiva vecchia? Non sui contenuti, quanto sul metodo. La prospettiva è vecchia perché guardate Livio Paladin – tanto per citare qualcuno – ancora prima che partissero le Regioni a Statuto ordinario nel '70-'71 aveva messo in guardia tutti dal prendere troppo seriamente la tecnica della ripartizione per materie contenuta nel 117. Perché? Perché lui diceva che questo in fin dei conti non era niente altro se non etichette vuote. Etichette vuote le quali avrebbero dovuto essere riempite in qualche modo dal legislatore; negli anni il legislatore ha riempito queste etichette, o ha cercato di riempirle, con il vecchio DPR 616 del '77; poi con la riforma si è passati da una sorta di regionalismo di garanzia, un regionalismo competitivo, e si è fatto strada l'idea della leale collaborazione, della leale cooperazione, l'idea delle competenze mobili fra Stato e Regioni eccetera, eccetera.

Perché dico questo? Perché secondo me questo è un vizio, se vogliamo proprio parlare di vizi, che accomuna tanto l'iniziativa del 2000 – facciamo uno Statuto speciale che ci dia molte più competenze – e accomuna questa seconda iniziativa se presa e presentata in un certo modo.

Qua bisogna stare molto attenti perché il rischio è quello di fare una battaglia di

retroguardia, nel senso che la Regione Lombardia può un giorno anche magari conquistare nuove ulteriori competenze ma poi cosa facciamo di queste competenze? Perché, scusate, facciamo attenzione a una cosa, il 116 in buona sostanza ci dice due cose: che possono essere date maggiori e ulteriori competenze nella ipotesi del 3° comma del 117, quindi competenza legislativa concorrente in tre materie ambiente, istruzione, giustizia di pace che si trovano fra le materie riservate allo Stato.

Cosa vuol dire avere maggiori competenze nel caso del 117, 3° comma? Vuol dire liberarsi dal limite dei principi. Facciamo un salto in avanti. Abbiamo di più, possiamo fare di più perché non abbiamo più una competenza legislativa concorrente ma abbiamo una competenza legislativa primaria, esclusiva.

Nel nostro ordinamento chi ha avuto competenze primarie o esclusive per cinquanta e passa anni? Le Regioni a Statuto speciale. Ma voi credete che le Regioni a Statuto speciale al di fuori di quello che ci diceva prima Gian Candido De Martin, ovverosia le maggiori entrate che hanno, abbiano davvero competenze legislative di gran lunga più consistenti rispetto alla Regione Lombardia? Qualcosa c'è di più, per carità non sarò io a negarlo. Ma queste competenze che qua in Lombardia si credono iper garantite, così ampie: esclusiva, primaria (bella parola) in realtà per trenta quarant'anni solo se si interpretava una disposizione in un certo modo, questa degradava con la facilità più assoluta a livello di competenze concorrenti: perché bastava qualificare un principio non principio generale ma una norma come "espressione di grande riforma economico-sociale dello Stato". E tutto il contenzioso delle Regioni a Statuto speciale e le lamentele delle Regioni a Statuto speciale erano proprio su questo punto, cioè il legislatore si era inventato le clausole di auto-qualificazione quando faceva le leggi quadro. La legge quadro sulla caccia, ad esempio, doveva valere come un insieme di norme di principio per la Lombardia e norma di grande riforma economico-sociale per il Trentino-Alto Adige. Sai che differenza! Sulla carta era una competenza di carattere primario e che poi ci fosse qualche differenza concreta su come si andava a caccia in Lombardia o in Trento dipendeva dalla competenza, signori! Dipendeva dal modo in cui le amministrazioni locali gestivano questi problemi, e dalle risorse: e infatti i bresciani scappavano sempre a Trento a caccia.

Non scendiamo troppo in basso, quando parliamo di concorrenza fra territori, però queste considerazioni ci fanno capire qualcosa: che quel documento, secondo me, è vecchio per quello che dicevo prima perché si concentra tutto sul problema della distribuzione di competenze.

Secondo punto: scorrendo i documenti, sia i documenti preparativi sia la risoluzione finale, non ho trovato nessuna considerazione in ordine ai maggiori poteri o le maggiori competenze che dovrebbero conseguire alla Regione Lombardia, di carattere amministrativo successivamente al passaggio di competenze. Guardate che questo è tutto un punto da discutere perché probabilmente è vero che c'è una sentenza della Corte molto chiara, molto bella, che ha ridisegnato il Titolo V che è la 303; la quale in qualche misura non dice che c'è ancora il principio del parallelismo ma fa in modo che quasi ci sia, e lo chiama "principio di legalità" invece che "principio di parallelismo": ma funziona tutto come prima secondo me. Le competenze amministrative determinano l'allocazione delle competenze legislative. Quindi da questo punto di vista secondo me l'approccio non è stato felicissimo, perlomeno è stato un approccio antico, non consapevole, non dico dell'ultima sentenza della Corte ma di questi trent'anni di giurisprudenza costituzionale in materia di Regioni.

Perché sono così importanti le competenze amministrative? E perché noi dovremmo, esaminando queste risoluzioni, focalizzare la nostra attenzione su questo punto? Perché qua a definire in concreto cosa può disciplinare la Regione con quello strano tipo di atto che chiama Legge Regionale non è la Costituzione, non è il riparto di competenza, non sarebbe una eventuale legge rinforzata approvata ex articolo 116, ma sarebbe il modo in

cui si definiscono. Perché la legislazione regionale piaccia o non piaccia è una legislazione amministrativa. Le Regioni hanno questa potestà legislativa, i consiglieri regionali sono legislatori perché disciplinano il modo di operare dell'amministrazione. Non fanno niente altro. E' un confine formidabile questo: ed è per questo che la funzione legislativa è andata a identificarsi con il complesso delle attività amministrative delle Regioni. Da qui non scappi.

Cinquant'anni fa qualcuno diceva che le leggi regionali erano dei regolamenti amministrativi rivestiti, riverniciati con l'etichetta - ancora una volta - della legge; secondo me cinquant'anni fa non si sbagliava dicendo queste cose, subito dopo che il 117 era stato scritto.

E allora se è importante il complesso di competenze amministrative, come potremmo andare a definire noi, in una eventuale legge approvata ex articolo 116, i confini della nuova e maggiore ed estesa legislazione regionale?

Qui secondo me aveva perfettamente ragione Lorenza Violini poco fa quando ci diceva che ad essere importante non è la legge che si approva a maggioranza sentite le Comunità locali; a essere importante - e si gioca tutto lì - è l'intesa che la Regione, sulla base del principio di cooperazione, può stringere con il governo perché è dal contenuto di quell'intesa che eventuali maggiori competenze possono acquisire consistenza.

C'è poi un ulteriore punto. Anche considerando, per quello che si può considerare, un documento che ha carattere assolutamente di bozza, di desiderata, di prima base di contrattazione con il governo - infatti la mia perplessità ascoltando Adamoli era quella che dicevo: ma insomma questi davvero hanno in testa qualcosa di preciso, mi piacerebbe sentire qualche spiegazione al proposito - lì sembrava davvero che si avessero delle idee chiarissime su cosa fare. Di chiaro secondo me c'è solo una cosa: che c'è il bisogno di intervenire da parte della Regione su certi punti, su certi nodi strutturali perché sono bisogni avvertiti all'interno del territorio della regione. Pensiamo al sistema delle infrastrutture, pensiamo al sistema dei collegamenti autostradali, pensiamo alle grandi opere pubbliche che si fanno/non si fanno e si lamentano, pensiamo alla seconda autostrada che colleghi est ed ovest di Lombardia. Sono tutte cose di cui viene avvertita perfettamente l'utilità. Per non parlare poi di altri problemi e altri temi ma l'elenco qua è molto vario, dovremmo fare una disamina punto per punto che non abbiamo tempo di fare.

Invece a me interessa insistere proprio sul carattere centrale che le intese possono avere in questo processo di ridefinizione delle competenze, perché se noi assumiamo quello dell'intesa come il momento centrale del procedimento del 116 allora in qualche misura, non dico in termini completi, ma in qualche misura, riusciamo anche a risolvere e a superare quel problema che giustamente sollevava Angiolini, ovverosia quello del fondamento, della giustificazione, alla luce di principi di ragionevolezza, delle differenziazioni fra Regioni.

Non abbiamo forse più bisogno di andare a cercare un criterio astratto a priori per dire: questo può passare dallo Stato alla Regione e questo non può passare. Ma in realtà Stato e Regione si mettono d'accordo su ciò che può essere trasferito alla Regione dopodiché, se ci saranno problemi, li risolverà la Corte, col principio di ragionevolezza, alla luce di qualche altra disposizione della Costituzione, ma secondo me le intese - ovvio, se scritte e fatte in un certo modo, se scritte e fatte bene - possono svolgere, in relazione a una eventuale legge ex articolo 116, il ruolo che in passato è stato svolto dal DPR 616 del '77. Invece che avere una fonte di provenienza esclusivamente statale, che determina i perimetri di confine della competenza legislativa della Regione, abbiamo una fonte contrattata che non chiamiamo più legge o decreto ma chiamiamo intesa che va benissimo lo stesso, purché lo faccia bene.

Ultimo punto, fondamentale. Siamo attenti perché anch'io sono d'accordo sul fatto che, non c'è niente di male, anzi è un bene secondo me, possiamo chiamarlo principio di

sussidiarietà - anche se è una strana accezione di sussidiarietà, potremmo ragionarci - il fatto che visto che si avverte un bisogno sul territorio della Regione la Regione stessa cerca prova a fare qualcosa. Non c'è dubbio poi bisogna vedere se ci riesce, bisogna vedere se è nelle condizioni di farlo, ma attenzione ipotizziamo ancora una volta per un attimo che questo procedimento - che si avvia timidamente, garbatamente direi visti i contenuti adesso di contrattazione con lo Stato di nuove e maggiori competenze - se giunge a conclusione ha un esito: quello di conferire maggiori funzioni legislative e, spero bene, anche maggiori funzioni amministrative.

Qui secondo me ci sono due modi di leggere questa nuova devoluzione di competenze. Noi possiamo ipotizzare una contrattazione, un'intesa che fra Stato e Regione Lombardia dia temporaneamente, eccezionalmente, occasionalmente, poteri speciali alla Regione per la realizzazione di certe opere pubbliche, e questo sarebbe un certo tipo di competenze ovverosia fatta la Bre.Be.Mi. la piantiamo; sistemata la rete aeroportuale della Lombardia in un certo modo la piantiamo; quindi norme riferite a progetti specifici. La strada che non vorrei si realizzasse sarebbe quella del prevedere competenze esclusive permanenti - ho paura che succeda, perché se si parte così è chiaro che si va a finire in un certo modo - l'idea di conferire, secondo il vecchio schema, delle materie in via generale e astratta: una competenza che dovrà essere eternamente esercitata dalla Regione Lombardia in materia di aeroporto eccetera, eccetera.

Perché, se succedesse questo, commetteremmo un errore?

Per il semplice fatto che non è né la Regione Lombardia né lo Stato a decidere se una competenza è esclusiva. So che sembra ridicolo ma pensateci un attimo: se la competenza deve essere esercitata dallo Stato o dalla Regione, è un problema; la giurisprudenza e la Corte questo ce l'hanno spiegato ormai benissimo, è un problema di natura degli interessi coinvolti nella fattispecie di esercizio di potere.

Esempio: sentenza 303 del 2003. Lì veniva in esame - lo dico per quanti non hanno in mano la sentenza o non l'hanno studiata per qualche anno - il problema del ponte sullo Stretto di Messina. Legge Lunardi, poteri speciali al governo, deroghiamo al riparto costituzionale di competenza 117, 2° comma in base alla quale le Regioni Sicilia e Calabria avrebbero avuto un certo tipo di competenza.

Ora io vi chiedo, ragioniamo come persone serie, ma secondo voi è bene che il ponte sullo Stretto di Messina se fatto sia affare delle Regioni Calabria e Sicilia? Secondo me no! Perché è un'opera che interessa tutta la comunità nazionale e probabilmente ha un rilievo anche extra-nazionale.

Cosa poteva fare la Corte Costituzionale in quell'occasione avendo un riparto fisso rigido di competenze che garantiva certe funzioni amministrative e legislative a Calabria e Sicilia? Ha detto no, guardate qua opera il principio di sussidiarietà. Che è un modo alla moda - dopo il 118 - per dire qua rileva la natura degli interessi che entrano in gioco nella fattispecie che dobbiamo esaminare, la chiamo fattispecie di esercizio di potere, che se è potere legislativo o amministrativo non cambia.

Cosa ci ha detto quella sentenza? Che qualunque competenza venga conferita sulla carta questa competenza è sempre soggetta a una verifica in concreto, in ordine all'opportuno esercizio di quel potere da parte dello Stato o da parte della Regione.

E' tutto relativo: non si fissa niente se si mette nero su bianco qualche competenza in più alla Regione Lombardia. Cosa è importante? Mettersi d'accordo prima in modo compiuto, ordinato, definito, netto con il governo in modo tale che con l'intesa si sa - è una forma pre-contenziosa - si fa l'intesa per non andare davanti alla Corte: meglio si fa l'intesa meno si va alla Corte. Anche nella vita di tutti i giorni se fai un buon contratto è difficile che vai davanti al giudice. E' la stessa questione.

Attenzione, ci sono due modi diversi di leggere questa possibile devoluzione di competenze: una devoluzione di competenza per progetti e per ipotesi; oppure una

devoluzione di competenza – questa sì pericolosa – in termini generali perché allora non cambiamo niente, abbiamo solo cambiato pezzi di carta ma la sostanza degli interessi in ciascuna fattispecie non muta. Intendo dire: qualunque fosse stata la ripartizione di competenza il ponte sullo Stretto di Messina era sempre il ponte sullo Stretto di Messina. Se anche le Regioni Sicilia e Calabria avessero avuto una competenza primaria sono sicuro che il governo e la Corte Costituzionale avrebbero fatto la stessa cosa che hanno fatto e secondo me hanno pure fatto bene. Diciamolo tranquillamente.

Ultimissimo il punto in qualche misura enunciato prima da De Martin. Siamo attenti perché c'è un'altra cosa che non ho visto esaminata in quei documenti: noi chiediamo nuove funzioni legislative e chiediamo nuove funzioni amministrative per fare nuove cose. Attenzione perché le nuove cose costano e nuove funzioni significano nuovi costi che si scaricano sul bilancio della Regione e nuovi quattrini che la Regione ha bisogno di reperire per tenere per quanto possibile il bilancio in pareggio.

Dove li va a prendere questi quattrini la Regione? Ma questo è un problema pratico che riguarda i politici o gli amministratori locali.

Io invece mi pongo un altro problema: come gestisco questa difficoltà che si creerebbe nel caso in cui queste funzioni fossero conferite in un momento in cui il 119 galleggia a mezz'aria e nel momento in cui andiamo avanti con un regime transitorio che poi è eretto sostanzialmente dalla legge finanziaria che ogni anno il governo fa? Finanza di trasferimento signori!

Questo vuol dire se faccio più cose, più opere speciali: la Bre.Be.Mi., ingigantire l'aeroporto di Bergamo, fare qualche meraviglioso traforo che passa da est a ovest tutte le Alpi... qualunque cosa si voglia fare costa e dove li vado a prendere i soldi?

Questo vuol dire che o la Regione opera un'imposizione straordinaria, che penso che nessuno sensatamente voglia fare, oppure i soldi li va a chiedere allo Stato, ed è lì che quello che esce dalla porta rientra dalla finestra perché lo Stato per dare alla Regione Lombardia deve togliere a qualcun altro e allora si ricomincia con il meccanismo della concorrenza perversa.

Stiamo attenti perché se si vuole ampliare questo ambito di competenze e concentrare in capo alla Regione nuove e ulteriori competenze, secondo me è bene che sia così perché è bene che qualcuno faccia certe cose, se ne avverte il bisogno però attenzione perché fare le cose costa e qualcuno i soldi ce li deve mettere.

Per carità, se si fa bene l'intesa si può disciplinare anche questo profilo. Lo Stato in buona sostanza delega al proprio rappresentante sul territorio, che può essere la Regione Lombardia, il compito di realizzare certe opere e gli fornisce anche certi finanziamenti e certe somme per garantire la copertura finanziaria. Ma questa è una ipotesi felice e fortunata. Se si entra nell'altra ipotesi quella della competenze conferite in via generale e astratta come sono oggi nel 117 o negli Stati speciali di autonomia, lì il problema da risolvere è quello di determinare i rapporti finanziari fra Stato e Regione, in una fase in cui il 119 non ha ancora preso consistenza.

E' un problema enorme, non so se ce ne siamo resi conto e ci abbiamo ragionato da questo punto di vista. Per questo dicevo prima che quando ho letto questi testi ho avuto l'impressione che fosse una cosa estremamente tranquilla. Una base di partenza per cominciare a contrattare con lo Stato e costruire un'intesa. Da come l'ha difesa Adamoli ho invece avuto l'impressione che avesse già chiaro in mente perfettamente qualunque cosa volesse fare. Non è questo il caso, vero? Ecco appunto, il vigore della difesa ha generato una impressione sbagliata nell'ascoltatore. Mettiamola così.

Nell'elenco dell'Ordine del Giorno votato in Consiglio noi ci troviamo un sacco di cose. Ne sono convinto, tanto meglio per voi e per noi che stiamo in Lombardia ma quello che volevo dire è un'altra cosa. In questo elenco ci sta dentro di tutto.

Io ho trovato nel documento una cosa che mi ero anche segnato - questo è un esempio delle cose che non si possono fare e che non ha senso fare - quando si parla di sanità

vivaddio che è un cavallo di battaglia, c'è una vecchia questione che intercorre fra governo e sanità da qualche parte c'è un inciso che io ho trovato veramente singolare dove si partiva dal presupposto che siccome la Corte Costituzionale ci ha dato torto su una serie di questioni in materia di organizzazione noi chiediamo maggiori competenze così aggiriamo le sentenze della Corte Costituzionale. E' bellissimo questo. Non servono a queste le maggiori competenze della Regione Lombardia se capite cosa intendo dire.

Le sentenze della Corte Costituzionale sono vincolanti - che è esattamente quello che cercavo di spiegare prima - certe cose io le posso anche scrivere in Costituzione ma siccome hanno una certa consistenza, e infatti qualunque cosa scrivo in Costituzione la Corte Costituzionale finisce col dargli peso e fornire una certa risposta. Il ponte sullo Stretto di Messina resta quello che è, qualunque cosa io scriva in Costituzione. E' chiaro?

Bisogna stare attenti qua, il mio discorso è esattamente questo, bisogna essere molto cauti e bisogna essere consapevoli che questo documento è un punto di partenza non un punto di arrivo da difendere. E' un punto di partenza per cominciare a ragionare e poi all'interno di un testo che è un punto di partenza posso anche metterci cose del genere però non le difendo.