

Luci ed ombre della riforma: alla ricerca delle prime

di Massimo Carli

E' difficile, per chi è affezionato all'autonomia, riconosciuta e promossa dalla Repubblica, condividere la parte della riforma che ridefinisce i rapporti fra Stato e Regioni perché è, palesemente, orientata a favore del centralismo. Ci si può consolare perché il centralismo della riforma è meno sfacciato di quello del disegno di legge del Governo Monti (Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione Filippo Patroni Griffi), ma entrambi non sono in linea con le proposte dei trentacinque «Saggi» che hanno proposto solo un ritorno di poche materie alla competenza esclusiva statale, la clausola di salvaguardia e, quel che più conta, la legge bicamerale per la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, mentre la riforma prevede la competenza esclusiva dello Stato per il coordinamento (non i principi) della finanza pubblica.

Il centralismo l'abbiamo avuto per più di venti anni e abbiamo potuto constatare che non funziona, ma il suo ritorno è stato favorito dalla pessima prova di molte autonomie regionali e non pochi Comuni (primo fra tutti il Comune della Capitale), perché l'autonomia, senza virtù, non sopravvive. Questo è il contesto in cui si è svolto il cammino della riforma e del contesto bisogna tener conto nel valutare la riforma.

Nel mio intervento tratterò solo tre argomenti: l'eliminazione della potestà concorrente e le disposizioni generali e comuni in varie materie regionali; il regionalismo differenziato e le autonomie speciali.

Molte sono le critiche alla eliminazione della potestà legislativa concorrente e anche i «Saggi» si sono divisi tra favorevoli e contrari. Inoltre, si dice, tale potestà legislativa rientra dalla finestra laddove la riforma prevede disposizioni generali e

Intervento al Seminario Astrid sul tema “*La riforma della riforma del Titolo V*”, Roma 21 giugno 2016.

comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali, per la sicurezza alimentare, sull'istruzione, sulla formazione professionale, sulle attività culturali, sul turismo, sul governo del territorio.

A me, invece, pare opportuna la cancellazione della potestà legislativa concorrente perché nessuno sa, e non si può sapere, cosa siano i principi fondamentali che dovrebbero definire lo spazio di competenza statale. Non si può sapere, perché dei principi fondamentali non si può dare una definizione, giacché questi si atteggiavano in maniera diversa nelle singole materie. Potranno essere penetranti in materia di tutela della salute, dove c'è un diritto sociale da soddisfare; e lo stesso si può dire per la materia del governo del territorio, dove vanno tutelate le infrastrutture di interesse nazionale. Ma in altre materie dove non ci sono diritti costituzionali o interessi nazionali da garantire, i principi fondamentali dovranno necessariamente lasciare più spazi alle diverse scelte regionali. Distinguere la competenza statale da quella regionale utilizzando un criterio non determinabile a priori perché variabile a seconda delle materie, comporta necessariamente incertezza sulle competenze statali e regionali.

Ma, si dice, la potestà legislativa concorrente rientrerà dalla finestra con le «disposizioni generali e comuni» che, tra l'altro, potranno legittimamente porre vincoli alla potestà legislativa regionale più stringenti di quelli contenuti nei principi fondamentali. Osservo, in contrario, che ormai, secondo la Corte costituzionale, anche disposizioni di dettaglio possono essere vincolanti per le Regioni quando siano coesistenti ad un principio fondamentale o alle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali che limitano la potestà primaria delle autonomie speciali.

Inoltre, i principi fondamentali, anche se non determinati dalle apposite leggi cornice, vincolano ugualmente le Regioni perché, se non indicati espressamente, devono essere dedotti dalla legislazione esistente nelle singole materie. Mentre, a me pare che le “disposizioni generali e comuni” non possano essere dedotte dalla legislazione esistente, cosicché, se non emanate, la Regione sarà libera di legiferare.

Mi sembra un sistema più chiaro: prima delle «disposizioni generali e comuni» la Regione dovrà rispettare solo i tre limiti propri di ogni legge, regionale e statale (rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali); e dopo, le «disposizioni generali e comuni», difficilmente contestabili per i loro contenuti, dovranno essere integralmente rispettate dalle leggi regionali: maggiore chiarezza, quindi, che vuol dire anche maggiore possibilità di individuare le responsabilità di ritardi e/o inefficienze.

Regionalismo differenziato (art. 116, terzo comma, Cost.). La situazione attuale è questa. E' previsto solo per le Regioni ordinarie. E' richiesta l'intesa fra Regione e Stato su maggiori "forme e condizioni particolari di autonomia" da riconoscere alla singola Regione che lo richieda, con legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta, sentiti gli enti locali (per le ricadute sulle funzioni amministrative), nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. (e cioè con le risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle nuove funzioni), nelle materie di potestà concorrente più alcune materie di competenza esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). Nessuna applicazione ad oggi e solo quattro proposte delle Regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto e Toscana) non andate in porto.

Il disegno di legge del Governo sopprimeva il terzo comma dell'art. 116 Cost. perché, come si legge nella Relazione, tale previsione è sostituita dalla facoltà della legge statale di delegare materie o funzioni di competenza esclusiva dello Stato ad una o più regioni, meccanismo che, si dice, "potrebbe con maggiore flessibilità attuare lo scopo che le norme vigenti non hanno sin qui consentito di conseguire".

Il testo approvato, invece, ha cancellato la facoltà di delega dello Stato (consentendola solo con riferimento alla sua potestà regolamentare) e confermato il terzo comma dell'art. 116 Cost. con queste modifiche: l'iniziativa può essere "anche" della Regione, purché sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio; non è più richiesta la maggioranza assoluta; le materie sono cambiate, necessariamente data la soppressione della potestà legislativa concorrente; oltre

all'intesa con la regione interessata è prevista la legge approvata dalle due Camere, quindi con il consenso del Senato; si applica anche alle Regioni speciali e Province autonome, ma in materie diverse prima e dopo la revisione dello statuto speciale.

Sono quindici le materie nelle quali una o più Regioni potranno ampliare le loro competenze e, fra queste, troviamo materie per le quali sono previste "disposizioni generali e comuni": tutte, meno la sanità e la sicurezza alimentare. Quindi le Regioni "virtuose" potranno legiferare liberamente in materia di politiche sociali, istruzione, formazione professionale, attività culturali e turismo. La riforma non si fida delle Regioni e quindi non garantisce spazi legislativi significativi a tutte ma solo a quelle che lo meritano perché hanno dimostrato di saper amministrare bene: il contesto è questo.

Io non ho mai capito perché le quindici Regioni ordinarie debbano avere tutte le stesse competenze, mentre hanno fortissime differenze di ambito territoriale, popolazione, tradizioni culturali e reddito. L'uniformità del trattamento mi pare in contraddizione con il riconoscimento e la promozione delle autonomie e pertanto mi auguro una diffusa applicazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. . Va nella giusta direzione, a mio avviso, anche la sua applicabilità alle autonomie speciali, perché non sempre le norme di attuazione, anche nella loro applicazione più ampia consentita dalla Corte che ha escluso soltanto le norme *contra statutum*, consentono alle autonomie speciali di adeguarsi ai mutamenti e alle novità.

Mi pare, quindi, che il regionalismo differenziato sia il futuro delle Regioni che, per quindici anni, l'hanno invece dimenticato, limitandosi a presentare al Governo quattro proposte di legge, insabbiare nell'indifferenza generale. Come è noto, già oggi le Regioni speciali modificano la loro finanza con legge ordinaria, d'intesa col Governo. Con la riforma potranno, sempre con legge ordinaria (bicamerale) e sempre d'intesa col Governo, ampliare le loro competenze oltre lo Statuto. Legge bicamerale vuol dire co-decisione tra Camera e Senato e quindi possibilità per le Regioni, mediante il Senato, di vedere riconosciuti adeguati spazi di autonomia, sempreché il Senato riesca a rappresentare gli interessi regionali.

Le disposizioni di cui al capo quarto...non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome...fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome: art. 39, tredicesimo comma.

So che la dottrina, quasi unanime, ha criticato questa previsione che, invece, a me pare sacrosanta perché le Regioni speciali sono regolate dalle leggi costituzionali che hanno approvato i loro statuti e non dalla Costituzione. Una legge della Regione Sardegna modificava la normativa relativa al personale dirigente utilizzando la sua competenza primaria in materia di stato giuridico ed economico del personale. Il Governo l'ha impugnata, sostenendo che la materia disciplinata era da ricondurre all'ordinamento civile di competenza statale. La Corte ha dichiarato inammissibile la questione (sent. 58/2016) perché lo Stato ricorrente deve specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'articolo 117 della Costituzione in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale.

La sentenza sopra richiamata è l'ultima di un consolidato orientamento del giudice costituzionale che estende alle regioni speciali solo le norme costituzionali che prevedono forme di maggiore autonomia previste dalla riforma del 2001 e i principi supremi della Costituzione. Applica alle autonomie speciali anche il coordinamento della finanza pubblica ma facendo riferimento all' articoli 81 della Costituzione e non agli articoli 117 e 119.

Ma vediamo più da vicino quali sono gli articoli del capo quarto che, secondo la riforma, non si applicano alle autonomie speciali:

- art. 29, abolizione delle Province. Tutte le regioni speciali hanno competenza primaria in materia di ordinamento delle autonomie locali: comunque la previsione sarebbe inapplicabile in Valle d'Aosta e nelle due province autonome;
- art. 30, sostituisce il terzo comma dell'art. 116 (regionalismo differenziato) che, per le autonomie speciali, è disciplinato dall'art. 39, comma tredicesimo;
- art. 31, modifica dell'art. 117 Cost.. Per la parte che detta la nuova disciplina della potestà legislativa regionale non si applicherebbe comunque alle

autonomie speciali perché la materia è disciplinata dagli statuti speciali. Ma l'articolo in esame prevede anche la clausola di supremazia che consente alla legge dello Stato di intervenire in materie non riservate alla sua legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale. E' inammissibile, si dice, che queste leggi statali non si applichino anche alle autonomie speciali. Sono d'accordo, ma queste leggi si applicheranno anche alle regioni speciali in forza dell'interesse nazionale previsto come limite della potestà legislativa primaria da tutti gli statuti speciali, meno quello della Sicilia, cui è stato esteso da una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata;

- art. 32, modifica l'art. 118 della Costituzione, cioè la potestà amministrativa delle Regioni,
- che ha introdotto il principio di sussidiarietà, mentre nelle Regioni speciali continua ad applicarsi il parallelismo delle funzioni;
- art.33, modifica l'art.119 che disciplina la finanza delle Regioni ordinarie, inapplicabile alle autonomie speciali che hanno, come è noto, una finanza totalmente diversa scritta negli statuti speciali modificati, ripetutamente, da leggi ordinarie d'intesa tra Governo e Regione;
- art.34, modifica la normativa sul potere sostitutivo del Governo che, negli statuti speciali, è diversamente disciplinato;
- art.35, prevede che la legge quadro in materia di elezioni regionali preveda un tetto alle indennità dei consiglieri regionali: detta legge quadro si applica solo alle Regioni ordinarie;
- art.36, sopprime la Commissione parlamentare per le questioni regionali che certo non rimarrà in funzione solo per le autonomie speciali.

Mi pare quindi di poter dire, sommessamente, che il capo quarto delle riforma non si sarebbe applicato alle Regioni speciali anche senza la previsione dell'art. 39, comma tredici.

Ma detto articolo della riforma è criticato anche perché le Regioni speciali continuerebbero a godere delle maggiori competenze derivanti dalle “forme di maggiore autonomia” che la riforma toglie alle Regioni ordinarie. Un solo esempio: le regioni speciali sarebbero tuttora competenti in materia di professioni, che non hanno nei loro statuti ma che è stata loro attribuita come forma di maggiore autonomia, competenza che invece le Regioni ordinarie hanno perso, perché la riforma prevede la competenza statale in materia di ordinamento delle professioni.

Avremmo quindi un’ultrattività della riforma del 2001 solo per le Regioni speciali, ma a me non pare che questa ultrattività si verifichi. L’estensione alle Regioni speciali della competenza legislativa in alcune materie era stata prevista per evitare che autonomia speciale fosse sinonimo di minore autonomia, mentre secondo un risalente e ormai consolidato orientamento della giurisprudenza della Corte costituzionale non è ammissibile che le Regioni speciali non abbiano qualcosa che le Regioni ordinarie hanno. Con la riforma, le Regioni ordinarie non possono legiferare in materia di professioni e quindi anche le Regioni speciali non potrebbero legiferare in tale materia essendo venuto meno il presupposto che ne ha giustificato l’estensione a loro. La fine del controllo preventivo sulle leggi regionali rimane anche dopo la riforma e quindi continua la sua estensione alle Regioni speciali che, invece, a mio avviso, viene meno per le forme di maggiore autonomia che la riforma cancella.

Anche l’intesa prevista per la revisione degli statuti speciali ha raccolto più critiche che consensi. Certo dovremo riflettere su queste leggi costituzionali pattizie e cioè su leggi costituzionali che sembrano non poter entrare in vigore se una Regione non è d’accordo. Né serve il richiamo alle leggi ordinarie pattizie che disciplinano i rapporti con le confessioni religiose, perché lì c’è una via d’uscita che consente di superare la mancata intesa. Ma una risposta potrebbe venire dalla giurisprudenza costituzionale secondo la quale “ il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l’inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione” (sent. 1/2016). Inoltre, l’intesa sembra prevista solo per questa revisione

degli statuti, anche se sarà molto difficile perché difficilmente giustificabile, tornare indietro.

Il richiamo al contesto fatto all'inizio di queste note ritorna ora utile in chiusura, perché nel valutare la previsione dell'intesa sulla revisione dello statuto occorre tener conto che il mondo delle Regioni speciali, e non solo, è già affollato da molte intese. Lo Statuto in vigore della Regione Trentino Alto Adige è la fedele traduzione di un accordo con la *Volkspartei* sul c.d. Pacchetto; quattro statuti, come abbiamo già detto, prevedono l'intesa per le leggi ordinarie in materia di finanza regionale; le norme di attuazione, da sempre, sono approvate dal Governo solo se c'è l'intesa con la Commissione paritetica, mentre gli statuti prevedono solo un parere o proposta; in caso di deficit della sanità, i piani di rientro sono fatti d'intesa; Stato e Regioni, dopo aver fatto ricorso alla Corte raggiungono intese che determinano l'estinzione dei giudizi costituzionali; ed infine, le maggiori autonomie delle Regioni ordinarie (e, con la riforma, anche delle Regioni speciali) richiedono l'intesa.