

Organi di garanzia regionale e prospettive di riforma istituzionale

Claudia Tubertini

Parlare di prospettive di riforma istituzionale oggi è particolarmente delicato e complesso. La legislatura appena terminata è stata, come noto, caratterizzata dal fallimento del progetto di riforma costituzionale, che avrebbe profondamente inciso, se approvato, proprio sulla collocazione dell'ente Regione nel contesto istituzionale, nelle sue relazioni con lo Stato, nel suo spazio di ente di legislazione e di amministrazione; aprendo ad una definitiva trasformazione del nostro sistema in un sistema a possibili soli due livelli sub-statali (Regioni e Comuni) a contendersi lo "spazio amministrativo" prima occupato anche dalle Province. La campagna referendaria è stata lacerante, ha determinato strappi non solo tra le forze politiche e l'opinione pubblica, ma anche tra gli studiosi, ed uno dei punti di contrasto è indubbiamente stato anche l'impatto che la riforma avrebbe avuto in termini di "posto" delle Regioni nel sistema istituzionale italiano.

Questa lacerazione ha portato l'esito a tutti noto. Ma a distanza di tempo, su un punto è possibile dire che la dottrina si sia ricompattata: ed è sulla considerazione degli effetti positivi che il fallimento della revisione costituzionale ha avuto per le Regioni, che dagli esiti del *referendum* sono uscite confermate nel loro essere componente essenziale ed ineliminabile del sistema ordinamentale, che in quanto tale deve anzi rivendicare quello spazio che per troppo tempo – complice la crisi economica – gli è stato conculcato, ricercando un nuovo equilibrio interistituzionale fondato sulla leale collaborazione. La citazione di questo principio fondamentale non è casuale, perché proprio alla leale collaborazione si è riferita la Corte costituzionale, nell'ormai notissima sentenza 251/2016, resa nell'imminenza della celebrazione del *referendum*, chiedendo al legislatore statale di coinvolgere in modo più sostanziale le Regioni (attraverso lo strumento dell'intesa, e non accontentandosi di un semplice parere) in tutti i casi in cui si procedesse nell'adozio-

ne di interventi legislativi di ampio respiro, intersecanti numerose materie e implicanti diversi e molteplici interessi. Non è stata, in fondo, questa sentenza proprio un monito al Parlamento a dosare attentamente lo strumento della leale collaborazione, dopo anni caratterizzati da un forte accentramento delle competenze?

Ed allora, è forse vero, come è stato acutamente sottolineato¹, che il *referendum* si è tradotto, se non in una valorizzazione, certamente in una conferma del modello regionalistico. In altri termini, occorre prendere atto che il nostro Stato continua a puntare su una forma di Stato decentrata e autonomistica, in cui le Regioni godono di ampie competenze legislative e di indirizzo politico sui temi di interesse territoriale, piuttosto che scommettere su un sistema a rappresentanza territoriale “istituzionale”, basata sul coinvolgimento del Senato delle autonomie nella funzione legislativa statale. Ed allora, le Regioni dovranno ripagare questa attestazione di fiducia, dimostrando di saper agire come centri di elaborazione delle politiche territoriali efficaci, come legislatori capaci di modulare le regole nazionali alle necessità del territorio, e svolgere quindi adeguatamente il loro ruolo di enti di governo dotati di rappresentanza popolare diretta, collocati come snodo tra il centro e le autonomie locali.

Già queste considerazioni, che aprono uno scenario di rinnovata fiducia nella Regione come ente di legislazione, portano a pensare che la produzione legislativa regionale potrà essere, nel prossimo futuro, anche più significativa di quanto lo sia stata sinora; e questa prospettiva, naturalmente, potrebbe riflettersi in una intensificazione dell’attività degli organismi di garanzia regionali, ivi compresi quelli dal ruolo sinora più incerto, come le Consulte di garanzia, le quali tutte hanno, tra i propri compiti istituzionali, quello primario di garantire la legittimità, anzitutto statutaria, della legislazione regionale.

* * *

Del resto – sempre restando sul tema delle riforme istituzionali promosse nell’appena terminata legislatura – anche la riforma dell’ordinamen-

(1) Il riferimento è a G. GARDINI, *La quiete dopo il referendum. Democrazia della crisi o crisi della democrazia?*, in *questa Rivista*, 3, 2016, p. 585 ss.

to locale, operata con la legge 56/2014, con tutti i suoi chiaroscuri, ha portato un indubbio effetto positivo: un rinnovato ed accresciuto spazio per la legislazione regionale. Questa legge ha innescato infatti un processo di adeguamento del complessivo assetto delle funzioni amministrative sul territorio in larga parte affidato proprio ai legislatori regionali. A questi ultimi, ed alla loro capacità di coniugare gli obiettivi della riforma con la sua sostenibilità economica e giuridica, è stata rimessa infatti la scelta del peso e del ruolo da conservare alle Province; la definizione del contenuto concreto delle funzioni metropolitane; l'individuazione degli ambiti entro i quali organizzare l'esercizio associato delle funzioni comunali; l'adeguamento dell'intera legislazione di settore al nuovo assetto ordinamentale locale. E non si tratta certo di un capitolo chiuso, come dimostra anzitutto proprio il processo di adeguamento, tuttora in corso, della legislazione regionale di settore. La Regione Emilia-Romagna, per esempio, ha da poco terminato di rinnovare profondamente la propria legislazione urbanistica², introducendo soluzioni innovative da tempo allo studio, anche sotto la spinta riformatrice in qualche modo imposta dalla legge 56/2014.

Altre leggi regionali sono in corso di approvazione in tutt'Italia e seguiranno, in altri settori; senza contare che non è escluso, anzi, è da molti auspicato, che questa legislatura si caratterizzi per un nuovo intervento dello stesso legislatore statale di correzione della legge 56/2014, per superare le ambiguità e le difficoltà di funzionamento che attualmente caratterizzano, soprattutto le Province, ma anche le Città metropolitane; e laddove questo intervento avvenisse – ma anche se tardasse, in realtà³ – le Regioni saranno chiamate a nuovi interventi legislativi.

In definitiva, la stagione di quelle che sono state definite "leggi regio-

(2) Cfr. l.r. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, sui cui contenuti si rinvia, in particolare, al contributo di T. BONETTI nel numero 3, 2017 di *questa Rivista*.

(3) L'impegno del nuovo Governo in questa direzione risulta per ora limitato alla previsione dell'istituzione di un tavolo tecnico-politico presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali per la redazione di «linee guida finalizzate all'avvio di un percorso di revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane, al superamento dell'obbligo di gestione associata delle funzioni e alla semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni» (cfr. d.l. 91/2018, art. 1, comma 2-ter).

nali di riordino” non è affatto terminata: e la sorveglianza degli organi di garanzia regionali su questa stagione legislativa, di nuovo, potrebbe risultare essenziale. Ci si riferisce innanzitutto alle Consulte di garanzia statutaria, le quali – anche in raccordo con i Consigli delle autonomie locali – potrebbero farsi portatrici del rispetto delle disposizioni statutarie relative ai rapporti tra Regione e sistema delle autonomie locali; ma anche agli altri Garanti, come il Difensore civico, che per il suo ampio raggio di azione – non limitato al corretto funzionamento degli apparati regionali, ma anche dell’amministrazione locale, alla luce dell’evoluzione legislativa – potrebbe contribuire a garantire che il riordino delle funzioni amministrative sul territorio non vada a detrimento dei diritti dei cittadini.

* * *

L’accenno ora compiuto ad una riforma che, con tutta probabilità, impegnerà il Parlamento nella prossima legislatura, porta naturalmente a spostare l’attenzione sullo scenario aperto da un’altra circostanza che sta contribuendo a dare nuova linfa alle Regioni. Ci si riferisce alle richieste di riconoscimento di una autonomia rafforzata avanzate, sulla base dell’esito largamente positivo delle consultazioni referendarie svoltesi nell’ottobre del 2017, dalle Regioni Lombardia e Veneto, e, in questo stesso contesto, alla parallela iniziativa promossa dalla Regione Emilia-Romagna, orientata anch’essa all’acquisizione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ai sensi dell’art. 116, comma 3 Cost., ma senza lo svolgimento di un preliminare *referendum* consultivo e con l’adozione di un metodo complessivamente diverso da quello impiegato dalle altre due Regioni.

Molti commentatori hanno collegato l’avvio di queste iniziative proprio all’inatteso rilancio delle Regioni conseguente, come si è già sottolineato, al fallimento del progetto di revisione costituzionale. In realtà, è bene ricordare che in quel progetto si proponeva anche una correzione dell’art. 116, comma 3 della Costituzione, con l’obiettivo di ampliare la concreta possibilità e gli ambiti entro i quali richiedere l’autonomia differenziata: segnale, questo, che la riscoperta delle potenzialità offerte dal terzo comma dell’art. 116 Cost., sinora rimasto privo di applicazio-

ne, ha radici antecedenti allo svolgimento dei “*referendum* per l’auto-nomia” lombardo-veneti. L’esito negativo del *referendum* costituzionale ha semmai concorso a creare un contesto favorevole alla ripresa di tali iniziative.

Sul finire della passata legislatura, la negoziazione avviata tra il Governo uscente e le tre citate Regioni si è incentrata, in particolare, su una serie di materie che in quella fase sono state circoscritte rispetto al più ampio elenco individuato dalle Regioni richiedenti. Il riferimento è agli accordi preliminari stipulati il 28 febbraio 2018 tra il Governo uscente e le Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna. Anche in questi più ristretti limiti, gli ambiti materiali considerati erano di assoluto rilievo, trattandosi delle politiche del lavoro; dell’istruzione; della tutela dell’ambiente e della salute. In tali settori il negoziato aveva permesso di raggiungere un’intesa su una serie di proposizioni normative la cui funzione era quella di declinare l’oggetto della maggiore autonomia, non solo legislativa ma anche amministrativa, riconosciuta alla Regione, la finalità di tale riconoscimento, le conseguenze di ordine finanziario (per esempio, l’autorizzazione alla costituzione di nuovi fondi, o la deroga ad alcuni vincoli di spesa ora vigenti). Il tutto, in una cornice volta ad assicurare comunque il rispetto dell’art. 119 Cost. – come richiesto, del resto, espressamente dall’art. 116, comma 3 – e dunque la sottoposizione della Regione al principio perequativo; e ad assicurare anche che il riconoscimento dell’autonomia non si trasformasse in un aumento della pressione fiscale a carico del cittadino. Eventuali nuove risorse riconosciute alla Regione per l’esercizio delle nuove funzioni (specie amministrative), secondo gli accordi preliminari, avrebbero dovuto essere quantificate in base al principio della corrispondenza tra funzioni e risorse, ma con l’obiettivo del superamento graduale del criterio della spesa storica in favore della quantificazione delle risorse sulla base del meccanismo dei “fabbisogni standard”.

L’avvio della nuova legislatura appare caratterizzato, per il momento, da un evidente contrasto tra l’enfasi posta, già nel programma di Governo (il famoso “contratto”), sull’attuazione dell’autonomia regionale differenziata, e l’incertezza sui contenuti, sulle modalità e sui termini entro i quali il Parlamento giungerà all’effettiva approvazione delle leggi di autonomia differenziata; e, mentre si infittiscono le dichiarazioni relati-

ve all'imminente stipula dell'intesa per l'autonomia del Veneto, e, a seguire, di Lombardia ed Emilia-Romagna, altre iniziative, di altre Regioni, anche solo circoscritte ad alcune materie, stanno avanzando.

Se davvero sarà così, è evidente che il livello regionale dovrà presentarsi all'appuntamento delle nuove competenze con un assetto istituzionale in grado di far fronte alle stesse, non solo in termini di corretto esercizio della funzione legislativa, rispetto ai principi dello Statuto, ma anche in termini di equilibrato rapporto tra esecutivo e legislativo, di correttezza nei rapporti tra Regione ed Enti locali, di strumenti di tutela dei cittadini, e così via: altrimenti l'autonomia accresciuta potrebbe diventare un *boomerang*.

Ed è qui che entrano in gioco gli organi di garanzia regionale. I quali, per essere realmente in grado di svolgere il proprio ruolo chiave, devono poter disporre di autorevolezza, di poteri effettivi, di risorse adeguate. Nelle Regioni che si accingono ad intraprendere il percorso di autonomia differenziata, in sostanza, è ancor più urgente che nelle altre la loro istituzione e, laddove presenti, una verifica di efficacia, in modo tale da pensare anche a possibili soluzioni nell'ottica di un loro rafforzamento, in vista dell'entrata in vigore delle nuove competenze. Si pensi – solo per fare alcuni esempi – al ruolo che potrebbe rivestire il Difensore civico, in qualità di Garante del diritto alla salute, rispetto alla tutela dei cittadini nei confronti del corretto esercizio delle nuove ed accresciute competenze richieste, in materia, da tutte le Regioni; senza contare le richieste – avanzate espressamente da alcune Regioni, come il Veneto – volte al rafforzamento del Co.re.com. in rapporto alle funzioni, afferenti il sistema regionale delle comunicazioni, già in capo all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), nonché alla valorizzazione e al sostegno del sistema dell'informazione locale pubblica e privata.

Peraltro, anche laddove le condizioni politiche non consentissero il prosieguo di queste iniziative, qualcosa di irreversibile si è già verificato in questo ultimo scorcio di legislatura, proprio grazie all'iniziativa di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Non solo le tre Regioni indicate, ma anche le altre, infatti, che hanno fatto da spettatrici, sì, ma certo non passive del processo in corso, si sono trovate a dover esaminare i punti di debolezza principali dell'attuale riparto delle competenze Stato-Regioni (tenendo conto della lettura riduttiva che di molte competenze re-

gionali, in concreto, si è fatta, specie negli anni della crisi economica⁴), per poter fondare la richiesta di autonomia differenziata su solide basi argomentative, e immaginare anche come poter utilizzare i nuovi ed accresciuti margini di autonomia per risolvere concreti problemi del proprio territorio e delle proprie comunità. Questo processo ha permesso, in sostanza, alle Regioni di accrescere la consapevolezza delle potenzialità del potere legislativo regionale; circostanza, questa, che fa ben sperare rispetto ad un nuovo e più consapevole esercizio di tale potestà. L'auspicio finale è che, nella riscoperta delle risorse offerte dal testo costituzionale vigente, la politica decida finalmente di servirsi in modo adeguato degli strumenti di cui dispone, per rilanciare – si spera in una prospettiva non esclusivamente congiunturale – il regionalismo italiano.

(4) Per un quadro descrittivo aggiornato dell'attuale ambito di intervento riconosciuto alla legislazione regionale, si veda il Dossier del Servizio studi della Camera dei deputati, *Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V. I confini nelle materie di competenza legislativa concorrente come delineati dalla giurisprudenza costituzionale*, n. 14, agosto 2018.