

Sui contenuti del regionalismo differenziato

di Giovanni Di Cosimo

1. Il varo del regionalismo differenziato rischia di cadere in una fase contrassegnata dalla mancata attuazione della riforma del Titolo V e dalla non dissimulata ostilità del governo centrale verso lo spirito regionalista della riforma. Di qui la tesi di Roberto Bin secondo cui sarebbe meglio percorrere vie alternative e in particolare la strada della collaborazione e dell'accordo fra Stato e Regione. La tesi ha salde radici sul terreno degli argomenti di legittimità (il "quadro assai precario delle competenze regionali"), e in più esprime valutazioni di opportunità (il timore che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. distraiga Governo e Parlamento dalla vera priorità consistente nell'attuazione della riforma del Titolo V).

2. In queste brevi note vorrei soffermarmi sul tema dei contenuti della differenziazione. Sembra da scartare l'idea che il potenziamento dell'autonomia indotto dalla differenziazione riguardi esclusivamente il versante delle funzioni amministrative, per la semplice ragione che esistono altri strumenti per assegnare ulteriori funzioni amministrative alle Regioni interessate, senza che si debba scomodare il regionalismo differenziato.

Si deve ritenere, allora, che l'art. 116, comma 3, Cost. riguardi la potestà legislativa (oltre che la potestà amministrativa, secondo Cecchetti). Bene, ma che tipo di potestà legislativa? Una prima ipotesi suggerisce che il potenziamento dell'autonomia debba restare all'interno del medesimo tipo di potestà legislativa di partenza, ossia quella indicata dalla disposizione costituzionale (le materie concorrenti e tre materie esclusive statali). Le tesi di Bin, quando trattano delle materie concorrenti, si collocano in un orizzonte di questo tipo.

Stando a una diversa ipotesi il potenziamento dell'autonomia implica un avanzamento di livello, il passaggio da un ti-

po di potestà legislativa all'altro, con il risultato che ciò che era compreso fra le materie concorrenti diventa di competenza residuale regionale (Anzon, Ruggeri). Questa impostazione sottrae il legislatore regionale al limite dei principi fondamentali: niente più leggi statali di settore, solo leggi espressione delle clausole trasversali. La stessa previsione del d.d.l. governativo del 21 dicembre 1997 secondo cui "La legge indica le norme contrastanti con l'intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della Regione interessata" potrebbe essere letta in questa prospettiva: saltano i limiti previsti dai principi fondamentali e quindi cessano di essere applicabili le norme statali che li prevedono; o meglio, posto che le leggi statali non li indicano espressamente, cessano di essere vincolanti i principi fondamentali ricavati in via interpretativa.

3. Il passaggio a un tipo di potestà legislativa maggiormente favorevole per le Regioni si presenta più problematico nel caso delle materie esclusive statali. Se prendiamo in esame la tutela dell'ambiente, la trasformazione in materia concorrente non sembra offrire alle Regioni un vantaggio effettivo, considerato che la giurisprudenza costituzionale già ora ammette che il "valore costituzionalmente protetto" dell'ambiente sia perseguito anche dal legislatore regionale (sent. 407/2002). Si dovrebbe allora pensare a un salto più acrobatico dalle materie esclusive statali a quelle residuali regionali, un "avanzamento doppio", per così dire, che però porterebbe all'integrale sottrazione al legislatore statale della tutela dell'ambiente (escluse le clausole trasversali). Oltre a ciò, lo Stato non disporrebbe più della clausola trasversale per far valere le esigenze ambientali nei vari ambiti di competenza legislativa di quella Regione.

Queste controindicazioni portano a ritenere che una materia attualmente classificata fra le esclusive statali non possa passare per intero alla potestà residuale regionale. Il vincolo a mantenere la materia fra le esclusive statali non impedisce però che in forza dell'art. 116, comma, 3 Cost. se ne scorpori una parte per farla transitare alla potestà residuale.

4. Il caso delle "norme generali sull'istruzione" è un po' diverso, dato che la riforma del 2001 attribuisce la materia "istruzione" alla competenza concorrente (per la tutela dei beni culturali rinvio all'intervento di Sciullo). Se ipotizziamo un "avanzamento singolo", dalle materie esclusive statali a quelle concorrenti, avremmo la ricomposizione della materia istruzione che l'art. 117 Cost. spezza attribuendone una parte alla competenza esclusiva (le norme generali) e una parte alla competenza concorrente (le norme non generali).

Se ipotizziamo invece un "avanzamento doppio", la Regione diverrebbe titolare di una competenza residuale per le "norme generali sull'istruzione", cioè più forte di quella concorrente, il che sarebbe contraddittorio: la legge regionale avrebbe maggiore spazio per la disciplina della parte di materia più rilevante rispetto alla disciplina della parte meno rilevante. Si evita la contraddizione ipotizzando che entrambe le materie, tanto la materia esclusiva "norme generali sull'istruzione" quanto la materia concorrente "istruzione", transitino fra le materie di competenza residuale. Ma a questo punto l'intero settore dell'istruzione passerebbe nelle mani della Regione, salvo il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, il che ripropone i problemi connessi al passaggio integrale di una materia esclusiva fra le materie residuali.

5. Interpretando il potenziamento dell'autonomia come passaggio (parziale) della materia al tipo di potestà legislativa più favorevole per le Regioni, il varo del regionalismo differenziato diventa un'opzione plausibile anche con lo scenario attuale? Probabilmente no, perché anche in questa prospettiva resta pregiudiziale la definizione delle materie, e dunque l'applicazione della riforma del Titolo V, senza la quale diventa un'operazione aleatoria lo scorporo della parte di materia da far transitare al tipo di potestà legislativa più favorevole per le Regioni.

Il punto nodale è, in definitiva, quanta parte e quale parte della materia scorporare per assegnarla alla Regione che invoca maggiore autonomia per mezzo del regionalismo differenziato. A questo riguardo, oltre alla necessità che siano definiti i confi-

ni della materie, ovvero definito il quadro delle competenze regionali, occorre che le Regioni sappiano bene cosa domandare e non si limitino a richieste generiche, magari motivate prevalentemente da ragioni politico/simboliche.