

**Chiara Bologna**, ricercatore e docente di Diritto costituzionale italiano e comparato dell'Università di Bologna

### **La Regione come Ente di Governo?**

Nell'imminenza delle elezioni regionali, non appare superflua una riflessione sugli strumenti decisionali tramite cui le regioni italiane, e quindi anche l'Emilia-Romagna, possono realizzare politiche realmente autonome rispetto allo stato centrale, assecondando un'ispirazione autonomistica che non trova fondamento solo nella recente revisione del Titolo V, ma che affonda invece le sue radici nel testo costituzionale del 1948, ed in particolare nell'art. 5, incluso come noto tra i principi fondamentali della nostra Carta.

Una riflessione sulle prospettive della potestà legislativa regionale non può prescindere tuttavia da una considerazione preliminare: la centralità del tema delle risorse per l'esercizio di una reale funzione di governo. La realizzazione della maggior parte delle politiche richiede infatti finanziamenti, che rappresentano pertanto il principale strumento per perseguire un reale indirizzo politico regionale.

A tal proposito sarà quindi centrale l'attuazione della legge delega n. 42 del 2009, il c.d. federalismo fiscale, che, pur introducendo elementi di razionalizzazione quali il passaggio dal criterio della spesa storica a quello del costo standard per definire le risorse spettanti a ciascuna regione, lascia in sospeso questioni centrali come la potestà tributaria regionale, o la concretizzazione della stessa nozione di "costo standard", rimessa ai decreti delegati (cfr. MORRONE, *Editoriale. Il punto sul «federalismo fiscale»*, in «Federalismo fiscale», 2008, n. 2, p. 1 ss.).

Elemento di sicura positività della legge delega è in ogni caso il finanziamento integrale dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni) sancito dall'art. 8 della legge. Tale principio normativo, infatti, non solo garantisce i livelli essenziali anche nelle regioni con minori risorse proprie, ma permette di evitare ciò che alcuni studiosi dei sistemi decentrati definiscono "corsa verso il basso".

Secondo tali teorie, in particolare, nel caso in cui mancasse un massiccio finanziamento da parte dello stato centrale dei servizi tipici del *welfare state* (si pensi ad esempio a istruzione e sanità), sarebbe inevitabile tra le regioni una "corsa verso il basso", ossia una tendenza generalizzata all' adeguamento al livello assistenziale più basso tra quelli proposti dai vari governi regionali. Gli enti territoriali che, infatti, provassero ad offrire migliori servizi e prestazioni in termini di stato sociale dovrebbero sopportarne integralmente il relativo costo, con un aumento della pressione fiscale sul loro territorio. Tali regioni, tuttavia, rischierebbero di perdere gradualmente i loro maggiori contribuenti, portati ad abbandonare quel territorio (trasferendosi magari in una regione vicina), al fine di evitare la pressione fiscale richiesta da una forte tutela dei diritti sociali, aventi come principali fruitori i ceti economicamente più disagiati. La conseguenza, evidentemente, sarebbe la tendenza delle regioni ad evitare tale fenomeno di "fuga" attraverso un'equiparazione tendenziale del proprio sistema di *welfare* a quello delle regioni meno assistenziali. Solo il finanziamento dei servizi ad opera prevalentemente del livello centrale permetterebbe invece, secondo tali teorie, di evitare questa "corsa verso il basso" nei *welfare* regionali, poichè sottrarrebbe le regioni a valutazioni meramente efficientiste, inevitabili in un assetto di autosufficienza finanziaria degli enti territoriali (cfr. PETERSON, *Welfare Magnets: A New Case for a national standard*, Washington, 1990).

Lasciata in sospenso la questione finanziaria nel regionalismo italiano, che aspetta di essere definita, come si diceva, tramite attuazione della legge delega, è possibile tuttavia svolgere una breve riflessione sul tema delle competenze legislative regionali quali strumenti di definizione delle politiche territoriali.

A tal proposito, torna ciclicamente di attualità il dibattito sul c.d. federalismo asimmetrico, previsto dall'art. 116 della Costituzione, come novellato dalla riforma del 2001. In base a tale disposizione, infatti, al di là del riparto di competenze sancito nell'art. 117, alle Regioni possono essere riconosciute ulteriori forme di autonomia in tutte le materie di potestà concorrente e in alcune materie di potestà esclusiva statale (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). La disposizione prevede che ciò avvenga tramite una legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di un'intesa tra regione e stato, dietro iniziativa della regione interessata e sentiti gli enti locali.

Tale meccanismo, contestato da una parte della dottrina fin dall'approvazione della riforma del 2001, è tuttora oggetto di forti perplessità (MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in «Federalismo fiscale», 2007, n. 1, p. 1 ss.), in primo luogo poiché tale disposizione consente il trasferimento, alle regioni, di materie con profili di non contestabile rilevanza nazionale (si pensi alle *norme generali sull'istruzione*). A ciò si aggiungano le problematiche concrete già emerse nell'ordinamento spagnolo (LOPEZ AGUILAR, *Lo stato autonomico spagnolo*, Padova, 1999), considerato modello di riferimento per il regionalismo differenziato. In quel caso, infatti, oltre alle difficoltà di amministrare e legiferare in modo selettivo nelle comunità autonome, tenendo conto delle differenti competenze di queste, il regionalismo differenziato si è trasformato in un processo continuo di "rincorsa" tra le varie comunità. Queste infatti ambiscono a raggiungere la quota di autonomia delle regioni più avanzate, portando poi queste ultime a ulteriori richieste di differenziazione. Il processo di omogeneizzazione delle varie comunità, conclusosi faticosamente con i Patti autonomici del 1981 e del 1992, è stato infatti nuovamente interrotto dalle richieste di alcune comunità autonome che hanno avviato, nel 2006, una nuova stagione statutaria.

Al di là dei dubbi teorici e applicativi relativi all'art. 116 della nostra Costituzione, una questione è forse preliminare all'eventuale invocazione di tale clausola costituzionale: è davvero necessario percorrere la strada del regionalismo differenziato per rendere più incisiva la funzione di governo delle regioni italiane?

Non si dimentichi che la legge di revisione del Titolo V della Costituzione ha completamente modificato i criteri di allocazione delle competenze legislative tra stato e regioni. Lo stato ha infatti oggi potestà legislativa esclusiva solo nelle materie indicate nel secondo comma; nelle materie indicate nel terzo comma mantiene la possibilità di fissare solo i principi della materia, mentre «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Introducendo una norma tipica degli stati propriamente federali, quale l'art. 70 della Legge fondamentale tedesca, il legislatore costituzionale ha invertito il criterio di distribuzione delle competenze rispetto all'ordinamento previgente e stabilito, con la c.d. clausola di residualità, che le materie non nominate nel testo costituzionale siano di competenza delle Regioni.

Le potenzialità di un assetto di distribuzione delle competenze così fatto sono state, tuttavia, fino ad ora, realmente sfruttate?

La risposta, probabilmente, è negativa. In primo luogo (vedi BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 2008, n. 1, p. 9 ss.) poiché l'attuale Titolo V non è stato fino ad ora adeguatamente attuato (si pensi ad esempio alla mancata previsione di idonee sedi di cooperazione o collaborazione istituzionale tra stato e regioni), ma non è questo probabilmente l'unico motivo. Un'ulteriore indicazione ci arriva forse da alcune decisioni della Corte costituzionale e in particolare, per quanto concerne la regione Emilia-Romagna, dalla sentenza n. 13 del 2004.

Oggetto del controllo di costituzionalità è una disposizione della legge finanziaria per il 2002 che pone disposizioni in materia di organizzazione scolastica affidando la definizione delle dotazioni

organiche del personale docente ad un organo statale di livello regionale, l'Ufficio scolastico regionale. La norma viene impugnata dalla regione Emilia-Romagna per violazione dell'art. 117 c. 3, poiché si tratta di una disposizione di dettaglio in una materia, l'istruzione, nella quale lo Stato è titolare di una potestà concorrente che gli consente di dettare solo una disciplina di principio.

Molto interessante è tuttavia la risposta dei giudici costituzionali i quali, in prima battuta, affermano che: «avuto riguardo all'assetto di competenze prefigurato dall'art. 117, terzo comma, Cost. la questione sollevata dalla Regione Emilia-Romagna deve essere dichiarata fondata»; ciò premesso, però, la Corte sottolinea che una caducazione immediata della norma oggetto di controllo di costituzionalità «provocherebbe effetti ancor più incompatibili con la Costituzione», poiché mancano nei territori regionali discipline e strutture che possano sostituire quelle statali. Una caducazione della disciplina dello stato finirebbe così col minare un servizio, quello scolastico, che coinvolge diritti fondamentali della persona in riferimento agli allievi, alle loro famiglie e allo stesso corpo docente.

La Corte costituzionale richiama quindi la necessità di garantire la *continuità* del servizio scolastico ancor prima del riparto costituzionale delle competenze. L'articolo della legge finanziaria dovrà quindi, secondo i giudici, «continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale, secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche».

Con tale decisione la Corte costituzionale affronta, forse, con argomentazioni squisitamente giuridiche, una questione che, probabilmente, è prima di tutto politica. I giudici costituzionali, in fondo, sembrano ammonire le regioni, ricordando che la loro attività non può concretizzarsi in aprioristiche rivendicazioni di

competenze: ciò che conta, prima di tutto, è creare reali alternative all'esercizio statale delle competenze, adottando discipline, creando strutture e, in definitiva, proponendo politiche.

Così, se è vero che in alcuni casi le proposte innovative delle regioni sono state ostacolate dal governo tramite l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale, è anche vero probabilmente che, dopo la riforma del 2001, le regioni non hanno ancora mutato fino in fondo la loro tradizionale vocazione di strutture prevalentemente amministrative.

Prima di avviare richieste di ulteriori competenze sulla base dell'art. 116, occorre quindi, probabilmente, sfruttare in primo luogo le ampie competenze che già il novellato art. 117 riconosce alla regioni, promuovendo semmai a livello nazionale una adeguata e completa attuazione delle riforma del 2001, senza dimenticare, parallelamente, che, prima ancora degli strumenti, occorre rintracciare una reale volontà politica di trasformare la regione Emilia-Romagna in un vero *ente di governo* (cfr. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, Bologna, 1974).