

5.

PERCHÉ... RAZIONALIZZA IL RIPARTO
DELLE COMPETENZE FRA STATO E REGIONI

di Giulio M. Salerno

Un aspetto cruciale della riforma costituzionale riguarda il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, e in particolare l'art. 117 della Costituzione. A questo proposito va ricordato che, dopo le modifiche apportate nel 2001, il riparto delle competenze previsto da questo articolo della Costituzione è risultato complessivamente inefficiente. Numerosi problemi applicativi si sono determinati nella prassi, così come aspri conflitti sono sorti tra lo Stato e le Regioni. Ed è giudizio praticamente unanime il fatto che nell'attuale riparto delle competenze vi siano sovrapposizioni, contraddizioni o lacune che hanno reso farraginoso e sin troppo intricato il meccanismo di produzione delle leggi statali e regionali. Dunque, appare necessario un intervento correttivo volto soprattutto ad assicurare una migliore e più razionale distinzione tra gli ambiti o i settori di intervento – le cosiddette “materie” – attribuiti allo Stato e quelli riservati alle Regioni.

Inoltre, appare opportuno intervenire sulle materie di “competenza concorrente”, quegli ambiti cioè che, secondo la Costituzione vigente, sono attribuiti nello stesso tempo alle leggi delle Regioni e alla legge dello Stato, spettando a quest'ultimo la sola definizione degli aspetti essenziali della disciplina, ovvero i cosiddet-

ti «principi fondamentali». In vero, in queste materie di competenza concorrente, l'esatta distinzione tra ciò che spetta allo Stato e quello che spetta alle Regioni è stata e continua ad essere oggetto di controversie. L'incertezza sui confini delle rispettive competenze ha prodotto non solo difficoltà nell'ordinato determinarsi delle attività regolate dalle leggi, ma anche conseguenze negative sul corretto impiego delle risorse pubbliche. Difatti, nell'esercizio di alcune di queste competenze «concorrenti» da parte delle Regioni – soprattutto in materia sanitaria –, si sono verificati rilevanti problemi nell'erogazione dei servizi ai cittadini e nella gestione finanziaria, incrementandosi l'indebitamento pubblico o comunque rendendone più problematico il controllo.

Dunque, se l'intento complessivo della riforma del 2001 era quello di accrescere le competenze delle Regioni, quasi avvicinando il nostro regionalismo al decentramento tipico degli Stati federali, nei fatti si è determinata una situazione talora confusa e incerta per gli stessi cittadini, e in definitiva anche fonte di ostacoli per il benessere sociale ed economico del Paese tutto. Molte volte le Regioni e lo Stato si sono rivolti alla Corte costituzionale per risolvere difficili controversie relative all'applicazione e all'interpretazione dell'attuale art. 117 Cost. Nel 2015, in particolare, più del 40 per cento delle pronunce della Corte costituzionale ha avuto ad oggetto il contenzioso tra Stato e Regioni, e sempre nel solo 2015 ben 104 ricorsi sono stati presentati dallo Stato e dalle Regioni per chiedere alla Corte di decidere sulle rispettive competenze. La Corte costituzionale è così dovuta intervenire in modo massiccio, e non sempre lineare, per fornire di volta in volta una lettura «ragionevole» del riparto delle competenze, talora pure discostandosi dalla lettera del dettato costituzionale.

Ad esempio, la Costituzione adesso prevede che «le grandi reti di trasporto e di navigazione», così come la «produzione», «il trasporto», e la «distribuzione» dell'energia, siano disciplinate dalle leggi regionali, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato. E lo stesso vale per «il commercio con l'estero», oppure per i «porti e gli aeroporti civili». In questi settori, quindi, ciascuna Regione può determinare la propria disciplina legislativa, assoggettando ad una diversa regolamentazione i cittadini, le famiglie, e le imprese che vivono e operano nel rispettivo territorio. Ciò comporta, per di più, che anche le norme regolamentari – quelle cioè destinate a specificare e attuare la legislazione – sono di competenza regionale. Ma è evidente, per proseguire nell'esempio, che è irragionevole assoggettare una «grande rete di trasporto» – si pensi alle infrastrutture autostradali che di norma attraversano più Regioni – a normative diverse per ciascuna Regione. Parimenti, è fonte di inutile complicazione per i cittadini – così come per le imprese – la presenza di una pluralità di sistemi che regolano in modo diverso la distribuzione delle fonti energetiche (come la luce elettrica o il gas) nelle singole Regioni. E lo stesso vale per un'azienda che intenda svolgere attività all'estero: a seconda che abbia la sede legale in una Regione o in un'altra, cambiano le norme che riguardano la promozione, il sostegno o la tutela del commercio all'estero.

Stridente è pure la situazione per i porti e gli aeroporti: la competenza differenziata a livello regionale ha per lungo tempo impedito la definizione di un efficiente sistema portuale che consenta di coordinare a livello nazionale le differenti strutture presenti nelle varie Regioni; e lo stesso problema si è posto per individuare gli aeroporti di rango internazionale. Ancora, appare illo-

gico che la normativa di sicurezza nel trasporto e nella navigazione sia attualmente di competenza regionale, potendosi così imporre *standard* di sicurezza diversi a seconda del luogo ove una nave attracchi o un aereo atterri.

Altrettanto precaria è la situazione di altre materie come le «infrastrutture strategiche» o il «turismo», che attualmente sono rimesse alla competenza esclusiva delle singole Regioni. E ciò perché per queste materie si applica il principio secondo cui, mancando un'espressa attribuzione allo Stato, in via residuale la competenza legislativa è automaticamente e integralmente assegnata alle Regioni. Pertanto, non solo le complesse questioni relative alla definizione, alla costruzione e alla gestione delle infrastrutture strategiche per l'intero Paese, ma anche la politica nazionale del turismo (attività cruciale per tutta l'Italia) sono attualmente fortemente condizionate – e anzi, a dire il vero, indebolite – dal frazionamento delle competenze a livello regionale. Tanto più che la limitata dimensione di alcune Regioni spesso non giustifica la differenziazione di regole e norme. Basta così spostarsi di pochi chilometri per trovarsi assoggettati a normative diverse!

In definitiva, l'attuale riparto delle competenze ha prodotto non pochi problemi, nella vita di ogni giorno e nello sviluppo del Paese: se l'autonomia delle Regioni deve certo tendere ad assicurare il libero perseguimento delle esigenze localizzate nel territorio regionale, ciò deve avvenire negli ambiti di intervento connessi con istanze, bisogni o interessi che possono essere perseguiti a livello regionale, senza improprie interferenze con finalità o esigenze di interesse pubblico che coinvolgono l'intera popolazione nazionale e che richiedono quindi interventi di carattere unitario da parte dello Stato.

Per affrontare questa situazione, e dunque per rendere più equilibrato un assetto che presenta, come visto, aspetti problematici largamente riconosciuti, la riforma costituzionale adotta le seguenti soluzioni. In primo luogo, con la riforma l'elenco delle materie attribuite alla competenza dello Stato è integrato e ampliato. Da un lato, ciò avviene facendo specifico ed espresso riferimento ad alcuni ambiti che già la Corte costituzionale ha riconosciuto allo Stato mediante le sentenze adottate dal 2001 in poi. Si pensi ai settori delle assicurazioni, della promozione della concorrenza, del procedimento amministrativo, della disciplina del lavoro pubblico, o delle università. Dall'altro lato, con la riforma si procede ad opportune correzioni dell'attuale riparto delle competenze, in modo da colmare evidenti lacune o da risolvere sovrapposizioni che hanno prodotto conflitti talora irrisolvibili anche in via giurisprudenziale. Per esempio, si restituiscono integralmente allo Stato le competenze di rilievo nazionale sull'energia (relativamente alla produzione, al trasporto e alla distribuzione), sulle infrastrutture strategiche, sulle grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale (e relative norme di sicurezza), sui porti e aeroporti di interesse nazionale, sul commercio con l'estero, sull'ordinamento sportivo, sulle professioni, sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, sull'ordinamento scolastico, sulla previdenza complementare e integrativa, sulla tutela e sicurezza del lavoro, e sul sistema nazionale e coordinamento della protezione civile.

Inoltre, con la riforma costituzionale si integrano adeguatamente alcune funzioni statali che adesso appaiono irragionevolmente monche e parziali. Così, la tutela dei beni culturali è opportunamente completata con la connessa funzione di valorizzazione e con il

fondamentale riferimento anche ai beni paesaggistici, anche al fine di assicurare il rispetto unitario dei vincoli paesaggistici su tutto il territorio nazionale. A sua volta, la funzione legislativa delle Regioni sui Comuni e sulle Città metropolitane riguarderà anche il relativo «ordinamento», così come le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni.

E ancora, il coordinamento statale dei sistemi informativi e informatici è arricchito con l'indispensabile assegnazione del settore relativo ai «processi» e alle «relative infrastrutture e piattaforme informatiche». Questa non è una mera integrazione formale, come forse potrebbe sembrare. Basti pensare che proprio il fatto che lo Stato sinora non abbia avuto specifica competenza sul complesso degli strumenti informatici (*software, hardware e database*) ha determinato un consistente rallentamento dell'innovazione tecnologica nel complesso delle pubbliche amministrazioni, un ingiustificato frazionamento dei servizi regionali e locali erogati in modalità digitale, ed evidenti ricadute negative anche sui processi di informatizzazione delle attività private.

Infine, sempre riguardo all'elenco delle competenze dello Stato, si attribuisce allo Stato la competenza su alcuni nuovi settori, delimitandola però correttamente agli aspetti regolatori di interesse nazionale, potendo cioè lo Stato dettare soltanto le «disposizioni generali e comuni» (sia a livello legislativo che regolamentare). Così si prevede per quanto concerne la tutela della salute, le politiche sociali, l'istruzione, la sicurezza alimentare, l'istruzione e formazione professionale, le attività culturali, il turismo e il governo del territorio.

Per quanto riguarda le competenze legislative delle Regioni, per un verso la riforma costituzionale mantiene inalterato il principio fondamentale già introdotto

nel 2001 a vantaggio delle Regioni, cioè quel principio secondo cui le Regioni hanno competenza legislativa su qualunque materia che non sia attribuita espressamente dalla Costituzione alla competenza dello Stato. Ciò significa, ad esempio, che in tutte quelle materie in cui lo Stato potrà dettare solo «disposizioni generali e comuni» (legislative e regolamentari), le Regioni potranno ulteriormente intervenire con proprie leggi (e rispettivi regolamenti) per integrare, dettagliare e specificare la normativa statale.

Per altro verso, con la riforma costituzionale viene eliminata la già ricordata categoria delle materie di competenza «concorrente», e si introduce una nuova categoria di materie spettanti alla competenza delle Regioni, stavolta non più in modo concorrente con lo Stato ma in via esclusiva, ovvero senza che vi sia la possibilità di un intervento legislativo dello Stato. Ciò avverrà per alcune materie che sono state definite dalla riforma costituzionale con specifico riferimento agli ambiti di interesse regionale, cioè collegati al solo perseguimento di esigenze riferibili alle collettività che vivono in ciascuna Regione e che possono essere perseguite mediante interventi a carattere regionale.

Queste nuove materie di competenza esclusiva regionale concernono una pluralità di tematiche di carattere sociale, ambientale, economico, politico e finanziario: dalla rappresentanza delle minoranze linguistiche alla pianificazione del territorio regionale; dalla mobilità all'interno delle Regioni alle dotazioni infrastrutturali; dalla programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali alla promozione dello sviluppo economico locale; dalla organizzazione dei servizi alle imprese e della formazione professionale alla promozione del diritto allo studio anche universitario; dalla disciplina

di interesse regionale delle attività culturali e della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici alla regolazione dei rapporti finanziari degli enti locali interni alla Regione. In definitiva, se viene meno la competenza concorrente tra Stato e Regioni su un lungo elenco di materie, subentra la competenza esclusiva delle Regioni su un più specifico e dettagliato elenco di materie, strettamente connesso agli interessi localizzati nelle Regioni.

A chiusura della ridefinizione delle rispettive competenze legislative dello Stato e delle Regioni, la riforma costituzionale introduce un principio di "salvaguardia" che è presente anche negli ordinamenti federali – quelli che, come già detto, riconoscono maggiore autonomia agli enti decentrati – ma che è invece colpevolmente assente nell'attuale testo della nostra Costituzione. In sostanza, si tratta di una clausola che, nel rispetto di una procedura prevista e dunque delimitata dalla stessa Costituzione, consentirà allo Stato di intervenire con proprie leggi nelle materie ad esso non riservate quando saranno in gioco interessi relevantissimi e concernenti l'intera collettività nazionale. Più esattamente, lo Stato potrà agire al posto delle Regioni quando particolari situazioni renderanno necessaria e indispensabile una normativa unitaria al fine di evitare differenze e distinzioni che possano mettere in pericolo l'unità del Paese tutto.

Si pensi, ad esempio, al caso di una gravissima crisi finanziaria che imponga l'adozione di immediati interventi di limitazione della spesa pubblica anche nelle materie di competenza regionale. Oppure, può ipotizzarsi il verificarsi di un'estesa calamità naturale in più Regioni che imponga di intervenire in modo unitario sull'organizzazione dei relativi sistemi regionali di pro-

tezione civile in modo da assicurare un più efficace intervento a tutela di tutte le popolazioni coinvolte.

La riforma costituzionale prevede che l'intervento dello Stato con lo scopo di salvaguardare gli interessi nazionali potrà avvenire solo su proposta del governo, che quindi si assumerà direttamente, pubblicamente e in piena trasparenza la responsabilità politica dell'eccezionale adozione delle leggi statali nelle materie che spettano in linea di principio alle Regioni. La riforma definisce in modo tassativo le condizioni cui è subordinata l'applicazione della clausola di salvaguardia: «la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica» e la «tutela dell'interesse nazionale». In ogni caso, ciò non potrà avvenire in modo arbitrario e senza controlli. Infatti, se le Regioni riterranno insussistenti le predette condizioni, potranno ricorrere alla Corte costituzionale, e spetterà quindi alla Corte costituzionale decidere, in ultima istanza e in posizione di terzietà tra Stato e Regioni, sul rispetto di tale clausola da parte dello Stato.

In conclusione, la razionalizzazione delle competenze tra le Regioni e lo Stato è una delle più importanti ragioni che vanno poste a sostegno dell'approvazione della riforma costituzionale nel prossimo referendum. Se la riforma fallisse, non solo non si raggiungerebbe questo obiettivo, ma si finirebbe per confermare una situazione di debolezza e confusione che danneggia l'intera comunità nazionale.