



**IL PUNTO DI VISTA DELLE AUTONOMIE LOCALI SUL REGIONALISMO DIFFERENZIATO
LE PROSPETTIVE DI ATTUAZIONE DELL'ART. 116, COMMA 3, DELLA COSTITUZIONE**

Roma, 5 luglio 2018

1. Premessa

L'articolo 116, comma 3, della Costituzione prevede che la legge ordinaria possa attribuire alle Regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di una intesa fra lo Stato e la Regione interessata. La disposizione costituzionale circoscrive le materie su cui sono attivabili le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia":

- tutte le materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost);
- le seguenti materie di potestà legislativa esclusiva statale: organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.); norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.); tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.).

Tra la scorsa Legislatura e l'inizio dell'attuale il tema del regionalismo differenziato ha ripreso vigore, con una serie di iniziative regionali volte all'attuazione della norma costituzionale. Queste iniziative si inseriscono nel quadro di un rilancio dei temi dell'autonomia e della sussidiarietà, i cui processi attuativi, quale quello relativo all'art. 116, c. 3, devono costituire uno strumento per conseguire nuovi equilibri tra le varietà e le specificità territoriali e un contesto di organica e solidale valorizzazione dell'intero sistema delle autonomie.

Al tempo stesso, si sottolinea l'imprescindibile necessità che queste istanze si collochino in un contesto di attenta salvaguardia dei fondamentali valori costituzionali di unità giuridica ed economica del Paese e nell'affermazione di una funzione unificante dello Stato, in un'ottica di massimo decentramento e massimo coordinamento.

Nel documento si presentano alcuni spunti e proposte utili per aprire un dialogo e un confronto con le istituzioni interessate, a partire dalle Regioni, anche allo scopo di un possibile ed opportuno recepimento nell'ambito di un Accordo politico in sede di Conferenza Unificata.

2. Proposte di merito: i principi che guidano l'attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost.

Il riconoscimento di nuovi e rilevanti compiti alle Regioni ordinarie, in una prospettiva di differenziazione degli assetti delle competenze innanzitutto legislative, potrà (rectius: dovrà) costituire lo strumento per consentire ai diversi territori di configurare in chiave propria i poteri da esercitare per il governo delle specificità delle rispettive comunità, in un rafforzato rapporto di responsabilità diretta tra cittadini e governanti che proprio nella "autonomia" trova la sua più tipica espressione.

I processi di differenziazione regionale vanno necessariamente inquadrati in un'ottica di sistema ed alla luce dell'impianto autonomistico che informa la nostra Repubblica. In virtù di ciò, dal punto di vista delle autonomie locali il percorso di attuazione all'art. 116, c. 3 Cost deve essere necessariamente guidato dai seguenti principi e criteri direttivi:

- la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica della Repubblica;

- la fissazione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- la propedeutica definizione dei fabbisogni e dei costi standard;
- il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, il principio di leale collaborazione;
- l'intangibilità delle funzioni fondamentali attualmente assegnate a Comuni, Province e Città metropolitane e dei profili ordinamentali degli enti locali;
- Il mantenimento da parte delle Regioni di un ruolo legislativo, di indirizzo e programmazione.

In particolare, la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica della Repubblica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale rappresentano il perno intorno al quale deve ruotare tutto il ragionamento sull'attuazione dell'art. 116, c.3. Ciò comporta che tanto più si affermerà un regionalismo differenziato e asimmetrico, tanto più il legislatore statale sarà chiamato ad esercitare appieno il proprio ruolo di garante della realizzazione di tali valori, con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e con la speculare determinazione dei fabbisogni e dei costi standard, nel quadro di una finanza autonoma che in ogni caso rispetti e le ragioni profonde di una dimensione solidaristica delle risorse disponibili, come previsto dall'art. 119 della Costituzione.

Nel processo di attuazione dell'articolo 116.3 la Regione deve coinvolgere e includere i livelli di governo locale, con l'obiettivo di un rafforzamento istituzionale di tutte le autonomie territoriali.

Sul piano delle competenze amministrative e delle connesse risorse finanziarie, i processi di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., dovranno avvenire nel rispetto, da parte delle Regioni, del principio di sussidiarietà, con conseguente piena valorizzazione del ruolo dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane nella titolarità e nell'esercizio delle funzioni amministrative a livello territoriale. Se così non fosse, il regionalismo differenziato finirebbe col tradursi in un potenziato accentramento regionale, con una ipertrofia amministrativa che porta alla crescita dell'amministrazione regionale diretta o di quella indiretta caratterizzata da enti/agenzie strumentali, tale da negare non solo il ruolo proprio della Regione, ma ancor prima gli stessi principi costituzionali.

Una significativa attuazione dell'art. 116, co. 3, della Costituzione non può essere disgiunta dal riconsiderare e riqualificare il ruolo stesso della legislazione e dell'amministrazione statale, per fare in modo che lo Stato si concentri nelle sue funzioni di garanzia dei servizi essenziali e dell'unità giuridica ed economica del Paese e riordini la sua amministrazione con l'obiettivo di avvicinare la gestione dei servizi ai cittadini e ai territori, evitando la sovrapposizione degli apparati statali con quelli regionali e locali.

Nella prospettiva del regionalismo differenziato diviene ancora più essenziale il ruolo del legislatore statale per l'esplicita conferma dei profili ordinamentali degli enti locali e dell'assetto delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. p), della Costituzione. Si tratta di salvaguardare non tanto Comuni, Province e Città Metropolitane

nei confronti delle Regioni, quanto di garantire, in attuazione dei disposti costituzionali, i “caratteri comuni”, sul piano dell’ordinamento e delle funzioni, che devono riguardare tutti gli enti locali della Repubblica.

In particolare, proprio con riguardo alle competenze, l’accresciuta differenziazione a livello regionale dovrà essere accompagnata dal legislatore statale con la conferma e l’ampliamento delle funzioni fondamentali degli enti locali, attraverso una attenta considerazione volta a garantire l’attuazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza, previsti dall’articolo 118 della Costituzione, in tutte le Regioni.

3. Proposte di metodo: l’accompagnamento, il monitoraggio e l’implementazione dei processi di regionalismo differenziato

Alla luce di quanto sopra evidenziato e nel pieno rispetto dell’art. 5 Cost. e del principio di leale collaborazione fra tutti i livelli di governo, la partecipazione degli enti locali, prevista dalla norma costituzionale (“sentiti gli enti locali”), deve tradursi -anche oltre la specifica previsione costituzionale, che certamente costituisce una soglia minima di partecipazione- in un coinvolgimento attivo degli Enti locali in tutto il processo: dalla fase di elaborazione a quella di attuazione delle forme e condizioni particolari di autonomia, nonché a quella di monitoraggio e verifica delle esperienze progressivamente realizzate.

In particolare, distinguiamo tre momenti.

- L’interlocuzione tra la Regione ed i rispettivi Enti Locali. Nel silenzio normativo, un ruolo chiave dovrebbe essere svolto dal Consiglio delle autonomie locali, “organo di consultazione fra la regione e gli enti locali” secondo quanto previsto dall’art.123 Cost. Oltre alla fase dinnanzi al CAL, la Regione opportunamente potrà ampliare le forme di partecipazione e raccordo con le Associazioni di rappresentanza degli EE.LL. a livello regionale (ANCI e UPI). Dal punto di vista temporale, se è necessario che gli enti locali siano sentiti prima della formulazione della proposta, si ritiene tuttavia indispensabile il loro coinvolgimento anche in una fase più avanzata della procedura, anche dopo il raggiungimento dell’intesa, fino alla approvazione della legge e degli ulteriori provvedimenti attuativi. Occorre altresì che gli enti Locali siano protagonisti di tutto il delicatissimo percorso - legislativo, regolamentare - successivo alla definizione della legge statale che riconosce le “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” alla Regione, anche al fine di garantire che, in ogni caso, siano riconosciute agli enti locali tutte le risorse finanziarie e strumentali necessarie a svolgere le funzioni loro eventualmente attribuite in esito al percorso avviato.
- Il coordinamento a livello governativo. Come è stato evidenziato, il concreto avvio del processo di regionalismo differenziato pone l’esigenza di fare sintesi tra le istanze autonomistiche e le esigenze di salvaguardia dei fondamentali valori costituzionali di unità giuridica ed economica del Paese. L’esito di tale processo potrebbe essere un profondo mutamento dello Stato, della legislazione e dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali. Per questi motivi è auspicabile che sia istituita nell’ambito della Conferenza unificata una autorevole ed efficace Cabina di regia che coinvolga tutte le istituzioni della Repubblica, l’ANCI e l’UPI, con il

compito di verificare e monitorare in modo puntuale le iniziative, le intese e l'iter delle leggi relative all'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, nel rispetto del principio di leale collaborazione e delle disposizioni del titolo V, parte II, della Costituzione. Così come alla Cabina di regia andrebbe riconosciuto, per il seguito, un ruolo permanente relativamente al monitoraggio e alla verifica delle esperienze che andranno concretizzandosi nelle differenti realtà regionali.

- Il coordinamento a livello parlamentare. Sempre sul piano del metodo, infine, è opportuno garantire una piena circolarità tra Parlamento, Regioni ed Autonomie locali nell'iter di esame e approvazione delle leggi relative all'attuazione dell'art. 116, c.3 Cost. E' pertanto auspicabile che, con il concreto avvio del processo di attuazione del regionalismo differenziato, si dia vita ad un soggetto ad hoc nell'ordinamento parlamentare con il compito di cooperare e vigilare ovvero giungere quanto prima alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti di Regioni, Città metropolitane, Province, e Comuni, come previsto dall'articolo 11 della Legge Costituzionale 3/2001.