

Osservatorio sulle fonti

OSSERVAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 1429

di *Massimo Carli*¹

Le osservazioni che seguono sono nulla di più che un elenco di punti sui quali è sembrato opportuno richiamare l'attenzione per un miglioramento del testo o per rispondere alle obiezioni che sono state sollevate.

1. Difetti evidenti

1.1. L'art. 34, secondo comma, prevede la soppressione di qualsiasi trasferimento monetario in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali. È noto l'uso indebito e anche penalmente rilevante di tali contributi, ma il rimedio adeguato non è la loro soppressione bensì adeguati controlli che garantiscano che i finanziamenti pubblici siano utilizzati per le finalità indicate dalle leggi (oltre alla fissazione di tetti massimi). Senza dire che usi illeciti dei finanziamenti si sono verificati anche con riferimento ai gruppi parlamentari: e allora perché sopprimere i finanziamenti solo ai gruppi regionali?

Inoltre, è nota la debolezza politica dei Consigli regionali rispetto al Presidente della Regione eletto direttamente dal corpo elettorale e poiché, come anche la Corte ci ricorda, “i gruppi consiliari devono essere dotati di mezzi adeguati e di personale idoneo affinché ogni consigliere sia messo in grado di concorrere all'espletamento delle funzioni attribuite al Consiglio regionale” (sent. 1130/1988), la disposizione in esame accentuerebbe il ruolo meramente ratificatorio, da parte dei consigli regionali, delle scelte degli esecutivi.

1.2. 21 cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti (art. 2, ultimo comma), in una Camera che “rappresenta le istituzioni territoriali” (art. 1, quarto comma) e la cui presenza dipende dal Presidente della Repubblica che può nominarli o meno, è previsione generalmente criticata e qui pertanto è sufficiente averla ricordata come previsione da modificare (o sopprimere).

2. Disposizioni da confermare

2.1. Il disegno di legge non prevede più la potestà legislativa concorrente, affidando la tutela degli interessi nazionali alla clausola di supremazia e alla previsione di “norme generali” di competenza statale in nove casi: procedimento amministrativo; disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze della amministrazioni pubbliche; tutela della salute; sicurezza alimentare; tutela e sicurezza del lavoro; attività culturali; turismo; ordinamento sportivo e governo del territorio. La previsione della clausola di supremazia è

¹ Già Professore di istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.

Osservatorio sulle fonti

generalmente condivisa mentre, invece, molti vorrebbero confermata la potestà legislativa concorrente.

La giustificazione più diffusa a sostegno della soppressione della potestà legislativa concorrente è stata quella della necessaria riduzione del contenzioso fra Stato e Regioni davanti alla Corte, ma si tratta di una giustificazione inconsistente perché non sono i limiti della potestà concorrente che hanno determinato l'abnorme aumento del contenzioso davanti alla Corte.

L'abolizione della potestà concorrente, si è detto, è una riforma di mera facciata perché la diffusa previsione di "norme generali" consentirebbe allo Stato di "entrare" in molte materie regionali, con un limite, per giunta, più lieve, perché le norme generali sembrano coprire uno spazio più ampio di quello coperto dai "principi fondamentali".

L'obiezione non tiene conto che i principi fondamentali vincolano sempre la potestà legislativa regionale o con principi espressi o con principi desunti. Dal 1970 ad oggi le leggi cornice o non sono state approvate o, intervenendo in materie regionali, hanno dettato una nuova disciplina senza distinguere i principi fondamentali, non derogabili, dalle norme di dettaglio, sostituibili dalla legge regionale: da qui, una diffusa incertezza sui compiti dello Stato e quelli delle Regioni e quindi trattative o in Conferenza Stato – Regioni o con i Ministeri competenti, con conseguente impossibilità per il cittadino di individuare le rispettive responsabilità. Le norme generali, invece, se lo Stato non le detta, non esistono e quindi la potestà legislativa regionale ha i soli limiti dell'art. 117, primo comma Cost. Quando poi lo Stato detterà le norme generali, queste si sostituiranno alla legislazione regionale difforme (o, in alternativa, obbligo per la Regione di adeguare la propria normativa alle norme generali statali entro un certo termine, decorso il quale, possibilità di ricorso alla Corte da parte del Governo, secondo il noto meccanismo previsto per le due Province autonome e la Regione TAA).

A mio avviso, dunque, la non previsione della potestà legislativa concorrente va confermata perché il limite dei principi fondamentali non è idoneo a fissare il confine tra le competenze legislative dello Stato e quelle delle Regioni in quanto necessariamente indeterminato e variabile da settore a settore e nel tempo. Senza dire che, nella sanità, è totalmente disatteso perché i compiti dello Stato e delle Regioni non sono disciplinati dai principi fondamentali ma dai patti della salute, contenuti in intese stipulate in Conferenza Stato – Regioni che disciplinano tutto (il patto della salute ultimo sono 87 pagine di Gazzetta Ufficiale) e non sono approvati con legge, come invece prescritto per i principi fondamentali.

Anche il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione parlamentare per la semplificazione approvato il 31 marzo scorso si esprime a favore della soppressione della potestà legislativa concorrente "così venendo incontro – si legge – agli auspici espressi dalla massima parte dei soggetti auditi nel corso dell'indagine conoscitiva".

2.2. Altra previsione da confermare, a mio avviso, è quella della competenza del Senato a nominare due giudici della Corte costituzionale. Come è noto, la Corte, nel decidere le questioni coinvolgenti Stato e Regioni, deve bilanciare l'unità dell'ordinamento

Osservatorio sulle fonti

con le autonomie territoriali e per questo bilanciamento né ci sono regole precostituite, né è dato un unico bilanciamento possibile. Il che non vuol dire, naturalmente, che vi debbano essere dentro la Corte gli “avvocati” delle Regioni o i loro rappresentanti, ma soltanto che le procedure di nomina dei giudici costituzionali devono garantire la compresenza, dentro la Corte, di “sensibilità” per le ragioni dell’uniformità e della differenziazione.

Il Senato, in questo disegno di legge, rappresenta le istituzioni territoriali che, insieme allo Stato, costituiscono la Repubblica (art. 114 Cost.) e che lo Stato riconosce e promuove (art. 5 Cost.). In un lontano seminario sul tema della composizione della Corte (marzo 2003, quaderno n. 3 della Rivista di Diritto Costituzionale) consensi unanimi furono espressi per la nomina di giudici della Corte da parte della Camera delle Regioni, allora impensabile e oggi, invece, a portata di mano.

3. Disposizioni da sopprimere

L’art. 26 che sostituisce l’attuale articolo 117 Cost. prevede, al secondo comma, lettera p), la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento dei Comuni (comprese le loro forme associative), delle Città metropolitane e degli enti di area vasta. Attualmente, invece, la competenza statale riguarda solo gli organi di governo, la legislazione elettorale e le funzioni fondamentali; e la Corte ha chiarito che si tratta di competenze tassative che non si possono estendere ad altri enti, come le Comunità montane, né ad altri oggetti diversi da quelli espressamente previsti.

Come può essere uguale in tutta Italia l’ordinamento degli enti locali se questi hanno caratteristiche diversissime da regione a regione? Diversi nel numero: 1206 in Piemonte e 1546 in Lombardia; 581 nel Veneto e 551 in Campania, ma solo 92 in Umbria, 136 nel Molise, 131 in Basilicata, e diversi per numero di abitanti, storia, tradizioni e sviluppo economico. Il nuovo art. 118 Cost. ha affidato allo Stato e alle singole Regioni il compito di individuare cosa i Comuni, singoli o associati, sono in grado di svolgere in modo adeguato e alla diversità delle funzioni deve anche accompagnarsi diversità di organizzazione. E infatti le autonomie speciali hanno competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali. Viene il sospetto che la giustificazione sia da ricercare nell’avversione dei Comuni nei confronti delle Regioni accusate, spesso a ragione, di centralismo regionale, più invadente di quello statale: ma se così è, tale avversione va combattuta e non assecondata.

4. Qualche proposta

4.1. Il disegno di legge abroga l’attuale art. 116, terzo comma, che prevede il regionalismo differenziato e lo sostituisce con la previsione di una delega, a una o più regioni, dell’esercizio della funzione legislativa in alcune materie di competenza statale. Come è noto, l’attuale art. 116, terzo comma, non ha avuto alcuna attuazione e non certo per mancanza di proposte delle Regioni ordinarie. La flessibilità nel riparto delle competenze fra Stato e Regioni pare una strada da perseguire perché le regioni sono molto

Osservatorio sulle fonti

(anzi, troppo) diverse fra loro e pertanto non si vede perché debbano avere tutte le stesse funzioni. Ma la delega, con i poteri di indirizzo e di revoca del delegante, è strumento adeguato a regolare i rapporti tra uffici statali non a favorire l'autonomia.

4.2. È stato detto, giustamente, che il Senato deve essere una seconda Camera, non una camera secondaria. Pare quindi necessario rafforzare il ruolo del Senato nel procedimento legislativo. Se è vero che delle leggi paritarie deve farsi un uso limitato, il parere del Senato alla Camera, anche se superabile solo con la maggioranza assoluta (che è la maggioranza che il Governo avrà con la nuova legge elettorale), non garantisce affatto una seria presa in considerazione dei pareri del Senato, tradendo così la ragione istitutiva della Camera delle autonomie.

Il punto di equilibrio fra le due esigenze suggerisce di prevedere meccanismi che impongano il confronto fra le ragioni delle autonomie e quelle dell'unitarietà e cioè la nomina di un Comitato di conciliazione, paritetico, che in poco tempo rediga un testo che metta d'accordo le due Camere; in mancanza di accordo, decide la Camera. La proposta si richiama alla giurisprudenza della Corte che, nei casi di intesa debole, ha considerato necessario, in caso di mancata intesa, un confronto e una trattativa tra le parti al fine di superare le diverse posizioni.

4.3. Vi è generale consenso nel considerare necessario il passaggio di alcune competenze concorrenti delle Regioni alla competenza statale. Nessuno parla, mi sembra, della necessità di limitare le competenze statali in alcune materie, come la tutela dell'ambiente e l'ordinamento civile.

Per salvare le tante leggi regionali in materia di tutela dell'ambiente, la Corte l'ha configurata non come una materia di esclusiva competenza statale, ma come un "valore", perseguibile anche dalle leggi regionali. Successivamente, però, questo orientamento è stato, almeno in parte, disatteso e quindi sembra opportuno un chiarimento in Costituzione che definisca il riparto di competenza fra Stato e Regioni.

Prima della riforma del titolo quinto era pacifico che le Regioni potessero disciplinare lo stato giuridico ed economico del proprio personale, nel rispetto degli accordi nazionali: oggi, invece, si è fatta rientrare detta materia nell'ordinamento civile e quindi le regioni non possono nemmeno fissare l'ammontare massimo del buon pasto dei propri dipendenti (sent. 225/2013) o disciplinare l'uso del mezzo proprio da parte degli stessi in missione (sent. 228/2013).

Più in generale, in tutti gli ordinamenti "decentrati" (federali o regionali) si utilizza il concetto di materia per individuare le competenze legislative di Stato e Regioni, pur sapendo che le materie hanno confini labili e mutevoli, tanto che sempre più si parla, anche a livello europeo, di "smaterializzazione delle materie"; che non c'è un criterio solo per la loro individuazione (criterio oggettivo o finalistico?); che le leggi molto spesso non disciplinano un'unica materia e il criterio della prevalenza lascia indifese competenze solo perché si accompagnano ad altre "prevalenti".

Per ovviare a tali non evitabili inconvenienti, occorre indicare in modo molto analitico i settori di competenza: il nuovo statuto della Catalogna dedica alla indicazione delle

Osservatorio sulle fonti

materie di competenza della Regione ben 57 articoli: il disegno di legge, solo due commi, secondo e terzo comma del nuovo art. 117. Definizioni come, ad esempio, tutela della salute, sicurezza alimentare, commercio con l'estero, pianificazione e dotazione infrastrutturale del territorio regionale, mobilità al suo interno, organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e dei servizi sociali e sanitari sono formule, mi pare, destinate a far nascere controversie e contenzioso, a tutto scapito del buon andamento delle amministrazioni statale e regionale.