

Prime impressioni sulla proposta governativa di riforma del titolo V

Appunto di Luciano VANDELLI

con alcune postille e note di aggiornamento di Franco BASSANINI (in corsivo)

Nota sul d.d.l. di "riforma della riforma"

LV

12 aprile 2003

In sintesi:

Metodo:

- La riforma del tit.V ha avuto origine dal basso e dalle istituzioni, essendo stata promossa da una proposta condivisa da regioni e autonomie locali; la "riforma della riforma" trae origine da un contrasto tutto interno a partiti;
- Il disegno (e la mediazione raggiunta) si basa sulla approvazione "a perdere" della devolution: la Camera è dunque chiamata a votare un testo destinato ad abortire subito dopo: percorso evidentemente umiliante per il ruolo e la dignità del Parlamento.

Centralismo:

- L'operazione si traduce in larga misura in una ricentralizzazione integrale di materie significative, dalla tutela e sicurezza del lavoro alle professioni, dall'agricoltura alla formazione;
- In ogni caso, non esisterà più nessuna competenza "esclusiva" delle regioni, dato che in qualunque materia lo Stato potrà ingerirsi, invocando l'esistenza di qualche "interesse nazionale";
- È evidente anche un importante spirito anti-autonomista sui livelli locali; comuni e province sono sostanzialmente ignorati, mentre si concentrano sulle regioni le competenze di definizione di parte dei programmi scolastici e formativi (senza, su questo punto, alcuna salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche).

Confusione:

Non è vero che il d.d.l. sia idoneo a chiarire i ruoli e i rapporti tra Stato e regioni, e a superare conflittualità:

- anzitutto, perché il generalissimo limite dell'"interesse nazionale" riapre enormi spazi di incertezza, opinabilità e, dunque, controversie;
- la tanto vantata scomparsa della "legislazione concorrente" è del tutto fittizia: ai "principi "fondamentali" si sostituiscono (in ben 12, importanti materie) "norme generali", "discipline fondamentali", "ordinamento generale": dove sta la differenza?
- per di più, si fa un ampio ricorso (ad es.: in materia di attività produttive, industria, agricoltura, *turismo,emittenza,innovazione tecnologica, valorizzazione dei beni culturali, promozione e organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali e sportive*) a criteri - anche essi destinati a creare, nella concreta applicazione, incertezze e conflitti - di dimensione degli interessi in gioco al fine di distinguere, nelle medesime materie, competenze statali (corrispondenti a "interessi nazionali") e competenze delle autonomie (corrispondenti a "interessi", "ambiti", o "rilevanza" regionale e locale).

- Devolution II

Proposta all'esame del Consiglio dei ministri dell'11 aprile 2003

Prime impressioni

LV

La nuova impostazione tende anzitutto a riassorbire la regionalizzazione delle materie della devolution (sanità, scuola, polizia locale) in un ridisegno complessivo del riparto di attribuzioni tra Stato e regioni. Un ridisegno che riprende in larga misura le idee di riordino del tit. V da tempo accennate da La Loggia (c.d. "restyling"), senza affrontare i problemi sostanziali di prosecuzione del percorso federalista, a partire dalla riforma del Senato in senso federale (anzi, sulla presenza delle autonomie in Parlamento, il testo contiene -come si vedrà- un segnale negativo sulla stessa integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali).

In sostanza:

1. L'eliminazione dell'autoattribuzione di competenze e di ogni asimmetria

Nel testo scompare il meccanismo dell'auto-attribuzione di competenze esclusive da parte di ciascuna regione, che era il connotato tipico del disegno Bossi. La nuova proposta, anzi, **elimina ogni possibile asimmetria**, a partire dagli spazi di differenziazione già aperti dalla riforma del tit. V (art. 116, comma 3, di cui si prevede l'abrogazione).

2. La ricentralizzazione delle competenze ed espansione dei poteri dello Stato

Si introducono nuovi poteri statali, mediante:

- a) una revisione dell'elenco delle materie statali, con un significativo ampliamento e inclusione esplicita di ambiti ora regionali;

- b) ridisegno della tipologia delle competenze regionali, con formale soppressione della categoria delle competenze concorrenti;
- c) introduzione (o reintroduzione) di clausole generali volte a giustificare un indeterminato e generale potere di intervento dello Stato in qualsiasi materia: in particolare il testo reintroduce la previsione del rispetto dell'"interesse nazionale".

3. L'estensione dell'elenco di materie esclusive dello Stato

Il nuovo elenco delle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato include, tra l'altro:

- calamità naturali ed emergenze nazionali (in luogo della concorrenza in materia di "protezione civile");
- tutela *e sicurezza* del lavoro (in luogo della concorrenza in materia di "tutela e sicurezza del lavoro");
- ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale;
- promozione e organizzazione di spettacoli e manifestazioni culturali e sportive di rilevanza nazionale; norme generali sull'ordinamento sportivo (in luogo della concorrenza in materia di "ordinamento sportivo");
- ordinamento della comunicazione (in luogo della concorrenza); *emittenza nazionale e ultraregionale, pluralismo dell'informazione, editoria*;
- grandi reti di trasporto e di navigazione (in luogo della concorrenza);
- porti e aeroporti di rilievo nazionale o internazionale (in luogo della concorrenza in materia di "porti e aeroporti civili");
- opere pubbliche statali;
- sicurezza della circolazione *e della navigazione*;
- produzione, trasporto, scorte *e stoccaggi* strategici e distribuzione nazionali dell'energia (in luogo della concorrenza in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia": ricentralizzazione, questa, di particolare rilievo, nel contesto delle polemiche sollevate dal decreto "sblocca-centrali");
- organizzazioni comuni dei mercati agricoli; *pesca in acque marine*;
- norme generali sulla formazione (in luogo della competenza esclusiva regionale);
- ordinamento delle professioni (in luogo della concorrenza in materia di "professioni").

Viene inoltre eliminata la previsione di forme di intesa e di coordinamento fra Stato e regioni nella materia della tutela dei beni culturali, prevista dall'articolo 118, che, pur non comportando l'attribuzione alle regioni di competenza legislativa in materia, costituiva pur sempre un limite all'esercizio della esclusiva competenza legislativa regionale in materia.

Il presupposto del ridisegno sarebbe -secondo le reiterate affermazioni di ministri e di esponenti della maggioranza- il fatto che il riparto per blocchi di materie - regolato da una netta dicotomia tra materie esclusive statali e materie esclusive

regionali - eliminerebbe le conflittualità tra Stato e regioni. In realtà, questo presupposto è, nell'esperienza, infondato: su 15 questioni sino ad ora risolte dalla Corte costituzionale in applicazione del nuovo tit.V, infatti, soltanto 3 si riferiscono a materie concorrenti, mentre 12 concernono problemi di delimitazione di materie esclusive o altri parametri costituzionali.

Del resto, al di là delle proclamazioni formali, non è vero che il testo elimini la competenza concorrente: che, come si vedrà subito, permane nella sostanza sotto diversa denominazione.

4. Il ridisegno della tipologia delle competenze regionali

A prima vista, nel testo rimarrebbero soltanto due categorie:

- materie a competenza esclusiva dello Stato;
- materie a competenza esclusiva delle regioni (esplicitamente, in base alle lett. a)-r) del comma 4 dell'ipotizzato nuovo art.117, o in via residuale, in base alla lett. s) del medesimo).

In realtà, la scomparsa del riferimento esplicito a "principi fondamentali" è accompagnata dalla previsione di riserva allo Stato di "norme generali" in materie, quanto al resto, regionali; come avviene in tema di:

- commercio con l'estero;
- attività produttive;
- procedimento amministrativo;
- tutela della salute;
- *tutela del paesaggio, valorizzazione dei beni culturali, attività culturali e di spettacolo* ordinamento sportivo;
- alimentazione;
- istruzione, formazione, ricerca scientifica e innovazione tecnologica;
- armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

In altre materie, inoltre, si riserva allo Stato l'"ordinamento generale" (elettorale degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di comuni, province, città metropolitane e loro unioni; nonché degli enti di autonomia funzionale).

La differenza sostanziale tra gli attuali "principi fondamentali" e queste forme di "norme generali", "ordinamento generale", "disciplina fondamentale" è del tutto misteriosa: e probabilmente camuffa un cambiamento esclusivamente nominalistico.

Si può perfino ipotizzare che la competenza legislativa statale per la definizione di norme generali abbia una incidenza maggiore sull'autonomia legislativa regionale di quella che ha oggi la vigente legislazione statale di principio. Appare, inoltre, più difficile, per le norme generali, sostenere la riserva assoluta di competenza al Parlamento, e la indelegabilità al Governo della potestà di definirle, come invece prevede ora il disegno di legge La Loggia, nel testo approvato dal Senato, per la legislazione di principio, sulla base del combinato disposto degli articoli 76 e 117 Cost. (indelegabilità al Governo della

definizione dei principi fondamentali). E si potrebbe anche ipotizzare, al limite, il divieto per le Regioni di legiferare in assenza e nelle more della emanazione delle norme generali, ove si ritenga che esse, a differenza dei principi fondamentali, non possano essere derivate per via interpretativa dalla legislazione statale vigente.

Il testo del Governo contiene anche una norma probabilmente restrittiva della competenza regolamentare delle Regioni, laddove stabilisce che la potestà regolamentare spetti allo Stato, senza limiti di materia, nelle ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi di cui al sesto comma dell'art. 117 e al secondo comma dell'articolo 120. Che l'esercizio dei poteri sostitutivi, nelle ipotesi in questione, comportasse lo spostamento allo Stato del potere regolamentare era finora controverso e opinabile.

5. La ricomparsa dell'interesse nazionale

Nella esperienza passata, la previsione in Costituzione dell'interesse nazionale - peraltro come limite di merito, demandato alle valutazioni del Parlamento- aveva generato una delle più rilevanti distorsioni degli equilibri complessivi tra Stato e regioni.

In concreto - come si era rilevato (basti fare riferimento, per tutti, all'analisi di un giurista autorevole ed equilibrato come Livio Paladin¹), il riferimento all'interesse nazionale aveva determinato:

- la possibilità dello Stato di "condizionare a piacimento l'autonomia legislativa (e amministrativa) regionale", tutte le volte in cui lo Stato stesso attribuisse un rilievo nazionale a determinate decisioni, anche rientranti nelle competenze regionali;
- l'avallo di questa prassi da parte della giurisprudenza costituzionale, che aveva legittimato interventi dello Stato "quando in qualche modo possa avervi interesse, sia pure soltanto indirettamente" (sent. 43/60);
- l'incertezza del diritto, stante che si veniva ad "alterare di continuo - per lo più a svantaggio delle autonomie regionali- la linea divisoria già stabilita fra gli interessi centrali e quelli locali";
- in una serie di casi, "addirittura una totale avocazione di taluni compiti dapprima esercitati dagli enti regionali"; in altri "il pretesto o il fondamento di misure statali di finanziamento e di programmazione, parallele e concorrenti rispetto a quelle adottate dalle singole regioni nelle materie di loro competenza";
- l'alterazione del sistema dei limiti alla legislazione regionale, dato che l'interesse nazionale "ha finito per assorbire e snaturare il limite territoriale, il limite delle materie, il limite delle riforme e lo stesso limite costituzionale";
- "l'appiattimento dei diversi tipi di potestà legislativa regionale" (confondendo la potestà primaria o esclusiva con quella concorrente e addirittura con quella integrativa-attuativa);

¹ Livio Paladin, *Diritto regionale*, Padova, V ed., 1992, p. 93 ss.; 113 ss.; 203 ss.

- la giustificazione di un'indeterminata (e nettamente contestata) funzione di "indirizzo e coordinamento" rendendo "la situazione ancora più ambigua, ...fino a sostenere la totale subordinazione delle amministrazioni regionali alle scelte politiche dell'esecutivo centrale".

L'esperienza passata si presenta, dunque, particolarmente significativa; e la riproposizione – e per di più come limite di legittimità - dell'interesse nazionale smentisce tutto il percorso autonomista compiuto, travolgendo le garanzie fondamentali di tutela dell'autonomia regionale. *E' vero che, configurato come un limite all'esercizio di una potestà legislativa esclusiva, si potrebbe anche sostenere che, a differenza che in passato, il rispetto dell'interesse nazionale vincola bensì la regione nelle sue scelte legislative ma non consente al legislatore nazionale di legiferare in materie che sono attribuite in esclusiva alla competenza regionale. Ma, a parte che si tratta di una interpretazione che darebbe in concreto alla Corte costituzionale il potere pressochè discrezionale di segnare i confini reali dell'autonomia legislativa regionale, è evidente che proprio l'esperienza del passato non consente di avere alcuna certezza circa la solidità di questa ipotesi interpretativa.*

In queste condizioni, si presentano dunque pienamente fondate le critiche e le preoccupazioni avanzate dal Ministro per le riforme, Umberto Bossi: "così come è scritto, è un parametro per la Corte costituzionale....l'interesse nazionale" può giocare brutti tiri... può limitare concretamente la competenza esclusiva delle regioni".

6. La problematica situazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Il testo non si occupa delle questioni relative alla partecipazione delle autonomie al Parlamento.

Si tratta, peraltro, di un silenzio non privo di effetti: perché - mentre si rinuncia ad ogni idea di Senato federale - si mette in discussione la fattibilità di quel primo nucleo di partecipazione delle autonomie ai procedimenti parlamentari costituito dalla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali, secondo quanto previsto dall'art.11 della l. cost. 3/2001.

In effetti, nel definire il ruolo della Commissione così integrata, l'art.11 fa riferimento - oltre che all'art.119- alle materie di cui al terzo comma dell'art.117, vale a dire alle attuali competenze concorrenti. Ora il terzo comma verrebbe completamente sostituito, venendo ad elencare le materie di esclusiva competenza statale: sì che la previsione dell'art.11 si presenterebbe svuotata di reali contenuti.

Potrebbe pensarsi ad una semplice svista; ma i ritardi e le diffidenze che hanno, sin qui, contraddistinto il percorso di modifica dei regolamenti delle Camere necessario alla integrazione, inducono a più sostanziali preoccupazioni.

In questo senso, del resto, esplicite sono le dichiarazioni del Ministro Bossi, timoroso che l'attuazione della previsione "crei la paralisi".

Nel testo uscito dal Consiglio dei ministri, il problema viene risolto abrogando il riferimento al terzo comma dell'articolo 117 dal dettato dell'articolo 11 della legge cost. 3/2001. A questo punto tuttavia i pareri rafforzati della Commissione parlamentare integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali riguarderebbero soltanto le leggi nelle materie di cui all'articolo 119 della Costituzione. Il depotenziamento della Commissione integrata potrebbe essere evitato solo prevedendo che i pareri rafforzati siano estesi, oltre che alle leggi di attuazione dell'articolo 119, anche alle leggi che, a norma del nuovo art. 117, terzo comma, dettano norme generali nelle materie nelle quali le Regioni hanno potestà legislativa o definiscono l'ordinamento generale degli organi di governo e delle funzioni degli enti locali.

7. Considerazioni conclusive

In sostanza, il testo di "riforma della riforma" si presenta:

- centralizzatore, riportando allo Stato rilevanti materie;
- ambiguo, in parti essenziali, e destinato a moltiplicare incertezze e dunque -contrariamente alle intenzioni dichiarate- conflittualità;
- fittizio, laddove maschera sotto diverso nome il sostanziale mantenimento delle potestà concorrenti;
- privo di ogni ambizione, in una rinuncia complessiva a completare -o, quanto meno, a proseguire- il percorso federalista.