

Qualche osservazione critica sul “nuovo” Titolo V

di Vincenzo Cerulli Irelli

di prossima pubblicazione in: “*ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*”

1. Due notazioni di carattere preliminare. L’impianto del testo come delineato dalla legge cost. n. 3/2001, esce sostanzialmente confermato, salve alcune modifiche, peraltro significative e quasi tutte sbagliate, delle quali dirò subito. Ma una serie di scelte del legislatore di allora, ripetutamente criticate dall’attuale maggioranza non vengono modificate: e così l’individuazione e la distribuzione delle materie rispettivamente affidate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e a quella concorrente, distribuzione resa più problematica dal nuovo testo del 4° comma dell’art. 117. E ancora l’attribuzione in via di principio di tutte le funzioni amministrative agli enti locali, e segnatamente ai Comuni, salve motivate esigenze di esercizio unitario, ai sensi dell’art. 118. E il nuovo assetto del sistema finanziario del Paese delineato dall’art. 119, tuttavia non applicato e ripetutamente eluso dalla legislazione successiva e adesso rinviato *sine die*, si direbbe, dalla normativa transitoria introdotta nel testo di riforma.

Sul punto vorrei ricordare che da parte di esponenti politici e di studiosi dell’area del centro-sinistra, si era segnalata da tempo l’opportunità di correggere in qualche parte il testo allora approvato, alla luce della successiva esperienza e della giurisprudenza della Corte costituzionale, segnatamente sull’ordine di distribuzione delle materie.

D’altro canto, e questa è la seconda notazione di carattere preliminare, la principale carenza del testo allora approvato (carenza non dovuta a mancata consapevolezza dei suoi autori, ma a vincoli dati dal percorso politico della riforma), la mancata previsione di una Camera delle regioni (o delle autonomie), non è per nulla risolta dal testo adesso approvato, anzi si direbbe neppure affrontata. Ché il Senato, che si autodenomina “federale”, non è altro che un Camera rappresentativa, come l’altra e come l’attuale Senato, della popolazione italiana e non delle regioni e dei governi territoriali. Di questo Senato si possono predicare pregi e difetti e si può discutere

circa la sua eccessiva capacità di condizionare l'esercizio delle funzioni di governo, e per altro verso circa la sua condivisibile funzione di garanzia; ma una cosa è certa, esso non è una Camera rappresentativa delle regioni. Né sono previsti altri organi, come, pur con tutte le sue carenze, poteva essere la "Bicameralina" prevista dall'art. 11 della l. cost. n. 3/2001. Organi che possano in qualche modo ovviare alla mancanza di una Camera delle regioni. Invero, un testo di riforma costituzionale che vorrebbe qualificarsi per una impostazione dichiaratamente federalista non riesce in alcun modo a modificare in senso federalista il Parlamento nazionale: inserire gli esponenti dei governi territoriali nel sistema di governo centrale del Paese così da rendere le scelte legislative incidenti sugli interessi regionali e locali, condivise e perciò potenzialmente non contenziose.

Tra le modifiche apportate al Titolo V, l'unica senz'altro condivisibile, è l'integrazione dell'art. 118, 3° co.. Recependo un indirizzo affacciato in dottrina, si estende l'operatività del principio della sussidiarietà orizzontale agli enti di autonomia funzionale, anche se qualificati come enti pubblici (Camere di commercio, Università degli studi, Ordini professionali, etc.). Ciò comporta non solo un riconoscimento costituzionale del ruolo di queste istituzioni e l'obbligo per lo Stato e per gli enti territoriali di favorirne l'azione, ma altresì il divieto di interventi di carattere autoritativo dei pubblici poteri sull'organizzazione e sull'attività di questi enti; e a maggior ragione, il divieto di sostituzione dell'attività svolta dagli stessi con iniziative assunte dallo Stato, dalle regioni e dagli altri enti territoriali. Insomma, lo spazio di amministrazione occupato dalle autonomie funzionali deve essere lasciato alla loro responsabilità, ferma restando ovviamente un'esigenza di controllo e di monitoraggio.

2. Sulle altre modifiche.

La prima riguarda Roma capitale. Il testo vigente dell'art. 114, prevede per Roma capitale uno statuto del tutto particolare disciplinato dalla legge dello Stato; così da adeguarne il regime alle funzioni di governo della città, come capitale della Repubblica; senza necessità di incardinare questo regolamento in uno dei modelli degli enti del governo territoriale previsto dall'art. 114. Perciò con una disciplina che potrà essere diversa da quella dei comuni, delle province e anche delle città metropolitane. Ora è evidente che questa particolarità e diversità può giustificarsi in virtù della rilevanza nazionale degli interessi connessi allo statuto della città in quanto capitale della Repubblica. Da qui la scelta di attribuire in via esclusiva alla legge dello Stato questa competenza.

Il testo approvato dal Senato modifica la norma, in modo peraltro di non facile decifrazione, inserendo un esplicito riferimento alle "forme e condizioni particolari di autonomia, anche

normativa” della città di Roma, “nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti nello statuto della Regione Lazio”. Alla legge dello Stato è lasciata la disciplina dell’“ordinamento della capitale”.

Sembra perciò che almeno sul piano funzionale, l’ente di governo della città di Roma abbia spazio esclusivamente nelle materie regionali e questo spazio debba essere definito dallo statuto della Regione. Ma si tratta di un evidente errore, perché l’ordinamento speciale della città di Roma è giustificato, come si accennava, dal suo ruolo di capitale. E perciò investe fundamentalmente funzioni e compiti dello Stato e necessita di organi di governo che possano agire in stretto raccordo con gli organi di governo dello Stato. Ovviamente, la Regione Lazio potrà conferire alla città di Roma la titolarità o l’esercizio di funzioni amministrative diverse e ulteriori rispetto a quelle degli altri enti territoriali. E questo è ovvio, anche sulla base del principio di differenziazione. Ma non è compito della Regione definire lo spazio di governo proprio della città di Roma.

Quanto al riferimento alle funzioni “normative” queste, stando al testo approvato, possono essere intese solo come di carattere regolamentare; chè la potestà legislativa è disciplinata rigidamente dall’art. 117 ed è riservata allo Stato e alle regioni. E le regioni sono quelle che sono e cioè quelle elencate dall’art. 131. Anche per questa parte perciò il nuovo testo è superfluo e confuso.

3. Altra modifica significativa è quella introdotta con l’abrogazione dell’art. 116, 3° co.. La norma prevede la possibilità per alcune regioni, evidentemente dotate di maggiori capacità di governo, di proporre un progetto di autonomia differenziata (“forme e condizioni particolari di autonomia”) tale da estenderne le funzioni di governo, a ulteriori materie rispetto a quelle previste per tutte le regioni; con un regime di autonomia finanziaria differenziata e la possibilità di maggiori mezzi finanziari a disposizione. Il progetto di autonomia differenziata viene negoziato dalla singola regione col Governo e deve essere approvato dal Parlamento con legge, secondo un modello che in Spagna ha avuto qualche successo. Si tratta perciò di un’opportunità che viene concessa a singole regioni e anche di uno strumento che la Costituzione, quanto alla decisione finale, pone nelle mani del Governo e del Parlamento.

Un’opportunità e non un obbligo, né un vincolo. Un’opportunità intesa a rendere più elastico il sistema di governo complessivo del Paese al fine di adeguarne l’impostazione laddove è necessario, ad esigenze di differenziazione territoriale. Il perché questo strumento debba essere eliminato è cosa del tutto incomprensibile, soprattutto tenendo conto dell’impostazione federalista

che dichiaratamente ispira il testo approvato. E esso tuttavia in tal modo viene a privare le regioni più avanzate (e lo stesso Governo e lo stesso Parlamento nella loro funzione più alta di definire l'assetto complessivo del Paese) della capacità di proporre progetti più avanzati di autonomia e perciò di realizzare in concreto il "federalismo". Questo può essere inteso in tanti modi (e da noi in genere viene inteso in maniera sbagliata e distorta) ma certamente significa, dare a ciascuna comunità territoriale l'assetto di governo e la capacità di governo più consona alle proprie esigenze.

4. In terzo luogo emerge, ed è stata in queste settimane al centro dell'attenzione dei commentatori e dell'opinione pubblica, la modifica apportata all'art. 117, sostituendone il 4° comma con un testo che è la trascrizione del precedente testo, già approvato dai due rami del Parlamento, sulla c.d. *devolution*. Si tratta dell'elencazione di una serie di materie, ben note, dall'organizzazione sanitaria, alla programmazione scolastica, alla polizia locale, che vengono affidate alla potestà legislativa esclusiva delle regioni: insieme a tutte le altre non espressamente elencate (secondo il criterio, seguito già nel testo attuale, c.d. residuale).

Il testo approvato dal Senato affida queste materie alla potestà legislativa "esclusiva" delle regioni. E questa è la prima modifica: ché il testo attuale, com'è noto, consapevolmente si astenne dall'aggettivazione della potestà legislativa regionale su queste materie. Essendo ben chiaro da un lato che la disciplina legislativa di esse da parte delle regioni non fosse comunque limitata dai principi fondamentali delle leggi dello Stato nelle singole materie, secondo il modello della legislazione concorrente; ma che, d'altra parte, la disciplina legislativa di esse da parte delle regioni, fosse comunque soggetta a una serie di limitazioni derivanti dall'esercizio della potestà legislativa (questa sì esclusiva) dello Stato, in una serie di materie elencate dall'art. 117, 2° co., a carattere orizzontale o trasversale, come s'è detto, tali cioè da coprire con la relativa disciplina, almeno in parte le materie di competenza regionale. Si pensi al diritto civile, al diritto commerciale, al diritto processuale, e così via, discipline queste che investono tutte le materie regionali: l'agricoltura o il commercio e il turismo, trovano una parte rilevante della loro disciplina, in quella dei contratti, in quella dell'impresa, in quella delle sanzioni penali, e così via. E si può pensare ancora alla tutela della concorrenza o alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, per citare materie di competenza legislativa statale esclusiva che investono pesantemente si direbbe la disciplina legislativa regionale di materie di competenza legislativa regionale: pur non comprese nella legislazione concorrente ma in quelle, appunto, di legislazione residuale (e adesso, secondo il nuovo testo, "esclusiva").

L'aggettivazione introdotta dal nuovo testo, modifica questo assetto del riparto delle competenze o no? Questo è il punto. Perché se non lo modifica come sembrerebbe dalla lettera e anche dalle dichiarazioni politiche dei suoi presentatori, l'aggettivazione come "esclusive" di queste competenze legislative regionali è inutile, e può essere dannosa perché foriera di contenzioso. Se invece lo modifica come da taluno si pensa, la legislazione regionale in quelle materie diventerebbe impermeabile alla legislazione dello Stato, anche a quella emanata nelle materie di sua competenza esclusiva. In tal caso, la modifica costituzionale introdotta sarebbe dirompente per l'ordinamento nazionale, distruggerebbe l'unità della Repubblica come primo atto di una futura dissoluzione dello Stato unitario, alla quale probabilmente qualcuno sta pensando. Affermo questo, guardando alle materie di cui si tratta: scuola e sanità sono il cuore dello stato sociale, e nelle relative prestazioni il cittadino si riconosce come membro di una comunità solidale.

Ma sul comma della *devolution* emergono ancora una serie di dubbi e di incertezze interpretative con riferimento al rapporto di questa norma con i precedenti commi dell'art. 117, non modificati dal Senato.

Al di là della questione dell'incidenza delle materie trasversali, vi sono materie, rimaste nella competenza statale, esclusiva o concorrente, che direttamente investono le materie "devolute" alla competenza "esclusiva delle regioni". Mi riferisco alle "norme generali sull'istruzione"; ai principi fondamentali stabiliti dallo Stato, ai sensi del 3° comma in materia di "istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche", di "tutela della salute". Per non parlare della legislazione esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza. Come convive la nuova competenza "esclusiva" delle regioni in materie che sono semplicemente pezzi di materie, che lo Stato è chiamato a disciplinare nell'esercizio di potestà legislativa, a volte concorrente ma in altri casi esclusiva? Non sarà, questa inestricabile confusione, foriera di ben altro contenzioso costituzionale, rispetto a quello oggi da più parti lamentato, confusione peraltro resa più grave dal nuovo assetto del rapporto tra funzione legislativa del Senato e quella della Camera, secondo il nuovo testo dell'art. 70, per cui in alcuni casi l'ultima parola su questa disciplina legislativa statale incidente in materie regionali sarà del Senato, in altri casi della Camera? Sul punto, al di là della forte critica di politica costituzionale, emerge una critica di carattere tecnico che induce l'interprete a considerare il testo come di difficilissima e perplessa applicazione e foriero di una abnorme conflittualità istituzionale.

5. Ulteriore modifica all'art. 117, è apportata all'8° co., sulle intese tra regioni. La norma attualmente in vigore contempla "le intese della regione con altre regione per il miglior esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni". E prevede che queste intese siano ratificate con legge regionale. Il testo approvato dal Senato riformula l'intero comma, ma in realtà vi introduce solo lievi modifiche, di carattere restrittivo peraltro, laddove specifica che le funzioni oggetto delle intese siano "funzioni amministrative" e gli organi comuni siano "organi amministrativi comuni". Ciò che invero può ritenersi ovvio alla luce del testo vigente; ché l'esercizio in comune di potestà legislative e l'istituzione di organi legislativi comuni sembra comunque da escludere in base ai primi commi dell'art. 117. Ad ogni modo, il chiarimento apportato dal Senato, anche se superfluo, può riuscire opportuno.

Quel che rimane incomprensibile è il rapporto tra questo testo e quanto previsto dal nuovo testo dell'art. 72, che il Senato "è organizzato in commissioni, anche con riferimento a quanto previsto dall'art. 117, 8° co.". La norma è invero di assai perplessa decifrazione. Da essa tuttavia si potrebbe desumere la facoltà per il Senato di costituire attraverso propria normativa regolamentare, commissioni senatoriali (e perciò in via di principio titolari del potere legislativo, quantomeno nella fase referente) a composizione territoriale e aperte alla partecipazione di esponenti delle regioni che abbiano a loro volta costituito organi comuni. Insomma, commissioni senatoriali a composizione mista (senatori ed esponenti delle regioni) estese alla partecipazione di più regioni. Si tratta, *in nuce*, del Parlamento padano?

Al di là degli evidenti aspetti critici di una tale soluzione (peraltro non saprei immaginarmi come si possa attuare sul piano tecnico) emerge un'evidente contraddizione con la modifica sopra ricordata dell'art. 117, 8° co.. Da una parte si qualificano come amministrative funzioni ed organi comuni tra regioni (ciò che era ovvio); e d'altra parte si prevedono organi del Senato comuni ad una pluralità di regioni; e titolari di competenze nell'ambito del procedimento legislativo!

6. Quanto alla modifica introdotta all'art. 126, ult. comma, che riguarda i vincoli posti alla potestà statutaria delle regioni nell'ambito del modello di elezione diretta del Presidente (norma la cui rigidità è stata rafforzata per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 2/04) si può constatare che l'eliminazione della morte e dell'impedimento permanente del Presidente, come cause di scioglimento del Consiglio, è sicuramente opportuna. Ma restano tuttavia tra le cause di scioglimento le dimissioni volontarie del Presidente, che costituiscono l'istituto che più qualifica in senso fortemente verticistico la forma di governo regionale.

Le dimissioni volontarie consentono al Presidente, a prescindere dalla rottura del rapporto di fiducia, di produrre lo scioglimento del Consiglio; anche nel caso cioè in cui questa misura viene adottata contro la stessa maggioranza consiliare eletta contestualmente al Presidente. Si pensi soltanto che il modello di “premierato assoluto” che lo stesso testo di riforma delinea nei rapporti tra primo ministro e Camera dei deputati, consente alla maggioranza parlamentare di evitare lo scioglimento richiesto dal primo ministro, ove presenti entro dieci giorni una mozione indicante il nominativo di un nuovo primo ministro (art. 88, 2° co.). E in caso di dimissioni volontarie (art. 92) la Camera dei deputati può evitare lo scioglimento presentando entro quindici giorni una mozione dello stesso contenuto. Nell’ordinamento regionale questo non viene consentito, dando luogo a una posizione di primazia assoluta del Presidente eletto, non come capo di una maggioranza politica, ma si direbbe per forza e legittimazione propria. E’ noto che questo istituto imposto alle regioni laddove si segue il modello dell’elezione diretta del presidente, costituisce attualmente il punto più delicato nella redazione di nuovi statuti regionali chiamati a determinare, ai sensi dell’art. 123, la forma di governo di ciascuna regione.

7. Da ultimo, la modifica dell’art. 127, che introduce in maniera surrettizia e del tutto contorta, la nozione dell’interesse nazionale nel testo costituzionale (consapevolmente espunto, data la nuova impostazione dell’art. 117) E’ data infatti facoltà al Governo, “qualora ritenga che una legge regionale pregiudichi l’interesse nazionale della Repubblica” di sottoporre la questione al Senato, il quale a seguito di deliberazione adottata a maggioranza assoluta può rinviare la legge alla regione indicando “le disposizioni pregiudizievoli”. A questo punto il Consiglio regionale è chiamato a deliberare nuovamente circa la legge adottata: se, come dice il testo “rimuove la causa del pregiudizio” l’approvazione della legge segue il suo corso. In caso inverso il Senato ancora con deliberazione a maggioranza assoluta, “può proporre al Presidente della Repubblica di annullare la legge o sue disposizioni. Il Presidente della Repubblica può emanare il conseguente decreto di annullamento”.

In sostanza, il Senato, “federale”, ma in realtà per nulla rappresentativo delle regioni, e perciò la maggioranza politica in esso espressa, ha il potere di proporre l’annullamento di qualsiasi legge regionale su richiesta del Governo. Ed è ovvio che le valutazioni che il Senato può fare sul punto sono valutazioni di carattere esclusivamente politico peraltro prive di qualsiasi garanzia di concertazione con le regioni. Si noti che non è prevista per questa deliberazione del Senato la

presenza dei rappresentanti delle regioni (come ad esempio, per l'elezione dei membri del C.S.M.: art. 104, 4° co.); né è previsto alcun altro passaggio procedurale che consenta una concertazione.

Si tratta invero di una norma del tutto in contraddizione con i principi del federalismo. Ma ancora, ciò che sul piano costituzionale appare assolutamente inaccettabile, è che il potere di disporre l'annullamento richiesto viene messo nelle mani del Presidente della Repubblica, di un organo cioè per sua natura, e segnatamente nel nuovo testo, chiamato all'esercizio di funzioni di garanzia. Verrebbe investito di una funzione di delicatissima valutazione politica, in potenziale conflitto con il Governo espresso dall'elettorato e avente la fiducia della Camera, nonché con il Senato la cui maggioranza propone l'annullamento della legge regionale. Insomma una soluzione costituzionalmente dirompente e politicamente assurda.