

## **Intervento alla tavola rotonda virtuale**

---

*di Massimo Carli*

1. Del disegno di legge costituzionale Bossi sulla *devolution*, seppur approvato in prima lettura da entrambe le Camere, non mi pare utile parlare. Nato per una ragione tutta politica, con la “p” minuscola, è ormai destinato, sempre per ragioni di tattica politica, ad essere incorporato in un disegno di legge costituzionale più ampio, per non consentire all’opposizione di poter chiedere referendum confermativo, ritenuto di esito incerto per l’attuale maggioranza parlamentare.

Il disegno di legge costituzionale più ampio che lo dovrebbe inglobare, intitolato “Nuove modifiche al Titolo quinto, parte seconda, della Costituzione”, si qualifica come una tappa intermedia “per correggere le manchevolezze della riforma e per consolidare le basi dell’ordinamento federalista”, cui farà seguito la Camera rappresentativa federale, una nuova forma di governo statale e l’integrazione della composizione della Corte costituzionale.

Che la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione vada completata non può esservi dubbio, perché risulta addirittura scritto in Costituzione (art. 11, l. cost. 3/2001): “sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti delle Camere [...]”, ma il *quomodo* della riforma è, quanto meno, contraddittorio rispetto agli obiettivi dichiarati.

Il principale di questi obiettivi, si dice, è fare chiarezza sugli ambiti di rispettiva competenza, statale e regionale, sopprimendo la potestà legislativa concorrente che legittima, nelle stesse materie, leggi statali (per i principi fondamentali) e leggi regionali (per la normativa di dettaglio), senza che si possa definire con sufficiente chiarezza cosa sono i principi fondamentali.

Ma si può dire di più. Quando i principi fondamentali cambiano, la normativa regionale, conforme ai vecchi principi ma

non ai nuovi, è abrogata (subito o dopo novanta giorni), ma se la legge regionale contrasta con le nuove norme statali di dettaglio occorre distinguere; se i dettagli statali sono inscindibilmente legati alle norme di principio, prevalgono anch'essi sulle leggi regionali; se manca tale legame, la normativa regionale, conforme ai nuovi principi ma non alle nuove norme statali di dettaglio, continua ad avere vigore.

Se le regole sono (abbastanza) chiare, la loro applicazione ai casi concreti dà vita ad un'infinità di incertezze, aggravate dalla diffusa carenza delle leggi cornice che dovrebbero determinare i principi fondamentali (i principi desunti sono ontologicamente indeterminati) e, qualora queste vi siano, dalla mancata separazione, in tali leggi, delle norme vincolanti rispetto a quelle recessive.

Ha ragione, quindi, il ministro La Loggia quando dice che la potestà legislativa concorrente è fonte di grande incertezza nella definizione delle competenze legislative statali e regionali, ma i rimedi previsti nel suo disegno di legge peggiorano la situazione.

Ed infatti, si sopprime la potestà legislativa concorrente e si passano le materie che oggi rientrano in tale tipo di potestà legislativa alla competenza esclusiva statale (la maggior parte) o regionale, ma subordinando sempre quella regionale al rispetto dell'interesse nazionale (si veda il comma 4 del nuovo art. 117) e ripartendo molte materie in questo modo: le norme generali allo Stato, il resto alle Regioni (norme generali sul commercio con l'estero, sulle attività produttive, sul procedimento amministrativo, sulla tutela della salute; ordinamento generale elettorale degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e loro unioni; norme generali concernenti la tutela del paesaggio, la valorizzazione dei beni culturali, le attività culturali e di spettacolo, l'ordinamento sportivo; norme generali sull'alimentazione, sull'istruzione, sulla formazione e sulla ricerca scientifica e innovazione tecnologica, sull'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario).

È evidente che una potestà legislativa regionale subordinata

all'interesse nazionale (oltreché ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari) è più incerta e indeterminabile di quella limitata dai principi fondamentali. Inoltre, tutte le incertezze conseguenti alla distinzione principi-dettagli le si ritrovano quando si deve determinare i confini delle norme generali in materie che, per il resto, sono di competenza regionale. Senza dire che la configurazione del nuovo limite dell'interesse nazionale, riferito solo alla potestà legislativa regionale, fa venir meno la sua equiparazione a quella statale prevista dall'attuale art. 117, comma 1, e confermata dal nuovo art. 117, comma 2.

La inadeguatezza dei rimedi proposti non deve però far dimenticare la necessità di fare chiarezza sui rispettivi ambiti di potestà legislativa statale e regionale e l'obiettivo è raggiungibile, non eliminando la potestà legislativa concorrente, come se interessi nazionali e regionali si potessero nettamente separare fra loro, ma adottando un diverso modo di concorrenza delle leggi statali e regionali e cioè non fondato, come l'attuale, su una coesistenza delle due fonti nelle stesse materie. Mi riferisco alla competenza concorrente "alla tedesca": Stato e Regioni hanno le loro materie di competenza esclusiva ma, quando esigenze nazionali imprescindibili lo richiedano, lo Stato può intervenire con sue leggi nelle materie regionali e la sua disciplina prevale, nei principi e nei dettagli, sulla legislazione regionale. Si tratterebbe dunque di lasciare libertà di azione alle Regioni nelle materie di loro competenza con la possibilità per lo Stato di intervenire quando e se un qualificato interesse nazionale ci sia (era questa la soluzione della Commissione D'Alema). Con questo meccanismo, quando nelle materie regionali dovesse intervenire lo Stato non si perderebbe la certezza perché tutta la normativa statale prevarrebbe sulla legislazione regionale.

**2.** Ma l'incertezza sulla potestà legislativa statale e regionale deriva anche dalla ineliminabile indeterminatezza del limite delle materie: ne è prova il fatto che gran parte del contenzioso attuale tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale riguarda non, come è stato detto, i limiti della potestà legislativa

concorrente, ma proprio la individuazione dei limiti delle materie di competenza (esclusiva o concorrente) statale. E poiché l'esperienza insegna che la individuazione delle materie è problema che affatica tutti gli ordinamenti federali e che non esistono definizioni o meccanismi tecnici che eliminino ogni ambito di incertezza, la strada da battere è quella della co-decisione sui rispettivi ambiti di competenza: e quindi, in tesi, la Camera delle Regioni e, intanto, la Commissione per le questioni regionali allargata.

La relazione al progetto di legge governativo che stiamo commentando non parla più di Camera delle autonomie, ma di "Camera rappresentativa federale, destinata ad assicurare il coinvolgimento delle Regioni nella attività legislativa nazionale e a garantirne le competenze". Se le parole hanno un senso, il Governo ha abbandonato l'idea di una Camera delle autonomie, che si era invece affermata nella precedente legislatura e che era sfociata nella integrazione della Commissione per le questioni regionali con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali: 22 rappresentanti delle Regioni, 13 dei Comuni (su più di 8.000) e 5 delle Province (su più di 100), secondo la proposta del Comitato paritetico delle Giunte per il regolamento delle due Camere.

La Commissione per le questioni regionali integrata è l'apripista della Camera federale e se la sua mancata realizzazione vuole significare il disaccordo su una diretta partecipazione di rappresentanti degli enti locali all'attività legislativa che, per Costituzione, è compito dello Stato e delle Regioni, la perdita di una utile sede di partecipazione e confronto nel procedimento legislativo statale mi pare ampiamente compensata.

Ma se la codecisione fra Stato e Regioni, per le scelte legislative che le riguardano, è necessaria per superare in via consensuale le incertezze conseguenti ad ogni sistema di separazione delle competenze (e per un equilibrato bilanciamento tra uniformità e differenziazione), in attesa della Camera delle Regioni occorre applicare, con convinzione e costanza, la cd. intesa interistituzionale del 20 giugno 2002 secondo la quale lo Stato e le Regioni, nell'esercizio delle loro potestà legislative, as-

sumono l'impegno di verificare, in fase di predisposizione degli atti normativi, il puntuale rispetto degli ambiti di competenza ad essi assegnati (§ 2, punto 3 dell'intesa). I modi per farlo sono molteplici ma, a quanto risulta dall'esterno, tutti non operanti, e quindi non ci si può poi meravigliare se la Corte costituzionale è invasa da ricorsi che lamentano sconfinamenti nelle materie di propria competenza.

3. Se è vero, come a me sembra, che il nostro sistema regionale ha un tasso di incertezza patologico sul punto della individuazione dei compiti dello Stato e delle Regioni (con evidenti ricadute negative in termini di efficacia delle politiche pubbliche e quindi di realizzazione dei diritti sociali e, più in generale, dell'uguaglianza sostanziale), e che i rimedi utili, a regime, sono una diversa potestà legislativa concorrente e la Camera delle Regioni (le due proposte devono andare di pari passo, altrimenti ha ragione la dottrina che ha bollato come "clausola vampiro" la possibilità per lo Stato di "entrare" nelle materie regionali), non ci si può sottrarre al compito di individuare correttivi di medio periodo orientati nella stessa direzione.

Uno di questi è diventato legge (art. 1, legge 5 giugno 2003, n. 131) e consiste nella delega al Governo per la ricognizione dei principi fondamentali esistenti nella legislazione in vigore nelle materie di competenza concorrente. Se la delega sarà attuata correttamente i vantaggi saranno evidenti.

I principi fondamentali, previsti in Costituzione come scelta del Parlamento sul *quantum* di uniformità imporre al sistema regionale, sono diventati un impedimento ad autonome scelte delle singole Regioni per la nota pervasività della legislazione statale che, anche nelle materie regionali, ha disciplinato principi e dettagli, senza distinguerli, affidando agli uffici ministeriali prima, e alla Corte poi, il compito di "desumere" i principi fondamentali. Ed è noto che, secondo la Corte, detti principi non devono essere ricavati dall'insieme della normativa di una data materia o, almeno, dalle linee portanti di singole leggi statali ma, invece, possono essere desunti anche da singoli articoli

di una legge statale relativa alla materia disciplinata dalla legge regionale.

La prevista ricognizione, allora, può diventare l'occasione per desumere principi nel senso voluto dalla Carta costituzionale: i criteri direttivi della delega lo consentono e, soprattutto, il procedimento previsto spinge in tale direzione, con il doppio parere della Conferenza Stato-Regioni e delle Commissioni parlamentari che dovranno vigilare se sono stati omessi dei principi esistenti; se ne sono stati previsti (illegittimamente) dei nuovi; se, sempre illegittimamente, sono stati definiti come principi fondamentali norme che sono invece di dettaglio. E il Governo potrà disattendere il parere parlamentare solo motivando in modo specifico. È il meccanismo che ha dato buon esito nel 1977 in occasione del secondo trasferimento di funzioni amministrative (decreto 616/1977).

Poiché i principi fondamentali non si lasciano definire una volta per tutte in quanto dipendono dal variabile atteggiarsi degli interessi, Governo, Regioni e Parlamento possono scegliere, nelle materie di potestà legislativa concorrente, i diversi punti di equilibrio tra uniformità e differenziazione, eliminando così il riferimento agli incerti principi desunti. E poiché i decreti delegati potranno anche individuare le disposizioni che, nelle materie regionali, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato (per es., cosa nella normativa sulla caccia rientra nella materia ambiente) (art. 1.5), ci sono i presupposti per uscire da questa situazione di grande incertezza sui rispettivi ambiti di competenza statale e regionale.

A condizione però che le proposte del Governo non siano lasciate alla esclusiva iniziativa degli uffici ministeriali e che quindi le Regioni si attrezzino a formulare loro proposte, da confrontare con quelle ministeriali. Il tempo non è tanto: un anno, ma un terzo del tempo (120 giorni) va lasciato per i doppi pareri cui abbiamo già fatto riferimento. In non più di sei mesi, dunque, le Regioni devono accordarsi per definire, cioè scegliere, secondo criteri che tengano conto delle proprie esigenze di autonomia ma anche degli interessi unitari, quali principi desumere dalla legislazione esistente.