

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. XVII

n. 6

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della presidenza del consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione)

nella seduta del 26 giugno 2002

Relatore PASTORE

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

promossa dalla Commissione stessa nella seduta del 17 ottobre 2001; svolta dalla Commissione nelle sedute del 23, 24 (antimeridiana e pomeridiana), 30 e 31 ottobre 2001, del 7, 20, 22, 27 e 28 (pomeridiana) novembre 2001, del 4, 5 (pomeridiana), 12 (pomeridiana) e 19 (pomeridiana) dicembre 2001, del 15 (pomeridiana), 16 (antimeridiana e pomeridiana), 22 (antimeridiana), 23 (antimeridiana), 24 (antimeridiana) e 30 gennaio 2002, del 14, 19 e 20 febbraio (pomeridiana) 2002, del 13 (pomeridiana) e 14 (pomeridiana) marzo 2002, dell'11 (pomeridiana) e 18 (pomeridiana) aprile 2002, del 5 (pomeridiana), 12, 19 (pomeridiana), 20 (pomeridiana) e 26 giugno 2002

SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

(articolo 48, comma 6, del Regolamento)

Comunicato alla Presidenza il 2 luglio 2002

INDICE**Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione**

LE RAGIONI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA	<i>Pag.</i>	3
IL RIBALTAMENTO DELLE FUNZIONI E IL RIEQUILIBRIO DEI LIVELLI DI GOVERNO	»	5
L'ASSENZA DI UNA NORMATIVA TRANSITORIA	»	8
LA NORMATIVA (ORDINARIA) DI ATTUAZIONE	»	9
LA NORMATIVA (COSTITUZIONALE) DI CORREZIONE E DI COMPLETAMENTO	»	10

Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Può apparire singolare che il Senato, che pure ha approvato la legge di riforma costituzionale, si sia preoccupato - a così breve tempo dall'approvazione - di svolgere una indagine conoscitiva sugli «Effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione». Normalmente il modello «classico» dell'indagine conoscitiva - quando riferita specificamente ad una normativa - suole prendere in esame la sua attuazione nel tempo, *a posteriori*, per le conseguenti valutazioni sul piano politico, anche in funzione di interventi correttivi che si rendano eventualmente necessari. Forse è la prima volta che in Parlamento si effettua un'indagine ed un approfondimento preventivi alla concreta applicazione della legge stessa.

LE RAGIONI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

La novella costituzionale, approvata in data 8 marzo 2001, è entrata in vigore l'8 novembre 2001, per le note vicende che hanno richiesto l'effettuazione del *referendum* costituzionale. L'indagine, autorizzata dal Presidente del Senato il 17 ottobre 2001, è stata avviata il 23 ottobre 2001, prima ancora quindi dell'entrata in vigore della legge costituzionale di riforma, ed immediatamente dopo lo svolgimento, il 7 ottobre 2001, del *referendum* confermativo. Eppure nessuno ha rilevato tale novità e l'apparente contraddizione in essa insita; evidentemente non solo ai senatori, di maggioranza e di opposizione, ma anche a tutti gli altri soggetti interessati è apparso naturale che il Senato abbia avvertito l'esigenza di capire meglio la portata politico-istituzionale della riforma (collegata a quella più meditata del 1999) e le sue conseguenze sul piano legislativo.

Le ragioni di un'indagine sull'attuazione «futura», per così dire, anziché sull'attuazione «passata», come normalmente accade, sono probabilmente da rintracciare nella complessità e nella importanza della riforma stessa, tali da giustificare una diffusa e articolata riflessione. L'opportunità dell'indagine è stata peraltro avvertita anche dall'allora maggioranza, che ha riconosciuto le difficoltà interpretative insite nel testo, il quale è stato approvato di stretta misura, in prossimità dello scioglimento delle Camere e al di fuori di ogni concreta possibilità di intervento per la modificazione del testo da parte del Senato.

Nel corso di questa riflessione si è avvertito il rischio che la modifica costituzionale abbia lasciato irrisolti, o anche posto *ex novo*, molti pro-

blemi, la risoluzione di alcuni dei quali viene evidenziata come una vera e propria urgenza: una prima risposta potrà essere data ora in via interpretativa, o anche attraverso la scelta delle modalità di attuazione.

La preoccupazione che permea l'intero tema dell'attuazione e delle connesse urgenze legislative è quella dell'incertezza: non solo dei soggetti istituzionali protagonisti della riforma (Stato, regioni, enti locali), i quali si trovano ad agire in un quadro che presenta tratti di sostanziale indeterminazione nei confini delle rispettive competenze, ma soprattutto l'incertezza del cittadino, il quale potrebbe trovarsi nell'incapacità di individuare quale sia la fonte che regola la sua condotta.

Il lavoro della Commissione è stato notevole: ventotto sedute, quasi ottanta persone ascoltate, circa 46 ore di audizioni e di susseguente dibattito, oltre ottocento pagine di documenti depositati presso la Commissione. In questo ambito, la Commissione ha dedicato una parte della propria attività allo svolgimento di due apposite audizioni specificamente incentrate sull'attuazione della riforma costituzionale del 1999 - come delineata dal disegno di legge del Governo in materia (A.S. 1094) - anch'essa incidente sul Titolo V, e di cui non si può non tener conto nell'affrontare il nuovo assetto costituzionale.

Da questo consistente complesso di materiale emergono, se non tutti, certo i principali problemi, soprattutto quelli più urgenti, che nascono dalla riforma e dalla sua attuazione, quanto meno nell'immediato; altri temi sono appena sfiorati o addirittura ignorati, ma si tratta per lo più di temi non segnati dall'urgenza o da particolari problemi interpretativi.

Due messaggi sono emersi con chiarezza: il primo, condiviso dalla generalità della Commissione e delle persone ascoltate nel corso dell'indagine, è che la riforma necessita di attuazione. Il secondo è che la riforma esige anche correzioni. Quest'ultimo indirizzo, peraltro, non è condiviso da una parte della Commissione, convinta che la riforma debba semmai essere completata, adeguata, senza che ciò debba configurare vere e proprie correzioni.

Non è emersa un'indicazione univoca circa l'ordine di priorità nel procedere: se da un lato si è posto l'accento sull'esigenza di procedere prioritariamente alle correzioni della riforma, dall'altro l'orientamento prevalente in Commissione è stato nel senso di sottolineare come la pur condivisibile esigenza di procedere a correzioni non debba ritardare l'attuazione, dovendo quindi procedere entrambe in parallelo e contemporaneamente. L'esigenza condivisa è comunque quella di integrare la riforma in linea di continuità e di coerenza con una ponderata azione di verifica dei suoi effetti.

Un ulteriore messaggio concerne la necessità di agire in sintonia con regioni ed enti locali, come è stato evidenziato soprattutto da questi ultimi, forse nel timore che la riforma del Titolo V possa tradursi in una sorta di neocentralismo regionale che si sostituisce a quello statale. Non c'è dub-

bio che la scelta del legislatore costituzionale è stata quella di una pari ordinazione di tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica, in coerenza con il principio di sussidiarietà, un principio cardine a livello europeo: le soluzioni che si dovranno adottare dovranno essere del tutto coerenti con questa scelta.

A volte contraddittorie sono state, invece, le valutazioni in merito ai tempi: a richieste di accelerazione nel procedere sul cammino dell'attuazione, per evitare situazioni di incertezza, si sono affiancati, con la medesima motivazione, richiami ad una prudente ponderazione, nel timore di fughe in avanti che potrebbero rivelarsi inopportune, se non dannose.

IL RIBALTAMENTO DELLE FUNZIONI E IL RIEQUILIBRIO DEI LIVELLI DI GOVERNO

Uno dei punti fondamentali della riforma e delle audizioni ha riguardato l'assetto delle competenze legislative, regolamentari e amministrative, che la riforma ha profondamente modificato, nonché il riequilibrio dei livelli di governo, determinato dalla pari ordinazione degli enti costitutivi della Repubblica.

L'inversione del criterio di ripartizione della funzione legislativa tra Stato e regioni costituisce certamente uno dei punti di maggiore significato della riforma, cui si affianca quello dell'attribuzione delle funzioni amministrative, in via generale, al livello di governo più vicino al cittadino, in coerenza con il principio di sussidiarietà.

Inoltre, a seguito della pari ordinazione degli enti costitutivi la Repubblica derivante dall'articolo 114 novellato - giudicata da alcuni componenti della Commissione in termini di «singolare pericolosità», in quanto suscettibile di minare uno dei cardini della statualità - occorre, secondo una diffusa opinione confermata dalle audizioni, ragionare non più soltanto in termini di gerarchia tra i diversi livelli di governo, ma principalmente in termini di competenza, ferma restando la persistenza di una gerarchia nel sistema delle fonti, presente in ogni ordinamento, anche a carattere federale.

Non mancano, in ogni caso, «indizi normativi» e, soprattutto, spunti impliciti - ma di chiaro significato - che emergono dal complessivo testo della Costituzione e che inducono a ritenere che permane in capo allo Stato, accanto al fondamentale ruolo di sintesi politica richiamato da alcuni in Commissione, un ruolo di supremo garante dell'ordinamento giuridico.

Si tratta di una funzione ineludibile, nell'esercizio della quale lo Stato si pone come garante, appunto, sia nei confronti degli altri ordinamenti, e il riferimento è soprattutto al rispetto degli obblighi internazionali, nonché alle responsabilità derivanti dall'adesione all'Unione europea, sia nei confronti dei cittadini, a tutela di valori e diritti che la Costituzione richiede siano tutelati almeno in una misura minima, individuata dalla

legge statale, e il riferimento è qui chiaramente ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Una breve elencazione degli indizi normativi senz'altro comprende:

la presenza, tra le materie di esclusiva competenza dello Stato, di una serie di ambiti di disciplina che non possono definirsi «materie» in senso stretto (rapporti con l'Unione europea, tutela della concorrenza, ordinamento civile e penale, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, solo per citare quelle di maggiore evidenza): articolo 117, secondo comma, rispettivamente alle lettere *a)*, *e)*, *l)*, *m)*, che interferiscono, per loro natura, in modo «trasversale» con vari campi di intervento legislativo e che potrebbero in alcuni casi lambire o anche incidere in modo significativo materie affidate alla competenza regionale anche primaria, con le conseguenti ricadute in termini di potestà regolamentare;

la previsione di un potere sostitutivo da parte dello Stato per l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea in caso di inadempienza regionale (articolo 117, quinto comma);

la potestà, attribuita al Governo dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, di sostituirsi a organi delle regioni e degli enti locali in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, nonché in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica;

il potere sostitutivo dello Stato fondato dallo stesso articolo 120, comma secondo, sulla tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica della Repubblica (in particolare, quando lo richieda la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni) che da un lato richiama, anche se con modifiche non di dettaglio, il rispetto del limite già noto dell'interesse nazionale, pur senza esaurirne la nozione, e che dall'altro trae origine dall'articolo 5 della Costituzione;

la mancata esplicita definizione della potestà legislativa regionale «residuale» in termini di competenza «esclusiva» (articolo 117, comma quarto), benché tale elemento sia da taluni ritenuto non determinante per negare una potestà legislativa «piena» delle regioni.

Vi sono poi elementi di contesto che emergono dal complesso del testo costituzionale, quali:

la persistenza, sia pure in forma implicita, del principio dell'interesse nazionale, nei termini definiti dal ricordato articolo 120, ma prima ancora dal principio di unità e indivisibilità della Repubblica, espresso dall'articolo 5, che rappresenta un principio fondamentale della Costituzione, capace di porsi come limite alla competenza legislativa delle regioni dell'una e dell'altra natura;

la diversa competenza territoriale delle varie fonti di produzione normativa;

l'applicazione del principio di sussidiarietà, che contiene in sé quello dell'adeguatezza delle funzioni e delle competenze attribuite ai diversi livelli di governo;

la necessità della presenza, in qualsiasi ordinamento unitario, di un livello di governo che sia di per sé sovraordinato agli altri, naturalmente sottoposto a controlli ed eventuali censure;

l'ineludibile esigenza, in uno Stato di diritto, di sistemi di garanzia posti a presidio delle fonti di produzione normativa (legislativa, statutaria e regolamentare) e dell'azione amministrativa, qualunque ne sia il titolare e dunque anche allorché si tratti di regioni ed enti locali, in analogia a quanto stabilito per lo Stato, titolare naturale delle relative funzioni di verifica (si veda l'articolo 123, che richiama l'«armonia con la Costituzione» come limite all'autonomia statutaria regionale e conferisce allo Stato il potere di impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale; l'articolo 127, che definisce diversamente le attribuzioni dello Stato - comma primo - e delle regioni - comma secondo - per i conflitti costituzionali);

la necessità, che prescinde dagli obblighi comunitari anche se da questi è enormemente rafforzata, di applicare anche alla contabilità pubblica regionale e locale, i principi contenuti negli articoli 81 e 100, secondo comma, della Costituzione, come del resto tutti gli altri principi contenuti nella Costituzione.

L'estrema incertezza su elementi essenziali della riforma non può non rivolgersi anche ad aspetti di minore rilevanza che, tuttavia, ormai quotidianamente coinvolgono il Parlamento e il Governo nello svolgimento delle loro fondamentali funzioni.

In questo quadro sono state avanzate ipotesi interpretative che destano perplessità, quando non preoccupazione: tra queste, la tesi, sostenuta anche da fonti autorevoli, secondo cui l'attività legislativa regionale può prescindere da qualsiasi vincolo diverso da quelli espressamente previsti, e ciò anche in riferimento ai limiti che la Costituzione pone per la legislazione statale. Tale ricostruzione non è, peraltro, condivisa dalla Commissione, nella quale è emerso il fermo convincimento che il legislatore regionale, al pari di quello nazionale, sia soggetto ai principi e alle norme della Costituzione anche se formalmente dettati solo per la legislazione statale.

Perplessità - peraltro non da tutti condivisa - suscita, inoltre, l'opinione secondo la quale qualsiasi materia «innominata» nelle pur ampie elencazioni dell'articolo 117 della Costituzione comporti di per sé l'attribuzione in via primaria alla sola competenza generale regionale (sono state indicate, a titolo di esempio, assicurazioni, industria, appalti, etc.).

C'è da augurarsi che le lacune appena menzionate e i relativi dubbi costituzionali trovino composizione nella previsione di una procedura concordata, tra tutti i soggetti pubblici coinvolti nella riforma, che possa rendere istituzionale, nelle forme più appropriate, quella «leale collaborazione» tra Stato, regioni e autonomie locali, tra le regioni, tra queste e gli enti locali; si tratta infatti di uno dei principi cardine di qualsiasi ordi-

namento federale, senza il quale si prefigura un federalismo che – lungi dall'essere competitivo, solidale o cooperativo – non potrebbe che essere conflittuale.

Per questo la previsione nelle leggi statali di forme di coinvolgimento delle regioni (direttamente o attraverso la Conferenza Stato-regioni) anche sotto forma di semplici pareri, consultazioni ovvero di vere e proprie intese, può rappresentare un *modus operandi* non solo di grande rilievo politico, ma anche di effettivo rispetto dei principi introdotti dalla riforma costituzionale. Lo stesso può dirsi per i rapporti Stato-autonomie locali nel campo delle funzioni amministrative e di quelle statutarie e regolamentari e, ancora, per i rapporti regioni-autonomie locali, elevati a livello costituzionale dalla previsione, nell'ultimo comma dell'articolo 123 della Costituzione, del Consiglio delle autonomie locali.

In questa direzione può svolgere un'utile funzione la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata come prevede l'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; tale Commissione è chiamata a esprimere pareri su disegni di legge e relativi emendamenti (con risvolti procedurali da non sottovalutare), dunque solo nei confronti della legislazione statale e senza alcun effetto su eventuali successivi rilievi di legittimità costituzionale. Pur non avendo alcun ruolo di «mediazione» politico-istituzionale nei rapporti Stato-regioni e regione-regione, la Commissione integrata può assumere la funzione di sede di elaborazione e di svolgimento dei rapporti di «leale collaborazione».

L'ASSENZA DI UNA NORMATIVA TRANSITORIA

Il limite più evidente della riforma è proprio nella mancanza di norme transitorie di qualsiasi genere, sia generali, sia particolari: un'assenza forse dettata dalla volontà di evitare eccessive dilazioni nell'attuazione delle riforme, come quelle che hanno portato all'attuazione del pre-vigente Titolo V vent'anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948. Non occorre commentare oltre questo dato che ha imposto ed impone al legislatore, statale e regionale, e all'interprete, di considerare esistente nella riforma una sorta di «transitorietà implicita» collegata al processo di attuazione: esso esige tempi e modalità gradualmente e coordinati nelle diverse funzioni pubbliche avendo riguardo, peraltro, di evitare effetti dilatori non giustificati.

Il principio è contenuto – con riferimento alle funzioni amministrative - nella VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione che, prima timidamente, poi sempre più autorevolmente, è stata invocata quale norma direttamente applicabile anche alla riforma costituzionale in esame.

LA NORMATIVA (ORDINARIA) DI ATTUAZIONE

Il Parlamento è già impegnato nell'attuazione della riforma costituzionale, non solo attraverso disegni di legge specifici - come quello di attuazione dell'articolo 122 (A.S. 1094), in materia di ineleggibilità, incompatibilità e sistema elettorale delle regioni, cui si affiancherà tra breve quello di generale attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, già presentato al Senato (A.S. 1545) - ma anche nella corrente e normale attività legislativa.

In particolare, la 1^a Commissione permanente è stata investita, con decisione della Giunta del Regolamento del 23 ottobre 2001, di una delicata e importante funzione di valutazione di compatibilità dell'attività legislativa con il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Alla Commissione affari costituzionali è stato dunque conferito, in via sperimentale e transitoria, e in attesa dell'integrazione della Commissione per le questioni regionali con i rappresentanti di regioni ed enti locali, il compito di esprimere pareri sui disegni di legge e sugli emendamenti presentati in Commissione, come pure in Assemblea, nonché sugli schemi di atti normativi del Governo sottoposti a parere parlamentare, al fine di valutarne la conformità al mutato assetto costituzionale della ripartizione delle competenze normative fra lo Stato e le regioni.

Numerosi sono stati i pareri che la Commissione ha espresso nell'esercizio di questa sua nuova attribuzione; tra questi si possono segnalare, a mero titolo di esempio, quelli sulla legge finanziaria, sul decreto-legge in materia di incendi boschivi (A.S. 1347), sul decreto-legge in materia di sicurezza del sistema elettrico nazionale (A.S. 1125), sul decreto-legge concernente la crisi dei settori zootecnico, della pesca e dell'agricoltura (A.S. 1064).

Lo sforzo che guida il lavoro della Commissione è quello di impedire, da un lato, momenti di stasi e incertezza nella definizione di discipline legislative, dall'altro di tutelare gli ambiti di autonomia e di competenza delle regioni e degli altri enti territoriali. Tale particolare attenzione trova espressione sia nei pareri di cui si è ora detto, che testimoniano della capillare e complessa attività di collaborazione tra la 1^a Commissione, le altre Commissioni permanenti e l'Assemblea, sia nella elaborazione di apposite norme che assicurino alle disposizioni di legge la compatibilità con il nuovo assetto costituzionale: una soluzione, ad esempio, è quella della loro qualificazione come norme suppletive e recessive, destinate ad essere rese inoperanti dall'esercizio della potestà legislativa da parte delle regioni, secondo i noti meccanismi della cosiddetta «cedevolezza delle norme». Disposizioni di questo genere sono state inserite, proprio su impulso della 1^a Commissione, nella legge comunitaria 2001 (legge 1° marzo 2002, n. 39) e vengono ora riproposte nel disegno di legge comunitaria 2002.

LA NORMATIVA (COSTITUZIONALE) DI CORREZIONE E DI COMPLETAMENTO

Contemporaneamente, è iniziato il processo per la correzione e il completamento della riforma. Il disegno di legge costituzionale sulla devoluzione (A.S. 1187) va considerato in questa prospettiva: non solo in funzione di una più ampia attribuzione di poteri alle regioni, ma anche di un chiarimento legislativo circa alcune materie di competenza legislativa «generale» regionale, in gran parte intersecate dalle elencazioni dei commi secondo e terzo dell'articolo 117. Il dibattito sulla devoluzione dovrà comportare, quindi, anche un approfondimento e una più meditata riflessione sul complessivo assetto delle competenze proprie dello Stato e delle regioni.

Ma l'innovazione recata dal citato disegno di legge non è solo sostanziale, nella definizione di nuovi ambiti di competenza regionale esclusiva, bensì anche procedurale: i più ampi poteri che esso prevede per le regioni sono attribuiti attraverso un meccanismo di «attivazione» delle competenze regionali, che sarà cura delle regioni stesse utilizzare (se e quando lo riterranno), in deroga ai canoni stabiliti dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione. Il disegno di legge prevede dunque, in questo caso, un intervento di integrazione dei meccanismi attualmente delineati dalla riforma costituzionale del 2001.

Va tuttavia ricordato che nella Commissione è emersa anche l'opinione di chi ritiene che il disegno di legge sulla devoluzione sia in contrasto con l'attuale formulazione del Titolo V, rappresentando una rottura del testo costituzionale, e di chi valuta tale disegno di legge come portatore, quanto meno, di ulteriori elementi di difficoltà istituzionale.

