

# Sessione Plenaria

## 20 giugno 1997

### RELAZIONI PROGRAMMATE

**Augusto Barbera**

*Università di Bologna.*

Innanzitutto desidero complimentarmi con il gruppo interregionale che sta producendo un lavoro così importante e significativo; lavoro che di volta in volta si va raffinando. Il problema della buona tecnica legislativa si pone per la legislazione regionale in maniera non meno acuta, per molti aspetti, di quanto non si ponga per la legislazione nazionale. Lo dico anche sulla base dell'esperienza che ho maturato nelle regioni agli inizi degli anni '70, prima come consulente legislativo e successivamente come consigliere regionale (qui in Emilia-Romagna). In primo luogo, bisogna rilevare che il fenomeno della cosiddetta "cementificazione legislativa", ossia dell'iperlegificazione, non si pone solamente in riferimento alla legislazione statale, ma anche ed in maniera ancora più accentuata, in riferimento a quelle regionali. Voi sapete che l'articolo 121, della Costituzione prevede che i regolamenti debbano essere approvati dal Consiglio Regionale. La conseguenza di questa discutibile disposizione è il venire meno dell'interesse da parte delle regioni ad approvare regolamenti. La procedura è la stessa; solo i controlli sono diversi (per le leggi il Commissario del Governo, vale a dire in pratica i Ministeri interessati; per i regolamenti la Commissione di controllo, ma pur sempre presieduta dal Commissario). Non c'è una competenza delle Giunte nell'approvazione dei regolamenti, corrispondente alla competenza del Governo e dei Ministeri nell'approvazione dei regolamenti governativi o ministeriali. Quindi, attraverso leggi regionali si approvano disposizioni che spesso sono di natura regolamentare. Ad accentuare questo fenomeno concorrerà, qualora non abbia già iniziato a farlo (non ho dati in materia), una poco convincente sentenza della Corte di Cassazione dello scorso anno, che ha introdotto la riserva di legge regionale per tutte le materie di competenza regionale, individuate dall'art. 117 della Costituzione (laddove detto articolo fa riferimento alla competenza regionale ad approvare "norme legislative"). Si trattava di un regolamento della Regione Emilia Romagna, in materia di caccia, approvato in assenza di una corrispondente norma legislativa.

È facile prevedere che, a seguito di questa pronuncia, il ricorso al regolamento, già poco praticato in precedenza, perché richiede comunque una delibera del Consiglio regionale, risulterà ulteriormente disincentivato. Inoltre, c'è un altro motivo che rende ancor più necessaria per la legislazione regionale un'opera di pulizia, di superamento di ambiguità lessicali, come pure l'adozione di tecniche di analisi testuale particolarmente curate: è il collegamento tra legge nazionale e legge regionale. Bisogna ricordare, infatti, che l'art. 17 della legge 281/70 consentì che si potesse svolgere l'attività legislativa regionale anche in assenza di leggi cornice. Fu una decisione "sciagurata", che sembrava favorevole alla rapida (dal 1972) attivazione della potestà legislativa regionale ma che invece ha finito per operare in maniera negativa su un duplice fronte: 1) ha fatto sì che, almeno, per tutti gli anni '70 il legislatore nazionale non avvertisse una spinta effettiva all'emanazione delle leggi cornice; 2) ha contribuito al degrado della legislazione di cornice, che in realtà è diventata una qualunque legge statale, abilitata ad intervenire anche nei dettagli, mentre la Costituzione prevede che essa possa contenere soltanto "principi fondamentali". Questa tendenza è stata poi assecondata dal negativo orientamento della Corte Costituzionale, che si è rifiutata di sindacare le leggi cornice sotto il profilo del loro contenuto, vale a dire di valutare se esso fosse analitico, oppure consistesse in principi fondamentali. Ciò ha finito per appiattire l'attività legislativa regionale a livello della legislazione di integrazione della legge statale e ha quindi declassato la competenza regionale di tipo "concorrente", a livello dell'ultima delle competenze previste dall'articolo 117 della Costituzione, quella di tipo "attuativo-integrativo".

C'è un ulteriore motivo che deve far riflettere, anche in riferimento a quanto dirò fra poco riferendo del testo che proprio ieri è stato approvato in Commissione Bicamerale sull'ordinamento regionale. Mi riferisco alla forte incidenza, nella legislazione regionale, delle leggi provvedimento, cioè di atti amministrativi veri e propri che vengono adottati in forma di legge. Si tratta di una prassi che non solo degrada l'attività normativa delle regioni a livello dell'attività amministrativa, ma fa anche venire meno

una garanzia per i cittadini (questo punto, a mio avviso, non è stato adeguatamente sottolineato negli ultimi anni). L'articolo 113 della Costituzione dice che "Contro gli atti della Pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giustizia ordinaria o amministrativa". Quando un provvedimento legislativo viene adottato nella forma della legge viene meno dunque un elemento di garanzia per il cittadino, tanto più che non esiste nel nostro ordinamento il ricorso diretto alla Corte Costituzionale per violazione dei diritti fondamentali, che in ogni caso sarebbe sempre limitato alla tutela dei diritti medesimi. E come sapete numerosissime sono le leggi provvedimento regionali.

In relazione a questi aspetti può venire un aiuto dal testo approvato ieri dalla Bicamerale? È appena da ricordare, intanto, che anche quel testo meriterebbe di essere sottoposto a un attento esame sotto il profilo di una buona tecnica di legislazione, poiché quelle che venivano chiamate nell'intervento precedente "ambiguità lessicali semantiche", abbondano, forse volutamente. Non mi scandalizzo per questo perché ho fatto parte di assemblee politiche e so che è necessario spesso, per raggiungere l'accordo, utilizzare "ambiguità lessicali semantiche". A volte dette ambiguità possono dare vita a "concetti giuridici indeterminati", adatti a favorire l'azione della Pubblica Amministrazione, e quella dei giudici, diffondendo di fatto il "potere normativo". Non si tratta quindi di scelte sempre negative. Ma non sempre è così; il testo approvato dalla Commissione, che dovrà poi iniziare l'*iter* nelle due Camere, per adesso genera solo confusione. Se formuliamo dei rilievi non lo facciamo con spirito disfattista ma soltanto per far sì che la discussione parlamentare possa tenere conto dei contributi che vengono dagli studiosi e dalle regioni.

Dopo un'accentuata enfasi sul tema del federalismo, da parte dei gruppi parlamentari che avevano dato vita alla "Bicamerale", il progetto ha finito per abbandonare ogni espressiva suggestione federalista. Ha invece deciso d'ispirarsi (almeno nelle intenzioni più che nell'effettiva articolazione delle soluzioni) al modello di "Stato regionale" costruito in Spagna.

Sappiamo che la distinzione fra "Stato federale" e "Stato regionale" non è poi così rilevante sul piano effettuale, potendosi avere Stati regionali (la Spagna per esempio) che riconoscono alle proprie Regioni maggiori poteri di quanto non ne lascino gli Stati federali ai propri Stati membri (per esempio l'Austria). Ma sappiamo anche che le diverse origini storiche dell'uno e dell'altro tipo di Stato hanno un peso da non sottovalutare. Poiché gli stati federali nascono dalla unificazione politica di Stati sovrani, appare comprensibile come gli unici Stati unitari recentemente divenuti federali abbiano rappresentato più un modo per dividersi meglio (ad esempio la Cecoslovacchia e, per molti aspetti lo stesso Belgio) che un modo per rafforzare le ragioni dell'unità di una comunità politica. Un'eventuale scelta federale di questo tipo, volta a "dissodare" più che a meglio "associare", difficilmente sarebbe stata compatibile con l'art. 5 della Costituzione che, con formula tratta dalla tradizione giacobina, proclama "la Repubblica una e indivisibile". Tale scelta è in ogni modo sottratta dalla legge costituzionale n. 1 del 1997 dall'ambito di competenza della Commissione Bicamerale.

È significativo al riguardo seguire questa sequenza: a) il Costituente italiano del 1948 si era espressamente ispirato, per quanto concerne l'ordinamento regionale, al modello elaborato dalla Costituzione della sfortunata Repubblica spagnola del 1931 (il primo modello di Stato regionale), travolta dal regime franchista; b) dopo la caduta del regime franchista, il Costituente spagnolo del 1978 ha voluto ispirarsi al modello italiano del 1948, l'unico modello di "Stato regionale" allora vigente; c) dopo il mancato successo del regionalismo italiano i "bicameralisti" dicono ora di volersi ispirare al modello spagnolo. Ma il circolo virtuoso fra Italia e Spagna rischia di spezzarsi.

Infatti, partiti da un testo del relatore D'Onofrio particolarmente ardito (fino a prevedere un "federalismo contrattato" di tipo premoderno basato su 20 leggi costituzionali statutarie) la Commissione lo ha talmente emendato da fare compiere alle Regioni, in vari punti del sistema, un passo indietro rispetto al vigente Titolo V della Costituzione. Dell'ordinamento spagnolo è in sostanza rimasta soltanto l'assunzione graduale delle funzioni da parte delle Regioni (come previsto dalla III disposizione transitoria).

Gli unici due punti di effettivo progresso rispetto al testo vigente sono rappresentati a) dall'eliminazione di ogni controllo statale preventivo sugli atti delle Regioni (ma anche dei controlli regionali sugli enti locali); b) dalla attribuzione alle Regioni del potere di "provvedere direttamente alla attuazione ed esecuzione del diritto comunitario".

È di rilievo, sotto questo profilo, quanto previsto dal testo: lo stato può adire la Corte costituzionale

quando ritenga che una legge ecceda la competenza di una Regione, entro sessanta giorni dalla pubblicazione, mentre per l'art. 127 della vigente costituzione il ricorso del Governo alla Corte impedisce l'entrata in vigore della legge.

Per i motivi che preciserò non considero, invece, un effettivo passo in avanti l'ampliamento dell'autonomia statutaria.

Spieghiamo perché, sugli altri versanti, si opera un passo indietro. Coglieremmo una parte di verità se ci limitassimo a sottolineare che non è prevalsa una netta volontà riformatrice. A determinare tale arretramento ha contribuito una impostazione iniziale che ha distorto il processo decisionale della "Bicamerale". Si era infatti partiti dal proposito di muoversi lungo le linee di un "federalismo competitivo" ritenendo superate le ragioni che dal "New Deal" di Roosevelt e dall'affermarsi dello "Stato sociale" avevano portato all'affermazione dei moduli del "federalismo cooperativo". Non mi pare opportuno in questa sede contestare la bontà di tale impostazione, che risponde a determinate scelte politiche (che sono state parte, come è noto, della "Reaganomics"). Mi limito a rilevare che tale soluzione non ha retto per quanto riguarda la delimitazione del sistema delle competenze statali e regionali e ha avuto come unico effetto quello di escludere la presenza delle Regioni da una delle due Camere.

Partiamo dal sistema delle competenze. Il punto di maggior novità è rappresentato dalla inversione dell'ordine delle competenze, secondo il modello che era stato proposto dal sottoscritto nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, nella XI legislatura, e fatto proprio dalla Commissione De Mita-Iotti. In conformità a tale principio, di chiara ispirazione federale, tutte le competenze spettano alle Regioni tranne le funzioni espressamente riservate alla competenza dello Stato centrale. Tale novità è tuttavia indebolita da due fattori. L'elenco delle materie riservate allo Stato è divenuto talmente ampio - questo è il primo punto - da vanificare in più di un caso la lettura estensiva che del catalogo dell'art. 117 della Costituzione era stata operata dal D.P.R. 27 luglio 1977, n. 616; nonché la lettura ancor più estensiva che potrebbe essere prevista in attuazione della n. 59 del 1997 (c.d. "legge Bassanini"). Si pensi per esempio la materia della "tutela dell'ambiente" riservata allo Stato dal testo della "Bicamerale". Di questo i bicameralisti si sono resi conto tanto da disporre nella IV disposizione transitoria che "resta ferma l'attribuzione ai Comuni, alle Province, alle Regioni delle funzioni amministrative statali già ad essi conferite o in corso di conferimento sulla base delle leggi vigenti" ma lasciando esposta la funzione legislativa al possibile passo indietro.

Una lettura del testo mette in evidenza che non solo le Regioni vengono escluse dalle politiche ambientali, ma sono limitate nell'impostazione delle politiche sociali, escluse da incisivi interventi nei settori dello sviluppo economico, tagliate fuori dall'ordinamento degli enti locali (hanno solo la possibilità di creare nuove Province). Le Regioni, in breve, rischiano di continuare a portare avanti una legislazione di tipo interstiziale, autoreferenziale e prevalentemente attuativa.

E veniamo ad un secondo punto. Come dicevo prima, l'art. 117 della Costituzione prevede che la potestà legislativa regionale possa svolgersi entro il limite dei "principi fondamentali previsti dalle leggi dello Stato" (oltre che entro i classici limiti costituzionali, territoriali ecc.). Sulla base della citata concezione "duale" si è voluto superare il limite delle leggi cornice e con esso il concetto stesso di competenza concorrente". Ma tale limite, cacciato dalla porta entra dalla finestra in quanto il catalogo delle competenze statali è infarcito di frequenti riferimenti alla riserva allo Stato di "discipline generali", "norme generali", "determinazione di livelli minimi" ecc.

Ma v'è di più; il vigente art. 127 della Costituzione prevede che "l'interesse nazionale" rappresenti non un presupposto di legittimità ma un limite di merito, che può essere di volta in volta attivato dal Parlamento in caso di conflitto d'interessi. Il testo approvato dalla "Bicamerale" prevede invece che spetterà allo Stato "la potestà legislativa per la tutela di preminenti e imprescindibili interessi nazionali". Ma quale legge non pretenderà d'essere volta a tale scopo?

In breve: si è sostituito il puntuale limite dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" con il limite rappresentato a) dal richiamo di leggi a contenuto generale; b) da generici interessi nazionali, più adatti per un controllo di merito, e che comunque trasferiscono di fatto la "Kompetenz-Kompetenz" (vale a dire la competenza a fissare la competenza delle Regioni) dal legislatore costituzionale al legislatore ordinario.

Sotto questo profilo era più congrua la strada indicata dalla Commissione Bozzi, che almeno cercava di "tipizzare" le leggi cornice (da approvare con procedimento rafforzato e derogabili solo mediante

abrogazione o deroga espressa).

Sempre lo stesso testo, inoltre, prevede che spetta allo Stato la potestà legislativa "per assicurare il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico posti a fondamento della potestà legislativa ad esso attribuita dal presente articolo e dalle altre disposizioni della Costituzione". Non era necessario fare riferimento a tale potere. Ogni Stato, anche a federalismo forte, prevede gli "implied powers", teorizzati per la prima volta da Alexander Hamilton nel 1791 (a proposito della costituzione di una Banca federale) e che, dopo la sentenza del giudice Marshall nel caso *MC Culloch v. Maryland*, sono ormai ampiamente accettati dalla Corte Suprema degli Stati Uniti. Ma mentre negli Stati federali tale principio serve a rafforzare lo Stato centrale, in uno Stato unitario che vuole decentrarsi esso porta inevitabilmente ad indebolire i governi regionali e ridimensionare il principio dell'inversione delle competenze. Il riferimento a tali limiti, in realtà, era inevitabile. Si tratta di riferimenti a concetti elastici, a concetti "giuridici indeterminati", che sono conosciuti anche da ordinamenti spiccatamente federali, o che comunque rientrano nella logica di funzionamento di Stati federali che da tempo hanno abbandonato impostazioni "duali". Per esempio l'art. 72 della costituzione tedesca fa riferimento, sia pure per la legislazione concorrente, a clausole generali come "interesse della collettività", "unità giuridica", "unità economica". Ma in questa ed altre Costituzioni - ecco il problema - le entità federate sono presenti nel Parlamento o comunque associate ad esso. E di tale presenza in Parlamento si alimenta il "federalismo cooperativo", che trova sedi di collaborazione proprio nelle seconde Camere, nelle quali siedono rappresentanze o degli Stati federati o delle Regioni (o comunque elette secondo criteri di rappresentanza territoriale).

La impostazione "dualistico-competitiva" (accompagnata, come dicono le cronache, dalle resistenze dei membri del Senato) ha invece finito per tenere fuori le Regioni, come accennavo, dall'organo legislativo cui spetta definire detti interessi nazionali o rinvenire i "poteri impliciti". La Commissione ha infatti respinto la costituzione di una Camera delle Regioni (comunque strutturata sia nella forma del Bundesrat che in quella mista del Senato spagnolo che in altre forme ancora) e una "Commissione delle autonomie territoriali".

Tale Commissione (definita nelle polemiche giornalistiche "una terza Camera" o una "cameretta") è presieduta da un senatore ed è formata per un terzo da senatori, per un terzo da presidenti delle Regioni (e delle Province autonome), per un terzo da rappresentanti dei Comuni e delle Province con il compito d'esprimere pareri su tutti gli atti e deliberazioni parlamentari concernenti gli affari regionali e le autonomie territoriali.

In materia di finanza regionale e locale, o di istituzione e disciplina dei fondi perequativi, la Commissione agisce in sede deliberante, salvo il richiamo in Aula di un terzo dei senatori. E fermo restando ovviamente che anche in questa materia spetta alla Camera dei deputati deliberare in via definitiva. Non solo in queste materie il procedimento diviene particolarmente complesso ma la funzione della Commissione è di fatto svuotata perché sottoposta al possibile "appello" della componente senatoriale (che potrà fare valere il proprio voto in una duplice sede, in Commissione e nell'Aula del Senato). La presenza dei rappresentanti degli enti locali in tale commissione; l'attribuzione generale delle funzioni amministrative ai Comuni (salvo quelle espressamente attribuite dalla legge ai livelli superiori di governo: ma quale legge? Statale o regionale?); la mancata attribuzione alle Regioni della competenza sull'ordinamento degli enti locali se appaiono ispirate dal proposito di contenere forme di "neocentralismo regionale" o di dare concretezza ad un generico principio di sussidiarietà, in realtà finiscono per indebolire le Regioni e allontanare definitivamente ogni idea di struttura federale (se per federalismo s'intende quello che normalmente s'intende negli altri paesi e non l'assai confuso "federalismo municipale", agitato nel dibattito in Commissione).

La distinzione, in particolare, fra attività legislativa, da assicurare alle Regioni, e attività amministrativa (compresa secondo l'art. 56 anche quella regolamentare), da attribuire agli enti locali raccoglie un'istanza largamente condivisa nel dibattito politico ma appare agli occhi del giurista assai discutibile potendo spesso l'attività amministrativa esprimersi nella forma delle leggi-provvedimento e potendo l'attività normativa essere meglio collocata, in tanti casi, in atti amministrativi o regolamentari di competenza comunale. Come avvertivo prima le leggi provvedimento sarebbero destinate a incrementarsi. È in ogni modo discutibile questo "federalismo di esecuzione" imperniato sui Comuni e le Province che rischia di indebolire la capacità di amministrazione delle Regioni (ancor più se il riferimento alla legge che può espressamente riservare alle Regioni talune competenze venisse inteso come riferito alla sola legge

statale).

Si è riflesso nei lavori della "Bicamerale" il clima di diffidenza fra Regioni e Comuni. Le prime hanno fatto poco per associare i Comuni al governo dell'intera comunità regionale. I secondi hanno cercato garanzie contro le Regioni nel potere centrale. È rimasta inascoltata la posizione di chi invece riteneva necessario puntare a un processo costituente interno ad ogni Regione, cui avrebbero potuto essere chiamati come coprotagonisti i Comuni, volto a definire l'assetto stesso delle Regioni (per esempio attraverso forme di inserimento dei Comuni nei processi decisionali dei Consigli regionali).

Nella parte relativa alla finanza regionale s'intuiscono possibili sviluppi nel senso del c.d. federalismo fiscale (con il riferimento alla "minore capacità fiscale" e la previsione di un fondo perequativo) ma le necessariamente generiche disposizioni del testo non tracciano percorsi sicuri in questa direzione. Sotto questo profilo non sono presenti forti elementi di novità rispetto al vigente art. 119 della Costituzione, eccezion fatta per la opportuna copertura costituzionale assicurata all'autonomia impositiva degli enti locali. Non si è voluto (o potuto tenuto conto dell'indebitamento italiano) fissare in Costituzione, come nella Germania federale, tipo o quota di tributi da riservare alle Regioni. Le citate tendenze municipaliste hanno portato inoltre a respingere la proposta di affidare alle Regioni il riequilibrio delle entrate fra gli enti locali all'interno di ciascuna regione.

La "Bicamerale" ha previsto infine che le Regioni possano darsi un sistema elettorale e una forma di governo diversa da quella nazionale. La maggioranza richiesta per la riforma della legge elettorale (superiore a quella richiesta per le modi fide statutarie) è tale (2/3 dei consiglieri regionali) da rendere difficile il raggiungimento di tale obiettivo. In apparenza siamo di fronte al riconoscimento di una robusta autonomia. Ma l'apparenza inganna perché l'esperienza delle Regioni a Statuto speciale, che hanno da tempo la possibilità di darsi una propria legge elettorale (peraltro senza la previsione di maggioranze qualificate), dimostra che si tratta di una competenza che ha finito per lasciare indietro le Regioni rispetto al rinnovamento del sistema politico e di governo che ha attraversato sia il livello nazionale e sia, ancor più, il livello comunale dopo l'elezione diretta dei sindaci.

Strette fra i Comuni rafforzati dalla elezione diretta dei Sindaci e da un potere centrale basato sull'elezione diretta del Capo dello Stato le Regioni rischiano di soffocare in un lungo ed estenuante dibattito sulla propria forma di governo.

D'altro canto è vero che, per riflesso degli antichi *jura maiestatis*, i singoli stati federati in U.S.A, o i Länder in Germania, hanno la possibilità di darsi una diversa forma di governo e una diversa legge elettorale. Ma se andiamo a vedere la dinamica storica di quei Paesi, troviamo che tutti gli stati membri si sono dati la stessa forma di governo e la stessa legge elettorale. Tutti gli "States" hanno la medesima forma di governo. Tutti i Länder (salvo la Baviera che invece del doppio voto ne ha uno) hanno la medesima legge elettorale. Quale unità politica potrebbe mantenere un Paese in cui si vota per il Parlamento nazionale con il sistema maggioritario, e per la Regione Lombardia con il sistema proporzionale? Un sistema politico, in quanto espressione dell'unità di uno Stato, non può che essere unitario. Anche uno Stato federale è uno Stato che aspira, mediante il "foedus", all'unità politica. Lasciare allo stato brado la delicata organizzazione del sistema politico regionale significa rendere un omaggio solo formale al federalismo e svuotarlo nella sostanza.

Non è un quadro confortante. Secondo il mio punto di vista, l'innovazione seria da apportare all'attuale quadro costituzionale avrebbe dovuto essere rappresentata dalla presenza delle regioni nel Parlamento. Perché le leggi cornice sono diventate leggi analitiche, che non lasciano spazio alle regioni e l'interesse nazionale è diventato un presupposto di legittimità? Tutto ciò è accaduto perché il Parlamento (e la Corte costituzionale) hanno espresso una cultura di tipo centralistico. Per essere più chiaro: per quale motivo le Commissioni Agricoltura di Camera e Senato, che hanno potere legislativo deliberante (l'Italia, poi copiata dalla Spagna, è l'unico paese al mondo ad avere nel proprio ordinamento tale istituto, ereditato dalla Camera dei Fasci e delle Corporazioni) avrebbero dovuto lasciare spazio al legislatore regionale? Se ci sono da disciplinare importanti settori dell'agricoltura, se ci sono da mediare delicati interessi, le Commissioni parlamentari vogliono essere protagoniste, in rapporto diretto con un sempre vegeto Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste e pressanti organizzazioni agricole di livello nazionale (agricoltori, coltivatori diretti, allevatori, ecc.). Per quale motivo le Commissioni parlamentari dovrebbero lasciare alle regioni la possibilità di legiferare, limitandosi solo a stabilire principi fondamentali? In queste condizioni, con Regioni politicamente deboli ed escluse dal circuito legislativo nazionale, l'inestricabile aggrovigliarsi della legislazione statale e della legislazione regionale è destinato

a riprodursi. Grazie.