

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

**INDAGINE CONOSCITIVA PER L'ISTRUTTORIA LEGISLATIVA NELL'AMBITO
DELL'ESAME IN SEDE REFERENTE DEI DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE DI
REVISIONE DEL TITOLO I E DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE,
NONCHÉ DELLA DISPOSIZIONE RIGUARDANTE IL CNEL**

151a seduta (pomeridiana): martedì 13 maggio 2014

Audizione del Professor Falcon, ordinario di diritto amministrativo nella facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento.

Signor Presidente, so che questa mattina avete avuto audizioni vivaci, il mio intervento lo sarà di meno.

I miei titoli, per essere oggi qui presente e per i quali il Senato mi ha rivolto questo cortese invito, sono dovuti al fatto che da decenni mi occupo di diritto regionale e credo di essere, a oggi, la persona che, come avvocato, ha discusso più casi davanti alla Corte costituzionale, soprattutto nel campo del contenzioso Stato-Regioni.

Il messaggio fondamentale che vorrei dare è che dei due lati di questa medaglia - la riforma del bicameralismo e quella del Titolo V - ciò su cui il Senato (il Parlamento in generale) ha più da dire è certamente la riforma del bicameralismo. Questo perché, nel loro significato, le norme che ripartiscono i compiti tra lo Stato e le Regioni sono poco decisive, nel senso che sono poi sottoposte all'interpretazione, alla prassi applicativa.

In realtà, la grandissima parte di ciò che il disegno di legge governativo si propone di fare è stato già fatto, poiché la giurisprudenza costituzionale ha già ampiamente sistemato razionalizzandoli i rapporti di competenza tra Stato e Regioni. È evidente, infatti, che il risultato del riparto di competenze non è determinato solo dalle regole di riparto, ma anche da altri elementi, quali la distribuzione delle risorse, la struttura delle istituzioni, il contenuto della legislazione statale ordinaria.

Certamente potrete modificare le parole che ripartiscono i compiti tra Stato e Regioni - qualche volta chiarendole, qualche altra volta (lo dirò nel mio giudizio per quanto riguarda il progetto in discussione) peggiorando la situazione - ma, in definitiva, la razionalizzazione di questo aspetto potrà sempre avvenire in sede applicativa. La Corte costituzionale può farlo e lo ha fatto. Quello che la Corte costituzionale non poteva e non potrà mai fare è determinare l'assetto organizzativo delle istituzioni, ed è qui che, invece, può agire la politica. Per questa ragione dico che dei due aspetti della riforma in discussione, quello che veramente conta è la riforma del bicameralismo. È chiaro però che, se si tocca il Titolo V, tanto vale cercare di farlo bene; al riguardo c'è molto da dire ma, certamente, ciò che segnerà un impatto reale, se si realizzerà, sarà la riforma del bicameralismo.

Dal punto di vista di chi, come me, si occupa di Regioni da tanto tempo, la riforma del bicameralismo significa semplicemente portare l'assetto bicamerale della Repubblica a quello che

tendenzialmente doveva essere sin dall'inizio della Costituzione e che certamente sarebbe stato necessario nella logica della riforma del 2001.

L'articolo 114 della Costituzione afferma che lo Stato e gli enti territoriali sono gli enti costitutivi della Repubblica. È ovvio, dunque, che l'insieme degli enti costitutivi della Repubblica debba partecipare ai processi decisionali centrali. Non occorre che vi dica qual è la logica nella quale mi colloco e che non è tanto quella che il Senato vada riformato perché è disfunzionale il processo bicamerale (il che peraltro è vero).

L'aspetto positivo è dare compimento alla logica degli articoli 5 e 114 della Costituzione, e cioè che il nuovo Senato - se ci sarà - dovrà essere visto come il momento in cui le istituzioni territoriali partecipano ai processi decisionali centrali. Dal mio punto di vista, la vera riforma del Titolo V è il compimento della presenza delle Regioni e degli enti territoriali della Repubblica al centro. E l'unico modo per trovare un accordo sul riparto dei compiti, al di là dell'astrattezza con cui la Costituzione li definirà sempre, è quello di una forma di collaborazione tra la rappresentanza politica, che si esprime nella Camera dei deputati, e la rappresentanza, dal mio punto di vista, delle istituzioni territoriali, chiamate ad esprimersi nel Senato.

Chiaramente già questo comporta un'opzione circa la composizione del Senato: la non diretta elettività o meglio la parziale non diretta elettività. Infatti, quando si dice, come prevede il disegno di legge (che pure su questo punto ha tanti difetti: è evidente che non ci può essere uguale rappresentanza della Val d'Aosta e della Lombardia; ma questo è facile da correggere), che i Presidenti delle Giunte regionali fanno parte del Senato, in realtà ciò significa che i cittadini saranno chiamati a eleggere il senatore. In altri termini, quando andremo a votare per il presidente della Giunta regionale sapremo che stiamo votando anche uno dei senatori della Repubblica. Tutto è discutibile, ma non ho certo bisogno di fare delle lezioni in questa sede.

Sappiamo tutti che il modello del Bundesrat ha i suoi pregi, ma che molto spesso viene ritenuto inadatto alla situazione italiana, perché c'è la grande tradizione dei Comuni. Di qui l'integrazione della rappresentanza con quella delle istituzioni comunali, che può avere una sua logica. Tuttavia, credo che nel progetto di riforma ciò che bisogna davvero cercare di evitare è che la composizione del Senato sia tale da favorire o consentire le aggregazioni su base politica. Infatti, se tutti i membri di un partito, a prescindere dal luogo in cui sono eletti, si mettono d'accordo e votano nello stesso modo, il risultato finale non è altro che la riproduzione della Camera dei deputati, ovvero una logica politica che presiede al riparto dei voti. Tutti sappiamo che il Bundesrat in certe grandi occasioni, su alcune grandi questioni, si schiera politicamente, però è un'eccezione.

A mio giudizio, dobbiamo cercare di arrivare a una composizione del Senato che favorisca l'aggregazione su base di rappresentanza delle istituzioni territoriali. In riferimento ai rappresentanti dei Comuni, ad esempio, non ragionerei nel senso di una grande assemblea dei Comuni che ne voti tre, due della maggioranza e uno dell'opposizione. Preferirei piuttosto vedere un rappresentante per i Comuni piccoli (quelli di montagna, ad esempio), uno per i Comuni medi e uno o più rappresentanti per i Comuni maggiori, in maniera tale che in questa rappresentanza vi sia una logica territoriale. Naturalmente sul Senato si potrebbero dire molte altre cose, ma mi rendo conto che il tempo non lo consente e vorrei aggiungere qualcosa sul Titolo V.

Guardo alla riforma del Titolo V in una logica complessivamente molto diversa dalla logica che ha ispirato il progetto e che è semplicemente quella di riportare allo Stato alcune materie che, per il 90 per cento (forse di più), sono già riportate allo Stato. Se dovessimo dire qual è il principio cardine che regola oggi i rapporti di competenza tra Stato e Regioni, secondo la giurisprudenza costituzionale, non andremmo lontano dal vero affermando che lo Stato può fare quello che vuole,

purché sia realmente necessario farlo. La teoria dell'assunzione in sussidiarietà in fondo vuol dire questo. Questa teoria è in vigore fin dal 2003 ed è quella che, nel testo della riforma, viene chiamata clausola di supremazia, come fosse una grande innovazione.

Dal mio punto di vista, sarebbe molto utile una riflessione che partisse anche da questo dato, posto che il vero problema non è riportare poteri allo Stato, perché questi ci sono tutti. Il problema, piuttosto, è consentire alle Regioni di fare buone leggi. Fare oggi una buona legge regionale è quasi impossibile perché è difficile che essa non impatti nella tutela della concorrenza. Se ci pensate, la tutela della concorrenza ha totalmente mangiato il commercio: gli orari dei negozi sono tutela della concorrenza e non esistono più; le condizioni di rilascio delle licenze di commercio sono tutela della concorrenza e non esistono più. È impossibile fare una legge regionale che non impatti in una di queste materie. Paradossalmente vengono impugnate e annullate dalla Corte costituzionale sia le peggiori che le migliori leggi regionali, comprese quelle che hanno un impatto significativo.

Vi è una soluzione, ad esempio, che nel progetto governativo non è stata minimamente presa in considerazione; mi riferisco all'aggiunta all'articolo 117, primo comma, di una clausola finalistica che potrebbe suonare all'incirca così: "la potestà legislativa, conferita allo Stato e alle Regioni nelle singole materie, comprende i poteri connessi e strumentali necessari al conseguimento delle finalità per le quali essa è assegnata." Non facciamone solo una questione di nome, ma cerchiamo di capire qual è il senso del conferimento di una potestà legislativa.

Pensate a quella che un tempo era la potestà legislativa delle Regioni, riconosciuta dal Titolo V prima della riforma del 2001, in materia di lavori pubblici. I lavori pubblici si fanno per avere l'opera pubblica. La disciplina regionale dei lavori pubblici partiva dalla decisione di fare l'opera e arrivava al collaudo e all'opera eseguita. Oggi, tolta tra l'altro la materia alla competenza regionale, i lavori pubblici sono scomparsi. La Corte costituzionale ha detto che non è una vera materia, perché tutto quello che viene prima dell'aggiudicazione fa parte della tutela della concorrenza e tutto quello che viene dopo fa parte dell'ordinamento civile. È un paradosso, ma è così.

Nella mia relazione ho annotato dei brevi commenti, materia per materia, che onestamente credo di non fare a tempo ad illustrarvi nella loro globalità. In primo luogo, mi ha meravigliato, in questa volontà di riportare le materie allo Stato, la presenza di una carenza enorme. Se leggete l'elenco delle materie di esclusiva potestà statale non trovate niente che riguardi l'industria e l'agricoltura, non trovate cioè nulla che riguardi l'economia. Verrebbe da dire che questa è una cosa orribile. Come mai non ci si è pensato? Affiderei volentieri allo Stato - seppur ritenuto un difensore delle Regioni perché lo sono nel mio ruolo professionale - le scelte strategiche in materia di sviluppo economico. Ma anche questo non è necessario (quindi questa lacuna enorme, in fondo, non conta) perché già con la sentenza n. 14 del 2004 la Corte ha detto che la tutela della concorrenza comprende tutto. Qualunque intervento macroeconomico - così ha detto la Corte - è incluso nella materia «tutela della concorrenza». Questo naturalmente ha dilatato enormemente i confini di questa materia, al di là del significato letterale. Preferirei che vi fosse nell'articolo 117 della Costituzione una sensata attribuzione di competenze allo Stato nei grandi settori dell'economia e nelle scelte strategiche, senza che la tutela della concorrenza debba fare impropriamente le veci.

Mi sembra invece che la riforma peggiori notevolmente la situazione sull'ordinamento degli enti locali, perché il testo proposto dal Governo riporta allo Stato non solo la legislazione elettorale e le funzioni fondamentali, come era in precedenza, ma praticamente l'intero ordinamento. A mio sommo avviso, la riforma va nella direzione opposta a quello che dovrebbe essere. Almeno dal punto di vista del Nord del Paese, dove lavoro, l'esperienza delle Regioni a Statuto speciale dimostra come la via da perseguire sia l'opposta e che bisogna riportare il più possibile gli enti

locali nell'ambito delle potestà regionali, perché diverse sono le situazioni e le realtà. È impossibile anche semplicemente dire quale sia la soglia elettorale tra un tipo di elezione e l'altro: lo Stato ne fissa alcune, la Provincia di Trento ne ha fissate altre, la Provincia di Bolzano un'altra ancora. Questo non è logico. A mio parere, la riforma non dovrebbe riportare tutto alla competenza esclusiva dello Stato, ma assegnare piuttosto allo Stato una funzione di fissazione dei livelli minimi di unità, certamente non attribuire ad esso il compito di disciplinare la materia in luogo delle Regioni, alle quali invece questa andrebbe maggiormente assegnata.

Un altro punto fondamentale che vorrei segnalarvi è che va contrastata la scomparsa dell'elenco delle materie regionali. So che il tema della potestà legislativa concorrente è discusso; dal mio punto di vista, la scomparsa della potestà legislativa concorrente non è un problema per una ragione ovvia. In realtà, le potestà legislative regionali sono tutte concorrenti, perché concorrono con tutte le potestà statali, comprese quelle trasversali (la tutela della concorrenza, i livelli di prestazioni). Quindi, non vi è alcun problema sulla scelta di non chiamare più una materia «concorrente»; il vero problema nasce quando eliminiamo l'elenco.

Qualcuno dice che bisogna superare il riparto per materia. Il progetto che abbiamo di fronte, però, è fondato sul riparto per materia perché c'è un elenco - che diventa sempre più lungo - di materie statali. Deve esserci un altro elenco, un lungo elenco di materie regionali, perché l'esperienza ha mostrato (prima vi citavo il commercio e i lavori pubblici) che le materie che non hanno menzione costituzionale tendono a scomparire, tendono a evaporare. Pertanto, dire che le Regioni hanno la competenza residuale per materie, che, alla fine, non si sa come identificare, rischia di portare a una compressione della potestà legislativa regionale.

Vorrei toccare un ultimo punto, perché mi sembra un altro difetto del progetto che non è impossibile migliorare: la disciplina dei poteri regolamentari. Il progetto dice che ogni Stato e Regione (e poi anche i Comuni) adottano dei regolamenti nelle materie per le quali sono competenti. Questa viene presentata come una grande novità ma, in realtà, è quello che prevede ora la Costituzione ed è la norma che ha creato i problemi. Il vero problema del potere regolamentare sta nel fatto che le materie statali si dividono, in realtà, in due categorie molto diverse. Innanzi tutto vi sono le vere materie statali; prendiamo ad esempio l'ordinamento della Difesa: lo Stato fa le sue leggi e i suoi regolamenti, le Regioni non hanno alcuna competenza e non vi sono problemi. Se consideriamo invece i livelli essenziali delle prestazioni, una legge in tale materia si rivolge essenzialmente alle Regioni, che devono poi erogarle. Se una materia statale è tale per cui in realtà la sua attuazione è riservata alle Regioni, non ha senso dire che lo Stato emana i Regolamenti. Pensate che si possano disciplinare i livelli delle prestazioni, che comportano tra l'altro una spesa, senza mettersi d'accordo con chi deve erogarle, in base ai fondi di cui dispone?

Il problema dei Regolamenti sta semplicemente nel prevedere che nelle materie in cui, in realtà, vi è sovrapposizione di competenza (in molti casi quella statale consiste nel dire alle Regioni cosa devono fare) il potere regolamentare va esercitato d'intesa. Se vi sarà il Senato delle autonomie che molti - compreso me - auspicano certamente l'intesa in quella sede sarà il luogo migliore per determinare il contenuto di tali Regolamenti.

In conclusione, a mio giudizio, ci sarebbe da lavorare anche nell'ambito del procedimento legislativo. Per esempio, le occasioni in cui chiedere il consenso del Senato delle autonomie dovrebbero essere maggiori e più numerose, ma sempre ben individuate. Il timore che ha ispirato questa proposta, che in sé è condivisibile, è che tutto non diventi occasione di discussione. Occorre, invece, individuare casi puntuali, in cui richiedere tale consenso. Uno tra tutti è quello delle leggi in materia di livelli essenziali delle prestazioni; ma, a mio giudizio, lo sono anche le leggi sulle grandi

infrastrutture, perché riguardano scelte che investono il territorio. Come si fa a compiere scelte che riguardano il territorio senza il consenso della Regione che lo rappresenta o almeno di quello di un insieme di Regioni, che magari superi l'opinione contraria di una singola Regione, ma alla luce di una discussione approfondita?

Non entro nel dettaglio perché ci porterebbe via decisamente tanto tempo e ne porterei via troppo ai colleghi, ma volevo dare quest'indicazione che, a mio avviso, ha una certa importanza.