

Le intese per l'attuazione dell'art. 116

di Franco Pizzetti*
(10 dicembre 2001)

La problematica relativa alle intese e all'attuazione stessa dell'art.116 Cost. appare particolarmente complessa e ricca di possibili implicazioni, forse più di quanto sinora sia apparso.

Sul piano procedurale, innanzitutto: è piuttosto diffusa la convinzione che non via sia alcuno spazio per interventi legislativi finalizzati a disciplinare le procedure relative a come (e da chi) questa intese possano essere avviate, condotte e definite prima della presentazione alle Camere per la approvazione con legge (e a maggioranza assoluta). Chi sostiene questa tesi argomenta col fatto che trattandosi di procedura negoziale e di carattere concertativo sarebbe del tutto contraddittorio ipotizzare una legge che ne disciplinasse anche in parte il procedimento. Non solo: a sostegno di questa tesi è facile anche osservare che, mancando una esplicita previsione costituzionale in ordine all'emanazione di una legge statale in materia (previsione che esiste invece rispetto ad altre innovazioni introdotte in altre disposizioni), l'eventuale legge che pretendesse di disciplinare in tutto o in parte le procedure da adottare per le intese potrebbe essere considerata priva di base costituzionale che ne fondi e legittimi la competenza.

A queste obiezioni, tutt'altro che irrilevanti o trascurabili, si può replicare tuttavia che è difficile dubitare del fatto che le Regioni possano (e forse debbano) definire, nei propri Statuti o con il rinvio a ulteriori leggi regionali, perlomeno i seguenti profili: a) quali siano i soggetti legittimati ad avviare tali procedure in nome e per conto della Regione esercitando il diritto di iniziativa a questa riservato dall'art.116 Cost.; b) secondo quali regole interne alla Regione stessa debbano essere disciplinati gli eventuali rapporti fra gli organi regionali nell'ambito di questo procedimento, specificamente per quanto riguarda la fase iniziale della presentazione della proposta e la fase finale della conclusione dell'intesa. Analogamente appare difficile negare davvero che lo Stato non possa (e forse debba) regolare con propria legge chi, come e con quali procedure rispetto agli altri organi dello Stato, possa avviare, condurre ed eventualmente stipulare in nome e per conto dello Stato le intese medesime. Per quanto riguarda poi l'osservazione relativa alla mancanza di una legittimazione costituzionale del legislatore statale a intervenire in questa materia, si può rispondere che una legge di tal genere potrebbe trovare una facile legittimazione costituzionale in punto di competenza del legislatore statale sulla base del principio, ovviamente applicabile anche in questa ipotesi, secondo il quale un organo o un ente (in questo caso lo stesso Stato) titolare di una funzione (in questo caso la partecipazione come parte alla stipulazione dell'intesa) può sempre disciplinare le modalità di esercizio della funzione ad esso attribuita in quanto non già disciplinata dalla norma di rango superiore.

Inoltre merita osservare che la stessa norma costituzionale contiene almeno una previsione che rende di oggettiva rilevanza costituzionale la opportunità (ma si potrebbe dire la necessità) di una normativa di carattere procedurale. Ci si riferisce alla parte dell' art. 116 secondo la quale, dopo l'esercizio del diritto di iniziativa da parte delle Regioni ma prima della conclusione del procedimento, devono comunque essere sentiti gli "enti locali". Ovviamente la questione che si pone è quali siano gli enti locali da sentire e secondo quali procedure, decise e stabilite da chi.

Nessuno di questi tre interrogativi è marginale. Non lo è la definizione di quali siano gli enti locali che devono essere sentiti, anche perché non poche delle competenze oggetto di possibili intese possono coinvolgere direttamente soggetti ed enti operanti localmente ma non riconducibili alle categorie indicate nell'art. 114 Cost. Si pensi, solo per fare un esempio, alle istituzioni scolastiche nell'ambito delle competenze relative alle norme generali sull'istruzione e in genere alle materie oggetto di materia concorrente che incidono comunque sui settori di loro immediato interesse istituzionale. La medesima cosa si può dire per le Camere di commercio, enti locali anch'esse e sicuramente per le loro funzioni e competenze interessate a molti dei settori che possono essere oggetto di intese. Non è affatto indifferente decidere se tali istituzioni e tali enti debbano (o possano) essere sentite, e in quali ambiti, e secondo quali modalità.

Più in generale, un problema analogo si può presentare per gli stessi enti territoriali. Anche qui si può porre la questione se essi debbano essere solo quelli previsti dall'art.114 Cost. o eventualmente anche altri creati in questi anni da leggi statali o regionali. Inoltre è comunque essenziale definire a chi spetti: a) decidere quali enti debbano essere sentiti e quali no; b) secondo quali procedimenti e con quale "peso" attribuito al parere da essi manifestati, questi enti debbano essere sentiti; c) in quale fase del procedimento di intesa gli enti, comunque individuati, debbano essere sentiti; d) come e da chi debbano essere valutati i pareri espressi da questi enti ai fini delle successive intese.

Si potrà obiettare che quasi tutte queste questioni non possono essere stabilite una volta per tutte con legge, e tanto meno unicamente con legge statale. Esse infatti possono forse dipendere in misura rilevante dall'oggetto dell'intesa di volta in volta proposta e comunque certamente non possono essere decise con atto unilaterale dello Stato, anche se assunto in forma di legge. Tuttavia qui non si intende affatto sostenere che tutti i problemi di carattere generale posti dall'attuazione dell' art. 116 debbano essere risolti con legge dello Stato (e meno che mai con una normale legge ordinaria) ma solo che tali problemi esistono e difficilmente possono tutti essere risolti di volta in volta e all'interno delle singole procedure di concertazione.

Problemi non minori sussistono poi per quanto riguarda i limiti di carattere generale che tali intese potranno avere. Viene qui in gioco soprattutto il rapporto tra le possibili intese e le molte norme costituzionali che possono costituire limite al loro contenuto. Va innanzitutto tenuto fermo che la Costituzione stessa si pone come limite non derogabile a tali intese. Cosicché, al di là degli statuti delle Regioni a statuto speciale che invece continuano a consentirlo per le rispettive Regioni, non potremo avere, attraverso le intese, parti di Costituzione variabili da Regione a Regione. Peraltro è pacifico invece che, almeno per quanto riguarda la ripartizione delle competenze fra legislatore statale e legislatore regionale, nei casi previsti dall'art. 116 la normativa costituzionale è derogabile e dunque occorrerà comunque definire in che misura e con quali limiti questo possa avvenire. Occorrerà inoltre verificare in concreto e di volta in volta, con specifico riferimento all'oggetto concreto delle intese, se e in che misura le posizioni proprie dei diversi soggetti, diversi dallo Stato e dalla Regione (e dal legislatore statale e dal legislatore regionale), potranno essere toccate dalle intese. Da ultimo non ci si potrà non chiedere se e in che misura le intese stipulate ex art. 116 potranno, nelle materie che ne formano oggetto, stabilire regole specifiche, ed eventualmente esplicitamente o implicitamente derogatorie, rispetto ai principi che la Costituzione fissa in via generale a disciplina della ripartizione delle funzioni e delle competenze amministrative fra i diversi livelli territoriali, ivi compresi naturalmente i principi generali di cui al primo e al quarto comma dell'art. 118 Cost..

E' questa una tematica certamente diversa da quella precedente e che non tocca aspetti immediatamente legati al provvedimento e alla possibile adozione (eventualmente concordata) di regole procedurali atte a risolvere i relativi problemi. Essa però pone comunque problemi potenzialmente assai complessi da risolvere e in ogni caso sottolinea una volta di più la portata potenzialmente molto "dirompente" che la previsione dell' art. 116 può avere. Il che dilata ulteriormente il già fortissimo effetto innovativo che il complessivo nuovo titolo V determina.

* p.o. di Diritto costituzionale - Università di Torino - f.pizzetti@tiscali.it

Questa nota è parte di un più ampio testo sulla *governance* in un sistema policentrico "esplosivo" destinato alla Rivista "Le Regioni" 6/2001 e già consultabile al sito <http://www.giurcost.org/studi/Pizzetti.html>