

Osservatorio legislativo interregionale. Comunicazione di Giuseppe Adduci (Regione Toscana-Consiglio regionale)

Nei primi mesi dell'anno, su iniziativa della 1^a commissione Consiliare (Affari Istituzionali), è stata commissionata, ai Dirigenti, e ai loro collaboratori, delle Commissioni e delle Aree legislative del Consiglio una ricerca sulle nuove competenze legislative regionali, dopo la riforma del Titolo Quinto della Parte Seconda della Costituzione.

Nelle intenzioni del proponente si trattava di individuare i confini di una potestà legislativa praticamente del tutto nuova, onde attrezzarsi per la futura attività.

Quasi contemporaneamente, a livello nazionale, partivano i gruppi di lavoro voluti dalla Conferenza dei Presidenti delle Giunte, con obiettivi, se non ricordo male, diversi e più, diciamo così operativi. Si proponevano infatti, date alcune materie (agricoltura, artigianato ecc.) di prendere atto di tutte le norme nazionali esistenti, (non solo legislative) e di individuare, con un intendimento sorretto da una ineludibile motivazione di merito, i punti deboli cioè i punti da cui cominciare –le Regioni- a legiferare per dare il via al riordino normativo di quella determinata materia.

Il nostro obiettivo era invece, almeno sulla carta, molto più ambizioso: si dovevano cioè individuare, per ogni materia, i nuovi confini entro cui può muoversi il legislatore regionale. Quindi, per la potestà legislativa concorrente, si trattava di esaminare la legislazione statale per individuare i principi fondamentali da rispettare e le disposizioni di dettaglio da soppiantare (o da confermare), poi di confrontarla con la legislazione toscana eventualmente esistente in materia (le materie concorrenti sono quasi tutte nuove) per mettere ulteriormente a fuoco le strade percorribili.

Per la potestà legislativa esclusiva, il discorso si presentava ovviamente diverso, e più complesso, perché richiedeva, prima di tutto, di dare un nome alle materie, data la natura di norma di chiusura del quarto comma del nuovo art.117, che non contiene un'elencazione di materie.

Sullo sfondo, il problema dei limiti derivanti dalle competenze statali “trasversali”, originati sia direttamente dal secondo comma dell'articolo 117, che da altre disposizioni costituzionali; problema che qui non è certo il caso di affrontare perché ormai conosciuto, sviscerato e dibattuto anche se, ovviamente, pieno tuttora di interrogativi aperti.

L'oggetto della ricerca era quindi costituito da una parte dalla messa a fuoco del contenuto del nuovo Titolo Quinto, dall'altra dalla ricognizione e dalla valutazione della legislazione vigente alla luce, appunto, del nuovo riparto della funzione legislativa.

Se si esclude il terzo angolo visuale considerato, che riguarda la legislazione regionale della Toscana, ci è parso che il lavoro prodotto potesse essere di qualche utilità anche per gli operatori delle altre Regioni (soprattutto, è ovvio, per quelle a Statuto ordinario come la Toscana),

beninteso come traccia di un percorso di analisi, senza pretesa di avere messo punti fermi inalterabili.

Per quanto riguarda il metodo di lavoro, innanzitutto va detto che siamo partiti dall'elencazione delle materie di competenza di ciascuna Commissione Consiliare, secondo quanto previsto nel Regolamento interno del Consiglio Regionale, integrando tale elenco con l'aggiunta di argomenti che ci risultavano essere stati oggetto di legislazione specifica e che, per la loro rilevanza, ci parevano degni di trattazione separata: valga per tutti l'esempio dei funghi e dei tartufi.

Le sei Commissioni Consiliari permanenti, di merito, hanno le seguenti competenze: la 1^a: affari istituzionali ecc., la 2^a agricoltura, caccia, pesca, ecc., la 3^a: attività produttive extra agricole, formazione professionale ecc, la 4^a sanità, assistenza, la 5^a istruzione, cultura, ecc., la 6^a assetto del territorio ecc.

Sono stati quindi costituiti sei gruppi di lavoro, composti ciascuno dallo staff di Segreteria della rispettiva Commissione e dal relativo Ufficio legislativo; (detto per inciso, gli Uffici di assistenza legislativa non sono sei ma quattro, perché uno si occupa della 1^a Commissione, uno della 2^a e della 3^a, uno della 4^a e della 5^a e uno della 6^a: dico questo per spiegare perché la premessa generale ai fascicoli della 2^a e della 3^a è identica e lo stesso vale per la 4^a e la 5^a).

All'inizio ci ponemmo il problema se utilizzare la forma schematica della "scheda", ovvero la forma discorsiva, optando poi per quest'ultima.

Una precisazione è molto importante per chi avrà interesse a leggere il testo di cui parliamo: il lavoro è stato fatto in circa due mesi, contemporaneamente al normale lavoro istituzionale; non c'è stato un coordinamento unico della ricerca, ma ciascuno dei sei gruppi si è dato un metodo di lavoro; lo scarso tempo disponibile (la scadenza, poi rispettata, era al 31 maggio) non ha consentito di tornare sul lavoro già fatto per limare ed omogeneizzare i testi. Ne è risultato un lavoro molto eterogeneo nell'esposizione e, per i motivi ora detti, tale eterogeneità si riscontra anche fra le singole relazioni in cui si articola il lavoro di un singolo gruppo (perlomeno per quanto riguarda i gruppi di cui mi sono occupato personalmente: 2^a e 3^a Commissione).

I gruppi di lavoro si sono trovati dinanzi a campi di ricerca molto differenziati, sia per il numero di materie e "sotto-materie" sia per la tipologia della competenza legislativa, che per qualche materia è rimasta concorrente mentre per tutte le altre è diventata esclusiva (con tutte le precisazioni e i distinguo del caso, come sappiamo).

A questo punto, non essendo certo possibile fare una panoramica esauriente, proveremo a fare qualche piccolo esempio per dare l'idea della natura dei problemi incontrati nella ricerca (che, poi sono problemi che ormai, a dieci mesi dall'entrata in vigore della legge Costituzionale n.3 del 2001, incontriamo praticamente nel lavoro quotidiano).

Per esempio la caccia, dove già la presenza di una normativa comunitaria, che potremmo definire sia di principio che di dettaglio (prendendo a prestito una terminologia proveniente dalle tematiche della legislazione concorrente), incideva, condizionandolo, appunto sul rapporto fra preesistente legislazione-quadro e legislazione regionale; oggi il nodo principale da sciogliere è: come si rapporta la neo competenza esclusiva regionale con la competenza esclusiva statale sulla "tutela dell'ecosistema"?

Su questo punto ma anche sul tema dell'attuazione regionale degli atti dell'Unione europea, nonché sul potere sostitutivo dello Stato, e poi sulla delega della potestà regolamentare statale e su altro ancora, rimando alla lettura, veramente istruttiva e piena di spunti su cui riflettere, dei lavori parlamentari sul disegno di legge n.2297 (ormai già approvato dal Parlamento) che, nel disciplinare le deroghe in attuazione della direttiva comunitaria 79/409/CEE, modifica la legge quadro sulla caccia.

Il primo spunto su cui riflettere è, diciamo così, il “segnale” che viene dalla scelta di integrare la legge quadro, scelta che sembra contraddire sia l'interpretazione che volesse attrarre la materia della caccia alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto tutela dell'ecosistema (e la I Commissione della Camera ha interpretato così almeno la materia delle deroghe previste dalla Direttiva 409), ma scelta che può scontentare anche chi interpreta che la materia caccia sia passata alla competenza esclusiva regionale, argomentando che nel nuovo ordinamento regionale delineato dalla riforma, mal si inserirebbe l'”arretramento” di una materia dalla ex competenza legislativa regionale concorrente alla competenza esclusiva dello Stato.

Tornare sulla legge quadro evoca, in qualche modo, scenari comunque diversi.

Ma non voglio soffermarmi a commentare più di tanto, anche perché leggo nella relazione alla Camera che: “in audizioni informali (...) i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome (...) si sono espressi in senso favorevole sul provvedimento, pur formulando qualche riserva sul contenuto del comma 4” (che –detto per inciso- prevede il potere governativo di annullamento di “provvedimenti” regionali ritenuti illegittimi).

Un altro piccolo esempio, stavolta in materia di commercio: nella proposta di legge regionale di disciplina del commercio in aree pubbliche, il proponente (Giunta Regionale) è partito dall'assunto della potestà legislativa regionale esclusiva. Ecco quindi che, a fronte di un articolato molto dettagliato, anche se credo di poter dire, non particolarmente innovativo nel merito, rispetto alla previgente normativa statale del c.d. decreto Bersani, (d.lgs 114/1998), si è pensato, correttamente, di inserire una norma finale per risolvere il problema della successione nel tempo della legge regionale alla legge statale, successione accompagnata, stavolta, dal cambiamento del potere legislativo regionale da concorrente a esclusivo.

Nei confronti della precedente legislazione statale, si è così usata la formula (non certo di “abrogazione”, come qualcuno aveva detto) per cui: “Cessano di avere applicazione nel territorio della Regione Toscana” quelle disposizioni che vengono di seguito elencate del Decreto Bersani.

Tra queste disposizioni che cessano di avere efficacia in Toscana, ci sono quelle relative ai requisiti richiesti per svolgere l'attività commerciale su aree pubbliche: disposizioni che vengono riprodotte, praticamente identiche, nella legge regionale, ma che sono una novazione rispetto a quelle della legge statale, perché queste ultime, come abbiamo visto, “cessano di avere efficacia” in Toscana. Il procedimento logico-giuridico è corretto, in sé, ma qualche riflessione si impone in considerazione del fatto che le disposizioni in questione considerano, come requisiti per esercitare l'attività commerciale, l'assenza di condanne a pene detentive per alcuni tipi di delitti espressamente indicati.

Ebbene, come si rapporta questa norma regionale con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale (articolo 117, secondo comma, lettera h))? Il problema si pone perché il testo regionale non opera un rinvio, come abbiamo visto, ma fa decadere la norma statale e ne detta ex novo una propria: quindi afferma la propria competenza e da ciò discende che in futuro (in pratica già dal giorno dopo) può, esercitando la medesima competenza,

modificare quella norma, escludendo una fattispecie di reato, o includendone una ora non prevista, fra le cause che comportano il mancato possesso dei requisiti per l'esercizio dell'attività di commercio.

Abbiamo posto il problema; il tutto è ancora in sospeso perché il testo della proposta di legge è tuttora all'esame della Commissione competente.

Ricordo inoltre, per inciso, che a proposito del medesimo testo abbiamo posto il problema della recessività dei Regolamenti regionali nei confronti dei Regolamenti degli Enti locali, (ex art.117, sesto comma), ma non mi dilungo perché il tema relativo è oggetto di un'altra parte della ricerca, quella in materia istituzionale.

L'economia di queste brevi note impedisce di dilungarsi su temi di attualità come quelli ora accennati; mi premeva solo sottolineare come nella nostra ricerca si sia cercato di esplorare gli strumenti che poi possano essere di aiuto nell'affrontare i problemi quotidiani.

Concludo, annunciando con piacere che la ricerca sarà pubblicata, in due tranches, su due dei prossimi numeri della "Rivista Amministrativa della Regione Toscana" (collegata con la Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana).

Con l'occasione, ho anche il piacere di comunicare che sul numero 6 del 2002 della Rivista "Le Regioni" saranno pubblicati gli atti del Seminario sulla giurisprudenza costituzionale di interesse regionale, tenutosi a Firenze il 23 e 24 maggio 2002.