

5 - LA POTESTA' LEGISLATIVA E REGOLAMENTARE: a) IL
PROCEDIMENTO

5. R. CRISAFI - G. TARANTINI (5.7.1982)
La questione di merito davanti alle Camere.

I - Ambito della questione di merito.

La difficoltà di definire l'ambito della questione di merito che, a norma dell'art. 127 quarto comma Cost., il Governo può sollevare davanti alle Camere in alternativa alla questione di legittimità nei 15 giorni successivi alla riapprovazione di una legge regionale rinviata, ai sensi del terzo comma dello stesso articolo, sta essenzialmente nella mancanza di precedenti e quindi di parametri cui far riferimento. Come già ricordato da Pizzorusso nella sua nota in "Le Regioni tra potere centrale e potere locale", che raccoglie i materiali di una ricerca avviata dal Consiglio regionale della Toscana (pagg. 201 e segg.), l'unico caso in cui veniva prospettata, ma non portata avanti, una questione di merito fu quello di una legge piemontese del 1973 in tema di assistenza scolastica (Gratuità dei libri di testo a tutti gli studenti della scuola dell'obbligo, a prescindere dal censo).

Non ci sembra che il mancato ricorso al controllo di merito sulle leggi regionali possa essere spiegato semplicemente con il timore dell'Esecutivo di investire il Parlamento di questioni che potrebbero costituire motivo ed occasione per una valutazione più generale della propria condotta di Governo, con tutte le implicazioni conseguenti, né tantomeno con la compiacente disponibilità manifestata dalla Corte a risolvere possibili questioni di merito in termini di legittimità.

E' forse venuto il momento di ripensare l'intera materia del controllo di merito sulle leggi regionali alla luce dell'esperienza dei primi dieci anni di vita delle Regioni a Statuto ordinario, degli orientamenti della legislazione statale e della più recente giurisprudenza costituzionale.

Quello che in assemblea costituente veniva indicato come il meccanismo costituzionale diretto a garantire l'unità della Repubblica dal pericolo di prevedibili conflitti di natura politica tra Stato e Regioni si è dimostrato un istituto del tutto irrealizzato.

Una prima ragione di ciò va forse individuata nell'errore compiuto dal costituente di modellare il controllo delle leggi regionali sullo schema dei controlli amministrativi, utilizzando la tradizionale distinzione tra vizi di legittimità e vizi di merito che non si appropria alla natura, al contenuto ed alla funzione dell'atto legislativo. Una conseguenza è stata quella di introdurre figure create dalla giurisprudenza amministrativa nell'ambito del processo di costituzionalità (vedi ad es. la problematica venutasi a formare intorno al c.d. eccesso di potere legislativo, come pure alla configurazione della pronuncia negativa del Parlamento sulla legge regionale impugnata nel merito, come atto di annullamento).

Vale quindi la pena di chiedersi se, nel nostro sistema costituzionale, quale si è andato modellando nell'esperienza e nella giurisprudenza della Corte, sia veramente ipotizzabile una questione di merito non riconducibile nella sfera della legittimità e se, in caso affermativo, la questione di merito vada esclusivamente riguardata nell'ottica della

eccezionalità e della residualità.

Per dare una risposta esauriente ai quesiti sopra delineati, occorrerebbe innanzitutto procedere a una attenta analisi dei vari contributi che la dottrina ha fornito al riguardo, ma ciò non è possibile nell'ambito di un breve appunto volto a fornire temi di discussione e di riflessione. Va comunque sottolineato che il punto di partenza è quello dell'equazione: $\text{limite di merito} = \text{limite degli interessi}$ (nazionali o di altre Regioni, intesi non quale presupposto di legittimità per l'esercizio delle competenze regionali, ma come contenuto dei singoli atti legislativi regionali). Quando però si va a definire l'interesse nazionale o quello delle altre Regioni, il parametro di riferimento è sempre, direttamente o indirettamente, di carattere normativo: interessi sottesi a principi dell'ordinamento costituzionale (vedi la dilatazione dei riferimenti ad alcune norme costituzionali operata dalla Corte, come ad es. agli artt. 2, 3, 5, 97, ecc.); orientamenti della legislazione e quindi "principi fondamentali" delle leggi dello Stato; principi dell'ordinamento giuridico e quindi norme ricavabili dal complessivo sistema dei rapporti civili, economici e sociali. In tale prospettiva ci sembra siano anche riconducibili i riferimenti contenuti in alcune disposizioni di legge (art. 34, ultimo comma della legge 5 agosto 1978, n. 468 e art. 3, terzo comma del d.d.l. di approvazione del Piano Sanitario Nazionale), in cui l'ipotizzabile questione di merito è pre-determinata in via normativa.

D'altro canto, il voler ricondurre - come pure è stato proposto - l'interesse nazionale all'indirizzo politico della maggioranza significherebbe introdurre un pericoloso limite all'autonomia politica regionale e porsi al di fuori dello schema costituzionale dello Stato delle Autonomie, per affermare il ruolo preminente dello Stato-persona inteso come apparato di Governo.

La questione di merito pare quindi doversi configurare come ipotesi eccezionale, in cui si evidenzia una rottura nei rapporti tra Stato e singola Regione in ordine alla salvaguardia di interessi nazionali o di altre Regioni, tale da richiedere - indipendentemente dalla sua configurabilità in termini di violazione di principi costituzionali o di rilievo costituzionale - un confronto in sede parlamentare. Confronto che può incidere sul rapporto stesso di fiducia tra Parlamento e Governo, avuto riguardo alla rilevanza del contrasto.

II - I possibili schemi procedimentali.

Le perplessità sopra avanzate in ordine alla configurabilità ed ai limiti della questione di merito, non fanno venir meno la necessità di individuare e definire il procedimento relativo.

Quanto alla forma introduttiva, si ritiene che il procedimento debba in ogni caso aver inizio con la presentazione, da parte del Governo, di un ricorso ad una delle Camere, che

dovrà essere notificato alla Regione interessata affinché questa possa sollevare, nei 15 giorni successivi, eccezione di incompetenza davanti alla Corte Costituzionale (art. 35 legge n. 87/1953).

Le difficoltà sorgono tuttavia nell'identificazione dell'iter procedimentale da seguire dopo la presentazione del ricorso governativo ed in particolare della forma, della natura e degli effetti della decisione finale delle Camere.

La disciplina contenuta negli artt. 102 Reg. Camera e 137 Reg. Senato non offre indicazioni sufficienti a tale proposito: essa infatti prevede che ciascuna assemblea deliberi, nelle forme ordinarie, su relazione delle rispettive Commissioni Permanenti competenti per materia, previo parere della Commissione bicamerale per gli affari regionali.

Le possibili ipotesi ricostruttive del procedimenti sono state efficacemente analizzate in un articolo di Nocilla, in Giur. Cost., 1979 pagg. 73 e segg., cui si fa rinvio.

Qualora si propenda per far assumere al procedimento in esame i caratteri del procedimento legislativo, la legge che dovrebbe risolvere il contrasto di interessi verrebbe a configurarsi come una legge meramente formale, in quanto non potrebbe avere carattere normativo: infatti, se si ipotizzasse un potere costitutivo del Parlamento nei confronti della Regione, ciò contrasterebbe con ogni più elementare principio in tema di autonomia regionale e di ripartizione della funzione legislativa. La legge quindi, dovrebbe limitarsi ad approvare il diniego di visto governativo, ovvero ad autorizzare la Regione a promulgare la legge. In linea di principio, l'adozione dello schema legislativo offrirebbe idonee garanzie contro eventuali prevaricazioni di occasionali maggioranze parlamentari a danno dell'autonomia regionale, essendo la

legge ordinaria pur sempre soggetta a rinvio da parte del Presidente della Repubblica, a referendum, a giudizio di legittimità costituzionale.

Sorgono tuttavia difficoltà di ordine soprattutto pratico in caso si verificano divergenze tra i due rami del Parlamento sul contenuto finale delle rispettive deliberazioni.

Contraria a tale impostazione è la posizione di chi propende per inquadrare il procedimento in uno schema giurisdizionale, trattandosi sostanzialmente di dover risolvere una controversia tra Governo e Regione con la forma di un atto bicamerale non legislativo (mozione, risoluzione, ordine del giorno), opportunamente motivate.

Accedendo a questa soluzione, le Camere dovrebbero pervenire ad una decisione congiunta e univoca concernente l'esistenza o meno del contrasto con riferimento alle singole disposizioni della legge regionale impugnata.

Tuttavia, anche questa seconda ipotesi incontra difficoltà sia di ordine pratico, circa eventuali anche parziali divergenze tra i due rami del Parlamento, sia di ordine teorico, dal momento che l'organo giudicante dovrebbe possedere il requisito della "terzietà" che molti negano e dovrebbe assicurare il principio del contraddittorio tra le parti.

E' stata pure avanzata l'ipotesi di inquadrare il procedimento in esame nell'ambito degli atti parlamentari di indirizzo e controllo.

In tal modo, la delibera parlamentare dovrebbe essenzialmente individuare i criteri della successiva attività del legislatore regionale, il cui ruolo verrebbe altrimenti mortificato da una pronuncia a carattere sostitutivo delle Camere.

Quanto infine alla funzione della Commissione bicamerale per gli affari regionali, non ci sembra possa essere accolta la tesi di coloro i quali prevedono che venga affidato a tale organo il compito di avviare e sviluppare la fase istruttoria, attribuendo alle Commissioni di merito funzioni di natura sostanzialmente consultiva. Ciò infatti significherebbe attribuire a detta Commissione funzioni non espressamente previste dalla Costituzione e difficilmente conciliabili con l'autonomia e gli ambiti di rispettiva competenza dei due rami del Parlamento.