

## **Attuazione o revisione del Titolo V? (\*)**

---

*di Tania Groppi*

### **Sommario**

**1.** *I nodi irrisolti della riforma.* – **2.** *Quale spazio per la “legge La Loggia”?* – **3.** *Quale spazio per altre fonti statali e regionali?* – **4.** *Il disegno di legge costituzionale sulla cd. “devolution”.* – **5.** *Il disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri l’11 aprile 2003.* – **6.** *Come migliorare il disegno di legge del Governo?*

### **1. I nodi irrisolti della riforma**

Una delle caratteristiche della revisione costituzionale del 2001 è di essere una riforma “a tappe”, ovvero di collocarsi nell’ambito di un processo di trasformazione dello Stato regionale italiano avviato da anni, prima con le riforme legislative e, poi, dal 1999, con quelle costituzionali. Essa stessa, inoltre, si pone come provvisoria: l’art. 11 pare annunciare infatti una tappa ulteriore e fondamentale, la trasformazione della seconda Camera.

Come mostrano le esperienze di altri ordinamenti, caratteristica di questo tipo di revisioni costituzionali è la presenza di rilevanti problemi interpretativi, che nascono vuoi dal succedersi di interventi, non coordinati l’uno con l’altro, vuoi dalla stessa incertezza del risultato da raggiungere e dall’assenza di un preciso modello di riferimento. Entrambi gli aspetti contribuiscono a dar luogo a testi costituzionali spesso oscuri e incompleti, mancanti di sistematicità.

L’attuale Titolo V della parte II della Costituzione è, a mio avviso, caratterizzato, proprio a causa della sua genesi, sia da

---

(\*) La suddivisione per paragrafi risponde fedelmente al contenuto e all’ordine dei quesiti indicati nella traccia.

lacune di fondo, che richiedono una revisione costituzionale ulteriore e profonda, sia da nodi interpretativi, che hanno, in qualche modo, da essere sciolti per poter consentire al sistema di funzionare.

Quanto alle lacune di fondo, è inutile tornare di nuovo su questioni già note: deve essere affrontato per intero, a livello costituzionale, il tema delle relazioni intergovernative; ciò che significa non solo riforma della seconda Camera, ma anche rapporti tra i governi, centrale e regionali, strumenti e sedi di cooperazione orizzontale e verticale.

I molti nodi interpretativi possono essere ricondotti a due principali tipologie, strettamente connesse tra di loro, a seconda che siano: *a)* legati a scelte non compiute; *b)* dovuti a dimenticanze ed errori di *drafting*. Anche se in molti casi quelli che sembrano semplici errori causati da un carente coordinamento formale sono, in realtà, il frutto di mancate scelte, di spinte ed interessi contrapposti. Mentre per “sciogliere” i nodi della prima categoria è di solito necessaria una revisione costituzionale, non sempre ciò accade per i secondi, per i quali può essere sufficiente una disciplina di attuazione, oppure l’intervento interpretativo del giudice costituzionale.

Tra le scelte non compiute risalta quella relativa al rapporto Regioni-enti locali: ancor più che nel vecchio Titolo V, tale relazione resta indefinita, alla luce della formulazione della lettera *p)* dell’art. 117, comma 2 (e a tale mancata definizione si collega, mi pare, anche l’apparentemente insolubile *rebus* della qualificazione delle funzioni amministrative nell’art. 118: conferite, attribuite, proprie, fondamentali?). L’ambito oggettivo, alquanto circoscritto, della riserva statale, combinandosi con la competenza residuale della legge regionale di cui all’art. 117, comma 4, crea in materia di ordinamento locale uno spazio di intervento per le Regioni difficilmente conciliabile con le affermazioni contenute nell’art. 114 riguardo alla pari autonomia costituzionale degli enti. Probabilmente, soltanto una revisione della lettera *p)*, nel senso di una precisazione e di un ampliamento della riserva statale, può chiarire in modo stabile questo aspetto.

Principalmente alla seconda categoria può invece imputarsi tutta un'altra serie di nodi interpretativi, che ci si limita qui a richiamare brevemente, nell'ordine con cui compaiono nel testo costituzionale.

Innanzitutto, problemi interpretativi rilevanti sono stati messi in luce dalla dottrina per quanto riguarda il comma 1 dell'art. 117, relativamente alla individuazione degli obblighi internazionali capaci di porsi come limite per il legislatore statale e regionale. Il problema sorge per il diritto internazionale pattizio: quali trattati internazionali sono idonei a prevalere sulle leggi del Parlamento? A mio avviso, una soluzione, nel senso di circoscrivere tale carattere vincolante ai soli trattati ratificati con legge, con l'esclusione, quindi, degli accordi in via semplificata, può essere ricavata da una interpretazione sistematica del testo costituzionale. Una legge ordinaria non potrebbe avere alcuna influenza al riguardo, ed è pertanto comprensibile la scomparsa di tale precisazione dall'art. 1 della legge 131/2003 (cd. legge La Loggia). L'intervento della revisione costituzionale sembrerebbe non di meno opportuno. Esso sarebbe addirittura indispensabile se si volesse limitare ulteriormente la categoria dei trattati vincolanti, circoscrivendoli ad esempio a quelli in materia di diritti fondamentali, come fanno molte Costituzioni.

Significativi problemi investono anche gli elenchi di materie, tanto quello del comma 2 quanto quello del comma 3 dell'art. 117. La nozione di ordinamento civile, di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, di valorizzazione dei medesimi, di tutela del lavoro, di norme generali sull'istruzione e molte altre restano del tutto indefinite. Escluso in via assoluta che una legge dello Stato possa intervenire sul punto (pena la decostituzionalizzazione del riparto delle competenze), la scelta che resta aperta è tra una revisione costituzionale degli elenchi, con finalità chiarificatrici, oppure un intervento pretorio a tutto campo della Corte costituzionale.

Riguardo poi alle funzioni amministrative, risalta, oltre a quanto accennato sulla loro variegata qualificazione, la mancanza di norme transitorie sul trasferimento delle funzioni, che

parrebbe però superabile in via di attuazione, secondo quanto ad esempio stabilisce la legge La Loggia, pur rimanendo aperto (e risolvibile solo in via giurisprudenziale) il tema della applicazione del principio di sussidiarietà.

Difficilmente ci sembra sia possibile risolvere in via interpretativa, senza una legge di revisione, due problemi che attengono al cattivo (o al mancato) uso della potestà legislativa regionale, e che assumono particolare rilievo in riferimento all'attuazione del diritto comunitario: si tratta, da un lato, dell'assenza nel testo costituzionale del potere di sospensione delle leggi regionali impugnate, dall'altro, della difficoltà di ammettere, alla luce del nuovo art. 117 e dell'art. 120, comma 2, un potere sostitutivo statale a fronte del mancato esercizio della potestà legislativa regionale. È comunque da escludere che questi problemi, attinenti alla fonte primaria "legge regionale" possano essere risolti da una legge ordinaria attuativa della Costituzione, che intervenendo a disciplinare il regime giuridico di altre fonti primarie, anche regionali, mi sembra sarebbe viziata di incostituzionalità. Su tale base non pare conforme a Costituzione l'art. 9 della legge La Loggia, laddove, sostituendo l'art. 35 della legge 87/1953, individua un potere della Corte costituzionale di sospendere d'ufficio la legge, statale o regionale, impugnata in via principale.

## **2. *Quale spazio per la "legge La Loggia"?***

La legge La Loggia, pretendendo di adeguare l'"ordinamento della Repubblica" alla legge costituzionale 3/2001, tocca molti aspetti della riforma del Titolo V, tra i quali anche quelli che non ci è parso di evidenziare come "nodi irrisolti", trattandosi di profili rimessi espressamente all'attuazione del legislatore statale dallo stesso testo costituzionale (ad esempio in materia di potere estero regionale o di disciplina del potere sostitutivo). Al di fuori di questi casi, lo spazio interpretativo per la legge ordinaria è circoscritto, come si è sottolineato nel punto precedente.

Mi pare che, in materia di rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, il ruolo assegnato, nella interpretazione delle norme costituzionali, alle fonti primarie statali debba essere letto secondo un criterio “stretto”: non va dimenticato, infatti, che le leggi ordinarie sono, al momento, leggi *statali*, leggi pertanto prodotte da *uno* dei soggetti che compongono l’ordinamento policentrico cui dà vita l’art. 114, comma 1, lo Stato, appunto, e non possono essere ritenute (in assenza di un qualche coinvolgimento nel procedimento degli altri soggetti dell’art. 114, comma 1), *leggi della Repubblica*.

Mi sembra dubbia, in altri termini, la stessa configurabilità, nel nostro ordinamento, di una legge *statale* per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla revisione costituzionale del 2001. La legge statale, in base all’art. 117, comma 2, e come ribadito già più volte dalla Corte costituzionale, deve oggi appoggiarsi su uno specifico titolo competenziale (tant’è che è tornato di attualità, almeno per la dottrina, l’annoso tema della motivazione delle leggi). Ora, se leggiamo con quest’occhio la legge La Loggia, qualche dubbio non può non sorgere. Per fare solo un esempio, su quale titolo competenziale si basa l’art. 4, che disciplina la potestà normativa degli enti locali?

Se mettiamo da parte questi interrogativi di fondo, mi pare che il principale ausilio interpretativo fornito dalla legge La Loggia derivi dal suo art. 7, relativo al trasferimento delle funzioni amministrative, che ne definisce gli aspetti procedurali, sopperendo in tal modo la lacuna derivante dall’assenza di norme transitorie nella legge costituzionale 3/2001.

### 3. *Quale spazio per altre fonti statali e regionali?*

Quanto agli spazi per l’attività normativa ordinaria di trasferimento delle funzioni e per le leggi regionali di disciplina delle materie, non mi pare che attraverso tali attività possano trovare soluzione, in diritto, i problemi aperti. È invece indubbio che molti nodi potrebbero essere risolti in via di fatto attraverso il trasferimento delle funzioni e la disciplina delle materie, a patto

però che si sviluppino, su tutti e due i fronti, procedure di cooperazione e collaborazione. Una attuazione non conflittuale della riforma necessita principalmente del consenso di tutti i soggetti dello Stato delle autonomie, così ben elencati nel primo comma dell'art. 114.

In verità, anche facendo riferimento all'esperienza di altri ordinamenti, l'atto che più utilmente potrebbe contribuire a definire, in diritto e non solo in fatto, gli aspetti problematici è assente dal nostro sistema delle fonti: lo potremmo definire quale "intesa legislativa". Un atto pattizio, cioè, appartenente alle fonti primarie, dotato di una sua forma tipica, adottato sulla base di previsioni costituzionali e provvisto di un custode giurisdizionale. Il solo principio di "leale collaborazione" non pare fornire una garanzia sufficiente, come ha mostrato più volte in questi anni la stessa giurisprudenza costituzionale che, in assenza di specifiche norme costituzionali in materia di procedimento legislativo partecipato o concertato, si è trovata nella impossibilità di accogliere le censure relative al mancato coinvolgimento delle Regioni nell'attività legislativa.

#### 4. *Il disegno di legge costituzionale sulla cd. "devolution"*

Come è stato ben messo in evidenza da Luciano Vandelli, il disegno di legge costituzionale sulla cd. "*devolution*" si presta a due distinte letture (le potremmo definire, rispettivamente, "svalutativa" e "preoccupata"), che prendono in esame i tre principali aspetti in cui esso si articola: la procedura unilaterale per l'acquisizione delle nuove competenze; i limiti che incontra la potestà legislativa regionale definita "esclusiva"; il contenuto delle nuove materie. Nessuna delle due letture riesce ad apparirmi del tutto persuasiva. Riguardo alla procedura, la prima impostazione sottolinea che, trattandosi di competenze legislative (alle quali non si collegano, rotto il principio del parallelismo, funzioni amministrative), il fatto che nelle nuove materie le Regioni (che lo desiderano) "attivano" la competenza legislativa non produce conseguenze di rilievo: in ogni materia, anche

in quelle dell'attuale art. 117, occorre sempre che le Regioni "attivino" (nel senso di "esercitino") la competenza legislativa, poiché in caso contrario in nome del principio di continuità restano in vigore le leggi dello Stato, come la Corte costituzionale ha sottolineato più volte. Al contrario, la seconda lettura evidenzia che l'attivazione unilaterale e facoltativa, da parte delle singole Regioni, delle nuove competenze, determinerebbe un sistema fortemente asimmetrico in settori collegati alla garanzia dei diritti sociali, dal quale potrebbero risultare penalizzate le Regioni economicamente (e finanziariamente) più deboli. Anche riguardo ai limiti della potestà legislativa regionale in tali materie, espressamente definita "esclusiva", si possono dare due letture: si può sostenere che essa incontri gli ordinari limiti della potestà legislativa regionale cd. "piena" o "residuale" (definita già, da taluno, "esclusiva") di cui al comma 4 dell'art. 117. Ovvero, oltre ai limiti del primo comma dell'art. 117, anche quelli derivanti dalle competenze "trasversali" dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, e primo tra essi il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (lettera *m*). Oppure, basandosi sulla nuova denominazione, nonché sulla collocazione in un diverso comma, si può sostenere che si tratti di una potestà legislativa di tipo diverso, che incontra quindi limiti diversi (quali?). Riguardo alle materie, infine, si può circoscriverne la portata, sottolineando come siano connesse a competenze che restano pur sempre allo Stato, in base all'immutato comma 2 dell'art. 117, oppure al contrario sostenere che si tratta di una deroga a tale comma, con la conseguenza, ad esempio, che il riconoscimento di una "polizia locale" verrebbe a derogare alla riserva statale in materia di ordine pubblico, aprendo varchi sconosciuti all'autonomia (e alla differenziazione).

Come dicevo, nessuna delle due letture mi pare del tutto convincente: le principali caratteristiche del comma che si vorrebbe introdurre sono la nebulosità e la sciattezza, che rendono difficile qualsiasi valutazione in proposito. Quel che va ricordato di fronte a disegni di legge di questo genere è che tra i criteri di interpretazione costituzionale la volontà del legislatore ha una posizione assolutamente recessiva (al di là del tono "schi-

zofrenico” della relazione di accompagnamento, per certi versi pacatamente e quietamente giuridica, per altri stizzosamente e impetuosamente politica).

**5. *Il disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri l'11 aprile 2003***

Il disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri l'11 aprile tocca unicamente (a parte alcune trascurabili modifiche ad altri articoli) gli artt. 116, comma 3, e 117 della Costituzione.

Non ho segnalato, tra i nodi aperti, quello del “potenziale” regionalismo differenziato introdotto dall'art. 116, comma 3, anche perché non mi è parso qualificabile come “nodo interpretativo”, essendo tra l'altro rimessa alla legge statale la sua definizione. Benché la legge La Loggia si ponga come legge generale di attuazione del Titolo V, essa si è ben guardata dall'affrontare tale tema: la prospettiva di fondo in cui si è mossa è stata infatti quella che, da un lato, vede l'abrogazione di tale disposizione (come nel d.d.l. cost. del Governo), dall'altro privilegia altri strumenti per il raggiungimento della differenziazione (come nel d.d.l. cost. sulla *devolution*).

Quanto all'art. 117, il testo appare pregevole riguardo a un aspetto problematico che non ho fin qui segnalato, relativo al potere estero regionale: mentre il comma 5 dell'art. 117 prevede la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari, manca un'analoga previsione per quanto attiene ai trattati internazionali dello Stato che incidano su materie regionali. Dovendosi escludere che allo Stato sia oggi impedito di concludere accordi in tali materie (tenuto conto della sua competenza esclusiva in ordine alla politica estera), è importante che le Regioni, destinate ad attuare tali trattati, possano essere in qualche forma partecipi della loro stipulazione. Il nuovo testo stabilisce che le Regioni, nelle materie di loro competenza legislativa, siano consultate durante le trattative internazionali.

Non ritengo invece utili le principali novità contemplate nel



d.d.l., relative al riparto delle competenze legislative: la scomparsa della legislazione concorrente; la presenza di un duplice elenco di materie, statali e regionali.

Partendo da questo secondo aspetto, la nuova tecnica di elencazione delle materie (solo apparentemente ricalcata su modelli stranieri come quello canadese), appare assai difficilmente comprensibile: si elaborano due elenchi, uno di materie di competenza “esclusiva” dello Stato, uno di materie di competenza “esclusiva delle Regioni”, per inserire poi in quest’ultimo una clausola di apertura “gigantesca”, come la lettera *r*), per cui rientra nella competenza esclusiva delle Regioni “ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”? E, ancora, le stesse competenze “esclusive” sono poi, all’interno degli elenchi, ripartite sulla base del territorio, per cui spetta alle Regioni, ad esempio, il “turismo in ambito regionale”; come è stato fatto notare, sorge allora l’interrogativo sul soggetto cui è affidata la competenza sul “rimanente” turismo, ovvero quello “in ambito nazionale”, posto che non è rinvenibile tale denominazione tra le materie di competenza statale, e parrebbe quindi rientrare, attraverso la clausola residuale, tra quelle regionali!

Quanto alla legislazione concorrente, vorrei rilevare che non di per sé essa costituisce un inestricabile groviglio (che muove dall’interrogativo: cosa è principio? cosa è dettaglio?); anzi, mi pare una forma assai saggia di presa d’atto, da parte dei Costituenti, della impossibilità di separare le competenze in modo euclideo, per materia, nonché della inevitabile presenza, in ogni materia, di esigenze unitarie. Tuttavia, è indubbio che la legislazione concorrente sia diventata fonte di conflitti e di confusione, a seguito della evoluzione che, fin dai primi anni, ha registrato sul punto lo Stato regionale italiano, attraverso l’abbandono della sequenza costituzionale leggi statali cornice-leggi regionali di dettaglio. Affinché il sistema della legislazione concorrente possa funzionare, è necessario che lo Stato detti (attraverso un procedimento concertato) un quadro previo di disposizioni di principio, la cui autoqualificazione non possa essere messa in dubbio, e che tale definizione, una volta compiuta

ta, sia ritenuta esaustiva dei principi della materia. La normativa statale di principio può essere accompagnata da norme di dettaglio cedevoli e suppletive, ma tali norme, oltre a dover essere tenute ben distinte dai principi, dovranno entrare in vigore soltanto qualora scatti l'inadempimento regionale, decorso, cioè, un termine prestabilito. Entro questi limiti, non dissimili da quanto disposto da un lato, riguardo alla autoqualificazione, dal testo unico sull'ordinamento locale del 2000, dall'altro, riguardo all'efficacia differita delle norme di dettaglio, dalle recenti leggi comunitarie statali, la legislazione concorrente appare un importante momento della collaborazione Stato-Regioni.

#### 6. *Come migliorare il disegno di legge del Governo?*

Senza soffermarmi sui molteplici profili problematici di *drafting* legislativo che il testo proposto dal Governo presenta (basti pensare all'esilarante primo comma del nuovo art. 117, secondo il quale "La Repubblica garantisce *i principi* sanciti dalla Costituzione": corsivo mio), credo che debbano essere del tutto ripensate le norme sulla potestà legislativa regionale. Come risulta da quanto fin qui detto, mi pare che il sistema di riparto delle competenze previsto dal vigente art. 117 possa essere condiviso, con due precisazioni, che potrebbero essere introdotte: da un lato una più attenta e ragionata elaborazione degli elenchi, dall'altro una nuova disciplina della legislazione concorrente, secondo quanto indicato nella risposta alla precedente domanda. Una riforma della riforma potrebbe essere poi l'occasione, se non per colmare (come appare auspicabile ma improbabile) le grandi lacune di fondo della legge costituzionale n. 3 del 2001, almeno per risolvere i problemi interpretativi segnalati nella risposta alla prima domanda.