

ASPETTI PROBLEMATICI DEL PROGETTO DI RIFORMA COSTITUZIONALE DEL NUOVO TITOLO V DELLA COSTITUZIONE *

di MARIO BELLOCCI

Il sostituito art. 55 Cost. afferma che il nuovo Senato rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Al riguardo, va rilevato che non poche difficoltà tale Assemblea incontrerà per armonizzare sul versante dell'organizzazione e della funzionalità le competenze attribuite alle Regioni dal novellato art. 117.

Una forma di raccordo (debole), suscettibile di produrre effetti sulla complessa ripartizione di competenze di cui all'art. 117 Cost., potrebbe essere rinvenuta nella modifica all'art. 71 Cost. (sull'iniziativa legislativa), che consente al Senato di richiedere alla Camera dei deputati con deliberazione, adottata a maggioranza assoluta, di procedere all'esame di un disegno di legge con l'obbligo di esaminarlo entro un termine perentorio (ma dall'esito incerto). In questo caso, per quanto interessa, sembra evidente che il Senato può assumere qualsiasi autonoma iniziativa legislativa.

Le maggiori perplessità riguardano la novella all'art. 117 Cost. sulla ripartizione delle materie tra lo Stato e le Regioni: in particolare, le materie di spettanza statale precedute dalla dizione «disposizioni generali e comuni». Ci si chiede quali possano essere i contenuti normativi di disposizioni siffatte e in quali termini e quali spazi attuativi residuino alle Regioni. Nella giurisprudenza costituzionale, non si rinvencono affermazioni riguardanti «disposizioni generali» che demandano alle Regioni il compito di attuarle. Tale dizione è contenuta in leggi di sistema che regolamentano interi comparti istitu-

* Intervento al Seminario su «*La riforma della riforma del Titolo V*». Palazzo Ferrajoli, sede di Rappresentanza della Regione Friuli-Venezia Giulia a Roma, 21 giugno 2016.

zionali, i quali possono subire modificazioni solo qualora si rendano necessarie (nei limiti della ragionevolezza) norme speciali o derogatorie. Non va peraltro sottaciuto che anche le Regioni dettano disposizioni generali negli ambiti normativi di competenza.

Se così è, il contenuto delle «disposizioni generali» del nuovo art. 117 Cost. non è definibile a priori, né risulta costituzionalmente orientato a lasciare ambiti normativi alle Regioni. Detto altrimenti, le disposizioni generali sono suscettibili di poter disciplinare l'intera materia (come invece non potevano fare i principi fondamentali) e, quand'anche ciò non fosse, non può dirsi in anticipo quale sarà il verso che assumeranno per orientare l'attività legislativa delle Regioni.

Opinando diversamente, ed è presumibile che ciò accadrà, ci troveremo di fronte ad una nuova categoria di atti-fonte, contenenti le disposizioni generali, volute per lasciare il dettaglio, o meglio il particolare, alle Regioni. Ma, a differenza della soppressa competenza legislativa di tipo concorrente, sarà più complesso stabilire quale sia il limite di competenza non oltrepassabile da parte dello Stato. Vero è che la vigente legislazione ripartita ha, per ragioni più che note, chiamato la Corte a svolgere un ruolo supplente nei confronti del legislatore per verificare le esorbitanze dei poteri legislativi attribuiti rispettivamente allo Stato e alle Regioni. Ma è anche vero che, pur nella incertezza del limite mobile delle norme ascrivibili alla normativa di principio, rimane fermo che a livello concettuale i principi fondamentali e le norme attuative degli stessi costituiscono categorie ormai consolidate nella giurisprudenza costituzionale.

Si può inoltre notare che vi è una sorta di parallelismo contenutistico delle materie distribuite fra lo Stato e le Regioni. Si tratta però di un parallelismo disposto in relazione gerarchica, di talché le Regioni potranno legiferare fin dove lo Stato consentirà di integrare le sue competenze.

Infatti, se vi è colegislazione tra competenze statali e competenze regionali nominate, appare subito evidente la mancanza di un raccordo ordinatorio tra i rispettivi ambiti di operatività. Quale è, esemplificando, il limite della potestà

legislativa in materia di «pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di disciplina, per quanto di interesse regionale [*per incidens*, perché dirlo essendo del tutto ovvio il limite territoriale dell'agire regionale?] delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo...»?

Appare evidente il rinvio parallelo e concettuale alle disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, sulle politiche sociali, sulla tutela della salute, su attività culturali e turismo di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost. La risposta più ovvia sembrerebbe quella secondo cui le Regioni legiferano, per ripartizione di competenza, in osservanza dei limiti posti dalle disposizioni generali e comuni. Tanto però equivarrebbe ad una riedizione ancor più complessa della vigente dicotomia tra principi fondamentali ed attuazione degli stessi. Ma il legislatore costituzionale non prescrive *ex professo* un tale obbligo di osservanza, per cui è lecito ipotizzare che sarà il legislatore statale a dettare, con le disposizioni generali e comuni, le norme su come le Regioni dovranno pianificare il territorio e programmare ed organizzare i servizi sanitari e sociali, etc.

A quanto sopra esposto, si aggiunga che, nelle materie di cui si argomenta, allo Stato spetta anche il potere regolamentare, ciò che complica ancor più la nuova ripartizione di competenze Stato-Regioni, in ragione della estensione che verrà data alle disposizioni generali e comuni, ciò che rischia di aumentare la conflittualità (o meglio la confusione) con le competenze regionali.

Maggiore chiarezza si sarebbe potuta avere qualora il legislatore costituzionale avesse ricompreso le leggi su cui lo Stato detta disposizioni generali e comuni fra le materie previste dall'art. 70, primo comma, Cost., per le quali «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere». L'introduzione di una modifica in tal senso avrebbe coinvolto, in termini di responsabilità istituzionale, così come enunciato in via di principio dall'art. 55, quinto comma, Cost.,

i rappresentanti degli enti territoriali, rendendo possibile un concreto sistema di raccordo cooperativo sulla demarcazione di competenza fra materie contigue, che sembrano insistere sia in ambito statale che regionale.

Una notazione riguarda la riconduzione alla competenza esclusiva statale dei «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «produzione trasporto e distribuzione dell'energia». Pur convenendo sulle difficoltà cui ha dato luogo in giurisprudenza la vigente allocazione nella competenza ripartita, non si può non sottolineare che gli interventi inerenti a tali materie sono destinati a realizzarsi nei territori di una pluralità di Regioni. Si consideri che le infrastrutture occorrenti, i tracciati, la localizzazione degli impianti, possono interferire sulla pianificazione del territorio regionale e la mobilità al suo interno, sui piani paesaggistici e sulla predisposizione della programmazione edilizia. Al riguardo, sarebbe stato opportuno prevedere adeguate forme di consultazione con le Regioni. Tanto, al di là di qualsiasi ripartizione di competenza, avrebbe dato una risposta adeguata di logica istituzionale.

A fronte dei rilievi critici finora esposti, si rivela alquanto inconsistente la considerazione secondo la quale le Regioni legiferano in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Nel vigente assetto costituzionale, la competenza legislativa regionale residuale non ha avuto un ruolo rilevante. Si consideri che, negli anni 2004-2015, le pronunce che hanno rinvenuto nelle leggi esaminate una competenza regionale residuale sono state soltanto 42. Nella maggior parte dei casi le materie innominate si sono trovate intrecciate, nelle disposizioni impugnate, con norme riconducibili alla competenza ripartita ed esclusiva dello Stato, ciò che ha consentito alla Corte di fare ricorso alle materie trasversali, alla prevalenza della materia che meglio rispondesse alla *ratio legis* della disposizione, ovvero ai principi cooperativi in caso di equiordinazione tra le materie rinvenibili nelle disposizioni impugnate. Ma la maggiore vanificazione delle competenze residuali si è avuta nelle ipotesi in cui la Corte ha primariamente considerato le finalità

unitarie della disposizione esaminata facendo un consistente uso della attrazione in sussidiarietà verticale.

Si ritiene pertanto che, nel novellato art. 117 Cost., gli ambiti riservati alla competenza residuale regionale siano ancora più esigui, poiché, dall'esame delle competenze rimesse alla legislazione esclusiva dello Stato, è possibile arguire che l'estensione delle materie sia tale da poter condizionare il verso di tutte le competenze regionali.

Inoltre, le competenze regionali sono, comunque, suscettibili di essere ulteriormente vanificate in ragione dell'attivazione delle clausole di salvaguardia secondo cui, «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale» (art. 117, terzo comma, Cost.). La legge statale sembra riprendere pertanto la collocazione che le era propria prima della riforma operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, come atto-fonte che si interpone fra la Costituzione e le altre fonti normative, ciò che sembra non in linea con la equiordinazione delle due fonti stabilita dal primo comma dell'art. 117 Cost.

Più volte la Corte, discettando sulla forma di Stato, ha rinvenuto nello «Stato regionale» un suo elemento qualificante. È difficile dire se la Corte userà più questa locuzione, così come è possibile affermare che si affievolisce alquanto il disposto costituzionale dell'art. 5 secondo cui «La Repubblica [...] promuove le autonomie locali e [...] adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».