

Corte costituzionale e Consiglio di Stato delineano i contorni del nuovo Titolo V

di Michele Belletti *
(8 novembre 2002)

Dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 non si è certo dovuto attendere a lungo perché venissero dalla giurisprudenza costituzionale le prime indicazioni in ordine ad una definizione degli ambiti di competenza statali e regionali. Basta citare le ormai note pronunce nn. 282 e 407 del 2002, mediante le quali la Corte costituzionale, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale rispettivamente di una legge della Regione Marche e di una legge della Regione Lombardia, ha lasciato chiaramente intravedere quello che con ogni probabilità sarà l'orientamento che muoverà la Corte medesima nelle prossime definizioni degli ambiti di competenza controversi, convenendo in particolare sul carattere "trasversale" di buona parte delle "materie" elencate al 2° comma dell'art. 117 Cost..

Troppi sono gli spunti di grande interesse che forniscono le citate pronunce per poter essere esauriti in poche battute. Tuttavia, dalla più recente giurisprudenza costituzionale emergono ulteriori elementi che contribuiscono alla delineazione degli ambiti di competenza statale e regionale, con riguardo soprattutto all'individuazione della chiave di lettura della quale la Corte costituzionale intende fare applicazione, e dunque, per così dire, del "metodo" che intende seguire.

Di un certo interesse è al riguardo l'ordinanza n. 383 del 2002, in occasione della quale veniva denunciata la incostituzionalità dell'art. 65 del d.lgs. n. 267 del 2000 e dell'art. 4 della l. 154 del 1981 nella parte in cui, prevedendo nel dettaglio le cause di ineleggibilità ed incompatibilità con la carica di consigliere regionale, si ponevano in contrasto - ad avviso del Tribunale di Roma remittente - tra l'altro con l'art. 122 Cost. - nel testo modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 - che attribuisce invece alla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, la disciplina delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità. La Corte costituzionale dichiarava la relativa questione manifestamente infondata, rilevando che "il nuovo testo dell'art. 122 della Costituzione (...) dà luogo solo a nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione, senza che però venga meno, nel frattempo, in forza del principio di continuità (...), l'efficacia della normativa statale preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione". Fino a quando la Regione non intenda avvalersi delle citate nuove possibilità di intervento resta dunque in vigore la legislazione statale in materia, non soltanto di principio, ma anche di dettaglio.

Il criterio del quale è stata fatta applicazione nella citata occasione dalla Corte costituzionale, con riferimento alle modifiche di cui alla l. cost. n. 1 del 1999, trova immediata conferma, con riguardo questa volta al nuovo riparto di competenze legislative operato dalla l. cost. n. 3 del 2001. In occasione della sentenza n. 422 del 2002 la Corte, nel pronunciarsi sull'impugnativa da parte della Regione Abruzzo di una disposizione di legge statale entrata in vigore antecedentemente alla riforma del Titolo V (art. 8, comma 3, legge 23 marzo 2001, n. 93 - "Disposizioni in campo ambientale"), sottolinea infatti, in un corposo e significativo *obiter dictum*, che "le norme che definiscono le competenze legislative statali e regionali contenute nel nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione potranno, di norma, trovare applicazione nel giudizio di costituzionalità promosso dallo Stato contro leggi regionali e dalle Regioni contro leggi statali soltanto in riferimento ad atti di esercizio delle rispettive potestà legislative, successivi alla loro nuova definizione costituzionale". Il che comporta che i giudizi nel contempo resi in applicazione del precedente riparto non pregiudicano l'ambito delle competenze statali e regionali determinate dalla riforma costituzionale, soprattutto con riferimento ad ipotesi, come quella all'esame della Corte, nelle quali la permanenza in vigore della normativa statale contestata trova giustificazione nella "necessaria continuità dell'ordinamento giuridico". Pur dovendo dunque la Corte, in ipotesi quali quelle citate, continuare a fare applicazione del precedente parametro costituzionale, intende comunque precisare che ciò non pregiudica affatto il nuovo riparto di competenze - ancora tutto da definire - risultante dall'intervenuta riforma. Lo specifico ambito materiale continuerà pertanto ad essere disciplinato, finanche nel dettaglio, da una fonte che potrebbe non essere più legittimata ad intervenire nella relativa materia, fino al momento della prima appropriazione di competenza in base al nuovo parametro costituzionale. La Corte precisa infatti che "il rinnovato assetto delle competenze legislative potrà essere fatto valere dallo Stato e dalle Regioni tramite nuovi atti di esercizio delle medesime, attraverso i quali essi possono prendere ciò che la Costituzione dà loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo".

Dalle due pronunce da ultimo citate si desume dunque che la Corte, nella definizione dei nuovi ambiti di

competenza, ha voluto "di norma" escludere l'ipotesi dell'incostituzionalità sopravvenuta della legislazione adottata in forza dei precedenti parametri. Il che vale evidentemente come professione di "metodo" nella concreta delineazione degli ambiti di competenza. E' dunque assolutamente chiaro ciò che Stato e Regioni non possono fare - impugnare la normativa previgente - ed è chiaro inoltre ciò che debbono fare - appropriarsi in via legislativa delle nuove potenzialità offerte loro dalla riforma. Con specifico riguardo alla legislazione statale adottata in base al precedente parametro, il dato certo è che, ancorché sia ora non conforme al nuovo riparto di competenze, perché incidente, in ipotesi, in un ambito di pertinenza esclusiva regionale, oppure, in quanto normativa anche di dettaglio, in un ambito di competenza concorrente, resta ferma fino al momento di primo esercizio da parte della Regione della relativa competenza legislativa.

Analoga questione relativa alla sorte della legislazione statale incidente in ambiti divenuti successivamente di pertinenza regionale si è posta per le leggi attributive di potestà regolamentare allo Stato ed è recentemente stata portata all'attenzione del Consiglio di Stato, che ne ha fatto oggetto di un Parere dell'Adunanza generale, reso in data 11 aprile 2002.

Pur riguardando il citato Parere il rapporto tra potestà regolamentare statale e regionale a seguito della riforma del Titolo V, fornisce utili spunti per una più precisa delineazione del riparto di competenza Stato - Regioni, finanche sul versante legislativo. Nella circostanza specifica, così come in altra analoga definita con Parere della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi reso in data 22 aprile 2002, veniva chiesta al Consiglio di Stato la pronuncia su di uno schema di regolamento ministeriale avente base giuridica nell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992 e nell'art. 1 della l. n. 42 del 1999. Da parte sua, il Consiglio di Stato rilevava preliminarmente che "le disposizioni sopra riferite, attributive della potestà regolamentare al Ministro della sanità (oggi della salute), debbono ritenersi venute meno a seguito della emanazione del nuovo titolo V della Costituzione che, iscrivendo la materia delle "professioni" e della "salute" tra quelle di legislazione concorrente, esclude che lo Stato possa disciplinare le materie predette nella loro intera estensione e, per giunta, a livello regolamentare".

Resta dunque allo Stato - come emerge inequivocabilmente dal 6° comma dell'art. 117 Cost. - potestà regolamentare nei soli ambiti di sua competenza legislativa esclusiva - si vedano al riguardo i Pareri resi dalla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi in data 25 febbraio 2002 ed 11 marzo 2002; quanto al primo si legge, "il regolamento in esame è di competenza statale, poiché relativo alle materie di cui all'articolo 117, comma 2, della Costituzione, individuate alla lettera d) (...) e alla lettera g)"; nel secondo si legge, "si aggiunge che la materia rientra tuttora tra quelle in cui lo Stato ha legislazione esclusiva ai sensi della lettera b) dell'articolo 117 della Costituzione". Il fatto che siano "venute meno" le disposizioni statali attributive di potestà regolamentare allo Stato determina inoltre la evidente impossibilità per lo stesso di adottare nelle materie non esclusive normative regolamentari, ancorché cedevoli, a fronte di successivi interventi regionali (legislativi e regolamentari). Per quanto qui interessa è da rilevare che ciò significa soprattutto - per usare le parole del Consiglio di Stato - che nelle materie di competenza concorrente allo Stato spetta "solo il potere di determinare i tratti della disciplina che richiedono, per gli interessi indivisibili da realizzare, un assetto unitario (i cosiddetti principi fondamentali)".

In tal modo il Consiglio di Stato ha dato risposta a due dei tre quesiti che aveva precedentemente sollevato in occasione di un Parere reso dalla Sezione Consultiva per gli Atti Normativi in data 10 gennaio 2002, quando si interrogava - lett. b) - sulle "modalità di esercizio della potestà regolamentare, già attribuita allo Stato da norme primarie entrate in vigore prima della modifica costituzionale con riguardo a materie di legislazione non esclusiva", potenzialità che, come detto, sono "venute meno"; oltre ad interrogarsi - lett. c) - sulla "verifica dell'ammissibilità (ed eventualmente della fonte) nelle predette materie dell'esercizio da parte dello Stato della potestà regolamentare in via sostitutiva della potestà attribuita alle Regioni o, in via temporanea e suppletiva, fino all'emanazione dei regolamenti regionali", eventualità che pare invece radicalmente esclusa. Al primo quesito sollevato nella citata occasione, là dove - lett. a) - veniva posto l'interrogativo in ordine alla "disciplina del regime transitorio in relazione alla potestà regolamentare già esercitata dallo Stato in materia di legislazione non esclusiva, avuto riguardo alle eventuali modifiche da apportare alle disposizioni regolamentari già emanate", non è ancora dato rispondere con assoluta certezza, anche se preziose indicazioni paiono pervenire dalla Corte costituzionale in forza della sentenza qui in commento, nella parte in cui precisa che "il rinnovato assetto delle competenze legislative potrà essere fatto valere dallo Stato e dalle Regioni tramite nuovi atti di esercizio delle medesime, attraverso i quali essi possono prendere ciò che la Costituzione dà loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo", là dove, per rinnovato "assetto delle competenze legislative" è da intendersi sia quello relativo alle materie elencate ai commi 2°, 3° e per esclusione 4° dell'art. 117 Cost., che quello relativo alle eventuali leggi attributive di competenze regolamentari nelle materie di competenza statale (esclusiva) e regionale (concorrente e residuale), ai sensi del 6° comma, art. 117 Cost., ma soprattutto, pare

potersi dedurre che finanche in materia regolamentare, in considerazione inoltre della diretta devoluzione di competenza di cui al citato 6° comma, art. 117 Cost., la Regione possa "prendere" ciò che la Costituzione le conferisce.

Pur affrontando Corte costituzionale e Consiglio di Stato diverse tematiche, paiono muoversi per un certo tratto lungo la medesima linea, convenendo entrambi sulla perfetta sostituibilità della disciplina regionale di nuova adozione alla previgente normativa statale, pervenendo poi il Consiglio di Stato all'ulteriore precisazione dell'esclusione di normative regolamentari statali suppletive, ancorché cedevoli, in ambiti di pertinenza regionale. Il che innova soprattutto - ferme restando le ipotesi di configurabilità di un potere sostitutivo - con riguardo a quelle evenienze per le quali la Corte costituzionale aveva ammesso - nella vigenza del riformato Titolo V - interventi suppletivi statali nella forma regolamentare in ambiti di pertinenza regionale - cfr. Corte cost. n. 425 del 1999.

Tentando dunque di trarre le fila da quanto fino ad ora rilevato, la Corte costituzionale esclude che "di norma" si possano verificare ipotesi di incostituzionalità sopravvenuta con riguardo alla legislazione antecedente alla l. cost. n. 3 del 2001, riservandosi con ogni probabilità di sindacare in quali ipotesi si fuoriesce dalla norma; l'Adunanza generale del Consiglio di Stato rileva che sono "venute meno" le leggi attributive allo Stato di potestà regolamentari in ambiti che non siano di pertinenza esclusiva statale. Il che non significa necessariamente che per le leggi attributive di competenza si fuoriesce dalle ipotesi ordinarie contemplate dalla Corte, ma più semplicemente che, a far data dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V, le da ultimo citate leggi statali non potranno più offrire fondamento giuridico all'esercizio di potestà regolamentari statali in materie che non siano esclusive, in ragione della circostanza che è ora direttamente il citato 6° comma dell'art. 117 Cost. a distribuire la potestà regolamentare tra Stato e Regioni a seconda dell'ambito materiale coinvolto.

* Dottore di ricerca in Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Bologna - belletti.michele@tiscali.it