

Verso l'ulteriore revisione dell'art. 117 della Costituzione

di Quirino Camerlengo *
(12 maggio 2003)

1. Il Titolo V della Parte seconda della Costituzione è divenuto di recente l'ambito privilegiato in cui sperimentare un nuovo modello di normazione, fondato sull'efficienza e sulla elasticità. Una volta identificato nell'assetto vigente un punto debole, tale da comprometterne la funzionalità, si procede alla edificazione di un progetto destinato ad eliminare tempestivamente i riscontrati fattori di instabilità. Lungi dal concedere spazio agli ordinari strumenti interpretativi, idonei in astratto ad illuminare significati normativi altrimenti oscuri o di ardua individuazione e capaci altresì di armonizzare il testo di riferimento rimuovendo antinomie soltanto apparenti, questa modalità di intervento confida nella attitudine del dettato costituzionale a prestarsi a continui aggiornamenti e correzioni demandati al procedimento legislativo attivato su iniziativa dell'Esecutivo.

Tuttavia, non è scontato che gli obiettivi di puntuale e rapida innovazione delle disposizioni costituzionali riconosciuti "inefficienti" siano effettivamente conseguiti, dal momento che l'urgenza sottesa a tali propositi potrebbe condurre a soluzioni normative di dubbia congruità rispetto alle finalità dichiarate.

2. Si pensi, così, al recente disegno di legge di revisione costituzionale deliberato dal Consiglio dei ministri in data 11 aprile 2003. Dalla lettura della relazione di accompagnamento si evince che il fine assecondato dagli artefici del progetto in commento è proprio la rimozione delle inefficienze ascrivibili alla riforma del 2001. Si osserva, invero, che quest'ultima, «forse per la sua affrettata e non condivisa approvazione in fine Legislatura, che ha impedito una valutazione approfondita dei suoi effetti e delle sue implicazioni, ha suscitato fin dal suo apparire, forti perplessità ed ha avviato – in molte sedi di confronto, parlamentari, politiche accademiche – discussioni vivaci e interpretazioni diverse». Il Governo è stato, perciò, costretto a porre in essere iniziative dirette a «superare le non poche difficoltà derivanti dalla lacunosa normativa costituzionale». Sicché, a questo punto «è indispensabile, dopo aver puntellato l'edificio, procedere alle necessarie o opportune modifiche per correggere le manchevolezze della Riforma e per consolidare le basi dell'ordinamento federalista, che dall'attuale disordine non può ricevere che pregiudizio». Il percorso tracciato da questo progetto per il raggiungimento di tale obiettivo di razionale e coerente ridefinizione del quadro costituzionale si articola lungo tre passaggi fondamentali: «la reintroduzione espressa dell'interesse nazionale, che costituisce il collante indispensabile di ogni ordinamento federale o regionalistico; la solenne proclamazione della Repubblica quale garante dei principi sanciti dalla Costituzione, al di là di ogni assetto politico-istituzionale; la risistemazione a regime delle materie di competenza legislativa statale e regionale».

3. Quanto alla «reintroduzione espressa dell'interesse nazionale», la reviviscenza così determinata difficilmente produrrà gli effetti immaginati dall'Esecutivo. L'esperienza giurisprudenziale ha dimostrato l'ineluttabile evanescenza di tale vincolo, originariamente elevato a limite di merito e in seguito sottoposto ad un processo di "giurisdizionalizzazione" tale da ricondurlo entro gli spazi di estrinsecazione dei limiti di legittimità. Pertanto, l'espunzione dal testo costituzionale dell'interesse nazionale quale esplicito limite di merito, avvenuta per mano del legislatore costituzionale del 2001, non è che l'epilogo di un destino già segnato dalle concrete vicissitudini istituzionali. Ebbene, la descritta rimozione non ha comportato l'affievolimento dei valori presupposti dall'interesse nazionale, in quanto la tutela delle «esigenze unitarie insuscettibili di localizzazione o frazionamento territoriale» è racchiusa tanto nel principio di unità e di indivisibilità, consacrato dall'art. 5 Cost., quanto nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. (Barbera, Bin, Tosi, Ruggeri, Camerlengo).

Peraltro, attesa la sua imprescindibile latitudine e indeterminatezza, l'interesse nazionale può operare quale parametro di legittimità soltanto predisponendo attendibili e puntuali test giudiziali, comprensivi di elementi sintomatici destinati, in quanto tali, a dimostrare l'esistenza in concreto di un simile limite (Bartole). La configurazione di questi standard di giudizio è rimessa alla Corte costituzionale, la cui pregressa esperienza giurisprudenziale attesta, tuttavia, l'estrema difficoltà di procedere lungo questa direzione. E l'inevitabile tendenza a decidere "caso per caso", ogni qual volta sia affiorato un dubbio di violazione del limite in parola, ha in qualche modo favorito l'incremento delle controversie dinanzi al giudice delle leggi.

4. Senonché, proprio la necessità di contenere la «crescita esponenziale del contenzioso costituzionale» è annoverata,

nella predetta relazione, tra le motivazioni poste a sostegno della soppressione della potestà legislativa concorrente. In effetti, «si è ritenuto di tagliare una volta per tutte il nodo della legislazione concorrente (...) foriero di estenuanti disquisizioni sulla natura delle singole disposizioni e sull'incerto confine tra le due tipologie di norme», vale a dire i principi fondamentali e le norme di svolgimento degli stessi.

Per quanto tale profonda innovazione appaia ispirarsi al modello di allocazione dei poteri legislativi invalso nella maggior parte degli ordinamenti federali, nondimeno il testo elaborato dal Governo presenta un elemento di problematica interpretazione. Invero, alcuni ambiti oggettivi attribuiti in via esclusiva al legislatore statale sono identificati adottando il criterio tradizionale della "materia", quale insieme organico di rapporti giuridici accomunati da fattori di coesione naturale o voluta dal legislatore. In non poche occasioni, invece, detti ambiti sono individuati alla luce della tipologia delle norme oggetto di monopolio legislativo dello Stato. Più precisamente, in alcuni contesti o relativamente ad alcuni profili, è riservata alla competenza esclusiva del legislatore nazionale la fissazione delle "norme generali": commercio con l'estero; attività produttive; procedimento amministrativo; tutela della salute; tutela del paesaggio, valorizzazione dei beni culturali, attività culturali e di spettacolo, ordinamento sportivo; alimentazione; istruzione, formazione, ricerca scientifica e innovazione tecnologica; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (v., al riguardo, le riflessioni di Ruggeri, Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovverosia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale, in questo Forum)

A tale proposito, si registra una marcata valorizzazione di tali norme, ove si raffronti l'elenco contenuto nel disegno di legge in commento con quello attualmente incluso nell'art. 117 Cost., ove, per assonanza rispetto alla previsione dell'art. 33, secondo comma, Cost., allo Stato è riservata la definizione delle "norme generali sull'istruzione". Oltre a questa circostanza, si nota come il riferimento alle norme generali sia esplicitato soprattutto con riguardo a settori che, a seguito della riforma del 2001, sono stati demandati a quella potestà concorrente che il progetto in esame ha inteso cancellare: si pensi al commercio con l'estero, alla valorizzazione dei beni culturali, alla ricerca scientifica e tecnologica, all'alimentazione, all'ordinamento sportivo, alla armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Ebbene, questi elementi alimentano non poche perplessità sulla intrinseca coerenza del progetto deliberato dal Consiglio dei ministri, quanto soprattutto alla eliminazione della legislazione concorrente.

Invero, la locuzione "norme generali", destinata ad incardinare nei casi dapprima elencati la funzione legislativa in capo alle istituzioni statali, presenta un significato sostanziale non univoco, tale da ingenerare non pochi dubbi sulla effettiva portata di una simile previsione. Al riguardo, considerata la distinzione tra "principi" (intesi come norme-matrice che esprimono orientamenti generali, anche sul piano teleologico, diretti ad armonizzare la successiva attività di produzione normativa: Boulanger, Betti, Crisafulli, Bartole, Guastini, Sorrentino) e "norme di svolgimento dei principi" (vale a dire regole giuridiche che sviluppano la direttiva racchiusa nel principio, adottando una delle soluzioni di disciplina consentite dal principio stesso), si possono immaginare due distinte interpretazioni:

a) innanzitutto, le "norme generali" sono principi. Invero, accanto alla circostanza che sovente il termine principio è usato come sinonimo di norma generale (Bobbio), è agevole intuire come queste due tipologie condividano la comune vocazione ontologica di indirizzi, giuridicamente vincolanti, idonei a definire l'intelaiatura o la struttura portante o la cornice di una data disciplina: in breve, la scaturigine giuridica delle singole regole che compongono l'insieme. Sicché, la generalità di siffatte norme può preludere ad una loro identificazione quali veri e propri principi. Del resto, l'espressione "norme generali regolatrici della materia" adottata dalla legge 400/1988 nella disciplina della delegificazione sembra proprio alludere ad una funzione di indirizzo, di direttiva generale, di armonizzazione, del legislatore ordinario nei confronti del potere regolamentare del Governo, analogamente ai "principi e criteri direttivi" contenuti nella legge delega (Demuro, Tarli Barbieri).

Stando così le cose, però, verrebbe reintrodotta surrettiziamente il modello di normazione primaria proprio di quella potestà legislativa concorrente che il presente disegno di legge intende espressamente rimuovere: negli ambiti sopra indicati, allo Stato l'enunciazione delle norme generali, ossia dei principi (necessariamente "fondamentali"), alle Regioni la fissazione delle conseguenti norme di svolgimento;

b) per evitare questa incongruenza rispetto alle finalità dichiarate, si dovrebbe considerare la "norma generale" come qualcosa di diverso dal principio e, dunque, come un norma "di dettaglio" (ossia, norma idonea a disciplinare direttamente i rapporti giuridici). Questa seconda lettura trova in qualche modo riscontro nell'interpretazione data alle "norme generali" contemplate dal già citato art. 33 Cost. Invero, secondo la più accreditata dottrina, la generalità di tali norme non deve essere colta sul versante della qualificazione ontologica delle stesse (cioè, quali principi), bensì con

riferimento ai destinatari ed ai profili da disciplinare: difatti, il problema scaturito da questa previsione costituzionale riguarda l'attitudine di tali norme a regolare anche l'attività di insegnamento svolta in seno alle istituzioni scolastiche private (Crisafulli, Pototschnig, Pizzorusso).

La configurazione delle "norme generali" come norme non di principio, bensì "precettive" pone, tuttavia, le premesse per una ulteriore antinomia con le competenze legislative demandate alle autorità regionali. Si pensi, soprattutto, all'istruzione ed alla formazione professionale, oltre che alla tutela della salute.

Per scongiurare tale contraddizione, appare indispensabile offrire una esegesi coerente dell'aggettivo "generale" utilizzato per denotare le norme in discussione. Ebbene, generali potrebbero intendersi quelle norme volte a disciplinare aspetti insuscettibili di una regolamentazione diversificata in ambito regionale. E tali sono quei profili che investono esigenze di carattere unitario o interessi di dimensione sovregionale, rispetto ai quali le esigenze dell'autonomia debbono cedere il passo alla preservazione del principio di unità e di indivisibilità. A titolo esemplificativo, si pensi al valore formale dei titoli di studio, quanto alla materia "istruzione e formazione professionale".

L'interpretazione così suggerita rischia, nondimeno, di creare una sovrapposizione tra le "norme generali" così intese e le norme destinate alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», dal momento che in entrambi i casi la potestà legislativa statale, esercitata in regime di monopolio, persegue l'obiettivo di disciplinare uniformemente rapporti, situazioni e comportamenti che incidono su esigenze di carattere per l'appunto ordinario.

5. In definitiva:

a) la configurazione delle "norme generali" come norme di principio comporta la riproduzione, sotto mentite spoglie, della potestà concorrente che s'intende sopprimere;

b) la configurazione delle "norme generali" come norme di dettaglio destinate a disciplinare aspetti generali delle diverse materie (tutela delle esigenze unitarie) alimenta dubbi di coordinamento con la definizione dei predetti livelli essenziali

* Ricercatore di Diritto amministrativo presso la Facoltà di Economica dell'Università degli Studi di Pavia - quirino.camerlengo@unimi.it