

La riforma del titolo V della costituzione tra attuazione e autoapplicazione

di Tania Groppi*
(2 novembre 2001)

L'imminente entrata in vigore della riforma del titolo V della parte II della costituzione rende indifferibile l'avvio di una riflessione sul suo impatto ordinamentale. Riflessione tanto più necessaria poiché nella legge costituzionale sono assenti norme transitorie, a differenza di quanto disposto invece dalla precedente l.cost. n. 1 del 1999, sull'elezione del presidente della regione e dalla stessa costituzione vigente, che dedicava all'attuazione del suo titolo V due disposizioni transitorie e finali, la VIII e la IX. Gli artt. 10 e 11 della l.cost. n. 3 del 2001, infatti, pur presentando la tipica struttura delle norme transitorie ("sino a..."), fanno riferimento a ipotesi estremamente circoscritte: l'art. 10 riguarda le regioni a statuto speciale, e stabilisce che "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti", la riforma si applica anche ad esse, per le parti in cui disciplinano "forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"; l'art.11 si limita a prevedere la possibilità, tramite una eventuale modifica dei regolamenti parlamentari, di aprire alla partecipazione dei rappresentanti degli enti autonomi la commissione parlamentare per le questioni regionali, sino alla revisione delle norme costituzionali sul parlamento, si dice, ovvero sino alla riforma del Senato.

Appare quindi per intero rimessa agli interpreti la individuazione delle conseguenze della nuova disciplina. Se ne possono segnalare almeno tre: a) innanzitutto, si pone la questione, destinata ad esaurirsi nel giro di pochi mesi, dell'impatto del sopravvenire del nuovo titolo V sui giudizi di legittimità costituzionale oggi pendenti di fronte alla Corte costituzionale, e che abbiano a parametro norme del vecchio titolo V della Costituzione; b) c'è poi il problema, sicuramente di più lunga e complessa soluzione, delle forme, dei tempi, delle modalità di attuazione delle nuove norme costituzionali; c) infine, si affaccia l'interrogativo, destinato a gravare sull'interpretazione della costituzione italiana fino a una sua futura modifica, relativo al rapporto tra la nuova normativa e le altre parti del testo costituzionale, in particolare i principi contenuti nella parte I.

a) Quanto alle conseguenze del nuovo titolo V sul contenzioso stato-regioni esistente di fronte alla Corte costituzionale, pare necessario distinguere diverse ipotesi. In primo luogo, ci sono i giudizi in via incidentale che hanno come parametro disposizioni contenute nel vecchio titolo V: per essi pare possibile fare ricorso alla restituzione degli atti al giudice a quo, già utilizzata dalla Corte costituzionale in occasione del sopravvenire del nuovo art.111 della Costituzione, affinché valuti l'incidenza del nuovo quadro normativo sul giudizio di fronte a lui pendente. Più complessa è la situazione dei giudizi in via principale, nell'ambito dei quali non esiste questo strumento interlocutorio. In caso di mutamento del parametro, ad esempio a fronte del sopravvenire di nuove norme di attuazione degli statuti speciali, si è scelta in passato la via della cessazione della materia del contendere (per esempio, v. sent. n. 228 del 1983). Questa soluzione appare corretta per i giudizi su leggi regionali instaurati sulla base del vecchio art.127 Cost.: giudizi preventivi che precludevano la promulgazione delle leggi impugnate, impedendo loro di produrre effetti. La dichiarazione di cessazione della materia del contendere rende possibile l'entrata in vigore della legge regionale. Se il governo ritiene permanere un vizio di incostituzionalità sulla base dei nuovi parametri, esso potrà impugnarla nei sessanta giorni successivi alla pubblicazione secondo le modalità del nuovo art. 127. Diverso è invece il caso dei giudizi su leggi statali ex art. 2 l. cost. 1/1948: tali giudizi hanno per oggetto leggi statali vigenti, che potrebbero aver già leso competenze regionali, per cui la regione potrebbe avere comunque interesse a una pronuncia sulla spettanza della competenza. In tal caso, la Corte non può sfuggire a una decisione sul merito, che utilizzi i vecchi parametri, eventualmente circoscrivendone l'efficacia temporale al periodo anteriore alla entrata in vigore delle nuove norme costituzionali.

b) Quanto alle modalità di attuazione del nuovo titolo V, va considerato che le norme costituzionali in questione, considerate dal punto di vista della loro capacità di produrre effetti giuridici, possono essere ricondotte a quattro categorie.

Innanzitutto, ci sono norme autoapplicative. La eliminazione dei controlli sugli atti amministrativi delle regioni, delle province, dei comuni; la scomparsa del controllo preventivo del governo sulle leggi regionali e i nuovi meccanismi di impugnativa di queste di fronte alla Corte costituzionale sono in grado di operare fin da subito, liberando l'autonomia regionale e locale da una serie di condizionamenti: commissioni statali di controllo, commissari del governo, comitati regionali di controllo dovrebbero cessare tali funzioni con l'entrata in vigore della riforma.

Ci sono poi norme costituzionali la cui operatività dipende esclusivamente dall'iniziativa delle regioni. Questo vale

essenzialmente per le norme che definiscono i nuovi poteri legislativi regionali: nelle materie di competenza concorrente e in quelle di competenza esclusiva (tutte quelle non elencate nell'art. 117), le regioni non hanno che da legiferare, per sostituire le proprie leggi a quelle dello stato oggi esistenti, senza dover attendere alcuna preventiva legge statale che determini i limiti "verticali" della potestà legislativa regionale. La Corte costituzionale ha infatti da tempo affermato che, normalmente, per "rimuovere dalle materie attribuite alla loro potestà legislativa, e conseguentemente amministrativa, le preesistenti norme statali che eccedono dai limiti imposti dalla nuova Costituzione e dagli statuti costituzionali speciali alla competenza del legislatore nazionale, regioni (e provincie ad autonomia costituzionale) non hanno che da legiferare esse stesse, sostituendo gradatamente le proprie leggi a quelle statali, sino a quel momento vigenti nel rispettivo ambito territoriale" (sentenza n. 13 del 1974). Nel rapporto tra leggi statali preesistenti e leggi regionali sopravvenute si applica quindi il criterio dell'abrogazione, e non quello della incostituzionalità sopravvenuta. Tale giurisprudenza potrebbe comunque lasciare aperta la strada, per le regioni alla impugnativa delle "leggi concernenti lo stesso modo di essere dell'autonomia regionale". Limitatamente a queste, la sentenza citata ha affermato: "Ben diversa è la situazione, per sua natura irripetibile, alla quale avevano riguardo le sentenze nn. 39 del 1971 e 40 del 1972, che ebbero ad ammettere lo spostamento del dies a quo per ricorrere dalla data di pubblicazione della legge impugnata a quella (successiva) della prima formazione delle giunte delle neocostituite regioni di diritto comune, nei confronti di leggi statali, non tanto incidenti sulle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni, quanto piuttosto concernenti direttamente e specificamente lo stesso modo di essere di queste, cioè la sfera di autonomia ad esse spettante ed i limiti di ordine generale prestabiliti al suo concreto esplicarsi. Giacché leggi siffatte non sarebbero state suscettibili di deroga da parte delle nuove norme di fonte regionale, conformi a competenza, ma soltanto - in ipotesi - di essere da queste disattese e violate, ove non fosse stato possibile impugnarle per ripristinare la pienezza delle potestà alle regioni medesime costituzionalmente riconosciute. In quel caso, considerazioni equitative e, prima ancora, la stessa logica del sistema esigevano che ai nuovi enti regionali fosse dato comunque ingresso alla Corte a tutela di un loro interesse costituzionalmente garantito, che non sarebbe stato altrimenti possibile far valere, attinente al loro status e logicamente antecedente e pregiudiziale rispetto a quello - che viene in questione nel presente giudizio - di dettar autonomamente la disciplina delle singole materie di competenza, ovvero di assolvere attraverso organi propri i compiti amministrativi imposti o facoltizzati dalle stesse leggi statali tuttora vigenti, ove e finché non ritengano di dovere sostituirvi le proprie leggi". A non interpretare in modo eccessivamente restrittivo il riferimento al momento storico "per sua natura irripetibile" di prima istituzione delle regioni, si potrebbe ritenere che esse dispongono di un importante strumento per eliminare le leggi approvate in epoca precedente alla riforma e che prevedono poteri statali incompatibili con il nuovo quadro costituzionale: queste leggi (si pensi a quelle sulla funzione statale di indirizzo e coordinamento) potrebbero allora essere impugnate di fronte alla Corte costituzionale nei sessanta giorni successivi all'entrata in vigore della legge costituzionale.

In terzo luogo, ci sono norme che prevedono la possibilità di ulteriori sviluppi del sistema, attraverso procedimenti che spetta alle regioni mettere in moto: è il caso dell'ultimo comma dell'art.116, che prevede l'eventualità che il parlamento, con legge, conferisca alle regioni che le abbiano richieste nuove e più ampie competenze, anche esclusive, sia nelle materie di potestà legislativa concorrente che in importanti materie rimesse alla potestà legislativa statale, come l'istruzione e la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, aprendo così la via a un regionalismo differenziato. Si tratta di una legge approvata dalle camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa tra lo stato e la regione interessata, e su iniziativa della regione interessata: nient'altro aggiunge la nuova norma costituzionale, lasciando aperto l'interrogativo sulla eventuale necessità di una legge statale che disciplini previamente, in via generale, il procedimento di intesa. A questo tipo di soluzione ci pare che ostino però almeno due argomenti: innanzitutto le norme costituzionali debbono essere interpretate privilegiando il loro carattere precettivo; inoltre, lo stato ha ormai una competenza legislativa limitata alle materie elencate nel secondo comma dell'art.117, e non si vede in quale di queste materie potrebbe radicarsi questo tipo di potestà legislativa statale.

Ci sono infine norme del titolo V che richiedono un'attuazione da parte dello stato. Ciò si verifica soprattutto per il trasferimento a regioni, province e comuni di nuove funzioni amministrative (e, con esse, di personale e di risorse), in applicazione del principio di sussidiarietà, anche se deve riconoscersi che la gran parte dei trasferimenti è già avvenuta con la citata riforma Bassanini. La questione della individuazione della fonte competente ad allocare le funzioni amministrative è complessa. Il vecchio principio del parallelismo pare al riguardo sopravvivere: è competente ad individuare il livello adeguato per lo svolgimento delle funzioni amministrative il titolare della funzione legislativa, stato o regione. Nella prima attuazione della riforma, peraltro, si dà il caso della esistenza di amministrazioni statali in materie oggi spettanti alla potestà legislativa regionale: a chi il compito di effettuare il conferimento delle funzioni? Alla regione, con propria legge, è dato disporre di personale e risorse ancora statali? Oppure spetterà allo stato trasferire previamente alle regioni le funzioni amministrative, affinché queste poi le conferiscano di nuovo, in base ai principi

dell'art. 118?

Dello stato è il compito di fornire alcune importanti prestazioni unitarie: in primo luogo, definendo "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art.117, lettera m); in secondo luogo, attraverso l'esercizio, caso per caso, del potere sostitutivo di cui al nuovo art. 120 Cost. E' peraltro necessaria la previa approvazione di una legge statale che definisca in via generale le procedure di esercizio di tale potere, che appare assai diverso dai poteri sostitutivi oggi previsti dall'ordinamento, potendo riguardare tutti gli organi (anche legislativi) di tutti gli enti territoriali, e riguardando una innovativa serie di casi (tra i quali, la "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica").

c) Infine, la riforma pone alcuni problemi di compatibilità con altre parti della costituzione, aprendo delicati problemi interpretativi. Ci si chiede: una revisione costituzionale relativa al sistema delle autonomie può incidere, sia pure in via indiretta, su norme contenute nella parte I della costituzione? Oppure occorre interpretare le disposizioni del nuovo titolo V in base ai principi contenuti nella parte I? E che fare quando questa interpretazione adeguatrice non è possibile? Pur potendo individuare una gerarchia di valore, si è infatti pur sempre di fronte a norme costituzionali. Due esempi al riguardo. Innanzitutto, il primo comma dell'art. 117: "la potestà legislativa è esercitata dallo stato e dalle regioni nel rispetto della costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". Tale disposizione parrebbe, sulla base della interpretazione letterale, mutare il sistema delle fonti, collocando i trattati internazionali in una posizione di sovraordinazione rispetto alle leggi statali. Come si concilia essa con l'art. 10, primo comma, Cost., e con il fatto che l'ordinamento italiano "si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute"? Può forse questa norma contribuire a gettare luce sulla prima, o al contrario è il nuovo art.117 che riempie di un diverso contenuto le "norme del diritto internazionale generalmente riconosciute"? Altro esempio: il settimo comma dell'art. 117 stabilisce, tra l'altro, che le leggi regionali "promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive". Che rapporto si instaura tra tale disposizione e l'art. 51, primo comma, Cost.? La Corte costituzionale ha affermato che quest'ultima disposizione esclude la possibilità di riservare alle donne quote nelle liste elettorali: è forse adesso possibile ciò a livello regionale, in virtù del nuovo art. 117 Cost.? In altri termini: quest'ultimo costituisce una deroga al principio dell'art. 51 o deve essere interpretato in modo restrittivo, sulla base dei principi in esso contenuti?

La riforma mostra l'emergere della compresenza, in costituzione, di norme dotate di un diverso valore, quale conseguenza della differente collocazione sistematica. Al di là di qualsiasi riflessione che muovendo da ciò si possa avanzare riguardo alle procedure di revisione costituzionale, di questo certamente dovrà tenere conto l'interprete del nuovo titolo V.

*p.s. di Istituzioni di diritto pubblico - Università di Siena - Groppi@unisi.it