

**Interpretazioni "continuiste" del nuovo Titolo V e "banalizzazione" della Costituzione
(una risposta a Marco Cammelli)**

di Rosanna Tosi *
(24 maggio 2002)

In uno scritto recente Marco Cammelli rimprovera alla lettura "continuista" del nuovo Titolo V (a quelle interpretazioni che sono o che paiono rivolte a contenere l'entità della svolta rispetto al passato) di porsi, considerato il rango della riforma, quale premessa di "una grave banalizzazione della Carta costituzionale" (Amministrazioni (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione, in *Le Regioni* 2001, 1285 e 1303 s.). La questione che così viene proposta è importante e delicata e meriterebbe una riflessione rispetto alla quale questo spazio e le mie stesse forze sono inadeguati; tuttavia, poiché - senza difficoltà né imbarazzo - mi riconosco tra coloro che evitano di esaltare la soluzione di continuità, abbozzo sommariamente un cenno di risposta.

Mi sembra difficile negare che sia in corso un processo di svalutazione della Costituzione, sia della sua portata prescrittiva sia della pregevolezza della sua posizione nell'ordinamento; si tratta di vicenda in atto ormai da anni cui contribuiscono fattori del tipo più vario, alcuni dei quali indico in ordine sparso, senza cioè pretendere di graduarli per il rilievo che hanno assunto nella vicenda. L'insistenza dei tentativi - poi falliti - di mettere mano a revisioni costituzionali assai estese, coinvolgenti cioè l'intera Parte II, ha inevitabilmente concorso a far circolare l'idea di una sopravvenuta inadeguatezza del testo varato nel 1948; e questa idea non ha mancato di trovare qualche conferma nel numero di revisioni approvate durante la passata legislatura, arrivate a cinque, una cifra davvero alta, se si considera che il complessivo numero delle revisioni varate nel corso di tutte le legislature precedenti ammonta ad otto. La retorica, che ha talora accompagnato il c.d. federalismo a Costituzione invariata, ha fatto credere che con una serie di leggi ordinarie si volesse aggirare e correggere una obsoleta disciplina costituzionale (si pensi solo alla formulazione dell'art.1 della legge n.59 del 1997 e allo sbandierato ribaltamento del riparto tra Stato e Regioni cui quel disposto pretendeva di ispirarsi), quando invece molto più semplicemente - e, aggiungerei, responsabilmente - era facile presentare quelle stesse leggi come una nuova attuazione di un testo - il vecchio Titolo V - che tra i suoi pregi aveva proprio quello di essere aperto ad una grande varietà di soluzioni (si vedano, tra le molte pagine scritte da Livio Paladin a questo proposito, quelle della relazione *La riforma regionale tra Costituzione e prassi*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1976). Le modalità attraverso le quali il Parlamento ha approvato la revisione del Titolo V certamente rispettano l'art.138 Cost. (condivido completamente le osservazioni di R. Bin, *Riforme costituzionali "a colpi di maggioranza"*: perché no?, comparse in questo Forum, ora in Archivio), ma i comportamenti tenuti tanto dalle forze politiche che allora detenevano la maggioranza tanto da quelle allora all'opposizione diedero segnali non equivoci della leggerezza con cui veniva affrontato un momento di enorme rilevanza. Che quella revisione abbia avuto non soltanto le apparenze di una manovra elettorale è cosa difficilmente contestabile; e piegare i tempi di una riforma costituzionale a fini tanto contingenti dà il segno del conto in cui è tenuta la Carta fondamentale, quando la più estesa revisione finora intervenuta è stata usata alla stregua di quelle leggine di spesa con cui negli anni della finanza allegra si rincorrevano i voti in fuga. Se nel varo della legge costituzionale n.3 del 2001 le Camere hanno rispettato le procedure costituzionalmente richieste, il seguito del procedimento desta qualche inquietudine per il tentativo di utilizzare il referendum di cui all'art.138 invece che per i fini palesemente oppositivi per i quali era stato previsto con l'intento contrario, di cercare il consenso del corpo elettorale allo scopo di compensare il risicato voto parlamentare. Dal canto suo, lo schieramento che - quando stava all'opposizione - votò contro la revisione ritenendola insufficiente, ora - vinte le elezioni - ignora la nuova disciplina costituzionale (basti considerare il tenore di molte parti dell'ultima legge finanziaria), mentre promette (o minaccia?) la devolution. Si potrebbe aggiungere dell'altro: la pessima fattura tecnica delle recenti revisioni (e non solo di quelle interessanti il Titolo V: si pensi all'art.48, II); la prevista derogabilità di importanti disposti costituzionali da parte di atti normativi sprovvisti di forza costituzionale (art.116, III e art.122, V), quando - prima di questa impennata - due sole regole contenute in Costituzione erano derogabili senza le forme costituzionali: quella (fondamentale!) relativa alla durata della vacatio legis e quella riguardante la durata delle Camere prorogabile "soltanto in caso di guerra". Si potrebbe anche aggiungere che neppure la dottrina costituzionalistica (e non) va esente da responsabilità quanto alla svalutazione della Costituzione: e penso in modo particolare a certe accezioni della "teoria dei valori" che finiscono per sminuire la portata prescrittiva del testo costituzionale per ridurlo ad un catalogo ricognitivo di interessi che meritano tutela: "le varie metafisiche dei valori costituzionali consentono, infatti, argomentazioni e decisioni atte a condurre da qualsiasi parte, senza che la giurisprudenza costituzionale sia più controllabile nei suoi ragionamenti"

(così L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 144).

Ora ci si chiede, anzi, si teme che una lettura continuista del nuovo Titolo V costituisca un ulteriore passo nel percorso di banalizzazione della Costituzione. Naturalmente non condivido questa preoccupazione. Quel tipo di lettura si propone di contenere lo stacco tra il prima e il dopo la revisione e non capisco come e perché un tale intento dovrebbe condurre ad esiti svalutativi del testo costituzionale. A meno di non immaginare che vi sia un criterio di interpretazione proprio dei testi costituzionali che imponga di enfatizzarne sempre e comunque le novità e la portata pervasivamente obbligatorie; e che questo criterio valga non soltanto di fronte ad una Costituzione integralmente nuova (del che già è lecito dubitare, quando il criterio venisse assolutizzato), ma anche in relazione ad una revisione. Nel canone suggerito da Crisafulli di interpretare il testo costituzionale *magis ut valeat* (La Costituzione e le sue disposizioni di principio, Milano, 1952, 11) potrebbe anche vedersi un precipitato di quel criterio, ma si ricorderà che il suggerimento aveva l'intento di segnare ed agevolare la rottura che la Costituzione repubblicana e democratica voleva introdurre rispetto al precedente ordinamento monarchico e fascista; si ricorderà anche come più di una riflessione abbia indicato modelli interpretativi alternativi a quel canone ed altrettanto capaci di evitare interpretazioni svalutative della Costituzione (M. Dogliani *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982; V. Angiolini, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova, 1995); e comunque certamente nessuno potrà immaginare che le correzioni di rotta che oggi si rendono necessarie siano in qualche misura paragonabili alle esigenze di cesura che si imponevano nel 1948.

Mi sembra che la svolta introdotta dal nuovo Titolo V vada letta e costruita senza perdere i contatti con l'esperienza passata principalmente per due motivi. Viene da più parti segnalato il rischio che la nuova normativa costituzionale lasci senza sufficienti presidi il tessuto unitario dell'ordinamento (A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione*, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed il piano dei controlli, *Relazione all'incontro organizzato dall'A.I.C.* - Bologna, 14 gennaio 2002; F. Pizzetti *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni 2001*, 1153 ss.; F. Merloni, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, *ivi*, fasc. di prossima pubbl.); di fronte a questo rischio non vedo perché non riconsiderare strumenti già utilizzati per valutare se - una volta non si dimostrino irriducibilmente incompatibili con il nuovo testo - mantenerli, correggerli o almeno assumerli come indicatori di problemi reali che meritano una risposta. Per quali ragioni esasperare moduli latenti, ma fortunatamente non coltivati fino in fondo, quale quello della separazione delle competenze legislative, per risolvere questioni oggettivamente impregiudicate dalle formulazioni testuali? mi riferisco - per fare un esempio - all'ammissibilità di leggi statali che contestualmente ai nuovi principi reclinano norme di dettaglio cedevoli, che non mi pare in alcun modo preclusa dal III comma dell'art.117. E ancora: perché tanta certezza sulla scomparsa della funzione di indirizzo e coordinamento o di figure assimilabili (magari dotate di un diverso e più puntuale fondamento)? Se lo Stato mantiene il potere legislativo relativamente alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", perché la legge statale (in base alla competenza che le assegna l'art.118) non potrebbe prevedere direttive governative interessanti le prestazioni sanitarie (si pensi ad una tabella nazionale dei farmaci c.d.salva-vita)? Certamente preoccupa l'uso anormale che di certi strumenti si è fatto in passato e il solo evocarli fa temere che nulla cambi. Credo che questo pericolo rimanga più alto se la Corte costituzionale viene lasciata sola di fronte alle "esigenze unitarie", che continueranno ad esistere, anche se non nelle dimensioni con cui lo Stato pretenderà di farle valere. Ecco allora una seconda ragione per fornire interpretazioni capaci di elaborare le novità con memoria del percorso che ha visto una significativa crescita dell'autonomia già prima della revisione costituzionale: quella di offrire soluzioni che il giudice costituzionale sia in grado di fare proprie; certamente - in presenza di una nuova normativa costituzionale - quanto prodotto dalla giurisprudenza passata non potrà più funzionare come precedente, ma neppure si può pensare scompaia dai riferimenti che vanno a costituire il terreno a cui ogni controversia viene ricondotta nel momento della precomprensione.

p.s. di diritto costituzionale – Università di Padova - rosanna.tosi@unipd.it