

Saverio Musolino *, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Giuffr , Milano, 2007, pp. 230, € 21,00.

1. Il volume intende innanzi tutto porsi come strumento di riflessione sulla effettiva portata della fondamentale riforma operata con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che ha modificato il Titolo V della Parte II della Costituzione, concernente i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali. L'opera ricostruisce organicamente il sistema emerso dalla prefata legge di riforma costituzionale, alla luce della lettura fornita dal giudice delle leggi. E' a tutti noto come il periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della c.d. "Riforma del Titolo V" sia stato caratterizzato da un contenzioso, tra Stato e regioni, di dimensioni spropositate, che ha costretto la Corte costituzionale a svolgere, nelle oltre cinquecento decisioni pronunciate in cinque anni, una straordinaria opera di ricostruzione del sistema, opera svolta con certezza dedizione, anche se inevitabilmente caratterizzata da un metodo casistico. La Corte   stata infatti chiamata a definire l'esatta portata delle disposizioni – e a svolgere un peculiare ruolo di arbitro dei contenziosi - ora dallo Stato ora dalle regioni, in un continuo susseguirsi di ricorsi volti a contestare la legittimit  delle disposizioni reciprocamente emanate da Stato e regioni e a rivendicare competenze all'esito della ripartizione operata dal nuovo Titolo V.

2. La legge cost. n. 3 del 2001 ha, invero, introdotto innovativi principi, atti ad incidere sensibilmente sui rapporti tra Stato e autonomie, caratterizzandoli in senso "federalistico": si pensi al principio di *sussidiariet *, costituzionalizzato dall'art. 118 con riferimento alla allocazione delle funzioni amministrative, ma che indubbiamente informa anche il criterio di ripartizione delle funzioni legislative introdotto dal nuovo art. 117, al principio di *parit  formale* tra Stato, regioni ed enti locali, introdotto dall'art. 114 Cost., al nuovo art. 119 Cost., che ha costituzionalizzato i principi del c.d. *federalismo fiscale* e allo stesso nuovo art. 117, che, ad una prima lettura, sembrava aver devoluto alle autonomie regionali relevantissime competenze legislative, avendo espressamente riservato allo Stato le specifiche competenze delineate dal comma secondo, oltre ad una potest  legislativa di principio nelle materie elencate dal comma terzo. La riforma del 2001 si   per  rivelata lacunosa sotto il profilo sistematico, priva di raccordi tra le varie competenze: nel volume vengono anche esaminate le probabili circostanze che hanno dato origine a tale situazione. E' tuttavia un incontrovertibile dato di fatto che, nella quasi totale inerzia del legislatore statale ordinario (essendo il primo intervento attuativo – sostanzialmente l'unico posto in essere nel corso della XIV Legislatura - costituito dalla legge 5 giugno 2003 n. 131, la c.d. legge La Loggia), il consolidamento dei principi posti a fondamento delle singole decisioni della Corte abbia contribuito ad affermare e consolidare una nuova giurisprudenza costituzionale, spesso *creativa*, una sorta di *diritto costituzionale vivente* del Titolo V, che appare a volte anche "distaccato" dalla lettera della disposizione costituzionale, caratterizzato da una tendenza al *progressivo ridimensionamento del ruolo delle materie*, in favore di un sistema di ripartizione delle competenze legislative che tenga conto anche della dimensione degli interessi (unitari o locali) che devono essere di volta in volta soddisfatti. Il volume opera, pertanto, nella consapevolezza che un approccio allo studio della tematica dei "nuovi" rapporti tra Stato e autonomie, conseguenti alla riforma del Titolo V non possa prescindere dalla conoscenza dei principi e degli istituti che la Corte costituzionale ha di volta in volta individuato, per dirimere i conflitti inter-istituzionali, rinvenendoli nella propria tradizione giurisprudenziale e adattandoli o, a volte, coniandoli *ex novo*.

3. La conoscenza di tali principi l'opera intende offrire, proponendo una *ricostruzione sistematica del nuovo assetto dei rapporti tra Stato ed autonomie*, sulla scorta dei numerosi *decisa* della Corte costituzionale, al fine di rendere pi  agevole la *ricostruzione dei confini* tra le diverse materie costituzionali e le nuove competenze, attivit  resa ardua

dalla natura “mobile” dei confini, così come individuati dalla giurisprudenza, a fronte della loro apparente rigidità, risultante dalla mera lettura del nuovo articolo 117 della Costituzione.

Un apposito capitolo (Cap. II) della Parte generale è dedicato alla disamina dei criteri individuati dalla Corte per la individuazione e delimitazione delle materie (*legislazione previgente, principio di continuità*); vengono altresì esaminati i criteri adottati dalla Corte per risolvere *interferenze e sovrapposizioni*. Un particolare spazio è dato alle peculiari problematiche sollevate dall’art. 117 (Cap. III), in particolare ai meccanismi (*trasversalità delle materie e attrazione in sussidiarietà*) che la Corte ha individuato per poter consentire al legislatore statale di poter disciplinare, pur in mancanza di una espressa clausola di riserva, fattispecie che necessitano di un trattamento unitario e che, ad una stretta applicazione delle disposizioni del nuovo art. 117, avrebbero comportato una disciplina regionale, quindi parcellizzata. Un particolare rilievo assumono poi le problematiche inerenti il nuovo art. 119 Cost. (Cap. IV), concernente i principi in tema di “*federalismo fiscale*”, che la Corte ha ritenuto per la gran parte non immediatamente applicabili, in attesa della emanazione da parte statale dei principi di coordinamento della finanza pubblica, eccezione fatta per alcuni principi ritenuti di immediata applicazione.

Una parte rilevante dell’opera è dedicata all’*analisi dei contenziosi* e alle prospettive di riforma. L’autore, che fa tesoro di una lunga esperienza presso il Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, “ripercorre” (Cap. V) i contenziosi di maggior impatto (quale, ad esempio, quello concernente il *condono edilizio*), cercando di rivisitare l’atteggiamento del legislatore statale e di quello regionale nella prima fase di attuazione della riforma.

Vengono quindi esaminate (Cap. VI) le *prospettive di ulteriore riforma* costituzionale, con riferimento anche alle problematiche sollevate dalla riforma “bocciata” nel referendum del giugno 2006 e, soprattutto, le prospettive di attuazione del vigente Titolo V.

Viene altresì dato conto dell’avvio, in apertura della XV legislatura, di una *nuova prassi* nei rapporti tra Stato ed autonomie regionali, in forza della quale il Governo, in sede di controllo di legittimità delle leggi regionali, desiste dalla presentazione dell’impugnativa in presenza dell’impegno, assunto dalla Regione, di apportare, con un successivo “intervento correttivo”, le modifiche idonee a far rientrare la disciplina nei canoni della legittimità costituzionale. Tale prassi - che, per certi versi riecheggia il “vecchio” controllo preventivo ex art. 127 Cost. - è fondata sul principio di *leale collaborazione* e ha contribuito a determinare un sensibile “riavvicinamento” tra Stato e regioni, unitamente alla istituzione, ad opera di una Direttiva del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie locali in data 26 giugno 2006 - di “tavoli di negoziazione” tra le parti (Stato e regioni o province autonome), “di carattere tecnico, intesi ad accertare di comune accordo la ricorrenza dell’interesse al ricorso” e finalizzati al “raggiungimento di una intesa con la quale le parti si impegnano, vincolate da un *gentlemen’s agreement*, ad apportare alla normativa oggetto dell’esame le modifiche concordate”.

4. La Parte speciale del volume intende quindi offrire un agevole *strumento di consultazione* per tutti gli operatori, amministratori pubblici in particolare, fornendo un quadro sinottico della ripartizione delle materie “in concreto”, come risultante cioè dalla delimitazione operata nelle numerose decisioni della Consulta e dei principi che stanno alla base delle predette decisioni. Le materie vengono esaminate secondo l’ordine proposto dallo stesso art. 117 Cost..

* Magistrato ordinario, attualmente fuori ruolo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali.