

LA CORTE COSTITUZIONALE RISCRIVE IL TITOLO V?

di Andrea Morrone *
(8 ottobre 2003)

Nella sentenza n. 303/2003, con bagliori di potere costituente, la Corte costituzionale sembra avere inciso in maniera significativa sia il sistema delle fonti del diritto, sia i rapporti dialettici tra i livelli di governo statale e regionale.

La legge costituzionale n. 3 del 2001, ha rovesciato, com'è arcinoto, il modello originario. Ma non ha chiarito il criterio per ordinare il sistema. Una prova delle difficoltà esegetiche e applicative del testo sono gli opposti tentativi tesi a leggere, ora in chiave restrittiva ora in chiave estensiva, sia l'enumerazione degli ambiti di competenza statale esclusiva sia, reciprocamente, le sfere di attribuzione del legislatore regionale. Simili difficoltà sono state superate in altri ordinamenti attraverso vie diverse: mediante meccanismi per far valere istanze unitarie non suscettibili di diversificazione territoriale anche in deroga all'ordine delle attribuzioni (tipo la *konkurrierende Gesetzgebung* tedesca o la *Supremacy Clause* statunitense), rappresentando gli enti decentrati nel parlamento nazionale, o attraverso procedimenti consensuali o collaborativi affermatasi in via di prassi.

Nonostante il silenzio della Costituzione, la Corte ha rinvenuto anche nel nostro ordinamento costituzionale "congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svarati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica".

Tale "elemento di flessibilità" è il principio di sussidiarietà. Nell'art. 118 Cost. è infatti configurato un "meccanismo dinamico" diretto a far sì che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai comuni, possano essere allocate a un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario. Nel suo significato pratico il principio di sussidiarietà vale come "subsidium" quando di fronte a esigenze di carattere unitario un livello di governo risulti inadeguato a realizzarle. Ma, attraverso il principio di legalità, come criterio di allocazione delle funzioni amministrative, la sussidiarietà passa anche al piano delle competenze legislative. La specifica "attitudine ascensionale" del principio (in questo limitato senso la Corte ha fatto propria la tesi della sussidiarietà bidirezionale formulata da Roberto Bin) ha come effetto che, in ultima istanza, l'assunzione delle funzioni in sussidiarietà sia compiuta dal legislatore statale. In definitiva, l'assetto delle competenze fissato in maniera statica dalla riforma del titolo V è reso dinamico grazie al principio di sussidiarietà, che permette di rendere flessibile sia la distribuzione delle funzioni amministrative sia - questo l'aspetto rivoluzionario - la distribuzione delle funzioni legislative.

Portato alle estreme conseguenze, il ragionamento della Corte ammette chiaramente che l'art. 117 Cost. possa essere interpretato utilizzando l'art. 118 Cost. (e non viceversa). Le funzioni amministrative non sono distribuite dal legislatore statale o regionale secondo le rispettive competenze legislative. Funzioni amministrative e competenze legislative, invece, troveranno ordine nella decisione statale di sussidiarietà. In definitiva, lo Stato potrà riscrivere l'art. 117 Cost. e, quindi, disporre del criterio di chiusura del sistema delle fonti del diritto. E' questo un risvolto negativo della rottura del principio del parallelismo, incautamente abbandonato dal nuovo titolo V, e che nel vecchio ordinamento funzionava ora a favore degli enti locali, ora a favore dello Stato. Nel nuovo contesto la posizione delle regioni viene ulteriormente aggravata, se è vero che il modello prefigurato dalla Corte costituzionale tende a attrarre l'autonomia legislativa regionale (in ordine sia alla competenza residuale innominata, sia alla competenza concorrente) nella sfera di disponibilità del legislatore statale.

La funzione assegnata dalla Corte al principio di sussidiarietà richiama quella che, nelle ragioni del Costituente, era propria dell'interesse nazionale come limite di merito, affidato alla cura del Parlamento, proprio per derogare in nome di istanze unitarie e in via sussidiaria al normale assetto delle attribuzioni. Una funzione che il governo e la Corte costituzionale avevano snaturato in concreto, assumendo l'interesse nazionale *in sé* come presupposto di legittimità e come causa di giustificazione dell'intervento del legislatore statale anche in ambiti che la Costituzione non gli affidava. Nel nuovo titolo V quest'ultima concezione dell'interesse nazionale - precisa la Corte - "è divenuta priva di valore deontico", non essendo previsto l'interesse nazionale né come limite di merito né come limite di legittimità. Ma essa -

ecco l'altra faccia della decisione - non è trasmigrata neppure nel principio di sussidiarietà .

Affinchè la sussidiarietà non diventi il (nuovo) grimaldello per sovvertire la rigidità della Costituzione, essa potrà giustificare la deroga delle competenze solo a condizione che "la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità" e, ancora, che "sia oggetto di accordo stipulato con la Regione interessata". Anche qui emergono le radici del ragionamento della Corte in quella giurisprudenza costituzionale pregressa (sent. n. 177 del 1988) in cui l'uso da parte dello Stato dell'interesse nazionale veniva subordinato al rispetto dei concorrenti principi di ragionevolezza (sul piano della legittimazione) e di leale collaborazione (su quello procedurale).

A questa "concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza" la Corte collega ora l'importante conseguenza che ogni esigenza di esercizio unitario sottesa negli artt. 117 e 118 Cost. possa superare il vaglio di costituzionalità solo in presenza di "attività concertative e di coordinamento orizzontale". Tra queste la Corte richiama espressamente le intese, condotte secondo il principio di lealtà costituzionale (che evoca la *Bundestreue* del *Grundgesetz*). Il riferimento è a procedimenti di codecisione tra Stato e regioni in forma *paritaria*: pur non riducibili all'espressione di meri pareri, essi non implicano però una partecipazione *eguale*. Altro è il procedimento deliberativo, altro è la decisione: fermo il contraddittorio in cui le parti possono allegare, discutere e dimostrare la propria adeguatezza nell'esercizio di una determinata funzione, l'intesa deve sempre condurre a una decisione finale che, nella logica della sussidiarietà , resta affidata alla responsabilità dello Stato.

In questo modo la sentenza n. 303 assume anche una specifica valenza istituzionale. Se il principio dell'intesa presuppone che nel procedimento diretto all'assunzione delle funzioni in sussidiarietà siano direttamente coinvolti il governo statale e i governi regionali, a ricevere un nuovo slancio, al di là di precedenti chiusure giurisprudenziali (sentt. nn. 498/2000 e 437/2001), è proprio il sistema delle Conferenze intergovernative. Tra quelle previste, soprattutto la Conferenza dei presidenti di Regione potrebbe diventare la controparte dello Stato nelle decisioni in cui far valere le istanze unificanti sottese al principio di unità e indivisibilità della Repubblica, quasi una terza camera da affiancare ai due rami del Parlamento.

Dalla sentenza, però, potrebbe anche trarsi l'indicazione "costituente" - e in questo senso andrebbe corretto il progetto del governo in materia di riforma del bicameralismo e di Senato (sedicente) federale, su cui vedi Barbera in *Quaderni costituzionali*, n. 4 del 2003, in corso di pubblicazione - per trasformare il Senato in una effettiva camera di rappresentanza territoriale secondo il modello del *Bundesrat* tedesco. Questa soluzione sembra coerente con la concezione procedurale della sussidiarietà fatta propria dalla Corte costituzionale, realizzando meglio i principi di rappresentatività e di responsabilità delle autonomie regionali nei processi di codecisione implicati dalla riforma del titolo V.

La sentenza n. 303 è destinata a segnare una svolta nell'interpretazione del nuovo titolo V, con la stessa valenza di quelle storiche decisioni costituzionali che, nel vigore della Carta del 1948, hanno riscritto allora il testo costituzionale: come le pronunce che hanno trasformato l'interesse nazionale da limite di merito in limite di legittimità (sent. n. 15 e 16 del 1956), o quelle che, di conseguenza, hanno legittimato la funzione statale di indirizzo e coordinamento quale strumento operativo della tecnica di ritaglio delle competenze regionali (sentt. nn. 138, 139, 140, 141 e 142 del 1972).

* p. a. di Diritto costituzionale, Università di Bologna - morrone@giuri.unibo.it