

Osservatorio sulle fonti

LA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE NELLE PROPOSTE DI RIFORMA DEL TITOLO V DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE

di *Paolo Caretti*¹

1. Se prendiamo in considerazione gli sviluppi della potestà legislativa regionale, a partire dal modello costituzionale originario, non è difficile individuare due fasi distinte. La prima è quella che va dai primi anni '70 alla revisione costituzionale del 2001, nel corso della quale la potestà legislativa delle Regioni viene esercitata nel quadro dei limiti posti dal costituente, la seconda è quella che attraversa gli ultimi quindici anni, che vede il legislatore regionale muoversi in un quadro costituzionale molto diverso, nel quale molti di quei limiti o scompaiono o vengono riconfigurati al fine di valorizzare quel profilo dell'autonomia delle Regioni che da sempre è stato considerato uno degli elementi più innovativi della nostra forma di Stato: moltiplicazione delle sedi di esercizio della democrazia rappresentativa e, in questo quadro, scomparsa del monopolio legislativo del Parlamento nazionale.

Se si vuole dare una valutazione delle proposte che al riguardo sono oggi discusse in Parlamento, e del perché si punti oggi a ritornare sulla disciplina costituzionale della potestà legislativa delle Regioni, credo che sia opportuno richiamare alcuni elementi relativi a queste due fasi.

Come è noto, il modello costituzionale originario rappresentò il frutto di un dibattito molto acceso in Assemblea costituente, che alla fine portò ad una configurazione della potestà legislativa delle Regioni assai diversa da quella che aveva ispirato le prime ipotesi al riguardo. Essa finisce per disarticolarsi in tre diversi tipi di potestà legislativa (quella c.d. esclusiva delle sole Regioni speciali, quella concorrente e quella facoltativa-integrativa, spettante a tutte le Regioni); tre diversi tipi cui corrisponde in ogni caso una fittissima rete di limiti: oltre a quello costituzionale, quello degli obblighi internazionali, delle grandi riforme economico-sociali, dei principi fondamentali delle singole materie e, infine, quello più penetrante, dell'interesse nazionale. Sul rispetto di questo insieme di limiti vigilava il Governo, titolare di un potere di controllo preventivo sulle deliberazioni legislative assunte dai consigli regionali. Eppure, seppure astretta da un quadro costituzionale siffatto, è proprio nel corso delle prime consiliature che si registra un attivismo legislativo delle Regioni che, in più di un'occasione ha come risultato quello di anticipare (in assenza di "leggi cornice") soluzioni normative che successivamente verranno fatte proprie dal legislatore nazionale.

Al di là della spinta dovuta al generale clima di forte impegno della classe politica regionale, questo risultato fu dovuto in larga misura al progressivo trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative connesse alle materie di competenza legislativa: dai primi (e prudentissimi) decreti delegati del 1972, al più significativo decreto delegato n.616 del 1977 per arrivare al decreto delegato n.112 del 1998, col quale questa ope-

¹ Già Professore di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

Osservatorio sulle fonti

razione di trasferimento si completa in una logica di chiarificazione di ciò che, nelle singole materie, rimane alla competenza dello Stato e di ciò che invece va trasferito alle Regioni per conferimento o per delega. E' in questo quadro più definito che il legislatore regionale ha potuto muoversi con maggiore consapevolezza, sapendo di poter disporre, al di là dello strumento legislativo, di un "pacchetto" di poteri amministrativi in grado di dare attuazione alle decisioni legislative assunte. Non a caso, sembrò allora che il nostro regionalismo fosse arrivato ad un punto di sviluppo ormai così lontano dal modello costituzionale originario da richiederne un aggiornamento (non a caso si parlò allora di una sorta di "federalismo a Costituzione invariata").

2. E' in questo diverso clima che matura la riforma del Titolo V del 2001, i cui obiettivi erano sostanzialmente due: il primo, quello di semplificare il sistema dei rapporti tra competenze legislative dello Stato e competenze legislative delle Regioni; il secondo, quello di valorizzare, alla luce dell'esperienza maturata e del consistente trasferimento di funzioni amministrative, la potestà legislativa regionale. Si arriva così al nuovo testo dell'art.117, che prevede, come è noto, due distinti elenchi di materie: uno relativo a quelle riservate alla competenza esclusiva dello Stato e uno a quelle delle regioni, con l'aggiunta di una sorta di "clausola federale" in base alla quale in ogni altra materia non elencata interviene il legislatore regionale (potestà residuale). A ciò si aggiunga un allentamento dei limiti (scompare quello relativo all'interesse nazionale) e il controllo sulle leggi (diviene successivo e non più preventivo).

Questo nuovo modello, prevalentemente ispirato ad una logica di separazione, ha fin da subito rivelato limiti rilevanti. Il criterio dell'esclusività si è ben presto infranto contro gli innumerevoli ed inevitabili intrecci tra materie di c.d. competenza esclusiva nazionale e materie di competenza concorrente regionale, nonché con la competenza normativa delle istituzioni dell'Unione Europea. Con la conseguenza che i due elenchi costituzionali si sono rivelati per quello che in ogni Costituzione sono, ossia degli elementi orientativi per l'interprete e inadeguati a definire in modo esaustivo ed automatico la linea di separazione tra le due sfere di competenza legislativa. Di qui l'accentuarsi del contenzioso Stato-Regioni davanti alla Corte costituzionale, in assenza (un altro grave limite del modello) di sedi di raccordo centro-periferia, idonee a risolvere in via preventiva i possibili conflitti di competenza (o almeno gran parte di essi). In sintesi, si può dire che un modello che aspirava a funzionare secondo un criterio di tendenziale separazione tra i due livelli di legislazione non poteva funzionare se non con l'introduzione di criteri più flessibili che ne attenuassero la formale rigidità.

E' su questo profilo che si è, infatti, esercitata l'attività interpretativa della Corte costituzionale (a partire dalla famosa sentenza n.303 del 2003): dall'introduzione della c.d. clausola di sussidiarietà (là dove per esigenze unitarie le funzioni amministrative richiedessero un esercizio da parte dello Stato, quest'ultimo è autorizzato ad attrarre a sé anche la relativa competenza legislativa, in ossequio al principio di legalità, osservando peraltro il principio di proporzionalità nell'incidere su materie affidate alle Regioni e d'intesa con queste ultime), al principio di prevalenza (individuando nell'intreccio tra materie di competenza statale e regionale qual è il titolo competenziale appunto prevalente), al principio di leale collaborazione (che trova applicazione quando il criterio del-

Osservatorio sulle fonti

la prevalenza risulta inidoneo a sciogliere in modo soddisfacente gli intrecci origine del conflitto). La Corte, dunque, ha, nel corso degli anni che ci separano dall'entrata in vigore della riforma del 2001, messo a punto una serie di strumenti decisori, ormai consolidati, che, supplendo alle carenze del modello costituzionale hanno avuto come obiettivo quello di assicurarne una coerenza complessiva. Ma, questo risultato ha richiesto tempo, impegnando le Regioni più sul versante dei conflitti che su quello del concreto esercizio della loro potestà legislativa, sì che paradossalmente (ma non troppo come vedremo tra un momento), a fronte di un rilevante ampliamento delle possibilità di azione del legislatore regionale, si è assistito ad un progressivo deperimento dell'attività legislativa delle Regioni, incerta su come muoversi in un quadro che, apparentemente chiaro sul piano formale (costituzionale), si è ben presto rivelato tutto da decifrare. Non solo, ma a ciò vanno aggiunti altri due elementi, che aiutano a capire questo apparente paradosso. Da un lato, il perdurante atteggiamento centralista del legislatore statale (in totale contraddizione con l'ispirazione della riforma); un atteggiamento spesso avallato, soprattutto in quest'ultimo periodo, dalla Corte costituzionale. Dall'altro, e soprattutto, la mancata attuazione di quanto disposto dal nuovo art.118 Cost., che presupponeva un completo riassetto e una complessiva riallocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, sulla base di principi del tutto innovativi: sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Un disposto che alludeva chiaramente alla prosecuzione di quell'operazione già avviata dal decreto n112 del 1998 e che avrebbe consentito al legislatore regionale di esercitare i suoi poteri normativi, nella piena consapevolezza dell'assetto delle relative funzioni amministrative.

3. Se quelli che ho ora sinteticamente richiamati sono i limiti principali del modello varato con la riforma del 2001, ci si sarebbe aspettati che su di essi si esercitasse l'impegno dei nuovi riformatori, al fine di migliorarne la resa. Ma così non è. Le proposte in discussione in Parlamento puntano invece ad una radicale inversione di tendenza e presenta un carattere che appare punitivo, nel senso che dà per scontata la sostanziale inadeguatezza del livello regionale all'esercizio della funzione legislativa. I punti chiave del nuovo modello possono infatti essere riassunti nel modo seguente :

a) dilatazione oltre ogni ragionevole limite della potestà legislativa esclusiva dello Stato: si tratta di ben 19 titoli competenziali, ma che in realtà fanno capo a 45 materie (si pensi, solo per fare un esempio, alla lettera s del secondo comma del nuovo art.117 che annovera sotto un unico titolo competenziale materie come "tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo");

b) scomparsa della potestà legislativa regionale concorrente e riconfigurazione di questa potestà in termini di potestà residuale, il cui contenuto è singolarmente esemplificato utilizzando una tecnica mista: in parte secondo un criterio funzionale ("pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno; dotazione di infrastrutture, programmazione dei servizi sanitari e sociali; e così via), in parte secondo il criterio tradizionale dell'individuazione di specifiche materie ("istruzione e formazione professionale, diritto allo studio, attività culturali e turismo, per quanto di interesse regionale; e così via). Una potestà, si aggiunge, esercitabile anche in ogni altra materia non riservata

Osservatorio sulle fonti

espressamente alla competenza esclusiva dello Stato.

c) introduzione di una clausola di salvaguardia, come norma di chiusura, in base alla quale il legislatore statale può intervenire in ogni materia, nominata o innominata, di potenziale competenza delle Regioni qualora lo richieda “la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero l’interesse nazionale” (che fa di nuovo il suo ingresso trionfale in Costituzione, con tutte le conseguenze, già sperimentate in passato, che ciò comporta).

A me pare che così concepito, il modello in discussione rischi di aggravare anziché i limiti di quello attualmente vigente.

Si pensi, in primo luogo, all’utilizzazione del criterio dell’esclusività delle competenze statali, che già, come accennato, ha rivelato, nel quadro di processi legislativi complessi che vedono l’intervento di più legislatori, tutta la sua inattualità e inutilità, se inteso come elemento di automatica delimitazione dei diversi livelli di intervento legislativo. Un criterio che del resto è lo stesso testo della riforma a smentire in tutti quei casi nei quali la riserva esclusiva a favore del legislatore statale consiste nel dettare “le norme generali e comuni”, lasciando presumere l’intervento di un altro legislatore per completare la disciplina di quelle materie. Si pensi, in secondo luogo, alla rinuncia ad un elenco puntuale delle materie di competenza regionale a favore di una mera indicazione esemplificativa e definita in modo ibrido, con la conseguenza di aumentare il rischio di rendere più difficile di quanto già oggi non sia il perimetro della competenza legislativa regionale. Si pensi, ancora, al limite, appena richiamato, delle “norme generali e comuni” che, a mio avviso erroneamente è stato da alcuni assimilato al limite dei principi fondamentali delle materie (in realtà la Corte costituzionale con la sentenza n. 279 del 2005 ha già avuto modo di affermare la profonda differenza tra i due limiti, là dove ha precisato che “le norme generali” possono benissimo dettare una disciplina esaustiva ed autoapplicativa della materia, libero il legislatore statale (se lo vuole) di lasciare un qualche margine di adattamento della medesima al legislatore regionale). Si pensi, infine, alla clausola di salvaguardia, anch’essa, sempre a mio parere, erroneamente intesa come costituzionalizzazione della c.d. chiamata in sussidiarietà (cambiano i presupposti per la sua applicazione, che diventano assai più generici e nulla hanno a che fare col principio di legalità; cambiano procedure e garanzie: niente più intesa con le Regioni, niente più obbligo di rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità). Così concepita essa appare di difficile giustiziabilità da parte della Corte costituzionale, così come dimostra l’esperienza tedesca più recente: a fronte del disposto dell’art. 72 della Costituzione federale che contiene una clausola analoga, inutilmente il Tribunale costituzionale si è sforzato di arrivare ad una tipizzazione delle ipotesi che giustificano la sua applicazione e alla fine ha dovuto limitarsi a sanzionare al più la manifesta irragionevolezza degli interventi “espropriativi” del legislatore federale.

In sintesi, ci troviamo di fronte ad un sistema che prevede un legislatore (quello statale) libero di determinare con ampi spazi di discrezionalità l’effettiva misura della potestà legislativa regionale e, se del caso, di attrarla a sé, sulla base di presupposti generici e in sostanza non sindacabili. Non caso qualcuno ha parlato al riguardo di una potestà legislativa regionale “ottriata” (v. G. Scaccia, Prime note sull’assetto delle competenze

Osservatorio sulle fonti

legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi, Astrid, 16 aprile 2014).

Se si tiene conto di queste considerazioni, appare difficile sfuggire all'impressione che le proposte in discussione sul punto specifico qui esaminato tendano ad una vera e propria controriforma rispetto al modello vigente, che tuttavia rende ancora più incerto lo sviluppo della nostra esperienza regionalista, rimettendo in gioco la stessa fisionomia complessiva e il ruolo delle Regioni, invertendo un percorso che, con tutte le riserve che possono nutrirsi al riguardo, stava faticosamente consolidandosi. Che questa inversione di tendenza sia fisiologica in tempi di crisi economica e finanziaria, perché questa necessariamente imporrebbe un processo di riaccentramento delle funzioni (ivi comprese quelle legislative) appare largamente contestabile sulla base dei dati di fatto che ci dimostrano come in molti settori (quello delicato, ad esempio, degli ammortizzatori sociali) sono state proprio le Regioni ad assumersi un ruolo suppletivo dello Stato. L'auspicio è che il legislatore-riformatore ripensi alle proposte oggi in discussione, abbandonando l'idea che si debba sempre ricominciare tutto da zero e tenendo invece in debita considerazione l'esperienza sin qui maturata, che sarebbe un errore valutare "a priori" come del tutto negativa. In fondo, una soluzione meno confusa era ed è a portata di mano: la previsione di due elenchi di materie, rispettivamente di competenza dello Stato e delle Regioni (evitando di spezzare le singole materie collocandole per certi aspetti nell'uno e per altri nell'altro), e la previsione di una clausola di garanzia come norma di chiusura concepita in modo diverso sul piano dei presupposti e delle garanzie procedurali della sua attivazione. E ciò sulla base della duplice consapevolezza che tali elenchi svolgono una importante funzione delimitativa, ma non tale da evitare automaticamente fisiologici momenti di conflitto, e che per la legge regionale vale in ogni caso il limite generale rappresentato dalla Costituzione. Avremmo così una maggiore chiarezza sui diversi ambiti di competenza e una sorta di potere sostitutivo dello Stato (analogo a quello già oggi previsto) per l'esercizio (o il non esercizio) delle funzioni amministrative, in grado di operare quando sia a rischio la coerenza complessiva del sistema di regolazione legislativa.