

Relazione introduttiva al seminario
“Il Sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative
dello Stato e delle Regioni”

Autorità,

Signore e Signori,

1.– Ho il gradito onore di dare il benvenuto e il saluto della Corte costituzionale, in tutti i suoi componenti, a quanti sono qui convenuti per discutere un argomento di scottante attualità.

Il tema concerne il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, argomento reso ancora più attuale dal disegno di legge di riforma costituzionale presentato dal Governo.

Parte consistente del contenzioso costituzionale si sostanzia nei ricorsi promossi, in via principale, dallo Stato o dalle Regioni sull'assunto di una reciproca lesione delle rispettive sfere di competenza legislativa ed amministrativa, come definite nel Titolo V della Costituzione.

Questa Corte non ha condiviso la totale equiparazione fra gli enti indicati dall'art. 114 Cost. – che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro – precisando che, nell'assetto costituzionale scaturito dalla riforma del 2001, allo Stato è pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, «una posizione peculiare desumibile non solo dalla

proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (sentenza n. 274 del 2003).

Le richiamate disposizioni costituzionali non attribuiscono, però, allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Al contrario, anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili, ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte sottolineate dalla Corte (sentenza n. 99 del 2014).

2.– Secondo il costante orientamento di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014; n. 205 del 2013 e n. 237 del 2009), le Regioni sono autorizzate a censurare, in via d'impugnazione principale, le leggi dello Stato soltanto per profili attinenti al riparto delle rispettive competenze legislative, essendosi ammessa la deducibilità di altri parametri costituzionali

esclusivamente qualora «la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare un *vulnus* alle attribuzioni costituzionali delle regioni e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una “possibile ridondanza” della predetta violazione sul riparto di competenze».

Diversamente, anche dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, lo Stato può proporre impugnazioni in via principale contro le leggi regionali deducendo la violazione di un qualsiasi parametro costituzionale, e non solo di quelli concernenti il riparto delle reciproche competenze legislative (tra le altre, sentenze n. 9 del 2010; n. 274 del 2003).

L’assetto delle fonti normative delineato dal legislatore costituzionale del 2001 è governato dal criterio della separazione degli ambiti materiali fondanti la competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, Cost.), quella concorrente dello Stato e delle Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.) e quella residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.).

Il considerevole contenzioso, con il vigente Titolo V, tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale, trae origine dalla difficoltà interpretativa delle materie di competenza esclusiva dello Stato e di quelle di competenza residuale delle Regioni nonché dalla difficoltà di individuazione della linea di confine tra le cosiddette «norme di principio» e «norme di dettaglio», nell’ambito della competenza ripartita Stato-Regioni.

Come significativamente precisato dalla giurisprudenza costituzionale, la risposta al quesito sulla competenza statale o regionale in riferimento ad un determinato intervento normativo nel quadro di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione, deve muovere non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto dall'indagine sull'esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale (sentenza n. 282 del 2002).

Non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 Cost. si configurano come materie «in senso stretto», in quanto, in alcuni casi, le competenze legislative statali investono una pluralità di materie, dando luogo ad una sorta di materie «trasversali», in ordine alle quali si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 407 del 2002). In questi casi, l'intervento regionale è possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela e non sia derogatoria in senso peggiorativo (sentenza n. 171 del 2012).

Nel corso di questi anni, la giurisprudenza costituzionale ha, altresì, delineato, nell'ambito della competenza concorrente Stato-Regioni, la linea di confine tra «norme di principio» e «norme di dettaglio».

Il vaglio di costituzionalità, che deve verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, va inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (sentenze n. 237 del 2009 e n. 181 del 2006). Inoltre, la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata allo stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007). Infine, si deve aggiungere che, nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia (sentenza n. 16 del 2010).

3.– Strumenti di raccordo tra competenze legislative statali e regionali, idonei a stemperare la rigidità degli elenchi di materie di cui all'art. 117 Cost., sono stati individuati dalla giurisprudenza costituzionale nei principi di sussidiarietà, proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione.

La Corte ha precisato che «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, [...] significherebbe bensì circondare le

competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (...) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (...)]. [...] Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida [...] la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È, del resto, coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che

anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto» (sentenza n. 303 del 2003).

In particolare, si è affermato che «l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale» (sentenza n. 383 del 2005) e che tali «intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la “chiamata in sussidiarietà” di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese “in senso forte”, ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti» (*ex multis*, sentenze n. 179 del 2012; n. 383 del 2005).

Strumenti di «leale collaborazione» sono stati previsti dalla Corte anche nel caso di concorso di più competenze legislative.

4.– Un accenno, in conclusione, al disegno di legge di riforma costituzionale presentato dal Governo e approvato, con

modificazioni, in sede di prima deliberazione dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015.

Il disegno di legge reca, oltre alla riforma del Senato, la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

In primo luogo, scompare la previsione costituzionale delle Province, quale articolazione territoriale della Repubblica.

Quanto al riparto di competenze legislative dello Stato e delle Regioni, nel progetto legislativo scompare la legislazione concorrente, quella statale esclusiva si arricchisce di nuove materie – parte significativa delle quali “migrata” dalla competenza concorrente alla statale – e la competenza legislativa regionale è attribuita, oltre che nelle materie specificamente enumerate, anche in quelle non espressamente ricomprese nella competenza esclusiva dello Stato, con evidente carattere di residualità. Peraltro, la legge statale (d’iniziativa solo governativa) può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell’interesse nazionale (cosiddetta clausola di supremazia). È fatta anche salva la facoltà di delega da parte del legislatore statale alle Regioni dell’esercizio della potestà regolamentare nelle materie di competenza legislativa esclusiva.

Nel progetto di legge, è prevista, con una apposita disciplina transitoria, la non applicabilità delle modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione alle Regioni a statuto speciale e

alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome.

Come si evince dalla Relazione di accompagnamento, il disegno di legge costituzionale prevede un'ampia revisione e razionalizzazione delle competenze legislative – intervenendo al contempo su quelle regolamentari – dirette a rimuovere le incertezze, le sovrapposizioni e gli eccessi di conflittualità che si sono manifestati a seguito della riforma del 2001 e che hanno avuto rilevanti ricadute sia sul piano dei rapporti tra i livelli di governo che compongono la Repubblica, troppo spesso sfociati in contenziosi di natura costituzionale, sia su quello della competitività del sistema Paese.

In particolare, vi si legge che «[la] riforma del titolo V è [...] strutturata in modo [...] complementare con quella del bicameralismo, essendo diretta a rendere più fluidi i rapporti tra i poteri legislativi e più flessibili i criteri di riparto delle competenze legislative, secondo una logica che fa perno sull'integrazione strutturale delle istanze delle autonomie nel circuito della decisione legislativa» e che «[la] scelta di fondo [...] operata nel disegno di legge è diretta a superare l'attuale assetto, fondato su una rigida ripartizione legislativa per materie, in favore di una regolazione delle potestà legislative ispirata a una più flessibile ripartizione, anche per funzioni, superando il riferimento alle materie di legislazione concorrente e alla mera

statuizione da parte dello Stato dei principi fondamentali entro i quali può dispiegarsi la potestà legislativa regionale».

L'auspicio è che il disegno di legge costituzionale, ancora in corso di approvazione definitiva, contenga, tra l'altro, una riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, ispirata a canoni di semplificazione e chiarezza, che, nel definire meglio il riparto di competenze legislative ed, in particolare, eliminando l'incerta distinzione tra "principio" e "dettaglio" propria della competenza concorrente, persegua l'obiettivo di ridurre ulteriormente il contenzioso costituzionale.

Il rischio è che espressioni, contenute nel disegno di legge, del tipo «disposizioni generali e comuni» per le materie di competenza legislativa statale esclusiva e del tipo «per quanto di interesse regionale» per quelle di competenza regionale, possano alimentare una rinnovata conflittualità tra Stato e Regioni e, pertanto, essere foriere di un nuovo contenzioso costituzionale.