

REGIONI SPECIALI E LEGGE “LA LOGGIA”: LA PAROLA ALLA CORTE COSTITUZIONALE*

di Luca Castelli

A più di due anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'elevato numero di giudizi pendenti davanti alla Corte costituzionale, fornisce l'occasione per esprimere qualche considerazione in merito ai ricorsi che alcune regioni speciali, e le province autonome di Trento e di Bolzano, hanno presentato alla Consulta contro la legge n. 131 del 2003, meglio conosciuta come legge “La Loggia”.

Si tratta di un'iniziativa particolarmente rilevante, non solo perché assunta dalla quasi totalità delle autonomie differenziate - se si esclude, di fatto, il solo Friuli-Venezia Giulia - ma soprattutto perché coinvolge, nel contenzioso fra Stato e regioni, una legge che quel contenzioso, almeno nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto contribuire a ridimensionare.

Dei cinque ricorsi presentati, due, quelli della Regione Sardegna e della Provincia autonoma di Bolzano, deducono la illegittimità costituzionale di una pluralità di disposizioni legislative: l'art. 1, commi 4, 5 e 6; l'art. 5, commi 1 e 2; l'art. 6, commi 1, 2, 3 e 5; l'art. 7, comma 1; l'art. 8, commi da 1 a 4; dell'art. 10, la Sardegna lamenta l'incostituzionalità del quinto comma, la Provincia di Bolzano del sesto. Gli altri tre ricorsi hanno invece ad oggetto il solo art. 10, comma 5, mentre la Regione Valle d'Aosta invoca l'ulteriore declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, comma 4.

* Pubblicato anche su www.cesdal.it.

Così sinteticamente passate in rassegna le norme impugnate, l'attenzione deve incentrarsi sul contenuto delle stesse e sui principali vizi di costituzionalità denunciati davanti alla Corte.

L'art. 1 della legge "La Loggia" disciplina l'attuazione dell'art. 117, commi 1 e 3, regolando, in particolare, l'esercizio della potestà legislativa concorrente e l'individuazione dei principi fondamentali della legislazione statale: in riferimento a questa disposizione, le censure delle ricorrenti si appuntano essenzialmente sull'attribuzione della delega al Governo per adottare entro un anno "uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi statali nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione".

Questa previsione si ritiene incostituzionale sotto diversi profili: innanzi tutto, la "mera ricognizione" cui sarebbe tenuto il Governo contrasterebbe con la forza di legge propria dei decreti legislativi, che implicherebbe, da parte del legislatore delegato, una vera e propria attività innovativa, inconciliabile con quella meramente ricognitiva che gli viene invece richiesta dal Parlamento. Per di più, la disposizione in questione violerebbe l'esplicita riserva di legge formale del Parlamento nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117, contenuta nell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. Sarebbe inoltre riscontrabile una violazione dell'art. 76 della Costituzione, poiché nelle materie concorrenti, spetta allo Stato proprio e solo quella parte della legislazione - i principi fondamentali - che non può costituzionalmente essere oggetto di delega al Governo.

L'art. 5 attua la disposizione costituzionale relativa alla partecipazione delle regioni alla fase ascendente delle decisioni comunitarie (art. 117, comma 5), dettando una disciplina che sarebbe lesiva della competenza regionale in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea, in

quanto non si limiterebbe affatto alla determinazione dei soli principi fondamentali, come invece richiesto dal terzo comma dell'art. 117, ma conterrebbe una regolamentazione di dettaglio, che non lascerebbe spazio ad alcun significativo intervento regionale, privando così di ogni incisività tale partecipazione.

Doglianze di analogo tenore sono addotte a sostegno della incostituzionalità dell'art. 6, relativo all'attività internazionale delle regioni: anche in questo caso, le ricorrenti lamentano la lesione della loro sfera di competenza costituzionalmente garantita da parte di una disciplina statale talmente analitica e particolareggiata, da incidere, in maniera non conforme a Costituzione, nel merito di scelte che sarebbero invece di pertinenza regionale.

Il successivo articolo 7 si riferisce all'esercizio delle funzioni amministrative, stabilendo che "Stato e regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire quelle da loro esercitate alla data di entrata in vigore della legge..." Questa previsione si ritiene affetta da incostituzionalità nella parte in cui, riferendosi all'esercizio delle funzioni anziché alla loro titolarità, determinerebbe una compressione dell'autonomia amministrativa regionale, posto che molte delle funzioni ora rimesse alla titolarità delle regioni sono, in concreto, ancora esercitate dallo Stato e sarebbe così lo Stato a provvedere al conferimento, anziché la regione titolare.

L'art. 8 della legge "La Loggia" dispone l'attuazione dell'art. 120 della Costituzione in materia di potere sostitutivo statale, prevedendone l'esercizio anche in via normativa, attraverso l'adozione, da parte del Governo, di atti con forza di legge. L'illegittimità costituzionale di questa disciplina deriverebbe dalla violazione del principio del *numerus clausus* in

materia di fonti primarie, gli atti con forza di legge essendo solo quelli tassativamente previsti da norme costituzionali, senza che una legge ordinaria possa validamente istituirne di nuovi.

Non solo, ma il provvedimento di cui all'impugnato articolo si discosterebbe inoltre dal modello prefigurato dall'art. 77 della Costituzione, sotto un duplice profilo: a monte, poiché intervenendo solo a conclusione di una complessa procedura preparatoria, sarebbe incompatibile con la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza; a valle, perché, nei casi di assoluta urgenza, il procedimento sostitutivo non si perfeziona con la mera conversione del decreto, ma è altresì prevista l'immediata comunicazione alla Conferenza Stato-Regioni e la richiesta di riesame.

L'impugnazione dell'art. 10 rappresenta infine una sorta di comune denominatore, perché tutti i ricorsi ne deducono l'incostituzionalità, nella parte in cui stabilisce che “nelle regioni a statuto speciale le funzioni del rappresentante dello Stato ai fini della lettera d) del comma 2, sono svolte dagli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti...” In questo caso il vizio si rinviene nella violazione delle norme statutarie che in ogni regione e provincia autonoma demandano l'esecuzione dei provvedimenti governativi, costituenti esercizio del potere sostitutivo, non già ad organi statali, ma allo stesso Presidente regionale o provinciale. La Provincia di Trento censura inoltre la diretta applicabilità nei suoi confronti della disposizione in esame, senza che siano state avviate le normali procedure statutarie ed attuative, proprie dei rapporti fra Stato e provincia autonoma.

La stretto nesso che lega le norme denunciate, tutte ricomprese nella legge n. 131 del 2003, nonché la sostanziale analogia dei rilievi avanzati

dalle regioni ricorrenti, comporteranno, con tutta probabilità, la trattazione congiunta dei ricorsi, e quindi la loro decisione con un'unica pronuncia. Non sembra tuttavia possibile spingersi oltre nel tentare di anticipare, con qualche margine di successo, le soluzioni cui perverrà la Corte.

Ciò in ragione dell'atteggiamento di grande prudenza che sembra rappresentare la cifra predominante di tutta questa prima giurisprudenza costituzionale *post* legge cost. n. 3 del 2001. In questa giurisprudenza, cioè, sarebbe possibile individuare un vero e proprio filo rosso nella preoccupazione della Corte di far prevalere sempre e comunque le istanze unitarie, a garanzia della tenuta complessiva del sistema, rispetto ai rischi derivanti da possibili fughe in avanti delle regioni.

A conferma di questa ricostruzione, basterebbe far riferimento ad alcune soluzioni interpretative con cui la Corte ha definito le questioni riproposte alla sua attenzione anche nella vigenza del nuovo Titolo V, soluzioni che si collocano su un piano di sostanziale continuità con la sua precedente giurisprudenza: dal parametro di giudizio invocabile nei ricorsi presentati a cavallo dell'entrata in vigore della riforma (sentt. 422/02 e 197/03); alla conferma della perdurante asimmetria tra i vizi deducibili in via principale, rispettivamente da parte dello Stato e da parte delle regioni (sent. 274/03); alla ammissibilità delle norme statali di dettaglio nelle materie concorrenti (sent. 303/03).

Per non parlare delle conseguenze, potenzialmente dirompenti, che derivano dal peculiare rilievo che, sempre nella sentenza 303, la Corte attribuisce alla dimensione "ascensionale" della sussidiarietà: la declinazione in senso dinamico del principio, fa dire alla Corte che il trasferimento in sussidiarietà della funzione amministrativa, per assicurarne l'esercizio unitario al livello superiore, comporta l'attrazione, a quello

stesso livello, anche della competenza legislativa necessaria a regolare l'esercizio della funzione medesima. Si delinea così un inedito parallelismo, invertito rispetto alla sua originaria configurazione, ma ben più idoneo a scardinare il riparto di competenze previsto dall'art. 117. E' pur vero che la Corte circonda questo meccanismo di tutta una serie di cautele, prima fra tutte la necessaria intesa tra Stato e regioni; ciò nondimeno, non possono essere sottaciuti i rischi che da una simile ricostruzione possono derivare nei confronti delle prerogative regionali.

Se poi ci trasferiamo sul terreno della specialità, questo stesso *self restraint* della Corte nei confronti delle autonomie ordinarie, lascerebbe supporre un atteggiamento altrettanto cauto nei confronti di quelle differenziate. Anzi, la circostanza per cui le censure regionali investono proprio la legge "La Loggia", cioè il più importante strumento di cui lo Stato si sia finora dotato, sul piano normativo, per far fronte ad alcune delle principali questioni connesse all'attuazione della riforma costituzionale, potrebbe indurre a ritenere che queste cautele saranno addirittura accentuate, per evitare che una eventuale declaratoria di incostituzionalità possa determinare lacune che ritarderebbero ulteriormente il processo di attuazione.

E tuttavia, delle diverse censure mosse alla legge, almeno due appaiono, *prima facie*, in grado di superare il vaglio della Corte: quella relativa all'adozione dei decreti meramente ricognitivi dei principi fondamentali (art. 1, comma 4) e quella che demanda agli organi statali l'esecuzione dei provvedimenti normativi che costituiscono espressione del potere sostitutivo statale (art. 10, comma 5).

In riferimento alla prima censura, sembra sufficientemente solida, perché fondata su un dato testuale, l'obiezione per cui la delega al Governo

abbia ad oggetto una materia coperta da riserva di assemblea, in cui cioè la sola legge formale ordinaria è legittimata ad intervenire, e quindi la relativa previsione, ad opera dell'art. 1, comma 4, appare palesemente in contrasto con l'art. 11 della legge cost. n 3 del 2001.

Anche rispetto alla seconda censura, i rilievi dei ricorrenti sembrano altrettanto validi: la norma impugnata infatti, comporta una esplicita violazione delle disposizioni statutarie perché, senza averne titolo, sostituisce, nell'esercizio delle funzioni di esecuzione dei provvedimenti governativi di carattere sostitutivo, agli organi regionali previsti dai rispettivi statuti, gli organi statali. Questa previsione, risolvendosi peraltro in una forma di autonomia meno ampia di quella già attribuita alle regioni speciali e alle province autonome, dovrebbe altresì ritenersi in contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Al di là di ogni ulteriore pronostico nel merito, da questa decisione ci si potrà comunque attendere importanti indicazioni, sia sulla portata del principio di specialità alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, che sulla effettiva attitudine della legge "La Loggia" a disinnescare i conflitti inter-istituzionali, confermando o meno la sua originaria vocazione.