

**UFFICIO DI PRESIDENZA DELLA I COMMISSIONE (AFFARI
COSTITUZIONALI) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

**Audizione nell'ambito dell'esame in sede referente del disegno di legge C. 3461
recante modifiche all'art. 117 della Costituzione (29/01/03)**

**Prof. Giorgio Recchia, ordinario di Diritto Pubblico comparato presso la Facoltà
di Scienze Politiche dell'Università degli studi di Roma Tre**

1.) L'esame del disegno di legge C. 3461 recante modifiche all'art. 117 della Costituzione interviene quando nel Paese è ancora operante il regionalismo individuato in sede di Assemblea costituente, ovvero in un clima culturale caratterizzato dal cd. "patto istituzionale" tra le componenti laiche, cattoliche e marxiste dell'epoca. Tale regionalismo ha subito forti trasformazioni; tuttavia non è venuto meno il disegno originario caratterizzato dall'affermarsi di un "sistema delle autonomie" voluto dai costituenti, nel pieno rispetto dell'art. 5 Cost.

Al termine della scorsa legislatura, com'è ben noto, il Titolo V della Costituzione ha subito profonde modificazioni (legge cost. n. 3/2001) a seguito di un *iter* parlamentare dove non si è realizzato un clima di cooperazione tra maggioranza ed opposizione. All'epoca l'avvicinarsi delle scadenze elettorali non ha consentito al dibattito parlamentare (particolarmente al Senato) di approfondire il contenuto delle singole norme.

Di qui una facile lettura del Titolo V tale da indurre lo stesso Parlamento – che ha votato la riforma – a promuovere una serie di udienze conoscitive volte a meglio intendere l'ampiezza delle innovazioni già introdotte nel testo costituzionale.

In ogni caso l'attuazione delle riforme apportate al Titolo V non è agevole, così che già vengono suggerite ulteriori modifiche al vigente testo costituzionale; testo che potrà trovare una prima effettiva attuazione con l'approvazione – tra l'altro - del disegno di legge c.d. "La Loggia" A.S. 1545, ma che comincerà a meglio delinearsi nella sua complessità una volta approvati i nuovi statuti regionali.

Ci si avvia, infatti, verso una fase costituente delle regioni che non si limita – di certo- al rapporto Stato-Regioni proprio perché nello stesso Titolo V sono esplicitati i riferimenti a principi costituzionali – ed in particolare a quello di sussidiarietà – fortemente innovativi, ma che necessitano di essere, per così dire, "sperimentati" nella realtà politico-istituzionale.

In definitiva a tutti è ben presente la necessità di affrontare nella sua completezza l'attuale fase di transizione dal "modello regionale" elaborato nell'ambito del "patto istituzionale" caratterizzante

l'Assemblea costituente ed il diverso "modello" posto a fondamento della riforma del Titolo V in una fase di scontro politico tra maggioranza ed opposizione.

In presenza di questi due "modelli di regionalismo" il disegno di legge C. 3461 propone un'ulteriore modifica nel testo – ad oggi approvato dal Senato – dell'art. 117 cost. così che si potrebbe immaginare l'intento di configurare un terzo, e differente, modello di regionalismo dove un rilievo essenziale appare affidato all'accentuazione della legislazione esclusiva statale e regionale, con il rischio di delineare un ruolo marginale per le autonomie locali territoriali e minare – altresì – la distinzione esistente tra le Regioni ad autonomia speciale ed quelle ad autonomia ordinaria. Infine, quest'accento sulla legislazione esclusiva regionale induce a riflettere sul ruolo del Parlamento (e – più in generale – sull'attuale bicameralismo) dato che materie importanti vengono affidate ai Consigli regionali.

2.) Prima di procedere oltre, ritengo che l'individuazione di tre "modelli di regionalismo", ovvero quello voluto dall'Assemblea costituente, quello approvato al termine della scorsa legislatura e quello del disegno di legge qui in discussione, offra una lettura troppo schematica della materia e tale da non cogliere la complessità dei temi da affrontare nel rispondere alle esigenze non solo dei c.d. "livelli di governo", ma anche della società civile. Infatti tra i problemi che si pongono nel passaggio tra il modello di cui all'Assemblea costituente a quello del Titolo V vi sono quelli concernenti il ruolo delle autonomie locali territoriali e le conseguenti aspettative concernenti – tra l'altro – la nuova istituzione negli Statuti regionali dei Consigli delle autonomie locali "quale organo di consultazione fra le regioni e gli enti locali" (art. 123 Cost.). In altri termini la difficile fase che si avvia nell'attuazione del vigente Titolo V deve – come è logico – interessare l'intero sistema delle autonomie da tener ben presente nei nuovi Statuti regionali. Inoltre, un esame d'insieme delle norme costituzionali vigenti sul Titolo V, indica – tra l'altro – il venir meno di ogni forma di controllo sia di merito che di legittimità con la conseguente abolizione di luoghi di dialogo tra autonomie locali, Regioni e Stato. Di qui l'esigenza di preservare occasioni istituzionali di confronto, così da salvaguardare gli aspetti positivi oggi esistenti nei rapporti tra le istituzioni attinenti ai diversi "livelli di governo".

E' prevedibile, peraltro, un ruolo sempre più incisivo della Corte costituzionale in materia non solamente per le obiettive difficoltà che si pongono nell'interpretare il Titolo V così come vigente, ma anche per l'abolizione – come si è ricordato – di sedi di confronto quale appare – in maniera evidente – nell'art. 127 relativo alla eccezione di competenza regionale oppure statale nell'esercizio dell'attività legislativa.

Sul punto preme evidenziare un prevedibile accrescimento di ricorsi alla stessa Corte non solamente ex art. 127 Cost., ma anche in materia sui conflitti di attribuzione, ricorsi che il vigente

art. 134 Cost. limita ai conflitti tra Stato e Regioni, escludendo ogni intervento degli enti locali territoriali. Trattandosi di questione complessa dove appare auspicabile, secondo recenti aperture della stessa Corte costituzionale volte ad ammettere l'intervento del terzo in sede di conflitto (sent. n. [76/2001](#)), consentire alle amministrazioni locali l'intervento nei conflitti Stato – Regioni, quale soggetto terzo effettivamente interessato agli effetti della decisione. Esiste, quindi, un possibile (ed auspicabile) intervento degli enti locali territoriali nei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, il tutto senza alcuna revisione dell'art. 134 Cost.

3.) In questo panorama estremamente complesso, incentrato sull'attuazione del Titolo V, si è inserito il disegno di legge C. 3461 volto ad apportare una specifica modifica all'art. 117 Cost; modifica che appare quale un "intarsio" volto ad esaltare il ruolo delle Regioni in materie specifiche, strettamente connesse al diritto alla salute, al diritto allo studio ed alla polizia locale.

L'immagine di questo disegno di legge quale un "intarsio" nel tronco delle autonomie locali di cui Titolo V è rafforzata dal fatto che quest'emendamento viene presentato senza alcuna ulteriore modifica (o coordinamento) con il resto dello stesso art. 117 Cost., lasciando – quindi – all'interprete il collegamento con altre norme preesistenti (e non attuate) dell'art. 117 Cost.; temendo – forse – che ogni ulteriore proposta di modifica ad altre norme del Titolo V, renda meno incisivo (ovvero appariscente) il ruolo di questo specifico emendamento nell'ambito della normativa vigente (ed in via di attuazione).

Dal punto di vista formale, non sfugge il riferimento – nell'attuale testo del disegno di legge - ad un apparente obbligo imperativo alle Regioni di legiferare in materia insito nella formula "Le Regioni attivano ...", così – in via preliminare – sarebbe più opportuno il ricorso ad una terminologia più aderente alla nostra tradizione costituzionale quale "Spetta alle Regioni la legislazione esclusiva....." oppure, parallelamente con la terminologia già presente nell'art. 117 statuire: ".....Le Regioni hanno la legislazione esclusiva nelle seguenti materie:".

In altri termini nell'effettuare l'"intarsio" appare preferibile evitare espressioni fortemente innovative, che male si conciliano con l'insieme del testo costituzionale vigente e – comunque- potrebbero essere intese quale un'accentuazione dei momenti di "scontro" tra Stato-Regioni-autonomie locali nell'ambito dell'attuale normativa di cui al Titolo V che, come si è notato, ha di già abolito le sedi di dialogo e di confronto nei rapporti Stato – Regioni – autonomie locali.

4.) Sempre dal punto di vista formale, a nessuno sfugge come il disegno di legge possa depotenziare le differenze che caratterizzano le autonomie speciali e le autonomie ordinarie. Trattasi di una questione già affrontata al Senato; tuttavia riterrei che questo profilo meriti attenzione dato che la specificità dell'oggetto di cui al disegno di legge non debba costituire

l'occasione per una minore tutela costituzionale delle Regioni ad autonomia speciale stante – per altro – le difficoltà che si pongono nell'interpretare l'innovativo art. 116, III c. Cost.

Non è questa l'occasione per ulteriori approfondimenti sul ruolo delle Regioni a Statuto speciale, ma è a tutti noto come lo statuto della Regione Sicilia già solleva problemi nell'individuare le materie di cui al riferimento normativo attinente alle polizie locali (cfr. corte cost. n.131 1963). Questo induce a riflettere sulle difficoltà che – anche in passato – si sono incontrate nel dare attuazione a norme regionali su temi complessi quale è – indubbiamente- la polizia locale.

5.) In relazione alle materie affidate alla legislazione esclusiva delle Regioni a Statuto ordinario è del tutto evidente la necessità di ricordare come sanità, scuola e polizia locale devono essere intese nell'ambito dell'intero testo costituzionale, ovvero con riferimento ai principi fondamentali. Infatti non è assolutamente immaginabile una loro concreta attuazione da parte delle Regioni senza tener conto del principio di eguaglianza formale e sostanziale di cui agli artt. 2 e 3 cost., nonché degli artt. 32, 33 e 34 cost.

D'altra parte anche qualora si arrivi ad intendere la funzione legislativa esclusiva delle Regioni nelle materie indicate nel disegno di legge qui esaminato quale piena attribuzione di competenza in determinate materie, sollecitando analogie con quanto avviene nell'ambito dei Trattati sull'Unione europea, occorre ricordare la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha costantemente ribadito come le limitazioni alla sovranità di cui all'art. 11 Cost. non "possano comunque comportare per gli organi della CEE un ineliminabile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana" (Corte cost. 183/1973 e n. 126/1996).

In definitiva le materie oggetto del disegno di legge hanno una loro tutela costituzionale che caratterizza l'essenza stessa del nostro ordinamento come costantemente ribadito nel processo di integrazione comunitaria. Di conseguenza la legislazione esclusiva delle Regioni non potrà non tenerne conto nel garantire il diritto alla salute, il diritto allo studio ed il diritto alla sicurezza, che attengono a diritti costituzionalmente garantiti e caratterizzanti l'intero ordinamento costituzionale.

Trattasi di un profilo importante e che potrebbe essere evidenziato introducendo nell'attuale testo un riferimento ai "principi fondamentali" (o secondo una diversa prospettiva ai "diritti inviolabili della persona umana") volto a ricordare al legislatore regionale come i limiti già previsti nel vigente art. 117, primo comma Cost., ovvero "nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" – trovino una loro specificazione in questo disegno di legge.

Così il testo del Disegno di legge potrebbe essere formulato come segue: "Le Regioni hanno legislazione esclusiva, nel rispetto dei principi fondamentali, nelle seguenti materie..." .

Il punto qui sollevato è – comunque - essenziale dato che le innovazioni proposte devono trovare adeguata interpretazione nel "tronco" delle autonomie, anche per quanto attiene all'attività amministrativa, nonché la disciplina dell'autonomia finanziaria.

In altri termini, l'attività legislativa in tali materie non può costituire l'occasione di mancato coordinamento tra i cd. "livelli di governo", così da assicurare una tutela differenziata del diritto alla salute oppure del diritto allo studio in ciascuna Regione con evidente violazione dei "...diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali" (secondo la formula già utilizzata dalla Conferenza unificata Stato-Regioni-città autonomie locali).

Invero, già nei lavori svolti al Senato questo specifico riferimento è stato ritenuto pleonastico; tuttavia le incertezze che sorgono nella individuazione della "competenza legislativa esclusiva" regionale, e – soprattutto – il rilievo di queste tre materie nella società civile consigliano di tornare ad insistere su questo profilo.

6). Occorre, peraltro, accennare come questo importante ruolo attribuito alle Regioni dovrà formare oggetto di disciplina specifica anche negli Statuti regionali. Infatti il ruolo che vengono ad assumere nella legislazione esclusiva regionale di cui all'art. 117 cost. non si esaurisce nei rapporti Stato-Regioni. Di conseguenza c'è da domandarsi se in linea con l'esperienza anglosassone posta all'origine di questa *devolution*, non sia il caso di iniziare ad immaginare una particolare incisività degli istituti di democrazia diretta (ovvero le varie forme di referendum consultivo, abrogativo.....ed anche di "*recall*") volte a potenziare la partecipazione della società civile nell'attuare il diritto alla salute, il diritto allo studio ed il diritto alla sicurezza.

Trattasi di un profilo che viene qui brevemente accennato, e di per sé estraneo al Disegno di legge, che mostra – ove fosse ancora necessario – come quest'"intarsio" necessiti di essere coordinato nell'ambito dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso.

7). In definitiva c'è da domandarsi se l'attuale disegno di legge, così come formulato, non possa costituire l'occasione per un accrescimento della potenziale conflittualità già insita nella riforma del titolo V della costituzione, che non si limita ai rapporti Stato-regioni, ma investe anche le autonomie locali territoriali.

Inoltre le tre materie hanno una notevole incidenza sulla società civile, così che occorre evitare il rischio che il cd. "regionalismo differenziato" possa costituire l'occasione per incidere – sia pure inderettamente - sulla tutela dei principi fondamentali.