

Un'idea (quasi)federalista a “costo zero”

La determinazione esplicita dei “principi fondamentali” nella competenza legislativa concorrente

di Silvio Boccalatte

1. Il “federalismo”: una parola multiforme.

Strana storia quella di alcuni vocaboli: taluni diventano vere e proprie parole d'ordine nel dibattito politico, talaltri vengono connotati in senso inderogabilmente positivo o negativo, alcuni addirittura giungono al punto di contraddistinguere un'epoca.

Strana storia quella del sostantivo “federalismo”: dapprima è stato visto con aperta ostilità da tutte le forze politiche, successivamente al livore si è sostituita l'indifferenza, infine ogni partito ha iniziato a dichiararsi apertamente e sperticatamente “federalista”. Ma, si badi, quasi nessun politico (o, a maggior ragione, giurista) si è mai schierato per un federalismo “semplice”, o, come si potrebbe anche dire, per un “federalismo senza se e senza ma”: si propone, invece, un federalismo “aggettivato”. Spesso e volentieri lo si propone in chiave di “federalismo solidale”, come se una forma di Stato potesse esprimere sentimenti, altre volte si opta per espressioni un poco più complesse, ma anche maggiormente evocative: famosa, ad esempio, la formula del “federalismo che unisce”, che si distingue per il suo limpido pleonasma. Negli ambienti squisitamente accademici – laddove si elevano le parole a stile di vita –, si contrappone spesso il federalismo “duale”, attribuito all'esperienza statunitense, a quello “cooperativo”, normalmente collegato alla struttura statale impostasi nella Repubblica Federale di Germania: *nulla quaestio* su quale di questi due “modelli” si concentri il pressoché unanime consenso degli studiosi italiani.

Stranamente, nelle riviste di settore non si leggono più dibattiti sul rapporto tra “federalismo” e “centralismo democratico”: personalmente ne sento l'inconsolabile assenza, ma, invero, non dispero ancora del tutto...

Negli ultimi mesi l'espressione che più viene evocata nell'agone politico è “federalismo fiscale”, e ciò sembrerebbe presupporre, a contrario, che possa esistere un federalismo non sorretto da autonomia di entrata e di spesa, il che è evidentemente assurdo.

In realtà, l'attuale declinazione “fiscale” del federalismo dissimula un problema tecnico di non poco conto: comunque lo si voglia aggettivare, in Italia il federalismo può essere introdotto solo attraverso una riforma costituzionale di portata tendenzialmente ampia e complessa. D'altra parte, la lezione del referendum del 2006 dimostra come sia complicato realizzare modifiche di

KEY FINDINGS

- Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni è determinato, dall'art. 117 Cost., in base ad elenchi di materie.
- Un ruolo importantissimo è svolto dalla competenza legislativa concorrente, nell'ambito della quale lo Stato si dovrebbe limitare a dettare i soli “principi fondamentali”.
- Anche dopo la riforma del 2001, il legislatore e la Corte costituzionale hanno sempre ritenuto di poter dedurre i “principi fondamentali” dal complesso della legislazione vigente.
- Se si creasse l'obbligo costituzionale di qualificare esplicitamente le disposizioni che il legislatore statale ritiene “principi fondamentali” si permetterebbe alle Regioni di operare in un quadro più certo e di agire più liberamente.
- Rimarrebbe comunque il potere della Corte costituzionale di sindacare l'adeguatezza della qualificazione di una certa disposizione come “principio fondamentale”.

Silvio Boccalatte è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni

simile spessore senza un ampio accordo tra le principali forze politiche (sebbene la legge di revisione costituzionale approvata definitivamente dal Parlamento nel 2006, e non confermata dal relativo referendum, non costituisse assolutamente una svolta dell'ordinamento in senso "federalista").

Proporre il "federalismo fiscale", dunque, sembra un modo per indicare una strada di sviluppo del sistema di organizzazione territoriale a costituzione invariata, limitandosi, di fatto, ad attuare il principio dell'autonomia finanziaria di tutti gli enti locali, già previsto dall'art. 119 Cost.

2. I "principi fondamentali" nella competenza legislativa concorrente: brevi cenni di una storia tormentata.

Nel vortice della riforma federalista voluta, sperata o futuribile, spesso si sottovaluta la revisione costituzionale già compiuta nel 2001 (dalla l.c. 2/2001, ma soprattutto dalla l.c. 3/2001). Non è questa la sede per affrontare una valutazione di ordine complessivo su quella che, comunque, rimane la modifica più ampia e incisiva adottata nei sessant'anni di vita della Legge Fondamentale italiana: ci si vuole limitare a focalizzare la nostra attenzione solo sul riparto delle competenze legislative delineato dal novellato art. 117 Cost.

Per comprendere l'aspetto della riforma del 2001 su cui si desidera svolgere alcune riflessioni e proposte nel presente studio, vale la pena ricostruire brevemente l'evoluzione storica del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

2.1 Nel testo approvato dall'Assemblea costituente, ed entrato in vigore nel 1948, allo Stato veniva riconosciuta potestà legislativa generale, mentre la competenza legislativa delle Regioni a Statuto ordinario era circoscritta ad un breve elenco di materie di rilevanza estremamente modesta.¹ In tale assetto, peraltro, le Regioni potevano legiferare solo "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato" e "sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni".

A parte la questione dell'eventuale contrasto "con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni", che conferiva un inusitato margine di manovra alla Corte costituzionale chiamata a decidere dell'eventuale illegittimità di una legge regionale per violazione del riparto di competenze, il vincolo dei "principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato" costituiva certamente il fulcro dell'intero criterio di riparto delle competenze.

Sin dalla sua approvazione, la formula dei "principi fondamentali" non mancava di suscitare incertezze sulle prospettive di una sua applicazione concreta, in particolare: cos'è un principio fondamentale? Può esistere una norma che sia un principio, ma non fondamentale? Al contrario, può esistere una norma fondamentale che non sia un principio? È possibile individuare uno o più criteri per distinguere un principio fondamentale da una qualsiasi altra norma?

Su una domanda, in particolare, la dottrina si interrogava sin dal 1948: cosa sarebbe accaduto se lo Stato non avesse stabilito con legge i principi fondamentali? Venivano

¹ Segnatamente si trattava di: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato.

offerte due risposte molto diverse tra loro: 1) le Regioni non avrebbero potuto legiferare e avrebbero dovuto rimanere in attesa delle disposizioni statali; 2) le Regioni avrebbero potuto comunque legiferare, ma avrebbero avuto l'onere di dedurre i principi fondamentali dal complesso delle disposizioni statali vigenti. Prescegliere la prima interpretazione avrebbe potuto significare la paralisi a tempo indeterminato dell'attività regionale, mentre propendere per la seconda linea ermeneutica avrebbe incaricato i Consigli regionali dell'arduo compito di diventare fini esegeti del "sistema" legislativo statale vigente: una vera e propria alternativa diabolica.

Dal canto loro, le indicazioni deducibili dal testo costituzionale non erano sufficienti per sciogliere l'interrogativo, laddove la IX Disposizione Transitoria e Finale si limitava a sancire che "La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni": ottimisticamente, la prescrizione non specificava alcuna conseguenza nell'ipotesi di mancato ottemperamento, ipotesi che si realizzò puntualmente.

Si trattava, comunque, di problemi solo teorici, in quanto, com'è noto, le regioni ordinarie avrebbero iniziato effettivamente ad operare all'inizio degli anni Settanta.

Nondimeno il Parlamento fornì quanto prima una sua chiave di lettura: ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge 10 febbraio 1953, n. 62,² "il Consiglio regionale non può deliberare leggi sulle materie attribuite alla sua competenza dall'art. 117 della Costituzione se non sono state preventivamente emanate, ai sensi della disposizione transitoria IX della Costituzione, le leggi della Repubblica contenenti, singolarmente, per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi in legislazione regionale".

Con il passare dei decenni diveniva sempre più pressante la necessità di attuare il dettato costituzionale nella parte riferita all'esistenza delle Regioni e, di pari passo, appariva chiara l'inadeguatezza dell'art. 9, l. 62/1953. Con la l. 16 maggio 1970, n. 281, quindi, si provvedeva a modificare detta disposizione, che acquisiva il seguente tenore letterale: "L'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall'articolo 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti".

Questa formulazione permetteva alle Regioni di iniziare a svolgere i propri compiti istituzionali, ma, come conseguenza, attribuiva alla Corte costituzionale una funzione scomoda e non del tutto corrispondente al suo ruolo: investito di una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una legge regionale, infatti, il Giudice delle Leggi veniva chiamato a valutare se, nel complesso dell'ordinamento statale, potessero identificarsi principi fondamentali contrastanti con la legge oggetto di scrutinio. Il che, a sua volta, significava incaricare la Corte di valutare se il legislatore regionale avesse correttamente individuato e riconosciuto, nel *mare magnum* della produzione legislativa, i principi fondamentali operanti nella materia oggetto della legge stessa.

2.2 Il legislatore regionale venne dunque chiamato a compiere il lavoro dell'esperto di diritto costituzionale, il che apparve immediatamente alquanto arduo, se non impossibile. Anche perché, come illustre dottrina ha da tempo segnalato, la separazione tra "principi fondamentali" e norme di dettaglio è "assai incerta e praticamente evane-

2 Tra gli iniziati al diritto costituzionale, la legge in questione è amichevolmente nota come "legge Scelba". Giova notare che non bisogna confondere questa legge con un'altra, ben più nota, "legge Scelba" – la l. 20 giugno 1953, n. 645, recante "Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione" – in materia di divieto di ricostituzione del disciolto partito fascista.

scente, poggiando essa sulla distinzione essa pure assai labile e scivolosa tra principi e regole”.³

Ciò comportò tre fenomeni inevitabilmente convergenti verso la prevalenza del legislatore statale.

In Parlamento, in primo luogo, si impose “un indirizzo politico-normativo, tenacemente perseguito..., volto a ridurre fortemente gli spazi dell’autodeterminazione regionale”,⁴ secondariamente va rilevato come la Corte costituzionale stessa fosse (e sia ancora) diretta ed esclusiva emanazione della politica romana (si ricordi che i giudici costituzionali sono quindici: cinque vengono eletti dal Parlamento in seduta comune, cinque sono nominati dal Presidente della Repubblica e gli altri cinque sono eletti dalle “supreme magistrature ordinaria e amministrative”): è dunque facile immaginare come riuscì agevolmente ad imporsi un solido orientamento giurisprudenziale tendenzialmente avverso alle ragioni dei legislatori regionali. Nello specifico, il Giudice delle Leggi notò svariate volte come il criterio grazie al quale era possibile identificare i “principi fondamentali” non attenesse alla struttura delle norme, ma alla natura degli interessi cui esse sono preordinate: da ciò conseguiva che anche disposizioni estremamente particolareggiate fossero considerate, in un qualche modo, strettamente funzionali ad un principio fondamentale, quindi ad esso intrinsecamente connesse e dunque inderogabili da parte delle regioni ordinarie.

Anche i Consigli regionali, comunque, si inserirono coerentemente in tale quadro: la classe politica regionale costituiva (e costituisce) la fedele riproposizione su base locale della geografia politica nazionale. Questo elemento contribuì significativamente a favorire un comportamento esageratamente “remissivo”: certamente gli spazi di manovra erano ridotti e interpretati restrittivamente, ma i legislatori regionali evitavano accuratamente di utilizzarli appieno.

3. La riforma costituzionale del 2001 e la “determinazione” dei principi fondamentali: un naufragio applicativo?

Il panorama appena descritto corrispondeva a quello di uno Stato che si dichiarava “regionale”, e che, nella realtà dei fatti, era pacificamente riconducibile alla categoria dottrinale dello stato unitario.

Pur omettendo accuratamente di utilizzare l’espressione “federalismo” (in qualunque sua declinazione possibile o immaginabile), al contrario, la riforma costituzionale del 2001 si ispira alla volontà di costituire un momento di rottura del sistema.

Lo stesso criterio generale di riparto delle competenze legislative viene ribaltato: allo Stato è lasciata la potestà legislativa esclusiva su un elenco (molto nutrito) di materie (art. 117, comma 2), laddove alle Regioni viene conferita potestà legislativa “in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato” (art.

3 T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 172. Sul punto la bibliografia è sterminata: spunti interessanti possono essere trovati in A. PAOLETTI, *Leggi-cornice e regioni. Crisi di un modello*, Milano, Giuffrè, 2001. Per un giudizio sostanzialmente equivalente espresso in relazione alla versione della medesima tecnica di riparto delle competenze nell’attuale art. 117, comma 3, Cost., si veda anche M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 94.

4 Il dato è ampiamente noto: si veda per tutti T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., pp. 177-178.

117, comma 4, Cost.).⁵ La potestà legislativa concorrente permane in relazione ad una lista molto consistente di materie (art. 117, comma 3, Cost.), ma con una modifica rispetto alla versione precedente: “nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.

Vale la pena soffermarsi su una variazione letterale spesso non adeguatamente sottolineata: secondo il testo costituzionale risultante dalla riforma e attualmente vigente, alla legislazione statale viene riservata la sola “determinazione” dei principi fondamentali, mentre, nella versione precedente, le leggi regionali dovevano rispettare i principi fondamentali *stabiliti* dalle leggi dello Stato. Seguendo la dottrina che più attentamente ha analizzato il punto, “la novità ... consiste nella circostanza che la legge statale dovrebbe necessariamente determinare, cioè, individuare ed indicare le disposizioni che, fungendo da principi, rappresentano un limite per la legislazione regionale. Da siffatta precisazione dovrebbe discendere una duplice, rilevante conseguenza: da un lato, i principi della materia non potrebbero più essere ricostruiti in via interpretativa; dall'altro lato, in assenza nella legge dello Stato di un'esplicita individuazione dei principi, le disposizioni in essa contenute dovrebbero ritenersi cedevoli dinanzi al successivo intervento legislativo delle Regioni”.⁶

Seguire una simile interpretazione avrebbe la duplice conseguenza di stimolare uno sviluppo della legislazione regionale (i cui margini di manovra risulterebbero ampliati in modo veramente significativo) e di responsabilizzare il Parlamento, che avrebbe l'onere di assumere coscientemente la scelta di definire esplicitamente i principi fondamentali, senza lasciare il (talvolta ingrato) compito ai giudici costituzionali.

Sin da subito, al contrario, si è imposta un'interpretazione opposta avallata da unanime giurisprudenza, in perfetta continuità con quanto statuito dalla l. 281/1970 nella vigenza del testo costituzionale abrogato nel 2001: “la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore”.⁷

5 Non è questo il luogo per discutere sulla natura della potestà legislativa di cui all'art. 117, comma 4, Cost.: nei primi tempi dopo la riforma, vi era chi riteneva che potesse definirsi “potestà legislativa piena”, sottolineando il carattere di assenza di vincoli stabiliti con legge statale. Attualmente, alla luce degli sviluppi interpretativi e in particolare del riconoscimento dell'esistenza di c.d. “competenze trasversali”, si preferisce usare l'espressione “*potestà legislativa residuale*”.

6 Cfr. G. ROLLA, *L'organizzazione territoriale della Repubblica. L'ordinamento regionale e locale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 90. Lo stesso autore colloca la sua riflessione nell'ambito di un disegno riformatore più generale, rilevando che “siffatta interpretazione del testo dell'art. 117, 3 c. Cost. appare coerente con quanto previsto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali in tema di formazione comunale e provinciale, laddove impone alla legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite di ‘enunciare espressamente i principi che costituiscono un limite inderogabile per la loro autonomia normativa’”. A favore della medesima opzione interpretativa si schiera anche M. OLIVETTI, *Le funzioni*, cit., pp. 95-96, che ne rileva la similitudine con la tecnica di riparto delle competenze prevista nell'ordinamento svizzero.

7 C. cost., sent. 26 giugno 2002, n. 282, pto. 4 in diritto.

Questa chiave di lettura è stata integralmente confermata⁸ dall'art. 1, comma 3, l. 131/2003 (comunemente nota come “Legge La Loggia”), secondo il quale: “nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell’ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti”.

È evidente come tale linea esegetica si risolva in una precisa scelta di politica del diritto orientata nel senso di ridurre al minimo grado possibile la portata innovativa della riforma costituzionale, cui si abbina, peraltro, la “deprecabile tendenza, da parte dei legislatori regionali, ad esercitare la funzione legislativa come se il quadro costituzionale delle autonomie territoriali fosse rimasto sostanzialmente immutato”.⁹

4. La tecnica dell’autoqualificazione legislativa nella distinzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

A questo punto del presente studio, possono dunque riconoscersi tre elementi che fungono da base di partenza per svolgere ulteriori riflessioni:

- a) nell’ambito della legislazione concorrente il quadro attuale del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni è attuato in perfetta continuità rispetto al dettato costituzionale precedente alla riforma del 2001;
- b) la lettura “in continuità” non era certamente l’unica possibile e nemmeno quella più corrispondente alla *ratio* e alla formulazione letterale del nuovo art. 117, comma 3, Cost.;
- c) l’individuazione dei principi fondamentali in una determinata materia costituisce opera estremamente complessa e dagli esiti sempre e necessariamente incerti: da ciò consegue che la Corte costituzionale possa decidere ogni controversia sottoposta alla sua attenzione con un margine di discrezionalità particolarmente ampio.

In tale panorama si colloca una tecnica legislativa finalizzata (anche)¹⁰ a distinguere con un superiore margine di chiarezza l’ambito della legislazione statale da quanto riservato alla competenza delle Regioni: si tratta delle cosiddetta “autoqualificazione legislativa”.

In termini generali, le autoqualificazioni normative (o legislative, a seconda dell’atto in cui si presentano) sono definibili come le disposizioni (parole o sintagmi) aventi come unico oggetto quello di attribuire una qualifica concettuale e/o normativa ad altre disposizioni contenute nel medesimo atto normativo o nella medesima partizione del-

8 Vi sarebbe la necessità di svolgere un’ulteriore argomentazione che, ai fini del presente studio, è opportuno limitarsi ad accennare. *Nulla quaestio* sul fatto che il legislatore abbia il compito (e l’onere) di eseguire il dettato costituzionale, notevoli perplessità, al contrario, sorgono allorché il Parlamento si arroghi il potere di interpretare il dettato costituzionale adottando le modalità di una sua pretesa “interpretazione autentica”. Nella fattispecie in esame, giova notare che, se la Corte costituzionale avesse prescelto un’impostazione ermeneutica diversa, ciò avrebbe cagionato l’illegittimità dell’art. 1, comma 3, l. 131/2003.

9 A. BORZÌ, A. CARDONE, *L’esercizio della potestà legislativa regionale nell’attuazione della riforma del titolo V tra continuità e discontinuità normativa*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 427.

10 La tecnica dell’autoqualificazione normativa non è utilizzata solo per distinguere le competenze legislative, ma ha una portata ben più vasta su cui non ci si può soffermare in questo luogo. Senza alcuna pretesa di esaustività è possibile constatare anche l’esistenza di autoqualificazioni: a) di “oggetto”, “finalità”, “obiettivi”, “scopi” della legge o della singola disposizione; b) di leggi o norme “di interpretazione autentica”.

l'atto normativo. In relazione al riparto di competenze legislative, le autoqualificazioni si presentano con una tipologia piuttosto variegata: talvolta si menziona direttamente (nella rubrica o nel testo) la materia scegliendola negli elenchi dell'art. 117 Cost.; in altri casi si autoqualifica una disposizione o un atto legislativo come contenente "principi" (o magari "norme di riforma economico-sociale"), e, di converso, norme "di dettaglio" (oppure appaiono frasi come: "nei limiti stabiliti dai principi di cui alla legge statale..."); in ulteriori ipotesi, il legislatore si limita a menzionare la disposizione costituzionale da lui ritenuta la base giuridica¹¹ dell'intervento legislativo.

Lo scopo (non dichiarato) dell'autoqualificazione legislativa è quello di condizionare il giudizio della Corte costituzionale nel senso voluto dal legislatore: sotto tale profilo, questa tecnica legislativa, da taluno considerata "incisiva",¹² va invece riconosciuta come tendenzialmente fallimentare.

La costante giurisprudenza costituzionale, infatti, ha da sempre negato valore vincolante a ogni tipo di autoqualificazione,¹³ riconoscendo, al più, una blanda efficacia persuasiva: ciò non deve stupire in quanto tale conclusione scaturisce già *a priori* dalla logica stessa che presiede al sistema delle fonti del diritto e al ruolo del Giudice delle leggi. Infatti, se la Corte costituzionale dovesse rispettare le autoqualificazioni si produrrebbe un paradosso: i giudici sarebbero sottoposti all'operato del legislatore ordinario, quindi all'oggetto dello stesso scrutinio di legittimità costituzionale.

5. Una proposta: la previsione costituzionale dell'obbligo di qualificare esplicitamente i principi fondamentali.

Se determinate disposizioni si autoqualificano come "principi fondamentali", dunque, ciò è sostanzialmente irrilevante, costituendo solo l'espressione dell'illusoria speranza del legislatore di giustificare il proprio operato agli occhi dei destinatari della norma, ma, soprattutto dei giudici costituzionali: la tecnica dell'autoqualificazione può quindi considerarsi inappropriata per incidere significativamente sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Alla luce di quanto constatato nelle pagine precedenti, però, si può dedurre uno spunto per proporre una riforma costituzionale la cui portata sarebbe molto limitata rispetto

11 Con l'espressione "base giuridica", la cui origine va rinvenuta nel diritto comunitario, si intende la disposizione in forza della quale un'istituzione (segnatamente il Parlamento o un Consiglio regionale) ritiene di avere la competenza per adottare un atto giuridico (nella fattispecie, una legge).

12 T. MARTINES, A RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., p. 178.

13 Tra le ultime pronunce della Corte costituzionale si vedano, spesso con affermazioni esplicite, C. cost., sent. 14 dicembre 2007, n. 430, pto. 3.2.1 in diritto (ove si verifica la correttezza dell'autoqualificazione); C. cost., sent. 23 novembre 2007, n. 401, pto. 7.6 in diritto; C. cost., sent. 23 febbraio 2007, n. 50, pto. 8 in diritto; C. cost., sent. 14 novembre 2006, n. 370, pto. 3 in diritto (ove si nega all'autoqualificazione un'"importanza decisiva"); C. cost., sent. 1 giugno 2006, n. 212, pto. 2 in diritto; C. cost., sent. 28 gennaio 2005, n. 50, pto. 3 in diritto; C. cost., sent. 28 luglio 2004, n. 283, pto. 3.1 in diritto; C. cost., 23 dicembre 2004, n. 414, pto. 4 in diritto; C. cost., sent. 31 maggio 2001, n. 170, pto. 3.1 in diritto; C. cost., sent. 18 maggio 1999, n. 171, pto. 2.1 in diritto. Sebbene la dottrina non si sia mai occupata *funditus* dell'argomento, il dato non è sfuggito a taluni studiosi: cfr., ad esempio, C. SALAZAR, *La motivazione nella più recente produzione legislativa: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Rass. Parl.*, 1996, p. 429, n. 21; G. ROLLA, *L'organizzazione territoriale*, cit., p. 85. C. E. GALLO, *Intervento*, in "Seminario di formazione sul linguaggio normativo", Torino, 14 e 15 ottobre 2004, reperibile in www.parlamentiregionali.it, dubita che la medesima irrilevanza possa permanere nel caso in cui l'autoqualificazione fosse motivata. Con specifico riguardo alle autoqualificazioni in materia di riparto delle competenze legislative (non solo nell'ambito della potestà concorrente) si vedano, *ex plurimis*, C. cost., sent. 1 giugno 2006, n. 212, pto. 2 in diritto; C. cost., sent. 15 luglio 2005, n. 279, pto. 2.1 in diritto; C. cost., sent. 23 dicembre 2004, n. 414, pto. 4 in diritto; C. cost., sent. 7 novembre 2005, pto. 4 in diritto.

agli effetti positivi che potrebbero scaturire: si tratta di inserire nel testo della Legge Fondamentale una norma in forza della quale solo le disposizioni legislative esplicitamente qualificate come “principi fondamentali” debbano (ma, come si vedrà a breve, non si tratta di una presunzione assoluta) essere considerate come tali, corredata dalla precisazione che, in assenza di principi fondamentali così qualificati, il legislatore regionale può operare senza limiti, se non quelli previsti dall’art. 117, comma 1, Cost. (cioè “*nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*”).

Le conseguenze tecniche di questa riforma sarebbero due: da un lato, le disposizioni di legge statale non esplicitamente definite “principio fondamentale” sarebbero, per ciò solo, “cedevoli”, cioè derogabili dal legislatore regionale; dall’altro lato, le disposizioni di legge statale esplicitamente definite “principio fondamentale” sarebbero comunque soggette al taglio della Corte costituzionale.

Su quest’ultimo aspetto vale la pena soffermarsi brevemente: con la modifica che si propone non si vuole creare uno strumento giuridico in forza del quale un mero dato formale (la qualifica di “principio fondamentale”) sia posto nelle condizioni di fare *de albo nigrum*. Specificamente, con questa riforma si imporrebbe al legislatore statale di definire le disposizioni che egli voglia ritenere “principi fondamentali” in materie elencate dall’art. 117, comma 3, Cost.: spetterebbe poi al Giudice delle Leggi valutare se, concretamente, esse possiedono le caratteristiche (strutturali e teleologiche) che contraddistinguono i principi fondamentali, cioè, in altre parole, se la qualificazione in termini di “principio fondamentale” sia, nella realtà fattuale, appropriata e ragionevole. Allo stesso tempo, però, le disposizioni statali non esplicitamente definite “principio fondamentale” verrebbero presunte, *iuris et de iure*, come derogabili da parte delle Regioni.

Gli effetti appena descritti permetterebbero di conseguire (o, perlomeno, di conseguire in misura maggiore rispetto ad ora) due risultati specifici.

Sotto il profilo della certezza del diritto, in primo luogo, i legislatori regionali potrebbero tracciare, con una qualche chiarezza (o, perlomeno, con un minimo di chiarezza in più di oggi), il panorama dei principi fondamentali vigenti in una determinata materia ancor prima di accingersi a discutere un progetto di legge: ciò si risolverebbe in un incentivo alla riduzione del contenzioso costituzionale, negli ultimi anni giunto a livelli preoccupanti.

Vi è poi una seconda conseguenza particolarmente positiva perché potrebbe accentuare alcune spinte in senso federalista, costituendo uno sprone per i Consigli regionali, sino ad ora troppo titubanti nell’esercizio delle loro attribuzioni. Infatti, perlomeno in una prima fase, i principi fondamentali qualificati come tali sarebbero pochissimi: ciò implicherebbe che i legislatori regionali godrebbero di un esplicito ed ampio margine di manovra proprio in quel delicatissimo periodo destinato all’“assestamento” della riforma.

Per la prima volta nella storia d’Italia le Regioni potrebbero agire in anticipo rispetto allo Stato.

Certamente il Parlamento avrebbe il potere di qualificare come “principi fondamentali” interi documenti legislativi, cercando di riportare la situazione allo status quo ante, con il risultato di rinviare ogni decisione, di fatto, a futuri ed eventuali giudizi delle Corte costituzionale. Una simile operazione (non improbabile, in fondo) dovrebbe però svolgersi interamente “alla luce del sole”. I commentatori e l’opinione pubblica, infatti, avrebbero un agevole strumento formale per verificare se una maggioranza parlamen-

tare possa essere considerata "federalista" solo a parole: verificare se (e quante) norme statali siano state etichettate esplicitamente come "principi fondamentali".

Vi è comunque un aspetto problematico che merita una breve riflessione: si è già accennato come nella giurisprudenza costituzionale sia facile ritrovare una tendenza finalizzata ad ampliare la sfera di competenza statale: in molti casi, infatti, disposizioni strutturalmente estremamente dettagliate sono state considerate alla stregua di principi fondamentali in virtù di una loro pretesa intrinseca e ineliminabile connessione con principi fondamentali deducibili dal complesso della legislazione statale vigente.

È immaginabile che una dinamica in qualche modo simile si possa verificare nuovamente, *mutatis mutandis*, anche in un sistema contraddistinto dalla riforma che si è proposta nelle righe precedenti. In gran parte, si tratta di un modello di sviluppo giurisprudenziale incoercibile, se non attraverso una profonda rimediazione delle regole che presiedono alla scelta dei membri della Corte costituzionale stessa, garantendo alle Regioni una qualche forma di partecipazione. Comunque, una modalità per limitare questa linea evolutiva potrebbe essere rinvenuta nell'introduzione di una clausola specifica in forza della quale le competenze statali debbano essere interpretate, sempre e in ogni ipotesi, in senso restrittivo: tale regola potrebbe utilmente estendersi a parametro ermeneutico non solo dell'art. 117, comma 3, Cost., ma anche delle competenze statali esclusive di cui al precedente comma 2.

6. Il testo della proposta di riforma costituzionale.

Rendendo concreta la proposta sin qui illustrata, e dimostrando come ciò che si immagina non costituirebbe altro che un intervento di portata estremamente modesta (su cui, peraltro, si potrebbe immaginare un'ampia convergenza tra tutte le forze politiche) rispetto ai suoi potenziali effetti, ci si spinge a suggerire una bozza di testo (le parti modificate rispetto alla versione attualmente vigente sono evidenziate in neretto).

Art. unico. Determinazione esplicita dei principi fondamentali nella potestà legislativa concorrente.

1. L'art. 117, comma 3, Cost. è sostituito dal seguente:

“Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, **i quali devono essere individuati, ed esplicitamente qualificati, con legge dello Stato. In assenza di esplicita individuazione e qualificazione dei principi fondamentali, questi s'intendono come non determinati e le Regioni esercitano la potestà legislativa nei soli limiti del comma 1 del presente articolo.**”

2. L'art. 117, comma 4, Cost. è sostituito dal seguente:

“Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. **In ogni ipotesi e in ogni caso, le competenze legislative statali di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo vanno interpretate restrittivamente.**”

IBL Briefing Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I BRIEFING PAPER

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.