

**Elisabetta Palici di Suni**

## **Il nuovo art. 117 cost.**

Le principali novità del nuovo art. 117 cost. riguardano:

- 1) l'abolizione della competenza concorrente (e la conseguente integrazione e aggiunta di materie di competenza esclusiva dello Stato);
- 2) la facoltà del legislatore statale di intervenire al di fuori delle materie di competenza esclusiva dello Stato per tutelare l'interesse nazionale;
- 3) la possibilità di delegare a una o più Regioni materie o funzioni di competenza esclusiva dello Stato, d'intesa con le Regioni interessate.

I primi due aspetti richiamano la riforma del federalismo realizzata in Germania nel 2006: da tale riforma mi sembra possano trarsi ulteriori suggerimenti.

Il terzo aspetto, che coinvolge il carattere ordinario o differenziato dell'autonomia regionale, suggerisce alcune considerazioni sul rapporto tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario.

Sotto il primo profilo, merita osservare che anche la riforma tedesca del 2006 ha abolito la competenza dei *Länder*, originariamente prevista, a legiferare in determinate materie secondo i principi generali stabiliti con apposite leggi cornice (*Rahmengesetze*) – la competenza che noi definiamo concorrente –, mentre ha mantenuto e rafforzato la competenza che viene definita concorrente secondo la terminologia tedesca (*konkurrierende Gesetzgebung*), ma che ha un significato completamente diverso dalla nostra: i *Länder* legiferano finché e nella misura in cui non abbia legiferato la Federazione. In alcune materie riservate alla *konkurrierende Gesetzgebung* si è stabilito che la Federazione ha la facoltà di “legiferare quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una disciplina legislativa federale”(art. 72 GG).

Similmente, in Italia, si propone di inserire nell'art. 117 la disposizione secondo cui “Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni

non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale”.

In Germania si prevede però anche che, se la disciplina federale non è più necessaria, una legge federale può stabilire che essa sia sostituita dalla normativa dei *Länder*. In questo ambito la riforma ha attribuito al Tribunale costituzionale federale il compito di decidere, “su richiesta del *Bundesrat*, di un governo di un *Land* o del Parlamento di un *Land*, se nell'ipotesi prevista dall'articolo 72, comma 4, sia venuta meno la necessità di una disciplina legislativa federale, ai sensi dell'articolo 72, comma 2” (art. 93<sup>2</sup> GG).

Una disposizione simile potrebbe essere introdotta anche in Italia.

Nella relazione che accompagna il disegno di legge si indica, tra le ragioni della riforma, l'obiettivo di “rimuovere le incertezze, le sovrapposizioni e gli eccessi di conflittualità”, superando “una rigida ripartizione legislativa per materie, in favore di una regolazione delle potestà legislative ispirata a una più flessibile ripartizione anche per funzioni”.

La riforma persegue anche la leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, che si realizza particolarmente attraverso il nuovo Senato: in ciò è ancora più evidente il modello tedesco, dove il *Bundesrat* consente ai *Länder* di collaborare alla legislazione e all'amministrazione della Federazione, secondo quanto espressamente stabilisce l'art. 50 della Legge Fondamentale.

Collaborazione, flessibilità, semplificazione, sussidiarietà sono gli obiettivi maggiormente richiamati nella relazione governativa: essi non verrebbero contraddetti, ma anzi confermati se si introducesse, come in Germania, la previsione di leggi che dichiarino il venir meno della situazione di necessità e l'eventuale intervento della Corte costituzionale, per assicurare una maggiore chiarezza nei rapporti di competenza e nelle rispettive responsabilità e garantire un utilizzo non arbitrario delle competenze statali nei settori di competenza regionale.

Il nuovo art. 117 prevede inoltre la possibilità che una legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta, deleghi ad una o più Regioni, anche su richiesta delle stesse e per un tempo limitato, l'esercizio della funzione legislativa in materie o funzioni di competenza esclusiva dello Stato, previa intesa con le Regioni interessate.

Questa possibilità sostituisce quella introdotta nel 2001 all'ultimo comma dall'art. 116, e sinora mai realizzata, di attribuire ad altre Regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Forme e condizioni particolari di autonomia che vengono invece confermate per le Regioni a statuto speciale, a norma dell'art. 116, primo comma, secondo quanto stabiliscono i rispettivi statuti, approvati con legge costituzionale.

Già la riforma del titolo V operata nel 2001 aveva reso difficile coordinare il nuovo regime di autonomia delle Regioni a statuto ordinario con quello previsto negli statuti speciali per le Regioni ad autonomia differenziata.

Il problema sarebbe ulteriormente complicato con la nuova riforma.

Come è noto, infatti, i cinque statuti speciali prevedono materie di competenza esclusiva della Regione, con i limiti dei principi generali dell'ordinamento giuridico, degli obblighi internazionali e dei principi fondamentali stabiliti nelle leggi di grande riforma economica e sociale, e materie di competenza concorrente, con il limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Le materie non attribuite alla competenza esclusiva o concorrente della Regione restano di competenza dello Stato.

È evidente che la soppressione della competenza concorrente per le Regioni a statuto ordinario dovrebbe portare alla soppressione di tale competenza anche per le Regioni a statuto speciale.

A prescindere da altre differenze che comunque sussistono (in particolare per quanto attiene alla competenza residuale, che ora è, in un caso, delle Regioni e, nell'altro, dello Stato), vorrei sottolineare come le vecchie formulazioni degli statuti speciali presentino fortissime analogie con il testo della riforma proposto dal Governo.

Tra i limiti della competenza regionale esclusiva, attribuita dagli statuti speciali per specifiche materie, vi sono gli obblighi internazionali, che il nuovo art. 117, primo comma, contempla come limite generale per le leggi sia statali che regionali.

Gli altri limiti sono i principi generali dell'ordinamento giuridico e i principi fondamentali delle leggi di grande riforma economico-sociale e ad essi si richiama la nuova disposizione contenuta nel ddl: "Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie o funzioni non riservate alla legislazione esclusiva quando

lo richieda la tutela dell'*unità giuridica* o dell'*unità economica* della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di *riforme economico-sociali di interesse nazionale*".

Posta l'analogia delle formulazioni e degli obiettivi, ci si potrebbe chiedere se al riguardo sia più efficace prevedere questi come motivo giustificativo di leggi statali che intervengano in materie di competenza regionale o come limiti generali alla legislazione regionale.

L'ordinamento federale tedesco, come si è visto, ha seguito la seconda strada (che è però limitata a materie specificamente indicate nella Legge Fondamentale), mentre la prima strada, più tradizionale, è quella che si è seguita sinora in Italia per le Regioni a statuto speciale, oltre che in altri ordinamenti federali o regionali.

Di fronte alla evidente necessità di assicurare maggiore coordinamento tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, si possono dunque prospettare due soluzioni alternative.

Da un lato si può ipotizzare la riscrittura degli statuti speciali e il loro adeguamento alla ripartizione di competenze operata dal legislatore costituzionale nel 2001 e nel 2014, realizzando un sistema analogo a quello previsto nel nuovo art. 117: elenco di materie di competenza esclusiva dello Stato e materie residue alle Regioni, salvo leggi statali che intervengano in materie regionali per tutelare l'*unità giuridica* o *economica* o per realizzare programmi o riforme economico-sociali di interesse nazionale e salvo leggi statali che deleghino a una o più Regioni, per tempo limitato, la disciplina di materie di competenza esclusiva dello Stato. Resta il problema di definire quelle che sono oggi le ragioni della specialità, dandone con apposite norme un adeguato riconoscimento.

Dall'altro si potrebbe tuttavia anche immaginare di prevedere come limiti generali alla potestà legislativa regionale l'*unità giuridica* della Repubblica e le grandi riforme economico-sociali. In questa prospettiva, alla previsione secondo cui "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia o funzione non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato" (art. 117<sup>3</sup>) potrebbe aggiungersi: "nel rispetto dell'*unità giuridica* ed *economica* dello Stato e dei programmi e delle riforme economico-sociali di interesse nazionale".

In questo modo sarebbe egualmente assicurata la salvaguardia dell'interesse nazionale e si eviterebbero alterazioni nella ripartizione delle competenze statali e regionali dagli esiti piuttosto incerti.

Se invece prevalesse l'altra soluzione, perché più innovativa, sarebbe comunque opportuno prevedere, da un lato, il possibile venir meno delle ragioni di necessità dell'intervento statale e il conseguente controllo della Corte costituzionale e, dall'altro, il coordinamento tra il nuovo art. 117 cost. e le previsioni contenute negli statuti speciali