



SPETTA ALLO STATO LA RESPONSABILITA' DI GARANTIRE IL PIENO
SODDISFACIMENTO DELLE "ISTANZE UNITARIE" PREVISTE
DALLA COSTITUZIONE
EDITORIALE 9/2003

di

Renzo Dickmann

(Consigliere della Camera dei Deputati, Segretario della Commissione Affari Esteri)
25 settembre 2003

La sentenza della Corte costituzionale 24 luglio 2003, n. 274, si offre all'attenzione della dottrina costituzionale per il suo importante valore ermeneutico delle disposizioni costituzionali che concernono i valori unitari della Repubblica e la relativa garanzia.

La Corte prende spunto per le sue argomentazioni da una delle consuete vicende di ammissione *ope legis* di personale a contratto nei ruoli delle amministrazioni locali e di conferimento, sempre *ope legis*, di qualifiche superiori a personale in servizio presso l'amministrazione regionale.

Al di là dell'esito del giudizio, appare utile evidenziare il fatto che la Corte abbia fornito importanti e nuove indicazioni in ordine alla posizione dello stato tra gli enti costitutivi della Repubblica di cui all'articolo 114 della Costituzione.

La Corte è partita dal dubbio se nell'assetto conseguente alla riforma del titolo V della Costituzione lo stato, impugnando in via principale una legge regionale, possa dedurre come parametro violato qualsiasi norma costituzionale, ovvero debba fare riferimento solo a quelle norme concernenti il riparto delle competenze legislative.

Nel ricorso in questione lo stato infatti ha denunciato la violazione non solo dell'articolo 3 dello statuto della Regione Sardegna, relativo ai limiti della potestà legislativa regionale, ma anche degli articoli 3, 51, 81 e 97 della Costituzione, che non riguardano direttamente tali limiti.

La Corte in premessa agli argomenti di diritto ha ricordato che - precedentemente alla riforma costituzionale del 2001 - lo stato, diversamente dalle regioni, era legittimato ad evocare qualsiasi parametro costituzionale, anche non direttamente relativo alla delimitazione di competenze,

richiamando la differenza tra l'articolo 127 della Costituzione prima della riforma del 2001 e l'articolo 2, comma 1, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1.

Il primo, prevedendo il ricorso dello stato contro la legge della regione che “*ecceda* la competenza” regionale, consentiva di ravvisare tale eccesso nel “contrasto della legge impugnata con qualsiasi principio costituzionale”; il secondo, relativo al ricorso della regione contro la legge dello stato (o di altra regione) che “*invada* la sfera di competenza”, induceva a ritenere che potesse essere dedotta solo la violazione di parametri (costituzionali e interposti) incidenti, direttamente o indirettamente, sul riparto delle competenze. Per effetto di tale discrasia lessicale risultava evidente “l’asimmetria fra i parametri rispettivamente deducibili” (punto 2.1 delle considerazioni in diritto).

Su questa pronuncia sono già comparsi alcuni commenti (A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e...non dice*, in www.unife.it/forumcostituzionale/giurisprudenza (21 agosto 2003) e F. DRAGO, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali (brevi osservazioni sulla sent. n. 274/2003)*, in questa Rivista, n. 8, 11 settembre 2003), ai quali si rinvia - nell'economia del presente intervento - per una più estesa ricostruzione della fattispecie processuale e per alcuni riferimenti bibliografici alla giurisprudenza costituzionale in materia antecedente alla riforma costituzionale.

Nei commenti citati emerge comunque un orientamento sostanzialmente critico al metodo ermeneutico adottato dalla Corte con riferimento all'articolo 127 della Costituzione nella sua forma in vigore.

La Corte, nella pronuncia in esame, fa notare che il nuovo articolo 127 della Costituzione, al primo comma, continua a prevedere l'impugnazione governativa della legge regionale che “*ecceda* la competenza” della regione. Il secondo comma concerne invece l'impugnazione regionale della legge dello stato (o di altra regione) che “*leda* la sfera di competenza” della regione ricorrente. Da tale differenza lessicale la Corte argomenta nel senso che deve intendersi conservata anche dopo la riforma del 2001 la diversità tra i due ricorsi, ritenendo la formulazione dell'articolo 127 sostanzialmente simile a quella di cui alle citate disposizioni costituzionali previgenti alla riforma del 2001.

La Corte è ben consapevole di mutare con la pronuncia in commento in modo deciso il proprio precedente indirizzo giurisprudenziale (una prima avvisaglia al riguardo era peraltro già

rintracciabile in Corte cost., 28 marzo 2003, n. 94, punto 2 delle considerazioni in diritto), sulla base del quale riconosceva tale asimmetria superata dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001.

In particolare, rispetto a nuove disposizioni costituzionali, quali l'articolo 114, che pone sullo stesso piano formale come entità costitutive della Repubblica stato, regioni, comuni, province e città metropolitane; l'articolo 117, che ribalta il criterio antecedente alla riforma di riparto delle competenze legislative tra stato e regioni, fissando una clausola residuale in favore delle regioni; e l'articolo 127, che configura il ricorso del governo contro le leggi regionali come non più preventivo ma successivo, la Corte nella sentenza n. 274 ritiene "decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia 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, primo comma) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, secondo comma). *E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento*". Continua la Corte rilevando che "lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa" (punto 2.1 delle considerazioni in diritto).

La Corte costituzionale pertanto, nella sentenza in questione, al di là delle formule adottate per giustificare nel caso concreto l'ampiezza dei motivi del ricorso in via principale dello stato contro una legge regionale (si noti che l'articolo 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che, in attuazione del nuovo articolo 127 della Costituzione, modifica gli articoli 31, 32, 33 e 35 della legge 11 marzo 1957, n. 83, in materia di ricorsi alla Corte costituzionale, è entrato in vigore prima della sentenza n. 274 del 2003) pare prospettare una nuova linea interpretativa delle disposizioni costituzionali sui poteri (degli organi) dello stato, allo scopo di diluire l'impressione che la riforma del 2001 avesse creato un mosaico di enti autonomi tra loro equiparabili, e quindi reciprocamente limitati.

La Corte individua dunque elementi per ritenere che, sparito il criterio gerarchico a vantaggio di quello della competenza nell'organizzazione delle relazioni tra enti locali, lo stato continui a conservare poteri originali che, *in quanto esponentziali dei valori e dei caratteri propri dell'unità della Repubblica*, lo collocano in una posizione necessariamente privilegiata (la Corte è in realtà più prudente: usa l'aggettivo "peculiare") rispetto agli altri enti costitutivi della Repubblica.

Al riguardo tuttavia la Corte, quasi per temperare la portata delle sue indicazioni, nella medesima pronuncia dichiara che la riforma costituzionale del 2001 ha fatto venir meno il limite costituito dall'obbligo di rispettare le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (punto 3.2 delle considerazioni in diritto), chiarendo che nelle materie di potestà esclusiva (residuale) delle regioni possono applicarsi solo i limiti di cui al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Nonostante questa concessione alle ragioni delle autonomie regionali, l'indicazione della Corte in ordine alla posizione dello stato nel sistema definito con la riforma del 2001 presenta una valenza interpretativa del testo costituzionale che comporta rilevanti implicazioni, che peraltro non sono sufficientemente esplicitate nelle motivazioni della pronuncia in commento.

Si ritiene pertanto opportuno affiancare ai primi commenti critici della sentenza n. 274 una riflessione con la quale si intendono evidenziare possibili indicazioni ulteriori rispetto a quelle fornite dalla Corte sul tema in questione, nella convinzione che il ruolo della Corte nell'interpretazione delle novità costituzionali del Titolo V debba dispiegarsi anche esprimendo la propria funzione di garante dell'*ordine costituzionale*, la stessa che la Corte ha saputo esercitare con riferimento alle problematiche novità della Costituzione repubblicana a partire dal 1956.

In particolare l'individuazione di una posizione privilegiata o "peculiare" dello stato da parte della Corte appare estremamente significativa soprattutto se riguardata alla luce della limitata attenzione prestata (non solo da parte della dottrina ma anche dalla stessa Corte) alla nozione di "Repubblica", che invece, proprio a seguito dell'introduzione del nuovo articolo 114 della Costituzione, appare assumere il valore di istituto complesso e autonomo rispetto agli enti che la costituiscono.

Tale articolo infatti definisce la Repubblica come "costituita da" (comuni, province, città metropolitane, regioni e stato) e poi solo per comuni, province, città metropolitane e regioni precisa che il relativo regime di autonomia è definito nell'ambito dei "principi fissati dalla Costituzione".

La differenziazione della posizione di tali enti rispetto a quella dello stato pare discendere quindi non solo implicitamente dal sistema delle competenze previste dalla Costituzione ma anche dal tenore dell'articolo 114 della Costituzione.

Tuttavia lo stato è comunque configurato ente *nella* Repubblica, non diversamente dagli altri enti autonomi sopra citati.

Pertanto dopo la riforma costituzionale del 2001 la Repubblica sembra rilevare in termini oggettivi originali come risultante *unitaria* di un sistema di enti e funzioni autonomi statali e locali tra loro *differenziati*.

La differenziazione delle autonomie locali non è pertanto un valore indipendente dall'unità finale della Repubblica. Tale sistema deve piuttosto trovare un momento di coordinamento affinché le ragioni differenziate delle autonomie si possano conciliare effettivamente con le esigenze unitarie della Repubblica, rappresentate - come osserva anche la Corte - da principi ed istanze rilevabili (non sempre in modo esplicito) nell'intera Costituzione.

Questa lettura suggerisce di rilevare nella configurazione unitaria della Repubblica la base per riconoscerle una propria consistenza (non meramente logica ma anche) ontologica di istituto originale, nel quale ricondurre in modo armonico e sulla base dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione la vitalità delle autonomie locali, sulla scorta dei principi e delle istanze unitarie previste dalla Costituzione.

In tal senso, nel momento in cui la Corte sostiene che la “ripetuta evocazione di una istanza unitaria” che la Costituzione compie non si risolve a livello di principi ma “postula che nel sistema esista un soggetto – lo Stato appunto – avente il compito di assicurare il *pieno soddisfacimento*”, la Repubblica si potrebbe ritenere realizzata compiutamente solo se esiste un sistema di garanzie che consenta che l'azione delle autonomie riconosciute dalla Costituzione si svolga senza contraddire la sua forma unitaria ed i valori ad essa riconducibili, in una dimensione finale di *ordine costituzionale*.

Tali valori devono ritenersi non alterati dalle più recenti riforme, che infatti non hanno posto in discussione l'unità finale della Repubblica (in tal senso sono anche le recenti dichiarazioni del Presidente della Repubblica in occasione della commemorazione dell'8 settembre, commentate sulle pagine dei quotidiani nazionali del 9 e del 10 settembre 2003).

In particolare la Costituzione ha riferito allo stato (e nell'articolo 120 ad un suo organo, il governo) il compito di assicurare il soddisfacimento di tali istanze unitarie, esercitando *in concreto* poteri ad esso assegnati in via esclusiva.

Gli argomenti utilizzati sul punto dalla Corte nella sentenza n. 274 sono pertanto fortemente connotati anche dal punto di vista giuridico. In particolare la Corte, manifestandosi a sua volta quale originale potere di garanzia dell'unità della Repubblica, ha desunto (forse motivando in modo essenziale) dal tessuto costituzionale - formale e materiale - valori e principi sulla base dei quali interpretare l'articolo 114 della Costituzione, nonché le altre disposizioni occasionalmente evocate a parametro di legittimità costituzionale, in modo coerente e non contraddittorio con la richiamata esigenza di differenziazione tra le autonomie locali ivi riconosciute.

Lasciando ad altra sede un ulteriore approfondimento di tali aspetti, alla luce delle indicazioni contenute nella sentenza n. 274 si potrebbe rilevare nel sistema costituzionale due "entità-stato", grazie all'individuazione di un duplice ordine di competenze qualificate dalla Costituzione in capo agli *organi* ed ai *poteri* dello stato:

- a) lo "stato-ente", titolare di competenze *limitate* anche alla luce delle competenze regionali e locali riconosciute dalla Costituzione, ai sensi degli articoli 117 e seguenti; tali competenze sono normalmente esercitate dai relativi organi e poteri in via legislativa, regolamentare o amministrativa;
- b) lo "stato-Repubblica", titolare di competenze esercitate dai relativi organi e poteri in rappresentazione dell'unità della Repubblica nei casi previsti dalla Costituzione.

I poteri e gli organi dello stato nell'esercizio delle competenze *sub b)* sarebbero cioè dal punto di vista funzionale *poteri ed organi della Repubblica*.

Anche alla luce delle indicazioni della Corte possono essere compresi tra tali poteri i poteri del Parlamento di revisione costituzionale e di attuazione della Costituzione, la stessa Corte costituzionale, la magistratura nell'amministrazione della funzione giurisdizionale (esemplare è il potere dei giudici amministrativi di annullare regolamenti e provvedimenti amministrativi non solo dello stato ma anche degli enti locali, difficilmente giustificabile altrimenti, ove si consideri che la giustizia amministrativa rimane essenzialmente disciplinata dalla legislazione ordinaria), il governo nell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, e nella proposizione dei ricorsi di legittimità costituzionale in via principale, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione (tranne quelli proposti per violazione di norme

costituzionali sulla competenza, che potrebbero essere ascritti tra le manifestazioni dello "stato-ente"), il Presidente della Repubblica nell'esercizio di tutte le proprie attribuzioni che consentono la rappresentazione dell'unità della Repubblica, ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione, e tutti gli altri organi e poteri statali che la stessa Corte, sulla scia di tale nuovo indirizzo, potrebbe ritenere di indicare.

Questa duplice declinazione dell'ente "stato" potrebbe aiutare anche a risolvere varie questioni interpretative spesso rilevate in dottrina, prima della quali è proprio la conciliazione della nozione unitaria di Repubblica, introdotta a partire dagli articoli 1 e 5, affermata nell'articolo 114, e definitivamente svolta nell'articolo 139 della Costituzione come irrinunciabile, con la configurazione di ampie competenze (e connessi poteri) in capo alle regioni ed agli altri enti locali.

Nell'interpretazione della Costituzione – sembra intendere la Corte – non si possono interpretare le funzioni ed i poteri locali ignorando la consistenza ontologica dell'istituto repubblicano alla luce degli evocati principi costituzionali.

Alla luce dell'interpretazione proposta sembrano inoltre superabili taluni timori registrabili in dottrina in ordine alla legittimità di poteri statali apparentemente invasivi della competenza regionale e degli altri enti locali (si pensi ai poteri sostitutivi ovvero alla permanente necessità di riconoscere anche per tali enti l'efficacia del principio di legalità nell'azione regolamentare e amministrativa). Del resto indicazioni in tal senso compaiono anche in giurisprudenza: basti in questa sede solo ricordare l'ampiezza del potere di intervento regolamentare dello stato ai sensi dell'articolo 117, quinto comma, riconosciuto dal Consiglio di Stato, sez. consultiva atti normativi, 11 novembre 2002, n. 1376/2002 (reperibile in *questa Rivista*, n. 8, 11 settembre 2003), lo stesso Collegio che (Cons. Stato, sez. V, 8 agosto 2003, n. 4598, *ibidem*) non ha difficoltà a ritenere "abrogate" le norme legislative statali che disciplinavano i controlli regionali (non anche quelli statali) sugli atti degli enti locali.

Si concludono quindi le presenti brevi riflessioni, ritenendo necessaria una riflessione circa l'opportunità di trarre spunto dalla sentenza n. 274 della Corte per verificare nella dimensione costituzionale vigente la possibilità di accettare la differenziazione rilevata tra stato ed altri enti locali, eventualmente affiancando alla tradizionale categoria dei "poteri dello stato" (i conflitti tra di essi continuerebbero a configurarsi nella relativa dimensione di "stato-ente", nei termini proposti *sub a*)) la categoria dei *poteri della Repubblica*, dove migrerebbero taluni poteri tradizionalmente definiti "dello stato" o ricadrebbero i poteri dello stato nel momento in cui il relativo agire fosse

causalmente riconducibile all'esigenza di garantire con effettività i valori dello stato-Repubblica, nozione questa in fin dei conti non lontana dalla nozione di stato-ordinamento (o stato-comunità), comprensivo dello stato-persona e della collettività popolare (popolo come potere costituito) e delle sue articolazioni organizzative, chiaramente illustrate da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, Padova, 1984, 430-433, con riferimento all'ammissione dei comitati promotori dei *referendum* tra i poteri dello stato - inteso come stato-comunità - sulla base della nota sent. Corte cost., n. 69 del 1978.

Si potrebbe così riconoscere la legittimazione dello stato a garantire il pieno soddisfacimento delle istanze unitarie previste dalla Costituzione senza pregiudicare la possibilità di assicurare, nella dimensione unitaria della Repubblica (e non in un generico contesto costituzionale ad essa parallelo), la valorizzazione *equilibrata* delle autonomie locali, a tutela delle quali opererebbero comunque i principi costituzionali di sussidiarietà, di leale collaborazione, di differenziazione e di adeguatezza.