



DIBATTITI

CRONACHE

DOSSIER

MATERIALI

NOVITÀ EDITORIALI

APPUNTAMENTI

Home :: Dibattiti

Il nuovo titolo V

- **Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale**, di M. Manetti
- **Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese**, di S. Gambino
- **Il Parlamento "nazionale". Sunt nomina consequentia rerum?**, di G. Scaccia
- **Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebung**, di A. D'Atena
- **La Corte salva la continuità dell'ordinamento giuridico**, di G. Grasso
- **Revisione del titolo V della Costituzione e decretazione d'urgenza nelle materie di competenza regionale**, di A. Concaro
- **Potere legislativo regionale e interventi d'urgenza: non c'è bisogno del decreto legge**, di P. Bilancia
- **Davvero necessaria la previsione di decreti legge regionali?**, di M. Siclari
- **Decreti-legge, Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione**, di N. Zanon
- **La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione**, di A. Ruggeri
- **Sulla proposta di istituire cd. assemblee "costituenti" regionali**, di G. M. Salerno
- **Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?**, di L. Antonini
- **La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato**, di T. E. Frosini
- **La potestà legislativa residuale delle regioni**, di L. Torchia
- **Il nodo delle funzioni amministrative**, di A. D'Atena
- **Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione**, di G. Scaccia
- **Il regionalismo differenziato nel 'progetto Bossi'**, di G. Pitruzzella
- **Federalismo e riforme costituzionali: lo stato dell'arte**, di S. Mangiameli
- **Quale regime per l'introduzione delle autonomie differenziate?**, di B. Caravita

La Corte salva la continuità dell'ordinamento giuridico (di fonti di grado legislativo), ma indebolisce la forza delle (nuove) norme costituzionali di modifica del Titolo V

Brevi note sulla sentenza 7-18 ottobre 2002, n. 422

di *Giorgio Grasso**(Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico, Facoltà di Economia - Università degli Studi dell'Insubria)*

1. La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, di cui alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, carica di importanti aspettative ogni decisione che la Corte costituzionale sta emanando, sulla base dei nuovi parametri costituzionali, proprio perché si attende da essa la soluzione di numerosi nodi interpretativi che riguardano l'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali, disegnato nel novellato testo costituzionale.

Soprattutto, in questa prima fase del dibattito, appaiono significative le pronunce in cui la Corte "dice la sua" sui rapporti tra nuova e vecchia formulazione del Titolo V, anche in relazione alla legislazione regionale e statale previgente, quasi ci si trovasse di fronte a pronunce che investono il modo di essere dei rapporti tra la Costituzione e le fonti ad essa subordinate, ed i potenziali conflitti e contrasti, mai, come in questo caso, di così difficile discernimento (v. ad esempio A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200201/ruggeri.html>, 10, *datt.*, che rileva che "il fatto in sé del contrasto (in primo luogo a livello costituzionale e, quindi, discendendo, al livello sottostante) è praticamente di assai [dubbio] accertamento, al di là dei casi in cui esso è dichiarato dallo stesso legislatore di riforma, ricorrendo alla tecnica dell'abrogazione nominata").

In questo contesto è da leggere la sentenza in commento, in cui la Corte ha deciso un ricorso presentato dalla Regione Abruzzo contro le disposizioni della l. 23 marzo 2001, n. 93 (Disposizioni in campo ambientale), che prevedono l'istituzione del Parco nazionale "Costa teatina"

La Corte ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale presentata, ma la parte della pronuncia che qui rileva prendere in considerazione precede l'esame dei motivi di merito del ricorso.

2. La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, "con riferimento alle norme costituzionali allora vigenti", ed era "stata promossa al fine di ottenere il riconoscimento, tramite l'annullamento della legge statale denunciata, delle competenze regionali che si pretendono fondate su quelle medesime norme, per il tempo in cui esse erano vigenti" (cfr. punto 2 del considerato in diritto della sent. n. 422/2002).

Da questa premessa la Corte fa discendere la prevalenza del principio *tempus regit actum* sulla modifica costituzionale e sulla stessa durezza di questa modifica.

La Corte sostiene, infatti, che la questione proposta deve "essere decisa esclusivamente alla stregua delle norme costituzionali del Titolo V della Parte II della Costituzione nella formulazione originaria - quali in effetti invocate dalla ricorrente -, non rilevando, in questa circostanza, il sopravvenuto mutamento di quadro costituzionale operato con la legge costituzionale menzionata" (cfr. ancora punto 2 del considerato in diritto della sent. n. 422/2002).

Questa impostazione, tuttavia, merita qualche precisazione.

Il primo profilo che l'interprete si trova ad esaminare riguarda la posizione della sentenza n. 422 nel panorama delle decisioni adottate in questi ultimi mesi dalla Corte, in riferimento al mutato quadro costituzionale del Titolo V, determinato dall'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 e della l. cost. 22 novembre 1999, n. 1.

In questa prospettiva, la sent. 422 sembra rafforzare, pur in mancanza di un esplicito rinvio (per questo rilievo v. anche F. Sacco, *Il parametro nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale tra ius superveniens e principio di continuità dell'ordinamento giuridico*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/file/sent2002376-422.html>), un tipo di orientamento a favore del principio di continuità dell'ordinamento giuridico già espresso dal giudice delle leggi nella sentenza n. 376/2002 e nell'ordinanza n. 383/2002.

Nel primo caso, risolvendo un giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Regione Liguria e dalla Regione Emilia - Romagna contro una legge statale, la Corte ha affermato che la questione deve essere decisa avendo riguardo esclusivamente alle disposizioni costituzionali del testo anteriore alla riforma costituzionale, non essendo rilevante, "in assenza di nuove impugnazioni, il diverso problema

della compatibilità della legge impugnata con il sistema cui ha dato vita il nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione", ed ha sottolineato, poi, che "l'eventuale incidenza delle nuove norme costituzionali, in termini di modifiche delle competenze rispettive di Stato e Regione, sarebbe [...] suscettibile di tradursi solo in nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione o dello Stato, senza che però venga meno, in forza del principio di continuità, l'efficacia della normativa preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione".

Nel secondo caso, decidendo un giudizio di legittimità costituzionale sollevato dal Tribunale di Roma, la Corte ha sottolineato che "il nuovo testo dell'art. 122 della Costituzione, come sostituito dalla l. cost. n. 1/1999 [...], dà luogo solo a nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione, senza però che venga meno, nel frattempo, in forza del principio di continuità [...] l'efficacia della normativa statale preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione".

In entrambe queste due pronunce, la Corte ha recuperato il significato di una sua vecchia decisione (la sent. n. 13/1974), nella quale, avendo come parametro di costituzionalità lo Statuto regionale del Trentino Alto Adige e la l. cost. 10 novembre 1971, n. 1, modificativa del primo, aveva affermato che "il sopravvenire di nuove norme formalmente costituzionali, dotate come sono di forza giuridica prevalente rispetto a quella delle leggi formali ordinarie, determina l'invalidazione delle norme anteriori che divergono con esse incompatibili; e può altresì - quando ricorra l'ipotesi di puntuale contrasto di precetti sul medesimo oggetto - provocarne l'abrogazione ex art. 15 disp. prel. c.c.", nonostante che, "con riferimento a determinati settori od a materie particolari, in cui sono preminenti gli aspetti organizzativi, il rigore di tali principi risult[+] temperato, in virtù di espresse disposizioni dei testi costituzionali, dal principio di continuità".

Diverso, invece, è il rapporto tra la decisione in commento ed altre tre precedenti decisioni (la sent. n. 17/2002 e le ordd. nn. 65 e 182 del 2002), in cui, sempre in riferimento al "sopravvenuto mutamento del quadro costituzionale" operato dalla legge cost. n. 3/2001, sono stati dichiarati improcedibili alcuni ricorsi statali, attivati sulla base del vecchio art. 127 Cost.

In tali ultime pronunce, infatti, la Corte ha sostenuto che la "nuova disciplina, avendo espunto dall'ordinamento la sequenza procedimentale del rinvio governativo, della riapprovazione della legge regionale, a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale, e del successivo ricorso innanzi a questa Corte, impedisce che il [...] giudizio possa avere ulteriore seguito, non essendo più previsto che la Corte stessa eserciti il sindacato di costituzionalità sulla delibera legislativa regionale prima che quest'ultima sia stata promulgata e pubblicata e, quindi, sia divenuta legge in senso proprio" (così punto 3 del considerato in diritto della sent. n. 17/2002).

E qui, pur di fronte al diverso regime delle impugnazioni di leggi regionali e leggi statali, nel testo costituzionale originario, non si capisce perché per un verso la Corte abbia pronunciato l'improcedibilità del ricorso (preconizzata da una parte della dottrina: v. A. Concaro, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, in *Le Regioni* 2001, 1333 e 1334, quando da parte di altri si ipotizzava una dichiarazione di cessazione della materia del contendere: v. T. Groppi, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in T. Groppi, M. Olivetti (curatori), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001, 220; ma sulle differenze tra i due tipi di pronuncia v. A. Ruggeri, *La Corte e lo ius superveniens costituzionale (a proposito della riforma del titolo V e dei suoi effetti sui giudizi pendenti)*, in *Le Regioni* 2002, 852, che sottolinea anche che la Corte, nella sent. 17/2002, avrebbe accantonato troppo disinvoltamente il principio *tempus regit actum*), mentre per l'altro verso abbia preso una decisione di merito, sulla base dei vecchi parametri costituzionali (per questa soluzione v. però T. Groppi, *La legge costituzionale*, cit., 221).

A parte che il nuovo art. 127, comma 2, Costituzione, modifica implicitamente l'art. 1, comma 2, della l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte), in diverse disposizioni, e in particolare in riferimento al soggetto che può invadere con una legge o con un atto avente forza di legge la sfera di competenza regionale (lo Stato in vece della Repubblica) ed al termine previsto per promuovere la questione di legittimità costituzionale (sessanta giorni in vece di trenta giorni), e che quindi anche in questa ipotesi si verserebbe in un'alterazione del procedimento di impugnazione capace di produrre un'inammissibilità sopravvenuta del ricorso, non sembra accettabile che la modifica costituzionale abbia un differente impatto, a seconda che siano in gioco problemi di natura procedimentale, legati alle modalità di instaurazione del giudizio dinanzi alla Corte, o problemi sostanziali, connessi al contenuto materiale della riforma costituzionale.

La soluzione adottata dalla Corte, infatti, sembra sorreggersi su una concezione dei vizi della legge, che pone, senza incertezze, il vizio di incompetenza normativa, che "concerne l'individuazione dell'autorità titolare del potere normativo relativamente a determinate fattispecie" (così F. Sorrentino, *Le fonti del diritto*, Ecig, Genova, 1986, 49), tra i limiti di ordine formale della legge, che riguardano essenzialmente il procedimento di formazione dell'atto legislativo.

Non sembra dubbio, infatti, che la violazione delle norme che hanno riformato il Titolo V della Costituzione, per come identificata dalla Corte, rientri tra i vizi di incompetenza; e pure è difficilmente contestabile che il principio del *tempus regit actum* possa valere solo in presenza di vizi formali, in quanto il "mutamento delle norme strutturalmente sovraordinate (le norme sulla produzione giuridica in senso stretto) non incide sulla validità *formale*" dell'atto normativo (così R. Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, 134 e 172).

Ma si può dire, senza alcuna esitazione, come fa la Corte, che una legge statale o regionale, difforme dalla nuova ripartizione di competenze del Titolo V, non sia invalida anche sotto il profilo dei vizi materiali, "per avere l'atto, o una sua determinata parte, inciso sopra un oggetto che gli era sottratto, in quanto riservato ad atti di altro tipo o comunque diversamente formati" (così V. Crisafulli, *Lezioni di*

diritto costituzionale. II, 2 L'ordinamento costituzionale italiano (la Corte costituzionale), Cedam, Padova, 1984, 364)?

Se questa è la contropartita per salvare comunque la legislazione vigente di fronte all'*horror vacui* e a possibili "voragini [del sistema normativo] difficilmente colmabili da parte delle Regioni" e dello Stato in tempi brevi (così però G. Virga, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la legislazione preesistente*, in http://www.giust.it/private/articoli/virgag_titolo5.htm), il prezzo da pagare sembra troppo alto.

La presenza di una modificazione così rilevante del quadro costituzionale (la prima vera riforma dell'impianto complessivo della Carta, dal momento della sua adozione) sembra imporre alla Corte di "lavorare" ormai solo sul nuovo parametro costituzionale, anche per la verifica della legittimità costituzionale della legislazione preesistente alla riforma (per la soluzione qui accolta v. anche A. Concaro, *Corte costituzionale*, cit., 1335).

E questo significa pronunciarsi per l'eventuale illegittimità costituzionale sopravvenuta, nei confronti di leggi che "dispongano quel che non possono più disporre ostandovi un divieto delle norme costituzionali successive" (così, in riferimento al problema della sindacabilità delle leggi anteriori alla Costituzione repubblicana, V. Crisafulli, *Lezioni*, cit., 365), laddove, invece, la Corte ha escluso nel caso in esame questa conclusione, almeno come regola generale, "riservandosi con ogni probabilità di sindacare in quali ipotesi si fuoriesce dalla norma" (in tal senso, a sostegno della posizione del giudice costituzionale, M. Belletti, *Corte costituzionale e Consiglio di Stato delineano i contorni del nuovo Titolo V*, in <http://www2.unife.it/forumcostituzionale/contributi/titoloV5.htm>; ma sulla difficoltà di utilizzare lo schema dell'incostituzionalità sopravvenuta v. A. Concaro, *Corte costituzionale*, cit., 1337).

Il discorso può sembrare solo provocatorio, ma è breve il passo che conduce a interrogarsi su quali conseguenze avrebbe avuto un'opzione di questo tipo, nel momento dell'avvento della Costituzione repubblicana, quando cambiato non solo parametro costituzionale, ma anche forma di Stato, c'era da adeguare la legislazione fascista al nuovo testo costituzionale.

Come è ben noto, fu proprio la Corte ad "osare" dove i giudici comuni e la politica erano rimasti a lungo un passo indietro. E l'istituto giuridico che, a partire dalla conosciutissima sent. n. 1/1956, garantì il sindacato sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, anche anteriori alla entrata in vigore della Costituzione, e, di fatto, la prevalenza in un sistema di Costituzione rigida della Costituzione sulla legge ordinaria, fu proprio quello dell'illegittimità costituzionale (sopravvenuta), capace di muoversi su di un piano più ampio e con effetti diversi dal concorrente istituto dell'abrogazione.

Ma lungi dal paradosso, e pur nell'incommensurabile differenza dei due percorsi storici, di ieri e di oggi, non si vede perché quello stesso istituto giuridico debba cedere le armi rispetto alla continuità dell'ordinamento giuridico, tanto più al cospetto di una "rottura epocale" dell'assetto dei rapporti tra Centro e Periferia, disegnato dalla l. cost. n. 3/2001, che, per inciso, ha una potenziale incidenza su numerose disposizioni della Parte I del testo costituzionale.

3. Tornando alla sent. n. 422/2002, tutte le ulteriori argomentazioni del giudice delle leggi sono condizionate dall'accoglimento della prospettiva che qui si viene a criticare.

La Corte sostiene infatti che "[l]'esito del giudizio, quale che esso sia, non pregiudica l'ambito delle competenze, rispettivamente dello Stato e della Regione, determinate dalla nuova normativa costituzionale. E ciò non solo - come è ovvio - nel caso in cui, con l'accoglimento della questione, la legge dello Stato sia annullata e quindi, per così dire, sia azzerata la situazione normativa in contestazione; ma anche nel caso di rigetto della medesima, con la permanente vigenza della norma impugnata anche al di là del momento di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale, permanente vigenza che è conseguenza della necessaria continuità dell'ordinamento giuridico".

Ma vediamo le conseguenze dell'accettazione della prima ipotesi (solo teorica, nel caso di specie, perché la Corte, lo si è detto, si è pronunciata per l'infondatezza della questione).

L'annullamento della legge azzerava certamente la situazione normativa in contestazione, come dice la Corte, ma, date le premesse della decisione, se tale situazione normativa fosse stata incompatibile con il vecchio testo costituzionale, ma compatibile con il nuovo testo costituzionale, *la Corte avrebbe finito per annullare una legge che oggi è invece costituzionalmente legittima*.

All'inverso, la dichiarazione di infondatezza della questione di legittimità salva, come nel caso in esame (e in quello della sent. n. 376/2002, prima ricordata), la legge, ma la necessaria continuità dell'ordinamento giuridico, appoggiata dalla Corte, potrebbe cozzare irrimediabilmente contro il nuovo testo della Costituzione, così che, in realtà, *la Corte difenderebbe (recte: avrebbe difeso) in base al diritto di ieri una legge oggi incostituzionale*.

Con altre parole, cioè, l'impiego come parametro costituzionale della vecchia formulazione costituzionale espone a due rischi alternativi: o emanare una sentenza inutile, potenzialmente superata dal nuovo testo costituzionale, o invertire l'ordine assiologico tra nuova costituzione e vecchia legge, "tenuta su", *contra constitutionem*, dal principio di continuità dell'ordinamento giuridico (in un ordine di considerazioni analogo a quello qui sostenuto v. anche A. Ruggeri, *La riforma costituzionale*, cit., 40, che rileva che, "così come, in nome di una nuova disciplina costituzionale, può aversi l'invalidità sopravvenuta di una fonte sottostante con essa contrastante, ugualmente potrebbe assistersi al caso opposto, vale a dire al mantenimento in vigore di norme pure originariamente invalide"; ma v. anche

pag. 39, dove, proprio rispetto alle impugnazioni in via principale, si sottolinea che "è da verificare quale incidenza si produca a seguito delle innovazioni apportate dalla riforma al quadro costituzionale, sia determinando, se del caso, l'illegittimità sopravvenuta delle leggi impugnate (appunto per mutamento del parametro), sia sotto il profilo della *specie* di vizi rilevabili").

Consideriamo, infine, l'ultima parte del ragionamento della Corte.

I giudici di palazzo della Consulta sostengono che, sia nel caso di annullamento, sia in quello di rigetto, "il rinnovato assetto delle competenze legislative potrà essere fatto valere dallo Stato e dalle Regioni tramite nuovi atti di esercizio delle medesime, attraverso i quali essi possono prendere ciò che la Costituzione dà loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo".

Che cosa vuol dire quest'ultimo inciso, in primo luogo?

Vuol significare, forse, la necessità di salvaguardare il diritto vigente contro pericolosi vuoti normativi e contro facili operazioni demolitorie che potrebbero "pregiudicare ogni esigenza, pur minima, di certezza del diritto costituzionale e di funzionalità dell'istituto regionale" (così A. Ruggeri, *La riforma costituzionale*, cit., 14)?

Probabilmente sì, se questa è una linea di tendenza, apprezzabile nei fini, ma un po' meno nei mezzi impiegati, presente anche in altre decisioni praticamente coeve (v. oltre alle pronunce ricordate finora la sent. n. 407/2002, in tema di ambiente, con nota di G. Grasso, *La tutela dell'ambiente si "smaterializza" e le Regioni recuperano una competenza apparentemente perduta. Osservazioni a prima lettura a Corte costituzionale, 10-26 luglio 2002, n. 407*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>); ma tale "clausola di salvaguardia" può essere applicabile anche al diritto sublegislativo e, in particolare, alla disciplina delle funzioni amministrative, nel nuovo art. 118 Costituzione?

La Corte, consequenzialmente, chiude il suo lungo inciso rilevando che "le norme che definiscono le competenze legislative statali e regionali contenute nel nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione potranno, di norma, trovare applicazione nel giudizio di costituzionalità promosso dallo Stato contro leggi regionali e dalle Regioni contro leggi statali soltanto in riferimento ad atti di esercizio delle rispettive potestà legislative, successivi alla loro nuova definizione costituzionale".

Si è osservato, in proposito, in un primo commento alla decisione in esame, che sarebbe "dunque assolutamente chiaro ciò che Stato e Regioni non possono fare - impugnare la normativa previgente - e [sarebbe] chiaro inoltre ciò che debbono fare - appropriarsi in via legislativa delle nuove potenzialità offerte loro dalla riforma" (così M. Belletti, *Corte costituzionale*, cit.).

Ma, a ben vedere, anche l'affermazione conclusiva del giudice costituzionale rischia di portare a conseguenze non del tutto condivisibili.

Posto, infatti, che il contenzioso pendente davanti alla Corte, relativo ai giudizi promossi antecedentemente alla riforma, prima o poi verrà ad esaurirsi, pare di capire che la vecchia legislazione venga comunque salvata in modo abbastanza acritico, fino a quando non interverranno leggi statali e leggi regionali che la rimuoveranno, e solo per le impugnazioni in via principale (delle Regioni).

La Corte dunque sembra "abdicare", *una tantum*, al suo ruolo di custode della legittimità costituzionale, utilizzando un meccanismo di soluzione dei conflitti tra (nuova) Costituzione e (vecchie) leggi che, con la sua fluidità, rende solo meno traumatica la successione delle fonti nel tempo.

Tuttavia, nel caso di giudizio in via incidentale, sempre sollevabile dal giudice *a quo*, quella stessa vecchia normativa di grado legislativo non potrà, già da ora, che incontrare come parametro di costituzionalità il nuovo diritto costituzionale, che, uscito un po' indebolito dal confronto con il principio di continuità, riprenderà auspicabilmente tutto il suo vigore.

(17/12/2002)

Home

Attività | Organizzazione | Link | <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>
Dibattiti | Cronache | Dossier | Materiali | Novità editoriali | Appuntamenti