



GLI STATUTI REGIONALI PER LA PRIMA VOLTA DAVANTI ALLA CORTE, DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V

di

Antonio Ruggeri

(Professore ordinario di diritto costituzionale, Università di Messina)

8 luglio 2002

1. E così, finalmente, la Corte è uscita dal guscio protettivo del “rinvio”, per *ius superveniens* costituzionale, delle questioni e dei ricorsi aventi ad oggetto leggi regionali ed ha gettato le basi della sua futura giurisprudenza sul nuovo titolo V, cominciando proprio dalle “leggi statutarie”, chiarendone i tempi del controllo, la natura complessiva, i limiti.

Non poche questioni rimangono, nondimeno, non trattate, altre appena sfiorate, altre ancora avviate a soluzione, per quanto proprio su queste ultime si addensino, forse, le maggiori incertezze. D’altro canto, è doveroso esser comprensivi con la Corte pur laddove dovesse muoversi in un ordine concettuale distante da quello preferito da chi ne annota le decisioni: il nuovo titolo V ha operato (perlomeno, appunto, sulla carta...) una vera e propria rivoluzione copernicana nell’assetto dei pubblici poteri, facendo peraltro ricorso ad espressioni linguistiche talora ridondanti, talaltra di faticosa, reciproca armonizzazione o – diciamo pure – contraddittorie, talaltra ancora lacunose e sibilline, sicché orientarsi in un siffatto, complicato e allo stesso tempo confuso itinerario positivo, lungo il quale dovrebbe prendere forma e svilupparsi la rinnovata “Repubblica delle autonomie”, è davvero assai problematico.

2. In tema di controllo sullo statuto, la Corte – a chiamare le cose col loro giusto nome – ha colmato una lacuna di costruzione lasciata gravemente scoperta dal legislatore di revisione: si è, insomma, “inventata” una norma costituzionale rimasta inespressa, precisando in quale tempo il controllo stesso può aver luogo. In realtà, l’uno e l’altro dei due possibili esiti ricostruttivi dell’oscuro dettato costituzionale, rispettivamente favorevoli all’impugnazione dopo la prima ovvero la seconda pubblicazione, avrebbero potuto farsi strada tra le maglie amplissime dello stesso dettato. La Corte ora ci dice (sent. n. 304 di quest’anno) di preferire la prima soluzione alla seconda facendo leva su un dato di labilissima presa (l’ordine espositivo della cadenza procedimentale nel passaggio dal secondo al terzo comma dell’art. 123) e, allo stesso tempo, mostrandosi insensibile alle “suggestioni” provenienti da altri dati, a partire proprio da quello letterale (il “nome proprio” della pubblicazione intendendosi riservato, in mancanza di contrarie indicazioni, non già a forme di pubblicità anomale o straordinarie, quale quella a finalità notiziale, bensì alla forma ordinaria, idonea a far conseguire effetti) fino al dato di ordine sistematico, costituito dalla connessione instaurata dalla riforma dell’anno scorso, tra l’art. 123 e l’art. 127. La Corte nega che si dia alcuna “simmetria” tra l’uno e l’altro disposto, malgrado la “legge statutaria” – come la stessa Corte la chiama – sia appunto una... *legge*, ancorché evidentemente *sui generis*, e malgrado il carattere preventivo del controllo costituisca indubbiamente una forma maggiormente incisiva di condizionamento per l’autonomia rispetto al controllo successivo, ora stabilito per le *comuni* leggi regionali. Singolare, peraltro, è l’affermazione, contenuta nel punto 1 del cons. in dir., secondo cui il legislatore del ’99 avrebbe “escluso il controllo *preventivo* del Governo”, che invece è proprio ciò che è ora considerato ammissibile (ed, anzi, *esclusivamente* ammissibile), in rapporto

all'affermazione contenuta poco più avanti, dove appunto si discorre della "previsione di un controllo di legittimità costituzionale *in via preventiva* delle deliberazioni statutarie". Ugualmente poco chiaro è il ricorso alla forma verbale passata al fine di evidenziare il legame intercorrente tra la salvaguardia dell'autonomia statutaria e il meccanismo di controllo: "pieno riconoscimento di autonomia statutaria e controllo preventivo di legittimità costituzionale *rappresentavano*, nel sistema della legge costituzionale n. 1 del 1999, un binomio inscindibile...".

Per altro verso, proprio dalla prospettiva preferita dalla Corte si comprende poco quale rapporto si dia tra la dichiarata posizione dello statuto "al vertice delle fonti regionali" e il (supposto) carattere preventivo del controllo, volto ad "impedire" – dice la Corte – che eventuali vizi di legittimità dello statuto si riversino a cascata sull'attività legislativa e amministrativa della Regione, per le parti in cui queste siano destinate a trovare nello statuto medesimo il proprio fondamento esclusivo o concorrente".

Ora, a prescindere dalla circostanza per cui di un'attività "esclusiva o concorrente" può propriamente discorrersi unicamente con riguardo al piano della legislazione e non pure a quello dell'amministrazione, è bensì vero che eventuali vizi della fonte statutaria possono talora (e, comunque, non per sistema) riflettersi a carico delle attività regionali ma questo sembra essere indipendente dal carattere (preventivo ovvero successivo) del controllo. Piuttosto, meriterebbe di essere discussa proprio la partenza del ragionamento svolto dalla Corte, laddove si vede collocato lo statuto "al vertice delle fonti regionali": "posto", questo, che può, sì, per un certo verso, essere riconosciuto all'atto (tanto in forza della peculiare procedura "paracostituzionale" richiesta per la sua formazione, quanto per la materia ugualmente "costituzionale" dallo stesso trattata, nonché per il *modo* della sua trattazione, essenzialmente a mezzo di enunciati di principio) ma che, per un altro verso, abbisogna di talune, non secondarie precisazioni. Non si dimentichi, infatti, che, diversamente da ciò che nella pronunzia qui annotata parrebbe darsi per scontato, accanto alle materie o "submaterie" in relazione alle quali le leggi regionali (e gli stessi atti di amministrazione) versano in posizione servente rispetto alle indicazioni statutarie, se ne danno altre propriamente descrivibili in termini di *separazione delle competenze*, per le quali dunque ragionare di un "vertice" o di una "base" non sembra adeguato al complessivo modo di essere delle relazioni tra gli atti in ambito regionale.

È, poi, da segnalare come la Corte lasci senza risposta la domanda fattale dall'Avvocatura, che si era chiesta se le "leggi statutarie" possano esser promulgate in pendenza del giudizio, una volta trascorsi inutilmente i tre mesi previsti per la richiesta del *referendum*. Dal punto di vista dell'economia processuale si potrebbe opporre che la Corte l'ha fatto a bella posta, in quanto nella circostanza odierna la legge è stata dichiarata costituzionalmente illegittima; eppure, avrebbe potuto ugualmente spendere qualche parola al riguardo, sia pure al solo fine di dichiarare la pratica inutilità del quesito e lasciando ad ogni modo impregiudicata una diversa soluzione per il futuro. Ma, si potrebbe anche fare un altro ragionamento, nel senso che – stante la preferenza manifestata per il meccanismo preventivo di controllo – sarebbe da considerare implicito il divieto di promulgazione fino all'emissione del verdetto da parte del giudice: argomento, questo, nondimeno non irresistibile, proprio a stare all'interno della "logica" accolta dalla Corte, volta a rinnegare qualsiasi accostamento delle vicende processuali (e procedimentale in genere) attraversate dagli statuti e quelle delle *comuni* leggi regionali, in base al disposto dell'art. 127. Non si trascuri, tra l'altro, che proprio dalla prospettiva del carattere singolare o tipico del controllo *ex art. 123* si potrebbe pervenire ad esiti ugualmente originali, così come, ad es., si è teoricamente fatto per altri meccanismi di controllo, quale quello valevole per la Sicilia, laddove la più avvertita dottrina, preoccupata di restare fedele alle indicazioni statutarie, ha sostenuto – come si ricorderà – la tesi favorevole alla possibile promulgazione delle leggi impugnate una volta scaduto il termine assegnato alla Corte per decidere (che, poi, praticamente le cose abbiano preso un'altra piega è ancora un discorso diverso).

Quel che però maggiormente stupisce, in tema di controllo, è l'impostazione stessa che sta a fondamento della sent. n. 306 di quest'anno, laddove la Corte ritiene di poter agevolmente superare

un'eccezione d'inammissibilità acutamente prospettata dalla Regione resistente, che aveva fatto notare come il ricorso governativo contro la delibera statutaria fosse stato presentato non già col procedimento in via d'azione ma con quello per conflitto di attribuzioni. Il fulcro del ragionamento svolto dalla Consulta a sostegno della bontà dell'iniziativa processuale del Governo è che l'interpretazione degli atti introduttivi dei giudizi di costituzionalità in genere va condotta in osservanza di "criteri contenutistici": così, tuttavia, mostrando di non tenere in debito conto la differenza abissale che sussiste tra la ricostruzione della reale natura di un *atto* in seno ad un *procedimento correttamente* individuato e quest'ultimo visto nel suo insieme. Il ricorrente, per un clamoroso abbaglio, si era immesso in un percorso procedimentale inidoneo a portare all'impugnazione di leggi (tanto più se "statutarie"...) davanti alla Corte, ma quest'ultima ci dice che chiamare i procedimenti stessi col loro giusto nome non ha alcun rilievo. Ed è davvero singolare che questo venga detto proprio nella decisione con cui (giustamente) si sanziona, richiamandosi al precedente di cui alla sent. n. 106 di quest'anno, il tentativo fatto dalla Regione per cambiare, sia pure solo in parte, il nome di battesimo dalla Costituzione dato ad uno degli organi direttivi della Regione stessa...

Si fatica, poi, a comprendere quale ausilio venga dal fatto, al quale la Corte parrebbe assegnare una non secondaria importanza, secondo cui il ricorso è stato depositato non già nei termini più ampi previsti per i ricorsi per conflitto bensì entro quelli stabiliti dall'art. 123: quasi che – sembra di capire – sia una colpa aver fatto... *troppo in fretta*.

3. Nel merito, l'indicazione offerta dalla sent. n. 304, metodicamente ripresa dalla successiva pronunzia (che, peraltro, si rifà al precedente sopra cit.), è nel senso che lo spazio di cui dispongono gli statuti in ordine alla disciplina delle materie loro proprie è quello (e solo quello) risultante da esplicite previsioni della Carta. La strenua difesa del principio *simul stabunt simul cadent*, anche in rapporto con la disciplina provvisoria, è inequivocabile al riguardo, a conferma di quanto la più rigorosa dottrina aveva rilevato in sede di prima analisi della incerta formula costituzionale. Dunque, par di capire, gli statuti sono ora chiamati a fare una scelta secca a favore di questo o quel modulo di organizzazione, senza ricorrere a strani "miscugli" tra modelli istituzionali diversi che comunque non varrebbero a mettere il Consiglio al riparo dall'inevitabile scioglimento in caso di cessazione dalla carica, per qualunque causa, del Presidente eletto a suffragio universale e diretto.

Se con riguardo alla soluzione data sul punto della forma di governo si può, a mia opinione, convenire col verdetto della Corte, assai perplessi lascia tuttavia l'affermazione di ordine generale dalla stessa Corte fatta in ordine ai limiti cui soggiace la disciplina statutaria.

L'"armonia con la Costituzione" è vista dal giudice delle leggi in modo tale da richiedere non soltanto la scrupolosa osservanza di *ogni* disposizione della Costituzione ma anche dello "spirito" di questa. Ed è, com'è chiaro, un'indicazione idonea a riflettersi sull'intero tessuto normativo dello statuto, sì da portare – a me pare – a forme di irrigidimento della relativa disciplina che potrebbero, con riguardo a taluni campi di esperienza specialmente, pregiudicare la ricerca di soluzioni sia pure in parte differenziate e congrue coi singoli contesti regionali (e con le loro complessive esigenze) rispetto al "modello" costituzionalmente stabilito per lo Stato. Penso, ad es., alla "materia" delle fonti e, segnatamente, alla possibile e da molti auspicata introduzione di *riserve di regolamento* relativamente all'organizzazione, tanto più apprezzabile in ambito regionale se si considera l'impegno di regolazione che, a seguito del ribaltamento della tecnica di distribuzione delle materie tra Stato e Regioni, attende le Regioni stesse e se inoltre si considera che in tale ambito non si dispone di strumenti primari di normazione diversi dalla legge.

Non voglio ora, di proposito, giudicare l'opzione preferita dalla Corte sul piano dei limiti, né per ciò che essa è né per quali possano esserne le ascendenze ideologico-teoriche. Mi sembra, però, che essa porti a riflettere seriamente sulla dottrina della Costituzione e dell'interpretazione costituzionale di cui essa è figlia. Che le disposizioni normative (sia costituzionali che non)

richiedano, per essere compiutamente intese, di esser viste non solo nella loro formulazione letterale ma anche nello “spirito” (o, meglio, nella *ratio*) è fuori discussione; e fin qui di nessuna novità si fanno portatrici le decisioni in discorso. Piuttosto, è da chiedersi se, *oltre a ciò* che le disposizioni stesse lasciano intendere in ordine al loro significato, viste nella loro lettera così come nella *ratio* e nelle reciproche implicazioni sistematiche, vale a dire viste facendo ricorso agli *usuali* canoni di interpretazione, si dia dell’altro (e cosa sia quest’“altro”), appunto desumibile dallo “spirito” dell’*intera* Costituzione. La Corte, preoccupata di voler preservare l’autonomo significato posseduto dall’“armonia” rispetto alla ordinaria osservanza della Costituzione, parrebbe voler dire di sì; ed è singolare che ciò sia affermato con specifico riguardo allo statuto, e non pure per le altre leggi. Lo statuto, insomma, sembrerebbe gravato di un limite *in più* rispetto a quello cui soggiacciono, per insegnamento della stessa Corte, le *comuni* leggi regionali (e statali), proprio in quanto *solo* per lo statuto (ed è da aggiungere per le “leggi statutarie” delle Regioni speciali) è fissato il canone dell’“armonia” con la Costituzione.

Lo strano è che – a seguire il filo di quest’originale ragionamento – proprio le fonti apicali dell’ordinamento regionale risulterebbero maggiormente gravate di quelle meno elevate, ribaltandosi così di un sol colpo un consolidato abito mentale che vede piuttosto accresciuto il peso per le fonti man mano che si scende lungo i gradi della scala gerarchica di cui si compone l’ordinamento. Quali riflessi, poi, tutto ciò possa avere in ordine a quel rapporto di strumentalità necessaria dalla stessa Corte intravisto tra statuti e leggi e, dunque, quali conseguenze possano aversene tanto sulla progettazione degli statuti in corso, quanto nel vivo delle esperienze ordinarie di normazione che si impianteranno una volta che questi ultimi saranno stati confezionati, è ad oggi assolutamente imprevedibile. Forse, però, non sarebbe inopportuno che la Corte tornasse a riflettere, almeno su questo punto ed alla prima occasione utile, aggiustando l’indirizzo giurisprudenziale appena avviato e, perciò, costruendo su basi maggiormente solide e chiare le relazioni tra Costituzione e statuti, per un verso, e, per un altro, tra statuti e leggi, confusamente delineate con le sue prime pronunzie di “merito” sul nuovo titolo V.