

Quando la Corte calza gli scarponi

di Roberto Bin

(in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2014)

Che la Regione Calabria commetta uno sconcio mantenendo troppo elevato il numero dei suoi consiglieri regionali e degli assessori è un dato incontrovertibile. Purtroppo è quasi una tradizione, essendo da sempre l'ipertrofia degli organi politici una tendenza di quella Regione (e non solo di quella): ricordo che nella legislatura 2000-2005 il Consiglio regionale calabrese, composto da 40 membri, riuscì ad articolarsi in 20 gruppi consiliari, per cui tra capigruppo, presidenti di commissione e componenti degli organi dell'assemblea, ogni consigliere cumulava almeno due incarichi. A seguito del decreto-legge 138/2011 - che all'art 14.1, in nome del contenimento della spesa pubblica, fissa alcuni parametri relativi alla proporzione tra grandezza demografica della Regione e numero di consiglieri e assessori - la Regione Calabria approvava una delibera legislativa statutaria diretta a modificare lo Statuto regionale. Essa però non rispettava i parametri fissati dal decreto-legge riducendo da 50 a 40 i consiglieri (mentre in base ai parametri avrebbero dovuto essere 30) e a otto (anziché 6) gli assessori. In via preventiva il Governo l'ha impugnata, come previsto dall'art. 123.2 Cost.

La sent. 35/2014, con cui la Corte risolve la questione, ha una motivazione di poche righe e liquida il problema con argomentazioni poco lineari e un dispositivo sorprendente.

La Corte riprende i suoi precedenti in merito alle misure di contenimento della spesa pubblica che impongono alle Regioni tagli ai «costi della politica»: ma questi precedenti non sono conferenti rispetto all'attuale *thema decidendum*. La Corte aveva affrontato il problema dell'incidenza delle norme statali sugli Statuti delle Regioni speciali (e sulle leggi regionali per la loro attuazione): le due decisioni emanate dalla Corte (sentt. 198/2012, punto 5 del diritto, e 23/2014) avevano dato sostanzialmente ragione ai rilievi delle Regioni ricorrenti, mettendole al riparo dall'applicazione diretta delle norme statali a danno delle prescrizioni dei loro rispettivi Statuti. In relazione alle Regioni ordinarie, invece, la Corte aveva difeso la legittimità costituzionale del decreto-legge in questione, in quanto la disciplina statale, «nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati». Queste norme, quindi, sono state salvate in quanto applicazione dell'art. 51 Cost., che esprime una «specificazione» del principio di eguaglianza in relazione al voto e alle condizioni di accesso alle cariche elettive. Quindi è l'«armonia con la Costituzione» (art. 123 Cost.) il vincolo che impone alla Regioni di adeguare i loro Statuti regionali ai criteri generali di attuazione del principio dell'art. 51 fissati dalla legge statale. Nulla di più aggiungono i precedenti richiamati, se non la precisazione – in risposta alle obiezioni mosse da alcune Regioni – che l'obbligo di adeguare gli Statuti entro una data determinata è soddisfatto dalla Regione con l'«adozione» della legge di revisione statutaria, e non con la sua pubblicazione, che potrebbe essere ritardata dalle procedure referendarie.

Rispetto a questo quadro, forse discutibile ma chiaro, la sent. 35/2014 fa un passo ulteriore che avrebbe dovuto essere accuratamente motivato. La legge statutaria è dichiarata illegittima per violazione della legge statale con un dispositivo di tipo

«sostitutivo»: «nella parte in cui sostituisce il numero "50" con quello di "40", anziché con quello di "30"»; e «nella parte in cui prevede "un numero di Assessori non superiore a otto" anziché "un numero di Assessori non superiore a sei"». Non è un passo da poco: la disposizione statale viene applicata direttamente in sostituzione di quella statutaria e quest'ultima viene riscritta dalla Corte.

Cosa accade ora? Il problema è serio, perché la «sostituzione» pronunciata dalla Corte non riguarda il testo di una legge in vigore, come avviene di solito con questo tipo di sentenze, ma una delibera legislativa a cui manca solo di essere promulgata e pubblicata. Si può ritenere quindi che riprenda il processo di revisione statutaria – salvo considerare da che punto deve ripartire, essendo il testo modificato dalla Corte diverso da quello approvato dal Consiglio e pubblicato in forma notiziale - oppure la sentenza ha già riscritto il testo della delibera statutaria che può pertanto essere direttamente pubblicata? Era già sorto il problema nel 2004, a seguito della dichiarazione di illegittimità di alcune disposizioni degli Statuti dell'Emilia-Romagna e dell'Umbria, innescando un groviglio di questioni che erano poi arrivate alla Corte a causa di un'impugnazione sbagliata da parte del Governo che aveva così consentito alla Corte di non decidere (cfr. P. GIANCASPERO, *La Corte costituzionale e il procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari: problemi risolti e questioni da definire in tema di interpretazione dell'art. 123 Cost.*, in questa *Rivista* 2006, 746 ss., a commento della sent. 469/2005). Ora, di fronte a norma statutaria riscritta dalla stessa Corte costituzionale, la questione appare ancora più complicata.

E poi c'è il problema più specifico posto da questa decisione. La Corte riscrive la norma statutaria ricalcando quello che trova scritto nel decreto-legge. Se si pensa alla complessità del procedimento di formazione degli Statuti e delle leggi che li modificano – procedimento che emula quello di revisione costituzionale (doppia approvazione a maggioranza assoluta, intervallo di riflessione tra le due, pubblicazione notiziale e eventualità di *referendum* popolare oppositivo) – è legittimo chiedersi se a tutto ciò può surrogarsi la disposizione di un decreto-legge che, come precisa la Corte, fissa «i principi di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117.3 Cost.». L'esplicito riferimento alla potestà concorrente è impiegato dalla Corte per argomentare la violazione compiuta dalla «legge statutaria»; la frase con cui si chiude la motivazione proprio questo afferma: «(l)e disposizioni censurate, dunque, ledono i principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dal citato art. 14 del d.l. n. 138 del 2011, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.». Ma la revisione dello Statuto non è espressione della normale potestà legislativa della Regione, perché si tratta di un potere normativo particolare, gelosamente «perimetrato» dalla stessa Corte costituzionale. La quale, infatti, non ha mai ammesso che lo Statuto uscisse dal suo ambito o che altre leggi – la legge elettorale, per esempio – lo invadessero: sono fonti regionali «a competenza riservata e specializzata» (sent. 379/2004). Nell'ordinamento regionale ordinario – ricorda ancora la Corte – esistono «alcune vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria» (sent. 188/2007): operano soltanto nei confronti della legge regionale e non anche come limite alla legislazione dello Stato? A che titolo interverrebbe in tali materie la legge statale, come concretizzazione di un principio costituzionale, quale l'art. 51 Cost., o in base di un titolo di competenza legislativa ex art. 117, commi 2 e 3? Questi sono interrogativi che conducono al cuore del sistema delle fonti e della sua teoria.

Poca è ormai la sensibilità mostrata da questa Corte costituzionale per i temi dell'autonomia delle Regioni, e questo non meraviglia nessuno che abbia seguito le evoluzioni più recenti della sua giurisprudenza. Ma questa decisione rivela anche una scarsa sensibilità per l'ordine delle fonti del diritto, che è un campo in cui converrebbe addentrarsi con calzature più leggere.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali