

A. CARDONE, *La “terza via” al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali*, Giuffrè, Milano, 2007

Il tema che si è deciso di affrontare presenta un'importanza cruciale nella definizione della fisionomia complessiva che il regionalismo italiano è destinato ad assumere in virtù delle riforme costituzionali che, con varia intensità, hanno interessato il Titolo V, Parte II della Costituzione repubblicana. Non può essere certo considerato un caso che proprio sulle forme ed i modi del controllo di legittimità costituzionale degli statuti regionali si sia sviluppato, anche “per effetto” della prima giurisprudenza costituzionale in materia, un intenso dibattito che appassiona giuristi con formazione ed interessi normalmente assai distanti. È questo, forse, il segno più evidente di come nella comunità scientifica sia maturato, in maniera pressoché generalizzata, il convincimento che la definizione degli equilibri su cui si regge l'autonomia statutaria rappresenti uno dei crocevia fondamentali per porre termine alla fase di transizione che, ormai da molti anni, coinvolge il sistema costituzionale delle autonomie territoriali.

D'altro canto, l'interesse “spontaneo” verso l'argomento è certamente stato alimentato dai non pochi problemi teorico-pratici che l'imperfetto *drafting* del legislatore della revisione costituzionale del 1999 ha “lasciato in eredità” all'interprete, onerato di colmare lacune come, ad esempio, quelle relative al carattere preventivo o successivo del ricorso governativo oppure al “seguito” delle sentenze di accoglimento della Corte. In taluni casi, poi, come in quello del limite dell'“armonia con la Costituzione”, non si può nascondere che l'impegno ermeneutico della dottrina ha addirittura rischiato, per intensità e durata, di tradursi in un autoreferenziale esercizio di originalità ricostruttiva, lontano dalle questioni “reali” della nuova stagione statutaria.

Chi scrive deve confessare di essersi originariamente avvicinato al sindacato di costituzionalità degli statuti regionali proprio perché attratto dalle numerose “sfide” che la novella costituzionale ha lanciato all'interpretazione dei giuristi. Con la riflessione sulle singole tematiche, però, è lentamente cresciuta l'idea che l'istituto in questione abbisognasse non tanto (o meglio non soltanto) di un contributo che facesse chiarezza sui singoli lati oscuri della disciplina dell'art. 123 Cost., quanto di una speculazione che, attraverso i vari profili processuali, ne indagasse, con spirito sistematico, il ruolo ed il significato più intimo.

Se, dunque, si dovesse, con tutta la propria capacità di sintesi, riassumere il proposito che ha animato questo studio, esso ben potrebbe essere individuato nel tentativo di dare risposta alla seguente domanda: *che significato assume la previsione del controllo di legittimità costituzionale degli statuti regionali nel quadro degli strumenti di garanzia giurisdizionale della Costituzione?*

Con la massima onestà intellettuale pare opportuno rendere, in questa sede, anche una seconda confessione. In particolare, si deve ammettere di aver sempre avuto la propensione ad osservare l'introduzione del sindacato di costituzionalità sugli statuti dal punto di vista dell'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale. Si è, cioè, sempre avuta la sensazione che la prospettiva più feconda per studiare l'istituto fosse quella di guardare ad esso come ad un nuovo possibile oggetto del controllo della Corte. Lo spunto di riflessione più “affascinante” che la revisione costituzionale dell'autonomia statutaria offre allo studioso è, conseguentemente, parso quello di percorrere a fondo le mutue implicazioni tra teoria delle fonti e sindacato di costituzionalità nella determinazione dell'oggetto del “processo costituzionale”. Accettando quest'“invito”, si è deciso di affrontare l'argomento proprio centrando l'attenzione sul binomio “fonte-controllo” e sulle dinamiche logico-giuridiche che reggono l'interrelazione che si instaura tra questi due

elementi nel vigente modello di giustizia costituzionale.

L'idea, coltivata sin dall'inizio, che la risposta alla domanda centrale di questo studio sia da individuare proprio nei frutti che la chiave di lettura indicata è in grado di offrire trova la sua naturale base di elaborazione nella ricostruzione dei singoli profili processuali in cui si articola quello che d'ora innanzi, per comodità espositiva e (si confessa ancora) vezzo di nomenclatura, si chiamerà "giudizio statutario". Ai vari istituti si è sempre tentato di guardare con un occhio rivolto ad evidenziarne in maniera critica le peculiarità, particolarmente sotto il profilo della opportunità o meno di differenziare il controllo della Corte sugli statuti regionali dal sindacato in via principale sulle leggi regionali. Non pare, infatti, che si debbano nutrire dubbi di sorta sulla circostanza che l'esatta individuazione della natura e della collocazione sistematica del giudizio statutario dipenda in gran parte da come si ricostruisce il suo rapporto con il giudizio sulle leggi regionali in via di azione.

Ad indirizzare l'indagine in questo senso non sono solo le allusioni della dottrina¹: è la stessa giurisprudenza della Corte ad instillare l'idea che il controllo di legittimità costituzionale degli statuti sia un *quid novi* nel panorama delle forme di sindacato sulle leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni.

Emblematica sul punto non può non apparire la notissima pronuncia adottata dalla Consulta a conclusione del giudizio sulle promulgazioni parziali disposte dalle Regioni Umbria ed Emilia Romagna. Tale sentenza ha dichiarato inammissibili i ricorsi promossi dal Governo ai sensi dell'art. 127, comma I, Cost. rilevando che i medesimi "contrastano con il sistema dei controlli sulle fonti primarie regionali quale attualmente configurato nel Titolo V della Parte II della Costituzione e, specificamente, con le previsioni contenute nell'art. 123, secondo comma, e nell'art. 127, primo comma, che individuano *due ben distinte procedure di controllo*, mediante ricorso diretto del Governo a questa Corte, per la legge che adotta lo statuto regionale e *per tutte le altre leggi regionali*" (*corsivo mio*). In particolare, la sent. n. 469 del 2005² sottolinea che "per gli statuti regionali continua ad esistere *uno speciale controllo preventivo di legittimità costituzionale* (in ragione dei rilevanti contenuti statutari e della posizione della fonte statutaria rispetto

¹ Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alle riflessioni di M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 86, il quale ragiona di "mezzo d'impugnazione governativo, distinto da quello previsto in generale per le leggi regionali", a quelle di R. ROMBOLI, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in G. F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, p. 228, il quale parla di "forma speciale di giudizio in via principale prima sconosciuta", a quelle di P. PASSAGLIA, *Il controllo di legittimità costituzionale degli Statuti ordinari*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, 2005, pp. 138 e ss., che delinea per il giudizio in questione una "potenzialità di autonomizzazione" rispetto al controllo sulle leggi oppure a quelle di E. GIANFRANCESCO, «A volte ritornano». *Problemi del giudizio preventivo di legittimità costituzionale sugli statuti regionali ordinari*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 5033, secondo cui "si tratta [...] di una forma di controllo del tutto tipica ed inassimilabile al controllo di legittimità costituzionale previsto per le leggi regionali" oppure ancora a quelle più recenti di P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, p. 49, i quali sottolineano che le due ipotesi di sindacato rispondono a logiche "del tutto diverse". Anche chi scrive, in un precedente lavoro (*Prime note sul controllo di legittimità costituzionale degli statuti delle Regioni ordinarie*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, pp. 28 e ss.), ha accennato all'idea che il giudizio statutario possa essere considerato qualcosa di "diverso" da un giudizio in via principale dall'oggetto particolare. In quella sede, però, non si erano potuti soddisfare tutti gli oneri di studio ed argomentazione che sono richiesti dalla complessità dell'argomento e che pretendono l'impegno della trattazione monografica. Con il presente lavoro si spera di riuscire a rendere perdonabili quelle omissioni.

² Corte cost., sent. n. 469 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, pp. 5013 e ss., punto 5 del *Considerato in diritto*. Ma vedi anche Corte cost., sent. n. 304 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 2345 e ss., punto 1 del *Considerato in diritto*, non a caso citata dalla pronuncia in questione, in cui si parla già del giudizio statutario come di uno "speciale controllo di legittimità".

all'ordinamento della Regione), mentre per le ordinarie leggi regionali tale controllo è ormai successivo" (*corsivo mio*). Quando, poi, vengono incidentalmente in considerazione i rapporti tra il giudizio statutario e le altre competenze della Corte, la stessa pronuncia afferma, da un lato, che lo statuto già controllato ex art. 123, comma II, Cost. non può essere impugnato ai sensi dell'art. 127, comma I, Cost. perché "è tutto il disegno costituzionale relativo alle forme di autonomia delle Regioni che, nel silenzio delle disposizioni costituzionali, si pone come ostacolo ad una estensione di *forme di controllo tipiche* di una fonte legislativa ad un'altra", dall'altro che "*la tipicità dell'azione prevista dall'art. 123, secondo comma, Cost. e la conseguente inutilizzabilità del ricorso ex 127, primo comma, Cost., per le deliberazioni di adozione delle leggi statutarie*" (*corsivo mio*) non escludono la ricorribilità per conflitto di attribuzioni dei vizi non censurabili con il giudizio statutario.

Ma, allora, proprio indagando la struttura che le questioni di costituzionalità in via di azione hanno assunto nella giurisprudenza costituzionale è possibile capire in cosa consistono quella "specialità" e quella "tipicità" del nostro giudizio cui genericamente fanno riferimento la dottrina ma soprattutto le sentenze della Corte.

Perché, poi, alla risposta che eventualmente dovesse emergere dall'analisi e dalla ricostruzione della giurisprudenza si possa riconoscere una propria dignità sistematica, sarà necessario che la medesima venga saggiata alla luce più penetrante della teoria della giustizia costituzionale. E questo non perché dal solo studio del sindacato di costituzionalità degli statuti si possano desumere conseguenze sul "senso" della giustizia costituzionale negli ordinamenti pluralistici contemporanei ma, al contrario, perché la consapevolezza dei fondamenti storico/teorici e degli sviluppi della giustizia costituzionale rappresenta il banco di prova più significativo che qualsivoglia ipotesi partorita dall'analisi giurisprudenziale deve poter affrontare. In altri termini, affinché non appaia avventato sostenere che la "specialità" e la "tipicità" del giudizio statutario non solo esistono come dato dell'esperienza ma hanno anche una propria portata precettiva, non è sufficiente verificare che il giudizio sugli statuti si attegga nella giurisprudenza costituzionale in maniera diversa dal giudizio sulle leggi regionali ma è necessario indagare se ed in quale misura il giudizio statutario assume un autonomo significato se osservato con le lenti della teoria della giustizia costituzionale.

È fondamentalmente questo il motivo per cui, alla ricerca di lumi sul significato da attribuire all'estensione della tutela giurisdizionale della Costituzione operata dalla novella degli statuti regionali, si è ritenuto opportuno, ancorché ciò sia inusuale nella riflessione maggioritaria ed oneri non poco la pazienza del lettore, affrontare il tema del rapporto tra natura della fonte e sua sottoposizione a sindacato di costituzionalità nel modello della *Verfassungsgerichtsbarkeit*, ideale referente del sistema di giustizia costituzionale introdotto dalla Costituzione repubblicana.

Naturalmente, perché tale riflessione non risulti un'anacronistica riproposizione di teorie per molti aspetti inscindibilmente legate ai contesti storico-politici in cui sono maturate, lo studio degli aspetti dogmatici inerenti il "binomio fonte-controllo" dovrà essere coniugato con la ricerca del significato che sembra aver presieduto all'evoluzione della giustizia costituzionale nelle democrazie pluralistiche. E ciò, come è ovvio che sia, con particolare attenzione al principio del pluralismo territoriale, per vedere se, ed in quale misura, tale sviluppo sia da considerare monolitico, unidirezionale ed omnicomprensivo.

Sempre in sede introduttiva, inoltre, non può non mettersi in evidenza come, riguardo alla domanda che ci siamo posti, nella comunità scientifica si registri il diffuso convincimento – mai esplicitamente argomentato e forse proprio per questo ancor più radicato di quanto potrebbe apparire – che il controllo di costituzionalità degli statuti regionali debba essere considerato come una sorta di giudizio in via principale dall'oggetto "particolare" e che in

ciò si esaurisca, in definitiva, la sua “specialità”. Tale *communis opinio*, però, merita di essere sottoposta ad una verifica ben più rigida di quella – per la verità assai indulgente – effettuata dalla dottrina dominante che si è occupata del giudizio statutario. Essa deve, appunto, essere filtrata attraverso l’analisi di tutti i principali istituti del controllo di costituzionalità e ripensata in considerazione delle diverse sfaccettature che i vari profili processuali assumono nei due giudizi. Ed è esattamente questo l’intento con cui si è proceduto alla minuziosa ricerca dei tratti più caratteristici della questione di legittimità costituzionale ex art. 123, comma II, Cost.

Un’ultima confessione. Più volte nel condurre questo studio è tornata in mente a chi scrive l’ironica affermazione che Musil faceva nei suoi diari: “ultimamente mi sono trovato un bellissimo nome: monsieur le vivisecteur”³. Il riecheggiare di quella frase ha radicato un profondo insegnamento. Talvolta è dal vivisezionare le parole ed i concetti che si traggono le idee più feconde. Spesso la risposta alle questioni infinitamente grandi si trova nelle soluzioni che governano l’infinitamente piccolo. Per questo motivo non si è ritenuto superfluo soffermarsi su taluni aspetti apparentemente sterili per la loro pedanteria.

Infine, pare opportuna qualche considerazione sul modo in cui questo studio ha inteso relazionarsi con la prima giurisprudenza costituzionale che è intervenuta sulla materia statutaria, affinché, per un verso, ne risulti delimitata l’indagine e, per l’altro, non si creino false aspettative sui risultati cui essa è giunta.

A tal proposito deve essere preliminarmente chiarito che l’esiguità della giurisprudenza elaborata dalla Corte nei giudizi di cui all’art. 123, comma II, Cost., non rappresenta nell’ottica di questo lavoro un limite invalicabile. Certo, la scarsa consistenza del numero di pronunce adottate dal Giudice costituzionale⁴ non consente di fruire di vasti e consolidati orientamenti sulle varie questioni processuali. Tale circostanza, però, più che un fattore ostativo ha rappresentato uno stimolo. Essa offre, infatti, la preziosa occasione per realizzare l’ambizioso tentativo di fornire un quadro teorico di riferimento quando ancora l’orizzonte della riflessione scientifica conserva intatto il suo fascino, quando guardare ad esso può rappresentare un utile criterio per governare l’ordinato svolgimento del reale.

In secondo luogo, preme sottolineare che nella giurisprudenza costituzionale – com’era inevitabile che fosse – gli aspetti più propriamente processuali risultano inestricabilmente connessi a quelli di diritto costituzionale sostanziale. Un esempio su tutti: la clausola dell’“armonia con la Costituzione”, per un verso, limite al contenuto degli statuti, per l’altro, parametro nel giudizio di costituzionalità. Non poche difficoltà si sono incontrate nel tenere distinti i due profili. E non solo con riferimento all’“armonia”. In linea generale, può dirsi che delle questioni afferenti all’autonomia statutaria ci si è occupati solo nella misura in cui le medesime sono risultate strumentali alla comprensione dei meccanismi processuali oppure in termini esemplificativi dei risultati raggiunti in sede teorica. Per quanto è stato possibile, quindi, si è cercato di percorrere il sentiero tracciato dalla logica interna del giudizio senza sconfinare sul terreno della “sostanza” e del “contenuto”.

Da ultimo, si anticipa che non sempre le conclusioni cui si è addivenuti attraverso la ricostruzione teorica dei vari istituti trovano conforto nella “gestione” delle categorie processuali operata dalla Corte. Di tali casi si è tentato di dare puntualmente conto, con spirito critico ma senza prevaricare le soluzioni acquisite nella giurisprudenza. In alcuni passaggi quasi funambolico

³ R. MUSIL, *Diari 1899-1941*, a cura di A. Frisè, trad. it. di E. De Angelis, Torino, 1980, I, p. 7.

⁴ Appena otto (nn. 304, 306 del 2002; 2, 372, 378, 379 del 2004; 353 del 2005; 12 del 2006), quattordici considerando le pronunce nn. 106 del 2002, 196 e 313 del 2003, 445, 469 e 479 del 2005, intervenute in materia statutaria ma a conclusione di un conflitto di attribuzioni, la prima e la sesta, e di giudizi ex art. 127 Cost., la seconda, la terza, la quarta e la quinta.

apparirà il ruolo dell'uomo-interprete, sospeso nel delicato e faticoso equilibrio tra il misconoscere la realtà nella contemplazione del *sollen* e l'abdicare alle istanze della propria ragione nella descrizione del *sein*. Fatalmente, il funambolo è destinato a cadere. Ma nell'accettazione del rischio stanno insieme la miseria della sua condizione e la libertà della sua arte⁵.

⁵ F. NIETZSCHE, *Also sprach Zarathustra (Vorrede, VI)*, trad. it. A. M. Carpi, *Così parlò Zarathustra*, in ID., *Opere 1882/1895*, Roma, 1993, pp. 236-7.