

**Dalla giurisprudenza di fine anno una opportuna precisazione
in tema di disciplina (con legge costituzionale) del sistema delle fonti.
(nota a Corte cost. n. 361 del 2010)**

di Antonio Ruggeri

Dura (e giusta) la sanzione irrogata ad una “legge” (così eccentricamente chiamata) che un Presidente di Giunta regionale ha adottato, nella sua veste di commissario *ad acta*, in sostituzione del Consiglio regionale. Un atto, in realtà, che, più (e prima ancora) che annullabile, avrebbe potuto considerarsi, proprio a motivo della sua forma, nullo-inesistente, nessun organo che non sia rappresentativo della comunità politicamente organizzata (e, dunque, oltre alle Camere, appunto i Consigli regionali e, per le due Province autonome, i Consigli provinciali) essendo abilitato a dar vita a “leggi” in senso tecnico.

Non è solo per questo che, tuttavia, la pronuncia qui succintamente annotata si segnala ma anche (e soprattutto) per la generale affermazione secondo cui la individuazione sia delle fonti di primo grado che degli organi produttori compete in via esclusiva a “fonti di livello costituzionale”.

La Corte ancora questo punto di diritto, enunciato con timbro forte e chiaro, a plurimi fattori, uno ad uno indicati: la “particolare efficacia delle fonti legislative”, le “rilevanti materie ad esse riservate”, la loro “incidenza su molteplici situazioni soggettive”, il loro “raccordo con il sistema rappresentativo”, aggiungendo non senza significato che le deroghe alla competenza istituzionalmente assegnata alle sole assemblee rappresentative possono aversi nei soli casi in cui le stesse costituiscono “oggetto di normative speciali ed espresse di rango costituzionale”.

Ora, non giova qui sottilizzare a riguardo dei fattori suddetti, in particolare chiedendosi come si stabilisca ed apprezzi il criterio della “rilevanza” delle materie riservate alla legge ovvero quali siano le “molteplici situazioni soggettive” dalla stessa tipicamente regolate. Il *punctum crucis* dell’intera questione sta nel vincolo, indissolubile, che lega le fonti di primo grado alla rappresentanza politica; non a caso, gli atti primari adottati dal Governo soggiacciono – come si sa – all’obbligatorio loro passaggio dalla sede parlamentare ovvero sono pur sempre da questa preorientati in occasione della loro adozione.

Due sole osservazioni conviene qui fare, con riserva di maggiori approfondimenti altrove.

La prima riguarda la chiusura oggi fatta, in modo perentorio, alla eventuale “invenzione” di atti aventi forza di legge da parte degli statuti regionali (o, se del caso, di altre fonti ancora, comunque non costituzionali per forma).

Della cosa, come si sa, si è a lungo discusso dopo la riscrittura dell’art. 123 (e, a seguire, dell’intero Titolo V), essendosi da taluno prospettata questa eventualità, che ha nondimeno incontrato l’opposizione della maggiore dottrina. L’ipotesi potrebbe, invero, tornare di attualità in sede di rifacimento degli statuti di speciale autonomia; altro discorso ancora è che si reputi congruo col riconoscimento della specialità mettere a disposizione della Regione anche gli strumenti di normazione in parola, la cui introduzione è stata per vero caldeggiata, più ancora che con riguardo alla peculiare condizione di autonomia delle cinque Regioni (e delle due Province autonome), in relazione alla dilatazione degli ambiti rimessi alla disciplina regionale in genere, per effetto della inversione della tecnica di riparto delle materie. Una inversione che, nondimeno, non ha – come si sa – fin qui portato (e dubito che potrà portare anche per l’avvenire) i frutti sperati, sol che si pensi, per un verso, a come le Regioni hanno interpretato (e interpretano) il ruolo ad esse assegnato di

governo della società, facendo un uso assai ridotto e complessivamente inappagante degli strumenti di cui già oggi dispongono, e, per un altro verso, a come la giurisprudenza costituzionale intende il ruolo stesso e gli ambiti materiali sui quali esso è chiamato a svolgersi, ricostruiti in applicazione di una “logica” per sua irresistibile vocazione maggiormente sensibile verso le ragioni dell’unità (peraltro, non di rado, percepite in modo distorto, siccome espressive di una piatta ed incolore uniformità) che verso quelle di autonomia.

Non mi pare, insomma, per chiudere sul punto, che – anche dopo la pronunzia qui annotata (ma, già prima, per un fatto di contesto) – si diano le condizioni per un possibile rilancio degli strumenti primari di normazione a livello regionale (pur se limitatamente ad alcuni dei territori di cui si compone la Repubblica).

La seconda osservazione ha una generale valenza e riguarda la portata del punto di diritto ora enunciato.

È dunque da chiedersi se la riserva alle fonti di rango costituzionale valga unicamente per la individuazione degli organi produttori e delle fonti da questi prodotte ovvero se si estenda altresì (e, se sì, in che misura) al procedimento. Solo il *nomen iuris* dell’atto normativo è rimesso alla disciplina costituzionale o questo unitamente ad altro ancora? E che dire poi della efficacia dell’atto stesso? È ragionevole pensare che dei limiti in genere cui esso va incontro possa non farsi parola alcuna in sede di posizione della nuova fonte?

A questi quesiti, come ben si vede di cruciale rilievo, la pronunzia ora annotata non fa cenno alcuno: cautela, dunque, impone che il silenzio non vada sovraccaricato di indebite valenze, in un senso o nell’altro. Non conviene pertanto abbandonarsi ai soliti ricami argomentativi ai quali la dottrina è avvezza non di rado dedicarsi per inferirne conclusioni in realtà provviste di gracile, inconsistente sostegno. E, invero, troppo scontato, affrettato, sarebbe concludere nel senso che, ragionando la decisione in commento di organi e fonti, ci si debba arrestare solo a quanto è espressamente detto, facendo per tutto il resto applicazione del canone e *contrario* (ciò che, poi, aprirebbe scenari assai confusi circa la individuazione della fonte o delle fonti competenti a dare la disciplina restante, con specifico riguardo agli ambiti materiali, ai limiti, alla efficacia e, in genere, ai rapporti con le fonti preesistenti).

D’altro canto, uno spunto, per labile che oggettivamente sia, si ha pure nella direzione opposta, laddove la disciplina con atto costituzionale viene fondata sulla “particolare efficacia delle fonti legislative”, le “rilevanti materie” e gli altri fattori ancora, dietro rammentati, giustificativi della necessaria entrata in campo dell’atto stesso.

Concludendo. A me pare esser quella di oggi, una *pronunzia-ponte*, che fa finalmente il primo passo nel verso giusto ma che pure ha bisogno di ulteriori precisazioni e svolgimenti che – è da augurarsi – possano aversi nel medesimo verso alla prima occasione utile. Per l’istante, ad ogni buon conto, contentiamoci già di questo, del fatto cioè che il dominio della legge comune (vale a dire, nei fatti, della maggioranza politica di turno) sui processi della produzione giuridica, che alcuni vorrebbero incontrastato, così come in buona sostanza è fin qui stato, trova invece adesso un primo, seppur insufficiente, argine in una pronunzia che punta a tenere ferma e dritta la barra del timone costituzionale.