

Il Presidente della Regione, un legislatore negativo? Osservazioni su un uso disinvolto del potere di promulgazione

Paolo Passaglia *

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2017)

1. In questi anni, i legislatori regionali hanno dato prova di una certa fantasia nella gestione dei procedimenti legislativi, sia nella fase costitutiva dell'atto che – soprattutto – in quella integrativa dell'efficacia.

La dinamica degli eventi che ha dato luogo all'ordinanza 18 ottobre – 10 novembre 2016, n. 238, è un'ulteriore dimostrazione di questa creatività, il cui dispiegamento non può non essere accolto, tuttavia, con qualche riserva.

La vicenda può essere così sintetizzata. Il Consiglio regionale calabrese approva una delibera legislativa recante talune modifiche allo Statuto regionale. Su una delle previsioni adottate si appunta il ricorso che viene promosso, ai sensi dell'art. 123 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri¹.

Il ricorso non osta alla promulgazione della legge di revisione statutaria, che avviene una volta decorsi i tre mesi previsti per richiedere il *referendum*. Qualche settimana dopo la promulgazione, tuttavia, il Presidente della Regione adotta un «atto di annullamento parziale dell'atto di promulgazione» della legge, limitatamente alla disposizione oggetto del ricorso governativo. A distanza di alcuni mesi, il Consiglio regionale interviene ulteriormente, abrogando quella stessa disposizione che era stata oggetto del ricorso e dell'annullamento della promulgazione.

Conseguito, nella sostanza, il risultato perseguito, il Presidente del Consiglio rinuncia al ricorso, «con la motivazione che detta sopravvenienza normativa e la produzione, da parte della Regione Calabria, di documentazione comprovante la mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni impugnate avevano fatto venire meno le ragioni dell'impugnazione». L'accettazione della rinuncia da parte del regionale conduce infine la Corte ad una pronuncia di estinzione, che nella sua laconicità omette qualunque valutazione circa la regolarità dell'*iter* (anzi, degli *itinerari*) seguiti in sede regionale.

Pare di poter rilevare, tuttavia, che, una qualche presa di posizione da parte del giudice costituzionale sarebbe stata quanto meno opportuna, non fosse altro perché, nella sua complessità, la dinamica che si è qui sinteticamente riassunta appare connotata da una indiscutibile originalità, oltre che da una opinabile disinvoltura.

2. Rispetto al procedimento descritto, la ricerca di precedenti non sembra poter condurre a risultati che vadano oltre qualche parziale assonanza con una prassi ormai superata (a) e con una vicenda rimasta fin qui isolata (b). Giova, peraltro, segnalare sin da ora che la parzialità evocata si apprezza nel senso che quanto recentemente sperimentato in Calabria lascia emergere un allontanamento ulteriore rispetto al modello di ordinaria (*recte*, ordinata) gestione dell'*iter legis*.

(a) Il Presidente della Regione che espunge da una legge una disposizione oggetto di ricorso di costituzionalità richiama alla mente la annosa questione della

¹ La disposizione denunciata prevedeva che la sospensione dall'incarico del consigliere regionale nominato assessore comportasse il temporaneo affidamento della supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato della stessa lista che avesse riportato, dopo gli eletti, il maggior numero di voti. Si adduceva, in particolare, la violazione dell'art. 122, 1° comma, Cost., poiché si incideva sulla materia elettorale, e la violazione dell'art. 67 Cost., in quanto il meccanismo di supplenza che affidava temporaneamente l'esercizio delle funzioni del consigliere-assessore al primo dei candidati non eletti della stessa lista determinava la revocabilità del consigliere supplente da parte del supplito, ove questo cessasse dalle funzioni di assessore.

promulgazione parziale delle leggi siciliane, che ha segnato il contenzioso in via principale per lungo tempo², finché la Corte costituzionale, con la sentenza n. 255 del 2014, è tornata sui suoi passi, superando la posizione espressa nella sentenza n. 314 del 2003, ed ha eliminato la specialità per la Sicilia del procedimento in via principale³: la riconduzione dell'impugnazione delle leggi siciliane all'alveo del regime generale ha così eliminato in radice l'*humus* che nutriva questo ambiguo potere presidenziale di ritagliare i contenuti legislativi in base alla loro avvenuta contestazione.

(b) Restando sul procedimento di approvazione di statuti regionali, l'esperienza che può in qualche modo essere evocata è quella del Molise, che, tra il 2010 ed il 2012, ha visto una (perlomeno) curiosa successione di: legge ex art. 123 Cost. recante lo statuto, ricorso governativo, revoca della seconda delibera statutaria con legge ordinaria regionale, sentenza della Corte che rigetta il ricorso, legge ordinaria regionale che abroga la legge di revoca della delibera statutaria. Un vero e proprio *turbillon*, quindi, su cui la Corte, con la sentenza n. 62 del 2012, non ha peraltro in alcun modo preso posizione, trascurando le irrivalenze che già al momento della decisione apparivano piuttosto pesanti⁴.

3. La vicenda calabrese oggetto della decisione in commento, per quanto possa essere accostata ad entrambe le dinamiche suddette, se ne discosta per un aspetto cruciale: in questo caso, la promulgazione si è avuta, ed è stata una promulgazione integrale, su cui il Presidente della Regione è successivamente ritornato con una revoca parziale. In rapporto alla prassi siciliana, il carattere distintivo risiede proprio in questo successivo intervento, mentre ciò che distingue il caso calabrese da quello molisano sta nel fatto che in Molise era stato lo stesso organo titolare della funzione statutario a bloccare il corso dell'*iter* statutario, mentre in Calabria questo potere è stato esercitato dal Presidente della Regione.

Quello che è il vero profilo di novità della vicenda calabrese rappresenta, al contempo, il fulcro su cui si innestano gli interrogativi di maggiore momento, da un punto di vista teorico, sui quali la Corte costituzionale ha sorvolato, ma che avrebbero meritato, probabilmente, un accenno, magari in forma di *obiter dictum*, anche al fine di poter orientare la prassi futura. Il riferimento va, evidentemente, all'avvenuto annullamento parziale dell'atto di promulgazione da parte del Presidente regionale, la cui ammissibilità può essere contestata sotto due almeno punti di vista.

(a) Il potere presidenziale di annullamento (parziale) della promulgazione è lungi dal potersi dedurre pianamente dai testi normativi e/o dalle elaborazioni dottrinali.

Non è questa la sede per addentrarsi sulla natura che dell'atto di promulgazione è propria e delle funzioni che ad esso possono ricondursi. E non è forse neppure imprescindibile qualificare il tipo di potere di cui è titolare l'organo che promulga (nella specie, il Presidente della Regione): ai presenti fini, può forse essere sufficiente richiamare le due funzioni tipicamente ricondotte all'atto, e cioè

2 Per una recente ricostruzione, v. M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. RUGGERI – G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, Giappichelli, 2012, 393 ss.

3 Corte cost., sentenza 13 novembre 2014, n. 255, in questa *Rivista*, 2015, 473, con il commento di E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, 473 ss., e di G. D'AMICO, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane*, 484 ss.

4 Sulla vicenda, per ulteriori ragguagli e per indicazioni bibliografiche, sia consentito rinviare a P. PASSAGLIA, *Il controllo di legittimità costituzionale degli Statuti ordinari*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, Giappichelli, 2014, 135 ss.

l'attestazione dell'avvenuta approvazione della legge, con i connessi poteri di verifica, e l'attribuzione di esecutorietà alla legge⁵. Il punto teorico fondamentale, infatti, risiede proprio nella possibilità o meno, per l'organo che promulga, di annullare il suo atto (ed eventualmente di annullarlo solo *pro parte*).

La delicatezza di un siffatto potere parrebbe suggerire una estrema cautela nell'ammetterlo, al punto che forse solo una esplicita previsione normativa (costituzionale o statutaria) parrebbe poterlo fondare. Si potrebbe obiettare che l'annullamento della promulgazione, in ipotesi eccezionali, potrebbe rivelarsi necessario per garantire l'ordinamento costituzionale, con il che il Capo dello Stato o il Capo della Regione dovrebbe dirsi legittimato a tornare sui propri passi proprio per ricucire uno strappo che egli stesso avesse contribuito a creare.

In questa logica, non a caso, si muove l'Autore che, forse più di ogni altro, ha approfondito la tematica dell'annullamento della promulgazione, collegandola proprio alle fattispecie più gravi di incostituzionalità formale e sostanziale, tanto che sarebbe probabilmente più corretto ragionare in termini di inesistenza dell'atto, più che di invalidità⁶. Precisamente la teorizzata gravità estrema del vizio dell'atto promulgato ha permesso a quello stesso Autore di dilatare al massimo il potere di annullamento, al punto da configurarlo alla stregua di una tendenziale alternativa all'intervento della giurisdizione costituzionale. Un'alternativa, però, che si giustifica solo se e fintantoché i canali del sistema di giustizia costituzionale non siano stati attivati, giacché da quel momento l'annullamento non è più possibile, avendo perduto la sua funzione di rimedio «d'emergenza», per così dire⁷.

Ammesso – e non concesso – che questa ricostruzione possa essere accettata nell'ordinamento costituzionale, stante la latitudine dei poteri che attribuisce all'organo che promulga, è significativo che, in ogni caso, non si parli mai di un annullamento parziale (proprio perché la gravità del vizio che si postula mal si presterebbe ad una individuazione di punti critici specifici dell'atto legislativo) e che si colleghi strettamente l'annullamento all'idea che esso possa rappresentare un'anticipazione del rimedio all'invalidità (o all'inesistenza?) riscontrata.

In buona sostanza, persino per chi ha aperto al massimo all'idea dell'annullamento dell'atto di promulgazione, ciò che è avvenuto nella vicenda calabrese va ben oltre quanto potesse argomentarsi, trattandosi di un annullamento selettivo, in pendenza di un giudizio di legittimità costituzionale di fronte alla Corte.

(b) Si giunge, per tal via, al secondo profilo sotto il quale la dinamica qui esaminata appare quanto meno criticabile. L'aver sganciato l'annullamento della promulgazione da qualunque parametro legato ad esigenze «superiori» dell'ordinamento ha fatto sì che il Presidente della Regione si muovesse in una logica declinabile eminentemente in termini di opportunità. È qui che emerge, probabilmente, l'aspetto più «insidioso» di tutta la vicenda.

La collocazione istituzionale del Presidente regionale, infatti, mal si presta, di per

5 Una efficace sintesi delle varie posizioni espresse in dottrina sull'istituto, anche per quanto attiene alla sua funzione perfetta della legge ovvero al suo inserimento nell'ambito della fase integrativa dell'efficacia, è stata condotta, in anni relativamente recenti, da P. BONETTI, *Articolo 73*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, spec. 1405 ss.

6 Cfr. S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano, Giuffrè, 1955, spec. 624 ss.

7 V. S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, cit., 635: «[u]n termine massimo, oltre il quale l'annullamento promulgativo non può essere effettuato, è costituito dal momento in cui la questione sull'illegittimità costituzionale delle leggi, nella quale deve ricomprendersi anche l'impugnazione dell'atto promulgativo [...] è sollevata presso il giudice ordinario, in quanto viene costituito per ciò solo il presupposto per provocare la giurisdizione della Corte costituzionale sulla questione stessa».

sé, ad enfatizzare quegli elementi di controllo della legge che sono stati enucleati a partire dal ruolo *super partes* disegnato per il Capo dello Stato: la promulgazione in sede regionale è pur sempre affidata al vertice del potere esecutivo, ciò che non può non avere ripercussioni in termini di equilibrio della forma di governo. È indicativo, del resto, che in sede regionale non sia stato previsto l'istituto del rinvio delle leggi, che invece connota fortemente la funzione promulgativa del Presidente della Repubblica; ed è parimenti indicativo che, nel disegnare i limiti dei poteri del Presidente regionale, si sia enfatizzata la natura di «atto dovuto» della promulgazione e si sia altresì posto l'accento sull'inopportunità di lasciare al Presidente finanche un margine significativo di gestione dei tempi della promulgazione⁸.

Nell'approntare la disciplina statutaria, la Regione Calabria non si è discostata da questa impostazione, se è vero che l'art. 41 dello Statuto, nel disporre un termine breve (dieci giorni dall'approvazione) entro cui la legge deve essere promulgata, ha inteso assegnare al Consiglio una *potestas* molto lata nella modulazione dei tempi della fase integrativa dell'efficacia: al riguardo, infatti, si è previsto per la pubblicazione un termine altrettanto breve (dieci giorni dalla promulgazione), mentre per la *vacatio legis* si è consentito di derogare, di volta in volta, al termine ordinario (di quindici giorni)⁹.

In questo contesto, un annullamento della promulgazione, la cui unica motivazione plausibile può essere stata quella di precludere l'esame di merito della questione di costituzionalità, ha prodotto un doppio effetto distorsivo di non poco conto: da un lato, perché ha fatto «girare a vuoto» (o, almeno, ha provato a farlo) i meccanismi di garanzia costituzionale e, dall'altro (e soprattutto), perché ha offerto ad un organo esterno al Consiglio regionale gli strumenti per esercitare un potere di incidenza sulla legislazione i cui contorni sono tutt'altro che agevoli da delineare con precisione. In altri termini, in presenza di presupposti che non è dato individuare in maniera tassativa (stavolta si è trattato della pendenza di un ricorso ex art. 123 Cost., ma nulla impedisce che possano darsene altri), quanto accaduto in Calabria prefigura un quadro in cui il vertice del potere esecutivo regionale può espungere dall'ordinamento una qualunque disposizione legislativa (in questo caso, si trattava addirittura dello statuto) che sia già stata promulgata e pubblicata e che sia già in vigore: senza che il Consiglio abbia modo di nuovamente intervenire, l'annullamento parziale della promulgazione, corroborato da una pubblicazione dello stesso sui fogli ufficiali, ha l'effetto di rendere inapplicabile una disposizione che applicabile lo era.

Nel caso oggetto dell'ordinanza in commento, l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge regionale 10 settembre 2014, n. 18, che ha introdotto un comma 4-*ter* all'art. 35 dello Statuto, è stato vigente per poco più di un mese (fino al 15 ottobre, data dell'annullamento parziale della promulgazione), salvo poi essere retrocesso al limbo delle disposizioni perfette (perché approvate dal Consiglio) ma non efficaci. Che si trattasse di un limbo è risultato chiaro quando, con la legge regionale 6 luglio 2015, n. 15, sono state approvate ulteriori modifiche allo Statuto, tra le quali si è inserita anche l'abrogazione del comma che la disposizione oggetto di promulgazione annullata aveva introdotto. Il legislatore regionale ha quindi agito come se l'annullamento della promulgazione non avesse avuto effetti; sta di fatto, però, che – per quasi nove mesi (dall'ottobre 2014 al luglio 2015) – di effetti se ne sono avuti, se

⁸ Cfr., in tal senso, v., anche per ulteriori riferimenti, C. PETRILLO, *Il "Presidente della Regione": poteri e limiti*, in *Diritto e società*, 2011, 599 ss.

⁹ Cfr. C. SALAZAR, *La legislazione calabrese nel quadro complessivo delle fonti regionali*, in C. SALAZAR – A. SPADARO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, Torino, Giappichelli, 2013, 135 s., che pone particolare enfasi sull'assegnazione al Consiglio del potere di stabilire quando una legge debba entrare in vigore.

è vero che alla disposizione che sarebbe poi stata abrogata si è preclusa in concreto ogni efficacia.

4. Come si è detto, la rinuncia al ricorso presentata dal Presidente del Consiglio ha condotto alla pronuncia di estinzione del giudizio, una volta constatata l'accettazione della rinuncia da parte della Regione.

Se, dunque, l'esito del procedimento era scontato, ciò non ostava a che la Corte spendesse qualche parola sull'anomala vicenda. Un siffatto intervento non avrebbe mutato l'esito del giudizio, ma almeno avrebbe potuto rappresentare una censura teorica – ed un monito *pro futuro* – nei confronti di prassi distorsive dalle quali emerge una potenzialmente rimarchevole traslazione di potere legislativo dal Consiglio al Presidente della Regione. Seguendo l'esempio calabrese, infatti, il vertice dell'Esecutivo regionale potrebbe trasformare quello che è un atto dovuto in una sorta di atto di legislazione negativa, svincolato dal rispetto delle forme che sono imposte dal sistema delle fonti per il caso in cui si intenda abrogare o far abrogare una disposizione di legge.

Anche in tempi di semplificazione – a dire il vero più dichiarata che perseguita – tutto questo sembra, obiettivamente, un po' troppo.

* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato all'Università di Pisa.