

## **Primi passi della Corte costituzionale nell'applicazione del nuovo art. 127 della Costituzione**

di Paolo Nicosia \*  
(13 marzo 2002)

Il repentino passaggio dal vecchio al nuovo testo dell'art. 127 apre alcune questioni, di ordine formale-procedimentale, di notevole rilievo. Dato infatti che la l. cost. n. 3 del 2001 è formalmente entrata in vigore il 9 gennaio 2002, va presa in considerazione quale possa o debba essere la sorte dei ricorsi statali (e solo di questi, dato che per quelli regionali nulla è cambiato, sotto il profilo processuale, rispetto al regime precedente) pendenti davanti alla Corte, incardinati seguendo la sequenza procedimentale originariamente prevista.

In buona sostanza, il problema è di stabilire se, finché la riforma andrà 'a regime', il contenzioso già esistente dovrà essere regolamentato fino ad esaurimento dal 'vecchio' art. 127 o se, all'opposto, esso sia da ritenere da subito attratto dalla nuova disciplina, e con quali effetti. Va preliminarmente precisato che, a mio parere, quello che è realmente importante non è stabilire astrattamente quale sia l'alternativa corretta da preferire; si discorre infatti di regole processuali, che non sono fini a se stesse, autoreferenziali, ma, al contrario sono strumentali e preordinate alla tutela di fini sostanziali, che sono i soli a rilevare per apprezzare la correttezza delle prime.

Il nodo fondamentale non è la scelta in sé, ma la coerenza della scelta, la sua congruità rispetto all'esigenza ineludibile del controllo statale delle leggi regionali. Quale che sia l'opzione preferita, essa deve essere applicata coerentemente e globalmente a tutti gli aspetti e fasi procedimentali dell'*iter* di controllo, garantendo allo stesso tempo sia lo Stato da inammissibili restrizioni o impedimenti al suo potere di impugnativa, sia la Regione da indebite compressioni o appesantimenti procedurali rispetto al precedente regime. Il problema, dunque, si sposta di piano, e finisce col rendere indifferente la scelta, a patto che siano rispettati i requisiti sostanziali cui si è fatto cenno.

In linea teorica potrebbe forse sostenersi che, in ossequio al principio del *tempus regit actum*, la soluzione più corretta sarebbe di tenere separate le delibere legislative regionali, per quanto attiene al profilo procedimentale del controllo, utilizzando come crinale discriminante l'entrata in vigore della riforma del Titolo V. L'argomento forte che, almeno in apparenza, potrebbe essere utilizzato a sostegno di tale prospettiva, è agevolmente rintracciabile proprio nella prima, storica sentenza della Corte costituzionale, la n. 1 del 1956, in cui il principio suddetto venne espressamente richiamato per escludere che la legislazione prerepubblicana potesse essere caducata per vizi di legittimità costituzionale di tipo formale. È da dire però che l'osservazione, per quanto di notevole effetto, si attaglia solo parzialmente alla situazione considerata, dove non è in questione la preclusione di dichiarare l'illegittimità di norme legislative sulla base di regole procedurali ormai irrimediabilmente mutate e, quindi, una restrizione dell'area di controllo di costituzionalità nel passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina ma, molto più semplicemente, di stabilire se sia opportuno che anche i procedimenti legislativi pendenti vadano adeguati alle nuove regole. È da aggiungere, poi, che un'applicazione rigorosa del principio avrebbe avuto indubbiamente maggior senso nell'ipotesi di una riforma più circoscritta, limitata magari al solo art. 127 qui considerato; in presenza invece della totale e profonda riscrittura dell'intero Titolo V, ad essere stravolte sono tutte le precedenti coordinate del quadro di riferimento in cui la disposizione è integrata. La tentazione di un subitaneo 'azzeramento' delle regole precedentemente vigenti, e la riconduzione al nuovo regime di tutto il contenzioso, preesistente e futuro, è ampiamente giustificata dall'obbiettivo di perseguire, nell'immediato, una coerenza ed una organicità complessive che l'istituto del controllo sulle leggi regionali non ha, purtroppo, mai avute. È ampiamente risaputo, infatti, e unanimemente segnalato dalla dottrina, l'elevatissimo tasso di farraginosità e di contraddittorietà che aveva fino ad oggi caratterizzato l'istituto, involontariamente alimentato da una Corte incapace, nonostante i continui tentativi, di contenere le devianze e alterazioni rispetto al disposto costituzionale.

Ed è forse anche l'opportunità di sbarazzarsi agilmente dei 'vecchi' ed irrisolvibili problemi applicativi legati al 'vecchio' testo dell'art. 127 che, a ridosso dell'entrata in vigore della riforma, fa già registrare una precisa presa di posizione del giudice delle leggi, che sembrerebbe eliminare la ragion d'essere delle questioni affacciate. Con la recentissima sent. n. 17 del 6 febbraio 2002, in occasione di due giudizi riuniti di legittimità promossi in via principale *ex parte Status*, la Corte ha infatti deciso per l'improcedibilità dei ricorsi, stabilendo che "nelle more del giudizio il peculiare procedimento di controllo di costituzionalità, attivato, nella specie, dal Presidente del Consiglio dei ministri, è venuto meno, a seguito dell'emanazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*". Viene poi ulteriormente precisato che, a seguito di essa, essendo stata "espunta dall'ordinamento la sequenza procedimentale del rinvio governativo, della riapprovazione della legge regionale a maggioranza assoluta dei

suoi componenti... il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale, entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione". La logica che sorregge la decisione è chiarissima: i ricorsi pendenti non possono essere più considerati compatibili col nuovo art. 127; ma la facoltà di impugnativa del Governo è fatta salva nella sua integrità, potendo essere proposta nei termini e modi di cui al nuovo testo della Costituzione: nessuna compressione essendo ravvisabile nella sua posposizione temporale successivamente alla pubblicazione della legge regionale.

Seguendo i dettami della Corte, lo *ius superveniens* costituzionale produrrebbe immediati effetti sul contenzioso Stato/Regioni anche sotto il profilo procedimentale, precludendo la possibilità di una duplicazione del sindacato di costituzionalità controllo per le leggi regionali che si trovino, dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, ancora *sub iudice*, essendo questo ormai esperibile solamente in via successiva. Le Regioni, dunque, possono e, anzi, devono ritenersi legittimate a promulgare e pubblicare senza indugio le loro leggi impugnate, perché i ricorsi del Governo (non solo, com'è ovvio, quelli nuovi, ma anche – e soprattutto – quelli effettuati col vecchio sistema) non impediscono agli atti regionali che assumono ad oggetto di spiegare ugualmente effetti. Va subito detto che riconoscere la liceità di tale operazione comporta effetti di portata notevole, perché sgombra definitivamente il campo da sterili discussioni innescate dalla presunta "indebita" pubblicazione della legge: innestare sul procedimento di controllo un ricorso per conflitto di attribuzioni avente ad oggetto il decreto di promulgazione ovvero percorrere la via dell'immediato ricorso in via principale contro l'atto stesso, col risultato, in ambedue i casi, di appesantire inutilmente il procedimento di controllo e di aumentarne la farraginosità ed irrazionalità complessive senza, peraltro, sortire risultati apprezzabili.

Coerenza imporrebbe poi al Governo di reiterare l'atto di ricorso che, in realtà sarebbe il primo, anzi, l'unico correttamente instaurato, vista la improcedibilità di quello originario. Ulteriore conseguenza che deve ammettersi è che il ricorso "successivo", presentandosi del tutto autonomo e sganciato dal precedente rinvio (che pure c'è necessariamente stato) può legittimamente denunciare profili di illegittimità della normativa regionale che con quello non erano stati prospettati. L'eliminazione del contenzioso pendente si gioverebbe, anche per quest'aspetto, di un sensibile snellimento, non dovendo il ricorso essere sottoposto ad eventuali censure sotto il profilo della non corrispondenza con i motivi di rinvio (tema che aveva dato origine, all'interno del procedimento di controllo della legge regionale, ad un ulteriore e corposo filone giurisprudenziale, da oggi in poi definitivamente inaridito). Parrebbe azzardato sostenere che ciò rappresenti una penalizzazione per le Regioni, visto che la possibilità di dover fronteggiare censure governative 'a sorpresa' risulta adesso ampiamente compensata dal fatto che il ricorso si appunta non su una *delibera legislativa*, ma su una legge già pubblicata.

A maggior ragione va poi presa in considerazione la sorte delle delibere legislative regionali che sono state, al momento, non già impugnate in via preventiva, ma fatte oggetto di rinvio e che si trovano, quindi, in una fase ancora precedente del procedimento di controllo, instauratosi sotto la vigenza del vecchio testo dell'art. 127, rispetto a quelle oggetto della sent. n. 17 del 2002. Il dubbio che può nascere è di stabilire se esse debbano essere necessariamente riapprovate prima di potere spiegare efficacia o se siano da considerare immediatamente promulgabili e pubblicabili. Certo è che l'eventuale ultrattività dell'obbligo di riapprovazione non sarebbe finalizzato in alcun modo all'impugnazione, che la Corte ha espressamente subordinato all'avvenuta pubblicazione. Va, in proposito, tenuto nel debito conto che l'affermazione della Corte, sopra riportata, che la riforma costituzionale ha espunto la sequenza procedimentale del rinvio governativo e della successiva riapprovazione della legge regionale, è molto chiara e non dà adito ad equivoci. Deve desumersi che il rinvio governativo già effettuato è da considerare *inutiliter datum* e che, insomma, qualunque legge regionale sia stata approvata dal Consiglio, indipendentemente dalla 'fase procedimentale' in cui accidentalmente si trovi, è immediatamente promulgabile. Questo comporta anche, come coerente conseguenza, che a confidare nelle affermazioni della Corte, in sede di impugnazione successiva, la mancata riapprovazione non potrà essere utile oggetto di doglianza da parte del Governo, né essere rilevata dallo stesso giudice delle leggi, non costituendo più un elemento necessario al procedimento di formazione della legge regionale e, quindi, inidoneo ad inficiarne la validità. Va notato che, in tal modo, la Regione sarebbe sgravata da un (ormai) inutile appesantimento procedurale. Ma essendo questo un elemento in favore delle autonomie regionali, sarebbe forse eccessivo ritenere assolutamente preclusa la possibilità che il Consiglio regionale, ove lo ritenga politicamente opportuno, proceda ad una nuova approvazione della legge. Può infatti darsi l'ipotesi che intenda modificare la legge rinviata in conformità ai rilievi del Governo, per porsi al riparo non tanto dalla successiva impugnazione che, ovviamente, non influirebbe sulla sua efficacia, quanto dai potenziali effetti dell'impugnazione stessa, ovvero la declaratoria di incostituzionalità. In ogni caso, non vi sarebbe alcun mezzo per far valere questo 'presunto' vizio della normativa regionale e il Governo, dall'altro canto, non vedrebbe minimamente scalfito il suo potere di controllo in via successiva.

È da dire anche che la conversione del controllo da preventivo in successivo potrebbe causare l'effetto indesiderato del

possibile "raddoppio" (prospettato da A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, relazione tenuta al Convegno di Bologna del 14 gennaio 2002 sul tema *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 39 del *paper*) del controllo stesso non già in relazione al contenzioso pendente, rispetto al quale la soluzione indicata è del tutto chiara ed univoca, quanto riguardo a leggi regionali che, originariamente impugnate in via preventiva e pur mandate la prima volta assolute, potrebbero esser nuovamente attaccate nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione. Si tratta di un'eventualità realisticamente configurabile ma che, ove dovesse verificarsi, nell'ipotesi di una effettiva, doppia impugnazione da parte del Governo, all'apparenza parrebbe presentare notevoli difficoltà di risoluzione.

Non pare del tutto azzardato ritenere che proprio quest'ultima ipotesi abbia provocato i maggiori timori da parte della Corte, che si è mossa con grande cautela nel disbrigo dei ricorsi statali avverso le leggi regionali nel periodo transitorio dal vecchio al nuovo regime, per parare il rischio di inconvenienti. Non può essere una circostanza casuale che, già prima della data di promulgazione della riforma costituzionale e fino alla sent. 17 del 2002, la Corte non ha più discusso e, dunque, definito con sentenza alcun ricorso statale, congelando di fatto il contenzioso pendente. È probabile che l'intento sia stato quello di eliminare *in radice* la possibilità che si aggirassero per l'ordinamento delle leggi potenzialmente soggette per due volte ad una pronuncia nel merito.

Va però detto che, a conti fatti, tale preoccupazione, pur se legittima, pare eccessiva. Ragionando astrattamente, considerare ammissibile siffatta impugnazione urterebbe non tanto con il principio del *ne bis in idem*, quanto con la stessa logica intrinseca del controllo delle leggi regionali. La quale imponeva, e continua ad imporre (non essendo in nulla cambiata la *ratio* dell'art. 127 nel passaggio dal vecchio al nuovo testo), che le leggi regionali siano soggette alla impugnazione del Governo, nella sua imprescindibile funzione di controllo. Ora, una volta che il Governo stesso abbia esercitato concretamente tale funzione, non importa se sotto l'imperio del vecchio testo dell'art. 127, sarebbe inconcepibile, sotto il profilo sistematico, consentire la riapertura, in base alla sola interpretazione letterale della disposizione costituzionale novellata, di un "ciclo funzionale" ormai definitivamente concluso dalla decisione della Corte, resa a seguito del ricorso.

Tuttavia è necessario, in proposito, tenere nettamente distinte le due fasi del "ciclo" che, pur se strettamente collegate, sono concettualmente autonome. Quel che emerge dalla sent. n. 17 del 2002 è che la modifica dell'art. 127 fa scaturire *naturaliter* la possibilità di reiterare l'attività di controllo sulle leggi regionali qui considerate. Anzi, potrebbe parlarsi di una attività obbligatoria e irrinunciabile per il Governo, a fini di tutela costituzionale dell'ordinamento. La Corte riconosce dunque che la duplicazione del controllo governativo è, in un certo senso, inevitabile; non v'è però una (inammissibile) duplicazione del giudizio di costituzionalità, poiché la pronuncia non è scesa nel merito delle delibere legislative impugnate. Un 'raddoppio' del sindacato di costituzionalità sarebbe invece ravvisabile per quelle già scrutinate con il vecchio art. 127.

Ciò che sembra perciò intollerabilmente mortificante per l'autonomia regionale è ammettere che nel periodo transitorio dalla vecchia alla nuova disciplina la Regione possa essere soggetta non tanto ad una duplicazione del controllo, quanto ad una duplicazione del giudizio, che la Costituzione prevede come irripetibile, sullo stesso atto, solo perché sono cambiate le regole che ne disciplinano l'*iter* procedimentale. Se così fosse, paradossalmente, la riforma (tutta ispirata alla ulteriore valorizzazione delle autonomie, regionali e non) provocherebbe, *in subiecta materia*, una situazione deteriore rispetto al regime precedente, in cui un'eventualità del genere sarebbe stata recisamente esclusa.

Nemmeno parrebbe corretto ipotizzare che l'eventuale 'raddoppio' del giudizio possa aversi per una sorta di effetto di 'rimessione in termini' riconducibile all'art. 127. La rimessione in termini può infatti consentire l'attivazione di una funzione che non sia stata esercitata, ma non può avere la prodigiosa facoltà di resuscitare un ciclo funzionale ormai esaurito validamente sotto la vigenza delle norme modificate. Ciò comporta necessariamente che l'ostacolo suddetto non sussiste per quelle leggi regionali non rinviate né impugnate preventivamente dal Governo e per le quali non è ancora spirato il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione per l'impugnazione successiva da parte dello Stato. In quest'evenienza, nessuna lesione è configurabile a carico della Regione nell'ipotesi di impugnazione dato che, comunque, la funzione di controllo verrebbe esperita in modo unitario ed irripetibile.

Sembra però che queste considerazioni varrebbero pienamente e non sarebbero seriamente contestabili trovandosi di fronte ad uno *ius superveniens* costituzionale che interessa, alternativamente, il precedente parametro formale-procedimentale oppure quello sostanziale-contenutistico. In entrambe le ipotesi, una reiterazione del controllo non sarebbe comunque realisticamente configurabile: nel primo caso perché, restando immutato il parametro sostanziale,

risulterebbe intollerabile, per le ragioni che si sono espone, un raddoppio dell'unitaria attività di controllo medesimo; nel secondo caso questo sarebbe impedito dalla perdurante vigenza delle 'vecchie' regole procedurali.

Ma la singolarità della situazione presente è determinata dal fatto che stavolta lo *ius superveniens* (il nuovo Titolo V) travolge e al contempo rivoluziona l'istituto del controllo sulle leggi regionali, coinvolgendo sia l'*iter* procedimentale che l'ampiezza della sua operatività. E questa circostanza non può ritenersi ininfluenza: va invece tenuta presente come essenziale, ed impone una attenta e cauta valutazione della variegata casistica che potrebbe prospettarsi in ordine al contenzioso Stato/Regioni.

Il passaggio immediato, così come indicato dalla Corte, dal vecchio al nuovo sistema, può infatti causare degli effetti collaterali cui non è detto sia semplice porre adeguato rimedio. L'ipotesi che può in concreto configurarsi è, anzitutto, quella di una legge regionale che, sostanzialmente conforme al nuovo articolato della Costituzione, nelle more dell'entrata in vigore della riforma, sia stata caducata per incompatibilità con il vecchio parametro; si tratta di una eventualità inevitabile e, forse, anche non infrequente, visto l'ampliamento qualitativo e quantitativo degli ambiti di autonomia legislativa regionale, ma superabile senza traumi, tramite una nuova attivazione della potestà legislativa stessa. Ma v'è anche l'ipotesi teorica, cui già si era accennato, e che a sua volta si biforca in una duplice alternativa, di un 'raddoppio' dell'impugnazione governativa a seguito di una precedente sentenza di rigetto, resa in conformità del vecchio testo dell'art. 127, che ha mandato assolto la legge regionale. Nel caso in cui l'ulteriore ricorso del Governo si presenti, dal punto di vista sostanziale-contenutistico come una mera ripetizione del precedente, credo non possa negarsi (sulla scorta delle considerazioni precedentemente fatte) la sua inammissibilità, a pena di vulnerare la *ratio* intrinseca dell'art. 127. Può però darsi il caso in cui la stessa legge risulti di dubbia costituzionalità in relazione al mutamento del parametro, presenti cioè dei profili di illegittimità non solo del tutto nuovi, ma che il Governo non avrebbe potuto, neanche col comportamento più attento e diligente, prospettare nell'impugnativa originaria. È chiaro che applicando una logica acriticamente formale ed unitaria dovrebbe comunque impedirsi la riproposizione dell'impugnazione, ma il risultato sarebbe inappagante. Parrebbe evidente, dunque, che, per giungere ad una soluzione corretta, sia imprescindibile una valutazione sul piano sostanziale, del contenuto del nuovo ricorso. Considerarlo ammissibile, in presenza degli elementi accennati, solo apparentemente potrebbe far ravvisare una lesione dell'autonomia regionale, garantendo invece in modo rigoroso il principio racchiuso nell'art. 127. Non saremmo in presenza di una violazione del *ne bis in idem*, data la sostanziale differenza (intesa come: precedente inesistenza) del parametro costituzionale invocato. Né sembra potrebbe lamentarsi l'anomalia di questa (pur particolare, va riconosciuto) rimessione in termini, dato che essa risulta finalizzata al rispetto del principio di costituzionalità e in più, visto il cambiamento del parametro, non può sostenersi che essa sia concessa *rebus sic stantibus*. A ragionare diversamente, sembra invece si arrivi ad una stridente contraddizione: quella di ritenere un ricorso che lamenta gli *stessi vizi* materiali di una legge regionale rispetto alle *nuove* norme della Costituzione ora ammissibile, perché, accidentalmente, non preceduto da alcuna impugnazione, ora inammissibile, perché preceduto da un ricorso, rigettato dalla Corte, basato su altri, diversi e *non più configurabili* profili di incostituzionalità. Insomma, quello che si vuole dire è che il ciclo del controllo non può ritenersi esaurito solo in relazione al momento temporale in cui variano le regole che ne disciplinano l'*iter* procedimentale, quando tale variazione è accompagnata da una parallela e corposa revisione di quelle che ne definiscono l'ambito materiale, a pena di snaturare l'essenza stessa della funzione.

Anzi, la Corte avrebbe potuto proficuamente utilizzare, per il periodo di transizione, un cavallo di battaglia della sua precedente giurisprudenza, che tante critiche le aveva attirato da parte dei commentatori: il concetto di "novità". Se riferito, anziché al contenuto della legge regionale (per cui era stato originariamente elaborato), al parametro costituzionale, esso avrebbe infatti consentito, per una sorta di eterogenesi dei fini, l'impugnazione nel nuovo termine della legge per 'novità del parametro', eliminando i problemi teorici dei pochi casi di possibile 'raddoppio' del sindacato di costituzionalità.

La Corte ha invece preferito adottare un atteggiamento attendista ed improntato alla massima prudenza, pronunciandosi finora un'unica volta, senza, tra l'altro, scendere ad esaminare nel merito i ricorsi. Soluzione corretta ma che, come s'è cercato di argomentare, non rappresentava probabilmente l'unica via utilmente percorribile.

Pare tuttavia di poter dire che, pur se le premesse metodiche contenute nella sent. 17 del 2002 dovranno essere sviluppate conseguentemente e coerentemente, esse danno fin d'ora l'impressione che la scelta di fondo fatta, nel senso dell'immediata efficacia dell'art. 127 anche sulle controversie anteriormente instaurate, vada apprezzata per l'intento di operare sin da subito una drastica semplificazione del regime dei controlli sulla legge regionale. Una scelta pressoché priva di seri inconvenienti, e che è da considerare di gran lunga preferibile al mantenimento di un 'doppio binario', relativamente ai ricorsi pendenti, ancorato a un'applicazione del vecchio testo dell'art. 127 caratterizzata da

insanabili aporie ed incertezze e che, in ogni caso, si è dimostrata assai penalizzante per le Regioni.

\* r. u. di Diritto costituzionale - Università "Magna Græcia" di Catanzaro [nicosia@unicz.it](mailto:nicosia@unicz.it)

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali