

**Regioni e giustizia**  
**Brevi note a margine della riforma costituzionale del Titolo V°**

**di Antonio D'Aloia\***

(lunedì, 28 maggio)

1. Al momento non è facile prevedere l'esito della vicenda referendaria relativa alla riforma del titolo V° Cost. approvata nel marzo 2001 dal Parlamento, la cui 'singolarità' è stata ben illustrata da Roberto Bin nel contributo intitolato "*Riforme costituzionali a colpi di maggioranza: perché no?*", che ha aperto questo forum. Tuttavia, provare a ragionare su alcuni dei profili di merito della novella costituzionale non è azzardato, giacché, anche in caso di conclusione negativa di questa fase 'sospensiva', da questi problemi e da queste ipotesi di soluzione si finirà col ripartire, anche solo per riformularli in misura più o meno significativa.

Tra i molteplici aspetti e novità che la riforma introduce, tra le cose che ci sono e quelle che mancano, e talvolta si tratta di un'assenza 'pesante' (si pensi alla 'Camera delle Regioni'), vogliamo dedicare queste rapide considerazioni al tema della regionalizzazione delle competenze normative sulla giustizia, che in verità appare un oggetto di discussione più 'ipotetico' che reale. Appare abbastanza evidente che questo è uno dei punti del nuovo modello di regionalismo dove il peso della 'tradizione' e un certo atteggiamento di preoccupazione 'conservatrice' abbiano prevalso, facendo registrare un modesto, quasi impercettibile, profilo innovativo.

Il nuovo art. 117, comma 2, della Cost., stabilisce che «giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, la stessa giustizia amministrativa» (come pure l'ordine pubblico e la sicurezza) sono 'materie' rimesse alla legislazione esclusiva dello Stato. Solo nell'art. 116, comma 3, emerge uno spiraglio legato alla possibilità della legge statale (rinforzata: maggioranza assoluta dei componenti, intesa tra Stato e Regione interessata) di attribuire anche a Regioni diverse da quelle 'speciali' forme e condizioni particolari di autonomia anche nel settore (tra gli altri) dell'ordinamento giudiziario, «limitatamente (però) all'organizzazione della giustizia di pace».

Ed è chiaro qui il richiamo all'esperienza regolativa della giustizia onoraria in Trentino Alto-Adige e Valle d'Aosta; un'esperienza su cui -come è ampiamente noto- ha fortemente inciso nel senso dell'armonizzazione alla disciplina statale, soprattutto per quanto riguarda la regione valdostana, prima la l. 374/91 sull'istituzione del Giudice di pace in sostituzione del giudice conciliatore, poi la sent. della Corte Costituzionale n. 150 del 1993 (per il T. A.-A., v. l'art. 6 D. Lgs. 267/92).

2. Un primo punto credo meriti di essere esplicitato preliminarmente.

L'analisi dei modelli di ripartizione delle competenze sull'ordinamento giurisdizionale non consente di rintracciare una relazione diretta con la forma di Stato (federale o regionale). Certo, sarebbe esagerato dire che non c'è alcun nesso: emerge comunque una tendenziale regolarità di ipotesi di decentramento giurisdizionale più marcate in sistemi (qualificati come) federali, in particolare se ad origine non unitaria; e di assetti prevalentemente di tipo 'centralistico' in sistemi (qualificati come) regionali.

Non mancano però pesanti deviazioni dalla sequenza per così dire 'ordinaria' che impediscono di prospettare una corrispondenza automatica ed immediata tra grado ed intensità del processo autonomico e tipo di dislocazione territoriale dei poteri di intervento sull'ordinamento della giustizia. I casi austriaco e belga sono i più eclatanti: nel primo, il principio costituzionale per cui ogni giurisdizione emana dalla Federazione (art. 82) si traduce nella competenza della legge federale in tema di costituzione e funzionamento dei tribunali, diritto civile e penale, amministrazione della giustizia, giustizia amministrativa, e nel carattere analogamente federale dei procedimenti di nomina dei giudici; in Belgio, nonostante la pesante accelerazione della sua progressione autonomistica, continuano a spettare alla legge statale i compiti di organizzazione e istituzione di Corti e tribunali, compresa la disciplina del Consiglio di Stato e della giustizia di pace.

In altri termini, assetti federali o regionali appaiono entrambi compatibili con moduli differenti, a prevalenza statale o

regionale, di distribuzione delle competenze normative sulla disciplina organizzativa e funzionale della giurisdizione.

3. Ciò posto, e ritornando all'esperienza di casa nostra, il dato più appariscente è costituito dalla sostanziale chiusura del giudice costituzionale relativamente ad ogni tentativo di apertura del sistema giurisdizionale a meccanismi di coinvolgimento dei poteri regionali, al di là delle fattispecie maturate al riparo della 'specialità' regionale, e dunque su un piano di normatività costituzionale.

Con una 'perentorietà' non sempre spiegata, tanto da giustificare una valutazione di autoreferenzialità (G. Silvestri, in un saggio del 1971, parlò di *mere opzioni ideologiche che poco hanno a che fare con la deduzione razionale e controllata di un principio dalle norme costituzionali positive*), il giudice costituzionale ha più volte affermato che «appartiene alla competenza esclusiva dello Stato tutto ciò che attiene ai profili dell'istituzione, organizzazione e funzionamento di organi giurisdizionali ordinari o speciali»; e questo persino laddove l'intervento regionale su queste materie si configurava come meramente accessorio se non addirittura ricognitivo della normativa statale (v. sent. 12/57, 81/76, 767/88, 594/90, 210/93, 303/94, 459/95).

Una posizione netta di contrarietà nei confronti di possibili declinazioni autonomistiche del settore della giustizia, con poche e marginali eccezioni, relative all'ammissibilità di leggi regionali che prevedono trattamenti economici aggiuntivi per i magistrati ordinari preposti al Commissariato regionale per gli Usi civici, ovvero sostanzialmente riproduttive del disposto di leggi statali (vedi sent. 893 e 976 del 1988).

Paradossalmente, questa posizione - che recentemente ha avuto una importante conferma in un ambito materiale contiguo alla giustizia, quello della sicurezza e dell'ordine pubblico (sent. 55 del 2001) - sembra consolidarsi 'formalmente' nella riforma costituzionale. Mentre infatti l'art. 108 Cost., confrontato col testo originario dell'art. 117, non preclude - almeno in parte - la via interpretativa di una qualificazione non necessariamente ed inderogabilmente statale della riserva di legge in tema di ordinamento giudiziario, la nuova formulazione dell'articolo sulle competenze legislative delle Regioni ordinarie ascrive espressamente la materia della giurisdizione (nel senso più ampio) nella sfera esclusiva della normazione statale, tagliando in radice ogni interrogativo sulla possibilità di individuare meccanismi partecipativi delle istituzioni locali (*rectius* regionali) all'organizzazione e al funzionamento delle strutture giudiziarie.

La questione deve essere dunque considerata chiusa? Oppure in questo adagiarsi del legislatore costituzionale sulle ragioni tradizionali del 'centralismo giurisdizionale' va segnalata una contraddizione rispetto agli approfondimenti culturali e alle stesse dinamiche normative del nuovo regionalismo, fondato sul paradigma complesso sussidiarietà-differenziazione-collaborazione ?

4. Bisogna innanzitutto chiarire a cosa si pensa quando si ipotizza o si propone un maggiore peso degli enti regionali nella disciplina della giurisdizione. La sensazione infatti è che il dibattito venga talvolta spostato, proprio dai critici del 'regionalismo giudiziario', su linee estreme, paventando improponibili comparazioni con il modello americano contrassegnato da profonde e radicali differenziazioni degli ordinamenti civili e penali (e ovviamente processuali), che arrivano fino ad ammettere scelte politiche differenziate degli Stati sui punti estremi della pena di morte e della legalizzazione delle pratiche eutanasiche.

Il problema in realtà deve essere scomposto, e trattato raffrontando argomenti e soluzioni ai profili particolari sui quali si intende incidere; in altre parole, non è mai in gioco - né potrebbe esserlo - il decentramento completo della giurisdizione o degli ordinamenti sostanziali di riferimento, ma solo la configurazione di condizioni di concorrenza e collaborazione normativa tra lo Stato e le Regioni su singoli aspetti e parti di queste materie, come la definizione degli organici, il funzionamento dei servizi e la gestione anche finanziaria dell'apparato giudiziario, la definizione (dentro un quadro statale di principi normativi) di procedure, competenze, profili di funzionamento di alcune magistrature (specialmente quella amministrativa e la giustizia di pace), la stessa organizzazione del Ministero di Grazia e Giustizia.

Rispetto a queste ipotesi, appare 'fuori centro', e difficilmente può continuare a reggere da solo l'assioma secondo cui la statualità della giurisdizione è una tradizione ora consacrata in principio generale dell'ordinamento giuridico (sent. 12/57).

5. Un altro nodo critico delle riflessioni sul (parziale) decentramento della giustizia è quello dei diritti; il timore cioè che una frammentazione dell'organizzazione giudiziaria potrebbe determinare inaccettabili differenziazioni sul piano delle tutele e dei meccanismi di conformazione in particolare per «*quello che in uno Stato di diritto è il bene più prezioso: il*

*diritto alla tutela giurisdizionale»* (Sorrentino). Anche questa appare una conclusione troppo drastica.

Invero, la differenziazione sul piano dei diritti non è mai solo l'effetto di una pluralizzazione 'verticale' degli ambiti giurisdizionali, almeno quando permane la possibilità di connessioni o interferenze reciproche tra livello giudiziario centrale e livelli giudiziari locali. L'esperienza dei sistemi federali a più avanzato decentramento giurisdizionale registra una significativa capacità conformativa delle Corti federali, proprio in tema di diritti fondamentali: in particolare laddove il discorso costituzionale sui diritti manifesta un elevato grado di 'espansività' e di primarietà assiologica e normativa.

In secondo luogo, non è detto che l'emersione eventuale di spazi di divaricazione sul piano dell'interpretazione dei diritti derivi quasi 'naturalmente' o inevitabilmente da un'articolazione territoriale della giustizia, potendo invece essere il riflesso di concezioni e culture dei diritti e delle libertà diffuse a livello sociale, e amplificate nell'esperienza giurisdizionale attraverso il canale di procedure di selezione dei giudici locali eventualmente connotate da una notevole 'politicità' (emblematico il caso americano).

Per finire, è scontato che ogni ipotesi di progressione del decentramento (legislativo, amministrativo o, appunto, giurisdizionale) contenga un possibile esito di diversificazione e competizione delle politiche relative ai diritti (civili e, in particolare, sociali). Il problema diventa quello della misura di accettabilità della differenziazione, che ovviamente non può essere risolto negando a priori ogni spostamento in senso autonomistico degli equilibri di concorrenza dei poteri pubblici: una cosa infatti è dire che una determinata scelta può produrre rischi o conseguenze negative (che nella fattispecie considerata andrebbero valutati alla luce di una serie di decisioni attuative legate a questioni come il reclutamento dei giudici 'locali', la conformazione dei meccanismi processuali, il loro raccordo con le discipline giuridiche 'sostanziali'), altro è dire che li produrrà senz'altro.

- p.a. dell'Università di Parma [antodaloia@hotmail.com](mailto:antodaloia@hotmail.com)