

Riforma del Titolo V e vizi delle leggi regionali: verso la conferma della vecchia giurisprudenza?

di Antonio Ruggeri *

1. Quale sia il rilievo della questione dei vizi delle leggi regionali impugnabili in via di azione non occorre qui nuovamente segnalare: basti solo pensare come dal modo con cui essa venga impostata e risolta dipendano, da un lato e in una significativa misura, le sorti dell'autonomia regionale e, dall'altro, la stessa funzionalità della giustizia costituzionale, che - com'è stato prontamente fatto osservare dai primi commenti della riforma - potrebbe esser messa a dura prova dalla prevedibile crescita della produzione regionale e dal conseguente innalzamento dei conflitti sul terreno legislativo. D'altro canto, proprio da qui potrebbero poi aversi non secondari effetti sugli stessi giudizi in via incidentale e, perciò, sugli equilibri istituzionali complessivamente considerati. È chiaro che, chiudendosi una buona parte delle partite processuali "a monte", attraverso il procedimento in via principale, potrebbe assottigliarsi il numero delle partite "a valle", aperte in sede di applicazione delle leggi da parte dei giudici comuni (con tutto ciò che ne consegue in ordine all'equilibrio tra "astrattezza" e "concretezza" nei giudizi di costituzionalità, un equilibrio che ne risulterebbe evidentemente... *squilibrato* a svantaggio della seconda). Non è detto, naturalmente, che tutto ciò si abbia o che si abbia - come dire? - meccanicamente, quasi che si sia in presenza di un ingranaggio a scatto automatico, per almeno due ragioni, che mi limito ora ad enunciare senza alcun commento, al fine di non spingermi oltre l'ambito ristrettissimo riservato a questa mia succinta notazione.

In rimo luogo, infatti, quand'anche dovesse crescere davvero (e, comunque, in una consistente misura) il contenzioso in via principale, qualora la Corte dovesse far luogo a tecniche altamente selettive delle cause (e la tendenza, come si sa, è proprio in questo senso), molte delle "questioni" sollevate dal Governo e dichiarate dalla Corte inammissibili o, come che sia, rigettate potrebbero tornare, negli stessi o in diversi termini, a presentarsi per la via incidentale.

In secondo luogo, poi, sembra troppo rosea ed ingenua la previsione secondo cui alla crescita della produzione regionale dovrebbe far da *pendant* la riduzione della produzione statale, sulla quale dunque potrebbero seguire ad incardinarsi, a ritmi sostanzialmente invariati, questioni di costituzionalità sollevate in sede giudiziale. Induce, d'altronde, a questa conclusione la consapevolezza dell'ampiezza dei campi materiali trattenuti allo Stato e, specialmente, la previsione, dotata di un saldo fondamento, secondo cui si farà un uso verosimilmente "forte" delle materie-"non materie" (come sono state efficacemente etichettate da A. D'Atena), assistendosi pertanto ad una massiccia penetrazione negli ambiti regionali delle norme "trasversali" di produzione statale. Per un verso o per l'altro, insomma, la "fame insaziabile di norme" - come a me piace chiamarla - che senza sosta si manifesta e da se stessa si rinnova ed alimenta in seno all'ordinamento è tale che il lavoro di sicuro non mancherà ai giudici (e, di riflesso, anche alla Corte). Semmai, una certa contrazione (o, diciamo meglio, un qualche contenimento) delle questioni di costituzionalità potrebbe aversi per il simultaneo, ancorché occasionale, convergere di due fattori.

Da un lato, si prefigura un ancora più largo ricorso alla produzione regolamentare, da parte sia dello Stato che delle Regioni, seppure con riguardo a quella del primo proprio la natura delle materie (*rectius*, degli interessi) rimasti alla sua cura dopo la riforma del 2001 potrebbe frapporre alcuni ostacoli all'adozione almeno di alcuni tipi di regolamenti, quali quelli di delegificazione; un ricorso a discipline regolamentari al quale, peraltro, non si accompagni - e non vi sono segni che farebbero pensare il contrario - un mutamento di giurisprudenza in ordine al difetto di "valore di legge" da parte delle stesse.

Da un altro lato, poi, si preannuncia una ancora più vistosa espansione delle discipline di provenienza comunitaria, specie di quelle dotate della capacità di esser portate ad immediata applicazione; la qual cosa potrebbe, più ancora del passato (e del presente), responsabilizzare i giudici comuni nell'opera di "bonifica" costituzionale da essi quotidianamente posta in essere, con particolare riguardo ai casi, nient'affatto rari, di "doppia interposizione" (sui quali, tra gli altri, M. Cartabia). In presenza di norme di legge (non importa se statali o regionali) simultaneamente contrarie a norme costituzionali e a norme comunitarie, i giudici sono, infatti, chiamati a dare la precedenza alla questione "comunitaria" rispetto alla questione di costituzionalità, sgravando così in partenza la Corte di un carico di lavoro che altrimenti col tempo potrebbe sempre di più farsi rilevante, fino a divenire davvero insopportabile (che, poi, questa sia la soluzione giusta o, quanto meno, quella giusta *per tutti i casi* è un punto che non è possibile ora approfondire). In merito ai contrasti da parte delle leggi regionali nei confronti delle norme comunitarie, mi limito qui ad affacciare la previsione che - restando, come pare, fedele a se stessa la giurisprudenza sul piano dei vizi - seguitino ad aversi le impugnazioni delle leggi stesse da parte del Governo, per quanto a seguito della conversione del meccanismo di controllo da

preventivo in successivo l'ipotesi ora fatta - come si è altrove già osservato - non abbia più, verosimilmente, ragione di essere (incoraggia, tuttavia, a rinnovarla, come si diceva, proprio la circostanza per cui la Corte dà un peso, a quanto pare, determinante alla coincidenza delle formule relativamente ai vizi).

Ad ogni buon conto, non è di tutto ciò che intendo ora tornare a discutere, per quanto - come si vede - si tratti di questioni di primo piano, sulle quali bisognerebbe avviare urgentemente una riflessione libera da pregiudizi di sorta e - soprattutto - sorretta da dati accuratamente raccolti dall'esperienza. Certo, è ancora troppo presto per far luogo anche solo ad alcune prime conclusioni (non si dimentichi che la riforma non è ancora, praticamente, entrata a regime e va facendosi strada in modo largamente confuso ed improvvisato), conclusioni che rischierebbero di essere largamente approssimative ed affrettate; e, tuttavia, lo scenario, qui appena abbozzato solo in alcune delle sue linee portanti, va tenuto presente in vista delle soluzioni prospettate con riguardo alle singole questioni che al suo interno si pongono.

2. Così stando le cose, ci si avvede dunque della centralità della questione ora posta, in relazione alla quale la Corte è dunque chiamata a riflettere a lungo prima di prender partito a cuor leggero in ordine ai vizi rilevabili in via principale, da ciò dipendendo la conformazione complessiva degli assetti istituzionali, in via di ridefinizione lungo direttrici e verso esiti ad oggi largamente imprevedibili.

Ora, con la decisione qui annotata la Corte parrebbe voler preferire una linea di fedele continuità rispetto al passato, mostrandosi però, in tal modo, insensibile per quella opzione di fondo a favore della piena "parità delle armi" - com'è stata felicemente chiamata (da C. Salazar) - che è una delle cifre maggiormente identificanti ed espressive del nuovo modello (quanto meno, con specifico riguardo al piano delle esperienze processuali). Non è detto, per la verità, che imbocchi con decisione siffatto percorso; e, come dirò tra un momento, mi auguro che possa esservi presto l'occasione per un ripensamento o, quanto meno, per una almeno parziale correzione di rotta. Di sicuro, tuttavia, v'è il dato, non poco inquietante, per cui la Corte non ha colto l'occasione offertale dal ricorso governativo e dalle ragioni opposte dalla Regione resistente per far luogo a quell'ampia ed argomentata riflessione sull'eccezione di (parziale) inammissibilità sollevata dalla Regione stessa sul ricorso suddetto, a motivo del suo carattere "debordante" dal vizio di incompetenza.

La partita è sul punto sbrigativamente chiusa col solo, secco riferimento fatto alla dizione letterale del nuovo art. 127 ed alla sua esteriore coincidenza con l'originario dettato costituzionale; dopo di che la Corte fa notare che i rilievi di costituzionalità sono, ad ogni buon conto, "relativi o riconducibili all'art. 117 della Costituzione", sì da legittimare il passaggio al merito. Sennonché proprio il punto toccato dalla resistente - un vero e proprio nervo scoperto del nuovo corpo costituzionale rifatto dalla riforma - avrebbe di sicuro meritato una più adeguata considerazione di quella oggi datavi.

La Corte fa, dunque, leva sul solo aspetto *apparentemente* rimasto immutato degli enunciati, con ciò però trascurando la sostanza profondamente diversa negli stessi racchiusa, una volta che essi siano riconsiderati - come si deve - nella loro inscindibile connessione sistematica con le disposizioni a contorno. Nulla, infatti, si dice nella pronuncia qui annotata a riguardo del fatto che la tecnica di riparto delle materie è stata ribaltata rispetto al passato, di modo che di "eccedenza" dalla competenza, a rigore, si dovrebbe propriamente discorrere - com'è stato fatto opportunamente notare (ancora da C. Salazar e da altri) - con riguardo alle leggi dello Stato, non a quelle delle Regioni: le une, a differenza delle altre, disponendo di ambiti materiali (se non ristretti, comunque) tassativamente enumerati, entro i quali svolgersi, peraltro entro i limiti segnati dal valore di autonomia e dagli altri valori coi quali quest'ultimo fa "sistema". E nulla ancora specificamente si dice in merito al modo nuovo col quale può essere inteso il limite dei rapporti privati che, se mai è davvero con pienezza di significati esistito a carico dell'autonomia regionale (ed è da mettere in serio dubbio), di certo non può avere oggi la stessa portata di un tempo (su ciò, part., E. Lamarque). Basti solo pensare alla circostanza, sulla quale si è opportunamente insistito da parte di molti, pur con varietà di accenti e di orientamenti, secondo cui la disciplina regionale può considerarsi abilitata ad intervenire entro ambiti e con riguardo ad interessi o beni dalla tradizione invece assegnati all'esclusivo dominio dello Stato, a partire proprio da quei diritti civili (e sociali) ai quali si fa riferimento nella lett. *m*) del secondo comma dell'art. 117. Se, infatti, in relazione ad essi la disciplina statale deve, conformemente alla propria natura e funzione, arrestarsi alla soglia, pure largamente indeterminata, in cui si collocano i "livelli essenziali", di lì in avanti può (e, in alcuni casi, addirittura, *deve*) espandersi la disciplina regionale, salvo naturalmente il caso che i diritti stessi non insistano su campi materiali comunque trattenuti alla esclusiva coltivazione dello Stato (e pure per essi, peraltro, potrebbe ugualmente assistersi ad una normazione sostanzialmente in *tandem*, le quante volte la legislazione statale dovesse chiamare la Regione a "cooperare" nella cura degli interessi affidati alla legislazione stessa, nella forma della disciplina "delegata", di cui al sesto comma dell'art. 117).

Il limite dei rapporti privati - è stato già detto - richiede oggi di esser ripensato *ab ovo*, e senza alcun pregiudizio

ideologico o di dottrina. Ciò che, naturalmente, ora non può farsi né, ad onor del vero, era chiamata a fare la stessa Corte con la pronunzia alla quale si dirigono queste osservazioni. Ma, il fatto che la Consulta abbia ritenuto di aver pienamente assolto il compito al quale era chiamata arrestandosi alla piatta constatazione dell'assonanza linguistica di formule atomisticamente e cioè asistematicamente considerate non è di certo incoraggiante per gli sviluppi futuri della giurisprudenza sul punto. Qui come altrove, infatti, potrebbe ripetersi ciò che - come si sa - è tante volte accaduto: che sulla punta di spillo di un'affermazione fatta al volo o, addirittura, sfuggita all'estensore per un mero *lapsus calami*, possa essere man mano eretto un edificio giurisprudenziale evidentemente incapace di reggersi su quelle sole, fragili o, diciamo pure, inconsistenti basi. D'altronde, la tecnica dell'autocitazione è ormai talmente raffinata - come hanno mostrato indagini accurate sulla parte motiva delle decisioni della Corte, siano esse di respiro generale, quale quella di A. Saitta, e siano pure settoriali o occasionali (a commento di singole decisioni) - da prestarsi a molteplici utilizzi, piegandosi docilmente ad esigenze ricostruttive previamente enucleate e quindi vigorosamente fatte valere.

Il timore, dunque, che la Corte possa, già a breve, appellarsi al "precedente" segnato dalla decisione qui annotata è serio. L'augurio è che si tratti di una paura eccessiva, nutrita da parte di chi, come lo scrivente, da oltre trent'anni si preoccupa delle sorti dell'autonomia. Si potrebbe opporre che ormai non v'è più ragione di alimentare ulteriormente siffatti timori, spazzati via risolutamente e definitivamente dalla riforma del 2001. Peccato, però, che quest'ultima, al pari di ogni enunciato positivo, cammini pur sempre sulle gambe degli operatori (e, tra questi, particolarmente della Corte). Ed allora non è forse inopportuno chiedersi oggi se il nuovo *diritto costituzionale vivente* si orienta, nel suo complesso così come nelle singole parti di cui si compone, verso quell'equilibrio assiologico tra unità ed autonomia con fermezza descritto nell'art. 5 della Costituzione ovvero se non si manifestino, ad oggi timidamente e domani invece in modi assai più decisi, i germi di un ritorno all'antico, verso il quale (con specifico riguardo alla questione ora discussa) voglio sperare che nessuno di noi nutra molti rimpianti.

* p.o. di Diritto Costituzionale nell'Università di Messina - e-mail: ruggant@unime.it