

**La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data
da una sentenza che dice e... non dice**

(nota Corte cost. n. 274 del 2003)

di Antonio Ruggeri *
(21 agosto 2003)

Una pronuncia dalla motivazione gracile ed evasiva

Che la questione dei vizi delle leggi regionali rilevabili dal Governo sarebbe stata risolta nel segno della continuità rispetto all'indirizzo invalso prima della riforma era da attendersi, specie dopo il rigetto dell'eccezione d'inammissibilità, avanzata da parte regionale, ad opera della sent. n. 94 del 2003 (v., infatti, il mio *Riforma del titolo V e vizi delle leggi regionali: verso la conferma della vecchia giurisprudenza?*, in questo forum). La motivazione al riguardo offerta dalla pronuncia alla quale si dirige questa breve annotazione si rivela, tuttavia, per un verso gracile ed evasiva, per un altro oggettivamente ambigua ed oscillante, per un altro ancora controproducente, in ragione degli effetti negativi per il funzionamento della giustizia costituzionale che potrebbero aversi, la cui considerazione avrebbe piuttosto dovuto consigliare di adottare strategie processuali diversamente orientate da quella espressa dalla decisione di oggi.

Ma procediamo con ordine.

Innanzitutto, debole ed elusivo del cuore della questione sembra essere l'apparato argomentativo eretto dalla decisione in parola. La Corte si sofferma, in primo luogo, sulla sostanziale identità delle formule costituzionali, cui si era già richiamata nell'altra pronuncia di quest'anno e su cui - come si sa - si era a suo tempo fatto leva a giustificazione del diverso regime dei vizi. Dalla sent. n. 274 traspare, però, una lieve (ma, non per ciò, insignificante) differenza di "tono" rispetto alla sent. n. 94; e, mentre in quest'ultima il connotato letterale dell'espressione costituzionale era stato considerato bastevole al rigetto della richiesta d'inammissibilità avanzata dalla Regione, la decisione qui annotata invece riconosce il carattere non risolutivo del "mero dato testuale", mostrando così di voler ambientare anche (e soprattutto) sul piano sostanziale la questione. Proprio su tale piano, però, singolare appare la circostanza per cui non sia stata spesa neppure una parola su quello che un tempo era diffusamente considerato uno dei principali fattori (se non proprio quello decisivo) del diseguale trattamento riservato a Stato e Regioni in ordine alla legittimazione all'azione. Nulla, infatti, stranamente si dice a riguardo delle (supposte) carenze o lacune di costruzione dell'intero sistema dei ricorsi davanti alla Corte, tali per cui leggi regionali affette da vizi comunque diversi dall'incompetenza potrebbero mostrarsi non sradicabili dall'ordinamento per il caso che non si consentisse al Governo di impugnarle davanti alla Corte. L'argomento, che - come si sa - si solleva far direttamente ed immediatamente discendere dal c.d. limite dei rapporti privati, era già fortemente discusso prima della riforma e, peraltro, come pure è assai noto, è stato smentito in non poche occasioni che hanno visto le leggi regionali attaccate col procedimento in via incidentale. Ad ogni modo, dopo la riscrittura del titolo V, esso si trova ancora più gravemente esposto alla critica: vuoi per la ragione, di ordine generale, riportabile al ribaltamento del criterio di spartizione delle materie e, dunque, alla prevedibile, crescente interferenza delle discipline locali coi rapporti suddetti, e vuoi per lo specifico (seppur fatto oggetto di oscillanti e divergenti valutazioni) riferimento, contenuto nell'art. 117, II c., lett. m), ai diritti civili e sociali quale possibile oggetto delle discipline stesse, sulla base della determinazione dei "livelli essenziali" delle prestazioni che li riguardano ad opera delle leggi dello Stato.

Su quest'ultimo punto non è possibile ora, per evidenti ragioni, intrattenersi: si dovrebbero, infatti, riprendere una ad una questioni teoriche che - come si sa - presentano un'articolazione interna non poco complessa, sulla quale il dibattito, già fattosi particolarmente intenso e vario per orientamenti, è tuttavia ancora lontano da esiti ricostruttivi sufficientemente solidi e largamente condivisi. Una cosa è, ad ogni modo, certa: che la dottrina formatasi sul vecchio art. 127 aveva nell'argomento sopra richiamato un punto stabile di riferimento, forse davvero il perno attorno al quale ruotava la ricostruzione accolta; ed è, perciò, da chiedersi a cosa si debba il silenzio su di esso ora tenuto dalla pronuncia qui annotata.

... *ambigua ed internamente oscillante*

La Corte è consapevole che, dopo la riforma, l'antica "asimmetria" - come la stessa Corte, riprendendo un termine ormai da tempo in uso (v., ad es., ora, C. Padula, *L'asimmetria del giudizio in via principale*, Padova 2001) la chiama - sul piano dei vizi non avrebbe potuto esser a cuor leggero riproposta; diciamo pure che non sarebbe stata capita e, conseguentemente, accolta. Si fa, perciò, cura di elencare i dati normativi che stanno a base del cambiamento (tra questi è richiamato, ma solo di sfuggita e senza riferimento al punto sopra toccato, il nuovo criterio di distribuzione delle materie). Il cambiamento, dunque, c'è; dice, però, la Corte che se, da un canto, va ormai esclusa "la persistenza della ricordata asimmetria", neppure tuttavia si ha "una totale equiparazione fra gli enti" menzionati nell'art. 114, adducendo a sostegno di quest'ultima affermazione alcuni elementi incontrovertibili (ma di dubbia, diretta correlazione con la questione sul tappeto). A conti fatti, la Corte aggancia la soluzione preferita alla "posizione peculiare" riconosciuta allo Stato come soggetto specificamente portatore di istanze unitarie. È qui - lascia intendere, pur con qualche reticenza, la Corte - il *punctum crucis* dell'intera, spinosa questione; e, però, proprio qui, per un verso, sono soltanto sfiorati alcuni punti di snodo teorici dotati di formidabile rilievo ma fatti oggetto di problematiche e divergenti valutazioni, mentre per un altro verso si apre alla futura giurisprudenza uno scenario fatto d'imprevedibili e, forse pure, almeno per taluni aspetti, inquietanti sviluppi.

La Corte trascura di soffermarsi sul fatto che *tutti* gli enti nominati nell'art. 114 sono chiamati a farsi portatori, sia pure in forme e con ruoli complessivamente peculiari di ciascuno, di unità, così come, di rovescio, lo stesso Stato è chiamato a promuovere ed a preservare l'autonomia. Senza ora dilungarsi in troppi ragionamenti di ordine teorico, di cui è altra la sede, è sufficiente rammentare che unità ed autonomia non sono - è ormai provato - beni o valori che specificamente e/o esclusivamente si appuntano, rispettivamente, sullo Stato e sulle Regioni (e gli altri enti locali), naturalmente ed irresistibilmente portati a porsi in un rapporto dialettico: a mo' di eserciti in campo, chiamati insomma a farsi una guerra senza risparmio di colpi, segnata da tappe intermedie di sconfitte dall'una e dall'altra parte. E ciò, per la elementare ragione che non sono - a me pare - beni o valori *diversi*, bensì le due facce di una stessa medaglia: facce necessariamente complementari e, ciascuna in sé considerata, inautonoma (ed anzi, nella sua stessa essenza, incomprendibile) al di fuori appunto del reciproco riferimento. L'*unica* unità che lo Stato (per la sua sola parte...) è chiamato a tutelare e, ancora prima, a ricostruire e rigenerare sin dalle sue fondamenta giorno dopo giorno coi suoi atti e, in genere, la sua attività, è l'unità che dinamicamente si persegue e realizza *attraverso* la valorizzazione dell'autonomia, non già a discapito o con l'insensato sacrificio di questa. È vero, ovviamente, anche l'inverso: che l'autonomia si concreta ed appaga per intero unicamente nella cornice di un'unità effettiva e non meramente nominale o di facciata, vale a dire di un'unità poggiante su una base di valori fondamentali omnicompresi (e condivisi *in modo eguale*, quale che sia il territorio in cui essi si radicano ed inverano). Non v'è, dunque, alcun rapporto di *proporzionalità inversa* tra i valori suddetti ma semmai - a voler seguitare a ragionare nella prospettiva usuale della loro (artificiale) distinzione - di proporzionalità *tout court*: l'uno potendo crescere e svilupparsi unicamente *grazie* all'altro e nella *identica* misura di questo.

Certo, ha ragione la Corte nel dire che allo Stato è riservata una "posizione peculiare" in seno all'ordinamento e che pertanto - si potrebbe precisare - le prestazioni di unità dallo stesso offerte sono qualitativamente e quantitativamente diverse da quelle provenienti da altri. Anzi, a dirla tutta, l'affermazione della Corte è di una tale, disarmante ovvietà da non richiedere altra notazione a suo commento; ma - avrebbe dovuto, a voler esser fino in fondo conseguente rispetto a se stessa, aggiungere la Corte - anche la Regione ha una posizione altrettanto "peculiare" ed è in grado di offrire a modo suo, vale a dire col fatto stesso dell'esercizio costituzionalmente rispettoso delle competenze ad essa assegnate, il suo indefettibile apporto alla costruzione ed al mantenimento dell'unità. D'altronde, per chiudere sul punto, lo stesso dettato costituzionale, così come rifatto dalla riforma, rende una significativa testimonianza del fatto che l'unità si costruisce - come suol dirsi - "dal basso", e non si cala o - peggio - impone dall'alto (art. 114).

Dalla prospettiva ora adottata, non si comprende - e costituisce un vero e proprio salto logico - la conclusione cui la Corte al termine del suo ragionamento perviene, lasciando dunque inesplorato il nesso esistente tra la suddetta "posizione" dello Stato e la legittimazione al ricorso fedele alla vecchia giurisprudenza. Una fedeltà, tuttavia, non del tutto piena ma - si potrebbe dire - solo a... *metà*. Con studiata (e misurata) ambiguità, la Consulta si tiene infatti oscillante tra vecchio e nuovo: dove il vecchio è dato dal sistema dei ricorsi *ex parte Status*, a riguardo del quale - come si è veduto - nella sostanza non cambia nulla, e il nuovo è il sistema dei ricorsi per iniziativa regionale. In fondo, è proprio questa la parte più originale e interessante - perlomeno, dal mio punto di vista, della pronuncia in esame.

La Corte, a quest'ultimo riguardo, si mantiene reticente; e si capisce perché. Ineccepibile, per l'aspetto tecnico, l'opzione ora fatta: la Corte doveva, infatti, pronunziarsi unicamente su un ricorso del Governo, non su uno della Regione; e fa bene perciò a non impegnarsi più di tanto sulla questione, la cui soluzione è rimandata al momento in cui se ne presenterà l'occasione. Insomma, dice e... *non dice* allo stesso tempo. Una sola cosa è tuttavia certa: che, poiché la

vecchia "asimmetria" è comunque ormai venuta meno, sembra lecito attendersi una maggiore disponibilità di quella fin qui manifestata a favore delle Regioni in ordine a future impugnazioni da parte di queste ultime, non aventi nel vizio d'incompetenza la loro specifica ragion d'essere.

Si fermi ancora per un momento l'attenzione sul punto. In primo luogo, è da notare come l'incompetenza, pur restando immutata per l'aspetto teorico, vale a dire per ciò che essa è concettualmente, viene a dilatarsi nelle sue pratiche applicazioni. L'estensione degli ambiti materiali ormai riconosciuti come propri delle Regioni potrebbe, in un numero crescente di occasioni, portare le Regioni stesse ad intraprendere iniziative processuali contro lo Stato; anche quest'ultimo, però, potrebbe a ragione fare appello al vizio suddetto in non pochi casi, specie laddove siano in gioco le sue competenze aventi carattere "trasversale" (un'eventualità, questa, che peraltro potrebbe, ancora più di frequente, presentarsi qualora dovesse passare così com'è il disegno di "controriforma" - come a me piace chiamarlo - approntato dal Governo, che moltiplica le competenze suddette, idonee ad esprimersi attraverso "norme generali" su molte materie). In fondo, se ci si pensa, le Regioni potrebbero a buon titolo andare davanti alla Corte *proprio* facendo leva sul vizio d'incompetenza delle leggi dello Stato, con riferimento dunque ad ambiti un tempo ad esse preclusi. La Corte, però, si spinge oggi ancora oltre; e lascia (sia pur confusamente) intendere che, forse, le Regioni potrebbero esser legittimate al ricorso anche laddove il riferimento alla competenza dovesse essere *del tutto* assente.

Si faccia caso alla differenza rispetto ad ormai risalenti affermazioni con le quali si è considerato legittimo l'intervento regionale al di fuori delle materie costituzionalmente enumerate, sempre che sia provata l'attitudine della disciplina locale alla cura di *interessi* di cui è portatrice la comunità regionale (v., part., sent. n. 829 dell'88). Un conto è, infatti, il riconoscimento della liceità della disciplina stessa - che è, dunque, in buona sostanza, pur sempre un riconoscimento di *competenza* - ed un altro conto il riconoscimento di un diritto di azione davanti alla Corte in casi in cui la competenza stessa sia del tutto assente, fuori campo insomma.

È però da chiedersi: qual è mai la ragione per la quale la Corte dovrebbe recidere il filo che lega il ricorso alla competenza? Perché, piuttosto, non restare sul terreno su cui si è coraggiosamente inoltrata in quell'ormai lontano precedente sopra richiamato, magari per svolgerne le potenzialità espressive, legandone ad ogni modo saldamente gli esiti ad un'esigenza di tutela della competenza, tuttavia intesa non in senso formale ma assiologico-sostanziale? L'inversione della tecnica di riparto delle materie sgrava finalmente oggi le Regioni dell'onere di far riferimento a materie *espressamente* indicate a giustificazione delle azioni intraprese contro lo Stato. Come dire che è sufficiente esibire la prova della sussistenza di un *interesse* della comunità regionale, toccato in modo *attuale* e *concreto* dalla disciplina statale impugnata, per legittimare il ricorso: col vantaggio - come si vede - di ambientare pur sempre nella dimensione della "competenza" (assiologicamente connotata) i ricorsi stessi (e, più in genere, i rapporti tra gli enti). In tal modo, resterebbero al di fuori della portata regionale, a conti fatti, i soli ricorsi per vizi formali delle leggi (a meno che non si dimostri che la radice della lesione della "competenza-interesse" - se così vogliamo chiamarla - stia proprio, e specificamente, nel difetto di procedura) e, forse, alcuni sporadici ed ormai marginali casi di vizi sostanziali. Su quest'ultimo piano, tuttavia, l'intreccio che ormai si dà tra le discipline (e che, per la sua parte, fa da specchio all'intreccio tra gli interessi) è tale da rendere estremamente rara l'ipotesi della totale mancanza di un qualsivoglia interesse della comunità stanziata sul territorio in rapporto a discipline normative prodotte dallo Stato. Forse, ci si può spingere ancora oltre; e dall'inversione della tecnica di riparto delle materie si può desumere la presunzione (nondimeno, soggetta a verifica) della sussistenza della "competenza-interesse" a favore dei ricorsi regionali, rovesciando dunque sul Governo resistente l'onere della dimostrazione del contrario. Non si ha ora lo spazio sufficiente per argomentare in modo meno allusivo quest'affermazione, che invero può, per taluni aspetti, apparire eccessiva o - diciamo pure - temeraria; tuttavia, consiglieri di far luogo ad un supplemento di riflessione che l'abbia ad oggetto, prima di rigettarla per partito preso.

Come si vede, basterebbe che la Corte sviluppasse ulteriormente il principio sommariamente enunciato nella sua pronuncia dell'88, sopra richiamata, aggiornandolo alla luce del nuovo quadro costituzionale, per avere sotto gli occhi un orizzonte assai esteso, un tempo sottratto alla vista proprio per la mancanza di una base adeguata (il nuovo titolo V) dalla quale muovere per la sua esplorazione. Nulla, tuttavia, ci è oggi dato di sapere circa il nuovo significato che la Corte potrà assegnare al superamento (seppur non totale...) dell'antica "asimmetria". L'ambiguità del punto di diritto consegnatoci dalla Consulta sta infatti, a mia opinione, proprio nel fatto che quest'ultima si ferma a mezza via: ha ormai abbandonato l'antica sponda (dello squilibrio di posizioni, a suo dire, un tempo costituzionalmente "razionalizzato") ma non è ancora approdata (ed anzi dichiara di non poterlo fare) alla sponda opposta, della *piena ed incondizionata* "simmetria".

Si dirà che la soluzione di mezzo è proprio quella giusta, conformemente alla peculiare conformazione dei ruoli e dei

rapporti Stato-Regioni delineata nella riforma. E sia. Tuttavia, inquieta non poco la circostanza per cui, anziché far opera di chiarezza all'interno di un quadro costituzionale che ne avrebbe un disperato bisogno, esibendo non poche timidezze espressive ed anche qualche problematica concordanza interna, la giurisprudenza accresca ad arte la confusione esistente, a mezzo di sibilline ed ondivaghe affermazioni, promettenti per le Regioni ma prive di immediate e tangibili concessioni.

Un timore, ad ogni buon conto, sento di dover manifestare, alla luce di talune (invero, sconcertanti) esperienze del contenzioso Stato-Regioni, maturate al tempo dell'originario quadro costituzionale: che non vorrei avesse qui a ripetersi l'edificazione di un sistema di ricorsi talmente al proprio interno complicato da non dar modo alla Corte di uscirne in modo lineare, dopo aver la stessa frapposto ostacoli e condizioni alla presentazione dei ricorsi (di cui, ad ogni modo, non si ha traccia nella sentenza qui annotata ma che potrebbero aversi lungo la via). Mi torna in mente - non so bene perché - la giurisprudenza sui rinvii plurimi delle leggi regionali, con la quale la Corte ha - come si sa - finito con l'avvolgersi in se stessa ad un punto tale da non potersi più liberare dai nodi dalla stessa intrecciati; ed è stato solo il provvidenziale intervento del legislatore di riforma a dare un colpo secco di accetta sui nodi stessi, tagliandoli ma non, appunto, sciogliendoli. Non vorrei che un domani dovessimo a gran voce reclamare l'ennesima riforma dell'art. 127 (o, forse meglio, la sua integrazione-specificazione) fatta al solo scopo di porre riparo a taluni guasti nel frattempo causati dalla Corte, che per la loro parte spingono ad una vera e propria *escalation* di ricorsi, incoraggiati o, come che sia, alimentati da un giurisprudenza col tempo divenuta sempre più artificiosa ed autoreferenziale.

3. ... *controproducente, in relazione alle linee di strategia processuale consigliabili al fine di arginare efficacemente la crescita vistosa del contenzioso*

E vengo così all'ultimo punto, al quale vorrei riservare solo una rapidissima notazione finale, relativamente agli effetti derivabili dall'indirizzo giurisprudenziale ora intrapreso sulle future esperienze processuali.

Quale che sia il senso complessivo posseduto dal ragionamento fatto dalla Corte, di sicuro esso si apre - come si è venuti dicendo - ad una più intensa ed animata stagione di ricorsi anche da parte delle Regioni. Non è - a me pare - la sola indicazione in tal senso data dalla più recente giurisprudenza sul nuovo titolo V (un non troppo velato incoraggiamento alla moltiplicazione dei ricorsi - come ho già avuto modo di dire ne *La Corte e il drafting processuale*, in questo *forum* - è venuto dalla sent. n. 201 di quest'anno). È, tuttavia, da chiedersi quale sia la ragione per cui la Corte (non dico che agevoli ma certamente) non ostacoli la formazione di un contenzioso Stato-Regioni ormai fattosi davvero ingente e preoccupante. Si dirà che, nel caso *de quo*, la via percorsa era pressoché obbligata, una volta partiti da certe premesse (nondimeno, come si è tentato di mostrare, dotate di basi non adeguatamente solide): com'altro avrebbe potuto la Corte giustificare la perdurante legittimazione del Governo a ricorrere anche al di fuori dell'incompetenza, senza allo stesso tempo portare più in alto (sia pure, però, non allo stesso livello...) la posizione delle Regioni?

L'argomento, tuttavia, prova troppo; e, in ogni caso, non toglie che l'effetto praticamente prodotto sia proprio nel senso di spianare la via a crescenti "conflitti legislativi". Naturalmente, è ancora troppo presto per stabilire quali implicazioni di ordine istituzionale potranno aversene, così come per affacciare soluzioni sufficientemente attendibili in ordine ai problemi su questo piano emergenti, delle quali solo il tempo potrà dare conferma ovvero smentita (ad es., in che misura l'allargamento del canale di accesso diretto sgraverà sul nascere l'accumulo del contenzioso in via incidentale? E come peserà l'accresciuto tasso di astrattezza dei giudizi sui complessivi orientamenti della futura giurisprudenza?). È, nondimeno, da mettere in conto - come già facevo notare nel mio commento su questo *forum*, da ultimo richiamato - che possano col tempo essere messe in atto forme sempre più selettive dei casi, che però, per sofisticate (e ardite...) che siano, portano inevitabilmente ad un pericoloso innalzamento del livello di "politicalità" dei giudizi, da cui peraltro - com'è assai noto - possono, per la loro parte, trarre alimento antiche e recenti tendenze e proposte volte a porre, in un modo o nell'altro, un argine all'attività della Corte, a conti fatti concorrendo a sgretolare le basi sulle quali quest'ultima ha fatto poggiare (e quotidianamente rinnova) la propria legittimazione. Quand'anche il timore ora manifestato dovesse considerarsi eccessivo (e, specie di questi tempi, non credo proprio che lo sia...), la funzionalità dei meccanismi della giustizia costituzionale è messa a sempre più dura prova, senza che sia affatto agevole trovare il modo per tenerne alto ed apprezzabile - come, per unanime riconoscimento, è fin qui stato - il livello.

Forse, un supplemento di riflessione da parte della stessa Corte sul punto non sarebbe inopportuno, prima di lasciarsi andare ad avventure processuali che si sa come cominciano e non si sa come poi vanno a finire.

