

L'autonomia statutaria al banco della Consulta

di Antonio Ruggeri

(nota a Corte cost. n. 2 del 2004)

(in corso di pubblicazione in "Le istituzioni del federalismo", 2004)

1. L'opzione, seppur non in tutto linearmente svolta, per un'accezione metodico-teorica "sostanziale" della nozione di elezione diretta

Particolarmente attesa e fatta oggetto di varie, discordi valutazioni, la decisione che qui rapidamente si annota desta interesse sotto molteplici aspetti, a partire da quello, diffusamente rilevato con una certa, non nascosta preoccupazione, secondo cui la stessa promette di porsi quale "capofila" di eventuali, future pronunzie sui nuovi statuti, portatrici di una riduttiva accezione dell'autonomia agli stessi costituzionalmente riconosciuta.

Non mi intratterrò, se non di sfuggita, sulla questione cruciale affrontata dalla Corte, sulla quale si è pressoché esclusivamente appuntata l'attenzione dei primi commenti (e, particolarmente, di quelli di S. Grassi, nel suo *Editoriale a Federalismi.it*, 2/2004, N. Vizioli e M. Olivetti, entrambi in *forum di Quad. cost.*), relativamente alla legittimità della farraginoso soluzione escogitata dalla delibera statutaria impugnata in ordine alla elezione del Presidente, al fine di sottrarsi alla morsa soffocante del principio *simul stabunt simul cadent*.

Al di là delle dispute su singoli punti del ragionamento svolto dalla Corte, la loro pertinenza ed idoneità a comporsi in una linea correttamente tracciata e conducente allo scopo, di sicuro è che qui si esibisce una secca opzione per un'accezione sostanziale della elezione diretta, enunciata con molta chiarezza e fermezza nell'*incipit* del ragionamento stesso, col richiamo in esso fatto al precedente di cui alla sent. n. 304 del 2002, laddove il meccanismo introdotto per la fase transitoria dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 è espressamente considerato come relativo ad un'elezione "assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto".

Innegabile è, dunque, la vicinanza della posizione oggi assunta a quella consigliata da un'attenta dottrina (spec. G. Guzzetta, in *forum di Quad. cost.*), per quanto vigorosamente contrastata da quanti (come M. Volpi, pure *ivi*, ed E. Balboni, in *Le ist. del fed.*, 5/2003) hanno invece propugnato una nozione giuridico-formale di elezione, rilevando l'inidoneità della designazione popolare da se sola a determinare l'accesso all'ufficio. Un contrasto di vedute, questo, che a mia opinione (v., volendo, quanto se ne dice in un paio di miei interventi, in *Federalismi.it*, nn. 9 e 13 del 2003), riflette, prima ancora che diversi orientamenti teorici, ascendenze metodiche assai distanti tra di loro, tali da rendere, a conti fatti, assai problematico (o, diciamo pure, viziato in partenza) il confronto dei punti di vista degli autori che se ne fanno portatori. È tuttavia da riconoscere che, in più passaggi del suo articolato ragionamento, la Corte non riesce a preservarne fino in fondo la linearità interna, quale invece, con rigorosa consequenzialità, presente in alcune rappresentazioni dottrinali (e, segnatamente, in quella di G. Guzzetta). La stessa categorica preclusione per la soluzione del *ticket*, indipendentemente ora dal modo confuso con cui è stata fatta propria dallo statuto calabrese, meriterebbe forse di essere ridiscussa, una volta che si convenga sulla possibilità di far luogo ad altre soluzioni, comunque idonee, per un verso, a mettere il Presidente al riparo del rischio di una menomazione dei propri poteri d'indirizzo (preoccupazione, questa, particolarmente avvertita dalla Corte) e, per un altro verso, di far comunque salvo il principio *simul stabunt simul cadent*. Una cosa è, infatti, la inderogabilità di quest'ultimo, in uno scenario segnato dall'elezione (sostanzialmente) diretta, un'altra la liceità della elezione diretta del solo Presidente (critico su quest'ultimo passaggio della decisione *de qua* M. Volpi, in un commento in corso di stampa su *Le ist. del fed.*).

Ad ogni buon conto, non mi preme ora tornare su cose altrove dette; piuttosto vorrei soffermarmi, con la rapidità imposta ad un commento "a prima lettura" della decisione *de qua*, su alcuni punti fin qui non altrettanto approfonditi di quello della forma di governo.

2. Questioni di procedura "conseguenti" all'adozione del sistema preventivo di controllo sugli statuti: la nemesi dei "rinvii plurimi" colpirà, sia pure sotto mutata veste, anche i nuovi statuti?

Il primo e più impellente problema che si porrà in Calabria (e che, ovviamente, potrebbe riproporsi in seguito) è di procedura. Il carattere preventivo del controllo mi pare che porti con sé naturalmente l'obbligo per il Consiglio regionale, che si accinga a riscrivere le disposizioni caducate dalla Corte, di ridiscutere (e riapprovare) l'intero testo, se non altro per le evidenti implicazioni che le une e le altre soluzioni organizzative reciprocamente presentano. Astrattamente non vietata, dunque, secondo quanto la stessa giurisprudenza ha già riconosciuto, la disciplina della materia statutaria *in progress*. Mi lascia, tuttavia, perplesso l'idea che da ciò possa pianamente desumersi la facoltà per il Presidente della Regione Calabria di far luogo alla promulgazione (e pubblicazione) "parziale" dello statuto nelle sole parti già *ab origine* non attaccate dal Governo, rimandandosi ad un momento successivo la confezione delle parti restanti (su ciò, part., N. Vizioli). Tanto più se questa decisione dovesse assumerla da solo, facendo cioè a meno (o ritenendo di poter fare a meno) della direttiva al riguardo data dal Consiglio. Un conto è, infatti, che quest'ultimo si fosse sin dall'inizio determinato per l'approvazione di una "legge statutaria" *parziale*, ad oggetto circoscritto, ed un altro conto è l'opposto indirizzo manifestato col fatto stesso di far luogo ad una regolazione "organica" della materia statutaria, come appunto si è avuto nella circostanza che ha portato la Corte a pronunciarsi sul testo predisposto dalla Calabria. La Regione, dunque, si trova, a mio modo di vedere, da se medesima obbligata a dover proseguire lungo il percorso inizialmente intrapreso. Potrebbe cambiare tragitto, decidendo di rimandare ad un tempo migliore lo scioglimento del nodo relativo alla definizione della forma di governo, solo "confermando" con una nuova (ma sostanzialmente non... *innovativa*) delibera legislativa le disposizioni statutarie già passate indenni al vaglio del Governo, sforbiciando dal testo che le contiene quelle attaccate davanti alla Corte. Una "conferma" - come si è venuti dicendo - che, per le ragioni sopra indicate, va ad ogni modo data anche per l'opposta evenienza che si passi a riscrivere lo statuto negli enunciati caducati dalla Corte.

D'altro canto, il rischio di possibili contraddizioni o, come che sia, di un certo sfilacciamento interno alla trama statutaria è di tutta evidenza e non lascia, pertanto, spazio per soluzioni diverse, in particolare per quella che vuole prese in considerazione le sole disposizioni originariamente impugnate. Quand'anche, poi, in sede di riapprovazione dell'atto, il Consiglio non dovesse toccare gli enunciati fatti passare dal Governo, ugualmente questi potrebbero, la seconda volta, costituire oggetto di ricorso, proprio per quelle ragioni di coerenza interna di cui si è appena detto. E ciò, però, alla sola condizione che il Governo stesso dimostri la *novità* di significato delle... *vecchie* disposizioni, per il modo con cui esse fanno "sistema" con le *nuove* (autenticamente *nuove*, a pena della violazione del giudicato costituzionale).

Come si vede, le antiche, avviliti dispute, avutesi al tempo del vigore dell'originario quadro costituzionale, sulla "novità" delle leggi riapprovate dietro rinvio potrebbero pari pari tornare a presentarsi con riguardo agli statuti, una volta stabilito (a partire dalla già richiamata sent. n. 304 del 2002) che il controllo si effettua dopo la prima pubblicazione.

Un punto sembra, dunque, esser sfuggito a molti commentatori o, come che sia, non adeguatamente valutato: che, a stare alla diversa proposta ricostruttiva del meccanismo di controllo (a favore della quale mi sono dichiarato altrove), che lo vede cioè attivato dopo la seconda pubblicazione, l'antico "balletto" sulle leggi regionali, costrette ad andare avanti ed indietro tra le assemblee regionali e Palazzo Chigi, sarebbe stato risparmiato agli statuti, dal momento che sulle disposizioni ormai entrate in vigore e non attaccate dal Governo, non potrebbe comunque più esperirsi il controllo. Francamente, non mi pare una differenza da poco.

Qualcuno potrebbe dire che questo, anziché un vantaggio, sia piuttosto un inconveniente, dovendosi comunque preservare l'armonia interna al quadro statutario, maggiormente garantita appunto dal controllo preventivo. Ad un siffatto argomentare, tuttavia, può essere opposto un duplice ordine di ragioni.

Per un verso, non è infatti vero che l'armonia stessa rimarrebbe sguarnita di ogni possibile difesa: a prescindere dalla verifica che la Regione è, nel suo stesso interesse, *obbligata* al riguardo a fare (sottolineo il carattere del vincolo, giuridico e politico ad un tempo), nulla esclude che il Governo, in sede di valutazione delle *nuove* disposizioni immesse nel corpo del *vecchio* statuto, rilevi la loro dubbia ragionevolezza sul piano sistematico. Ciò che può fare oggi ma che avrebbe potuto fare un domani, anche per il caso che il controllo fosse stato posteriore alla seconda pubblicazione. Allo stesso modo, naturalmente, la Regione potrebbe *motu proprio* modificare il testo originario, anche nelle parti non prese di mira dal Governo, in conseguenza delle innovazioni adottate a seguito del verdetto della Corte, ovviamente con ciò rendendolo soggetto - come si è rammentato - ad un nuovo controllo.

Per un altro (e decisivo) verso, poi, l'autonomia è (o, dovremmo ormai dire, *sarebbe stata*), evidentemente, meno esposta in un contesto caratterizzato dal controllo successivo, proprio per la preclusione da esso derivante per l'eventuale impugnazione di parti una prima volta sfuggite alla censura governativa ed ormai entrate in vigore. Ad ogni modo, tant'è... Ormai, la Corte ha optato per il controllo preventivo e non rimane, dunque, che prendere atto delle

possibili conseguenze dallo stesso discendenti. Si è chiuso il capitolo travagliato della storia dei rinvii plurimi sulle "comuni" leggi regionali; prepariamoci, dunque, al suo *revival* con riguardo alle "leggi statutarie".

3. *Questioni di ordine processuale e sostanziale: il rilievo assunto da norme senza disposizione al fine del giudizio, alcune aporie di costruzione presenti nel ragionamento della Corte (specie in merito al c.d. "principio del parlamentarismo"), la comprensibile ritrosia dalla stessa manifestata a caducare norme costituzionali, tanto più nella presente congiuntura di avvio del processo di implementazione della riforma*

In disparte le questioni di ordine procedimentale e venendo specificamente ai profili processuali e sostanziali maggiormente messi in evidenza dalla pronuncia qui annotata, merita di esser in primo luogo segnalata la conferma dell'attitudine di *norme senza disposizione* (per riprender un'espressione cara a V. Crisafulli) a porsi a parametro dei giudizi di costituzionalità.

La Corte sul punto non s'intrattiene più di tanto, dando così ad intendere che il principio della separazione dei poteri e il c.d. "principio del parlamentarismo" possano legittimamente essere evocati in campo (stranamente, però, si sofferma unicamente sul secondo, senza indugiare sul primo). Ed è di particolare interesse, specie nella presente congiuntura segnata da discusse (e discutibili) proposte di riforma costituzionale, che la Corte abbia, correttamente (e sia pure di striscio), dichiarato rivedibili con le procedure dell'art. 138 le disposizioni sulla forma di governo (entro quali limiti, poi, è un altro discorso, che non occorre qui fare e che giustamente perciò non s'è fatto, che tuttavia, prima o poi, converrà riprendere come si deve, anche in ragione del fitto legame che tiene unita la trama dei rapporti di vertice con quelli tra quest'ultimo e la comunità governata).

Insomma, più che interessare la ristretta dimensione dell'organizzazione regionale, il punto ora riguardato è di cruciale rilievo nella sua proiezione in ambito statale. Non è certo il caso di dire - come pure in passato, ad altro riguardo, s'è detto - che la Corte ha, con la decisione in commento, inteso spianare la via alla "maxiriforma" della Costituzione e, segnatamente, della forma di governo (in senso presidenziale o "parapresidenziale"): sarebbe una sottolineatura evidentemente forzata del discorso dalla Corte oggi succintamente svolto; eppure, non è di secondario interesse il riferimento fatto al carattere astrattamente "disponibile" del principio suddetto.

In disparte, poi, da ogni considerazione che voglia farsi in merito all'affermazione della Corte secondo cui nei sistemi istituzionali connotati dall'elezione diretta del vertice dell'esecutivo "non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario" (anche su ciò, fortemente critico M. Volpi, nel commento alla decisione *de qua* dietro già richiamato), per un verso nulla esclude che il rapporto stesso possa essere, sia pure sotto mutata veste, recuperato dagli statuti, in esercizio dell'autonomia di cui al riguardo dispongono, e, per un altro verso, la stessa Carta novellata mostra di non averlo voluto mettere decisamente da canto, col fatto stesso di dotare il Consiglio del potere di sfiduciare il Presidente *come che sia eletto*. Semmai si discute se sia maggiormente confacente rispetto al "modello" proposto dalla Carta la previsione altresì di un voto di fiducia iniziale, che - per l'idea che sono al riguardo venuto facendomi - sarebbe anzi consigliabile che si avesse (appunto, per iniziativa degli statuti), quale ulteriore forma di garanzia della coerenza dell'attività d'indirizzo e di stabilità degli organi che ne sono artefici; tanto più se si considera che la fiducia direttamente data dal corpo elettorale può, conformemente alla natura di quest'ultimo ed al modo con cui la prima è concessa, investire unicamente la persona del *Premier* e la formula politica che egli incarna, non certo pure il programma, che solo nella sede assembleare può essere adeguatamente vagliato.

Una volta di più, insomma, occorre rifuggire da conclusioni troppo affrettate e schematiche, contrapponendo ad un modello parlamentare "puro" un modello presidenziale altrettanto "puro" ed obbligando pertanto il legislatore statuario ad una scelta secca per l'uno o per l'altro. La stessa Carta, d'altronde, si mostra disponibile a possibili mescolamenti, col fatto stesso di innestare sul tronco di un sistema istituzionale imperniato sull'elezione diretta elementi marcati del vecchio impianto fondato sulla fiducia. Dichiarata è, insomma, come da molti s'è fatto notare, l'apertura a favore di soluzioni organizzative plurime, anche assai distanti l'una dall'altra, nonché - perché no? - distanti dai modelli fin qui conosciuti, fatta ad ogni modo salva la loro necessaria "armonia" con la Costituzione: un'armonia - tiene a precisare anche nella odierna circostanza la Corte - intensamente (forse, troppo...) avvertita, essendosi nuovamente fatto richiamo alla sibillina ed oggettivamente fuorviante affermazione della sent. n. 304 del 2002, che la vuole altresì estesa allo "spirito" della Costituzione.

Per l'aspetto processuale, ineccepibile appare, poi, la giustificazione offerta all'"incauta" (M. Olivetti) richiesta regionale volta a far sì che la Corte sollevasse davanti a se stessa questione di costituzionalità dell'art. 126, III c. Giustamente, si fa nella sentenza notare non essere rilevante la circostanza per cui il riferimento è stato fatto *omisso medio* al dettato

della Carta, anziché all'art. 4 della legge costituzionale che lo ha modificato. Al di là delle motivazioni con cui l'istanza è nel merito seccamente respinta, come si è sopra fatto notare non in tutto ineccepibili, comprensibile è la ritrosia manifestata dalla Corte a caducare norme della Costituzione novellata: non già per una naturale (ma, appunto, inesistente) inidoneità delle stesse a commutarsi da *parametro* in *oggetto* di questioni di costituzionalità (da tempo, come si sa, questa evenienza è stata riconosciuta come possibile), quanto nella considerazione degli effetti imprevedibili che a cascata potrebbero aversi da una siffatta opzione, una volta aperta una breccia nel "sistema" costituzionale rifatto. Specie nella presente congiuntura, in cui il processo di implementazione della riforma del titolo V ha appena iniziato a mettersi in moto (con non poco affanno, improvvisazione, problematica concordanza interna degli interventi), uno *stop* venuto dalla stessa Corte e determinato da un attacco alle fondamenta normative del processo stesso potrebbe essere esiziale per i suoi futuri sviluppi. Ciò che, naturalmente, non esclude che possa un domani darsi un caso di accoglimento di istanze simili a quella, nella circostanza *de qua*, presentata dalla Regione resistente, per quanto remoto esso possa invero apparire, se non altro per la strutturale vaghezza degli enunciati costituzionali (di quelli originari come pure degli altri introdotti dalla riforma), che allontana il rischio dell'incisione di principi fondamentali dell'ordinamento e, piuttosto, agevola gli sforzi fatti per riconciliare le vecchie con le nuove formule attingendo alle cospicue risorse di cui si dispone in sede interpretativa.

4. *La problematica determinazione dei confini tra statuti e leggi relativamente alla materia elettorale e il mancato, incomprensibile accoglimento dell'idea della separazione in concreto tra le competenze, in applicazione del principio di continuità delle discipline normative*

Forse, il punto maggiormente delicato, in relazione al quale il ragionamento svolto dalla Corte si mostra non poco vacillante, è quello in cui si produce lo sforzo di argomentare la separazione tra statuto e leggi nella materia elettorale. Che si tratti di un "complesso riparto" - come dice la stessa Corte - è fuor di dubbio: la stessa dottrina più accorta ha, come si sa, tentato in vario modo di conciliare la simultanea assegnazione di "frammenti" della materia *de qua* alle fonti suddette ovvero di determinare, sia pure approssimativamente, dove passa la linea divisoria delle competenze di cui esse sono espressione, pur nella consapevolezza delle evidenti implicazioni sussistenti tra la disciplina del sistema elettorale e la più generale disciplina della forma di governo, la prima in realtà costituendo, per universale riconoscimento, parte integrante della seconda.

Ora, di tutto ciò la Corte si mostra consapevole e non trascura di darne atto; ritiene, tuttavia, di poter sciogliere il nodo relativo alla definizione delle sfere di competenza movendo dall'assunto che i disposti degli artt. 122 e 123 si pongono sullo stesso piano della scala gerarchica (la qual cosa è ovvia, trattandosi di formule appartenenti allo stesso documento e, in tesi, inespressive di valori fondamentali). Forse, più piano avrebbe potuto essere l'incedere del discorso qualora si fosse fatto ricorso allo schema delle *rottture della Costituzione*, assegnandosi dunque la prevalenza alla disciplina di specie rispetto a quella di genere (nel presupposto, appunto, che l'una sia, concettualmente, parte integrante dell'altra). D'altronde, anche nel vecchio contesto costituzionale dall'area dell'"organizzazione interna della Regione", materia di generale spettanza dello statuto, alcuni "spicchi" (o settori) erano ritagliati e fatti oggetto di riserve di legge statale. Solo che il rischio che, per tale via, la linearità del quadro statutario potesse ieri (e possa oggi) essere spezzata da determinazioni legislative con esso contrastanti (o, come che sia, non pienamente compatibili) è innegabile; proprio per ciò, mi è parso opportuno altrove di proporre (e vedo che questa indicazione è ora stata fatta propria anche da E. Balboni) di far luogo ad un modello - come dire? - "minimale" di legge-quadro in materia elettorale, tale da consentire alla stessa di "conformarsi" a soluzioni statutarie di ordine istituzionale le più varie, così come, di rovescio, a queste ultime di potersi armonicamente saldare con quella. D'altro canto, a dirla tutta, avendo il legislatore di revisione fatto luogo a quel "complesso riparto" di cui si diceva, l'unico modo per parare sul nascere il rischio di conflitti comunque pregiudizievoli per l'autonomia è che ciascuna delle fonti in campo produca tutto lo sforzo di cui è capace al fine di avvicinarsi all'altra. È però chiaro che, volendo misurare il tratto di strada - se così può dirsi - che ciascun atto è chiamato a fare per accostarsi all'altro, è chiaro che la più grande distanza ha da esser colmata proprio da quelli (la legge statale, in primo luogo, e quindi le leggi regionali) che sono stati *eccezionalmente* abilitati a mettere piede nel campo dell'organizzazione, *tendenzialmente* (o *ordinariamente*) rimesso alla coltivazione della fonte statutaria. A richiederlo è, come sempre, il valore di autonomia, nel suo fare "sistema" coi valori costituzionali restanti.

In ogni caso, quel che si fatica non poco a comprendere è perché mai la Corte non abbia pensato di poter far qui pure applicazione del *principio di continuità* nelle discipline, cui ha invece - come si sa - fatto usualmente ricorso sul piano della dinamica delle leggi nel tempo (non si dimentichi, d'altronde, che lo statuto è pur sempre una "legge", ancorché dotata di una sua complessiva, peculiare caratterizzazione).

Anche infatti ad accedere all'idea che lo statuto vada oltre la competenza sua propria, il "vizio" potrebbe comunque

rendersi palese solo *in concreto*, solo dopo cioè che il legislatore statale, prima, ed a seguire il legislatore regionale facciano uso della competenza loro assegnata. Né varrebbe opporre che, in tale momento, sarebbe ormai troppo tardi per attaccare la fonte viziata. Il rimedio, infatti, non farebbe comunque difetto: quello stesso che ordinariamente si ha con riguardo alle applicazioni del principio di continuità sopra richiamato, assistendosi alla sostituzione della disciplina prodotta dalle fonti competenti (e sopravvenienti) in vece di quella statutaria "sussidiariamente", *medio tempore*, applicata.

Non si trascuri, poi, la circostanza secondo cui la disciplina legislativa potrebbe comunque rivelarsi compatibile con quella statutaria: vuoi per il fatto che l'una esibisce alcune lacune che sono invece colmate dall'altra e vuoi pure per il caso che, pur disciplinando i medesimi oggetti, si mostrino ad ogni buon conto idonee a saldarsi l'una all'altra, ponendosi in armonica successione logico-sistematica. Piuttosto, è da riconoscere che la maggiore rigidità della fonte statutaria può far da ostacolo al libero avvicendamento delle normative nel tempo, specie con riguardo alla eventualità che, sopraggiunta la normativa statale di quadro, la Regione, prima di darvi sviluppo con proprie leggi, decida di porre mano alla riformulazione di alcuni disposti statutari. Pure questo inconveniente non fa da ostacolo - come si è venuti dicendo - all'applicazione delle fonti competenti ormai divenute padrone del campo.

5. *La diversa soluzione adottata per ciò che attiene alla disciplina della materia tributaria, la "smaterializzazione" delle materie e il rischio che essa possa commutarsi in una vera e propria, irreparabile "decostituzionalizzazione" della Costituzione*

Ancora una notazione con riguardo all'area materiale della disciplina statutaria ed al modo della sua regolazione, dove ugualmente il ragionamento svolto dalla Corte potrebbe essere in seguito ripreso e portato ad imprevedibili applicazioni.

Chiamata a pronunciarsi sulla sospetta incompetenza della disciplina statutaria, relativamente ad alcune sommarie indicazioni date in materia tributaria, la Corte stavolta abbandona la linea di rigore tracciata nella materia elettorale, ammettendo la liceità di norme statutarie *extra moenia* (significativi i richiami alle sentt. nn. 921 e 829 del 1988, spec. di questa seconda) ed avvalorando il suo argomentare col riferimento alla usuale distinzione dei contenuti statutari in *necessari ed ulteriori* (o *eventuali*), dei quali ultimi "semmai è opinabile la misura dell'efficacia giuridica".

Ora, non è di secondario interesse questa conferma della liceità dei contenuti ulteriori, sulla cui opportunità una sensibile dottrina (R. Tosi, in *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura mia e di G. Silvestri, Milano 2001) ha, non molto tempo addietro, manifestato serie riserve, per quanto qui non fosse in questione la riproposizione di norme programmatiche anche da parte dei nuovi statuti bensì l'escursione da questi ultimi fatta in uno specifico campo materiale, quello dei tributi, coperto da riserve di legge statale. E, tuttavia, a prescindere dal fatto che non si comprende perché mai, dopo il discorso fatto in tema di disciplina della materia elettorale, si sia disinvoltamente ommesso di far riferimento alle riserve stabilite nell'art. 119, significativa è l'ammissione che i riparti su basi materiali vanno tenuti, sì, in conto ma solo fino ad un certo punto e che, pertanto, la tesi che ad essi rigidamente fa appello, "nella sua pretertorietà, non può essere condivisa".

Certo, desumere dal circoscritto ed appena accennato riferimento alla potestà tributaria contenuto in un disposto statutario, peraltro - fa notare la Corte - largamente ripetitivo di enunciati costituzionali, la conseguenza che non solo lo statuto possa andare oltre l'*hortus conclusus* ad esso assegnato ma che quest'apertura valga per le leggi in genere sarebbe, una volta di più, una palese forzatura. E, tuttavia, volendo dare un respiro più ampio al pensiero della Corte, si ha la sensazione che si voglia far proseguire l'opera di "smaterializzazione" delle materie, per riprendere una efficace indicazione di R. Bin (in *Scritti Paladin*, in corso di stampa): quell'opera che ha ora avuto, come si sa, un forte impulso da Corte cost. n. 303 del 2003, con cui s'è data una vigorosa spallata al riparto per materie, relativizzato in conseguenza dell'attivazione della sussidiarietà, grazie alla quale la redistribuzione dei poteri sul piano dell'amministrazione può portarsi dietro "a rimorchio" - come a me piace dire (v. il mio commento alla sentenza *de qua*, in *forum di Quad. cost.*) - una "parallela" redistribuzione sul piano della legislazione (e della normazione in genere).

Il *punctum crucis* della questione ora discussa (che poi, se ci si pensa, è un vero e proprio punto cruciale della teoria costituzionale) sta tuttavia nel fatto che, oltre una certa soglia, la naturale "fluidità" dei riparti costituzionali delle competenze si converte, sia pure talora inavvertitamente (ma, proprio per ciò, ancora più pericolosamente), in un'irreparabile "decostituzionalizzazione" della Costituzione, vale a dire nell'abbandono da parte di quest'ultima del campo suo proprio, non più coperto da *regole* (o da norme in genere, sia pure sotto forma di principi) costituzionali ma interamente occupato da *regolarità* aventi unicamente nel sistema politico (e, dunque, a conti fatti, in rapporti di forza) la

propria radice, l'orientamento, il fine.

Il vero è che è terribilmente complesso, problematico, conseguire e mantenere l'equilibrio tra il *diritto costituzionale* e il *diritto politico*: assecondare il moto degli interessi, che si pongono quale il naturale riferimento al momento della ridefinizione in concreto, secondo ragionevolezza, delle competenze, e, allo stesso tempo, tener fermo il quadro costituzionale che, segnatamente sul piano della legislazione, vuole edificati i rapporti tra gli enti sulla base, per fragile e poco consistente che sia, delle materie. E, tuttavia, si convenga come altro sia la mobilità dei confini dei campi materiali, conseguente alla rigenerazione semantica cui gli enunciati vanno senza sosta soggetti, ed altro ancora il totale abbandono del riferimento ai confini stessi, per il caso che le esigenze della politica dovessero sopraffare l'indisponibile bisogno di ordine costituzionale.

6. *Verso nuovi scenari in ordine al riparto regionale delle fonti (e, segnatamente, al rilievo che possono in esso assumere i regolamenti "delegati" dallo Stato)?*

Un'ultima notazione in tema di fonti, unicamente allo scopo di segnalare l'ambiguo (ed aperto ad imprevedibili sviluppi) ragionamento fatto dalla Corte per ciò che attiene alla disciplina ed al regime in genere dei regolamenti.

La Corte non ha motivo di discostarsi dall'indicazione, ancora non molto tempo addietro, data in merito alla piena disponibilità da parte degli statuti della competenza a ripartire la potestà regolamentare in ambito regionale. In particolare, prende partito a favore della tesi, nella quale da tempo mi riconosco, volta a trattenere al Consiglio la potestà di adottare i regolamenti "delegati" dallo Stato a norma del VI c. dell'art. 117: un'attribuzione, questa, "che appare tutt'altro che irragionevole, in considerazione della *probabile* maggiore rilevanza di questa *ipotetica* normazione secondaria".

Si faccia caso alla estrema cautela dell'argomentazione, rappresentata dai termini che ho volutamente evidenziato e che - azzardo ora un'ipotesi interpretativa, con riferimento a possibili, futuri sviluppi della giurisprudenza - a me sembrano significare essenzialmente due cose. Col primo, si dà verosimilmente ad intendere che i regolamenti in discorso abbiano maggior peso degli altri non solo in quanto relativi a materie di esclusiva spettanza dello Stato ma anche siccome verosimilmente abilitati ad andare al di là della soglia della mera esecuzione e, forse, pure attuazione-integrazione delle leggi statali; col secondo, poi, proprio in conseguenza della forza normativa espressa dalle fonti in parola, si prefigura un possibile (o doveroso?) ripensamento della tesi tradizionale che vuole assegnato un "posto" di secondo grado ai regolamenti, non manifestandosi dunque più chiusura al riconoscimento del loro "valore di legge".

L'una cosa chiaramente tira l'altra; eppure, com'è assai noto, non è stato sin qui affatto così, essendosi la Corte mostrata indisponibile a riconoscere il valore legislativo dei regolamenti delegati.

Certo, se l'ipotesi ora affacciata dovesse avere in seguito ulteriori e più probanti testimonianze, molte cose sarebbero da ridiscutere. E così, fino a che punto - è da chiedersi - possono ammettersi regolamenti delegati relativamente a materie, quelle di cui al II c. dell'art. 117, cui in tesi afferiscono interessi nazionali indisponibili? E, ancora, per tutte le materie o, come a me pare, solo per alcune? Di quali speciali cautele e garanzie va circondato l'esercizio della potestà regolamentare in parola, proprio a motivo della natura degli interessi da essa riguardati? E, infine, come regolarsi per il caso, probabilmente non infrequente, che uno stesso atto contenga, ad un tempo, norme astrattamente appartenenti a "tipi" diversi, siccome volto, per una parte, a dare attuazione-integrazione alle leggi statali ed a porre, per un'altra, norme in deroga alle leggi stesse? Si seguirà, come forse inevitabile per un fatto elementare di certezza del diritto, a far capo all'atto *ut sic*, cioè alla sua forma, ovvero si adotterà un criterio sostanziale di qualificazione, idoneo a superare l'incrostazione della forma stessa ed a penetrare nella sostanza da essa racchiusa? E, se dovesse preferirsi la prima soluzione, si considereranno i regolamenti in parola, per il solo fatto di essere "delegati" dallo Stato, come fonti di primo grado, indipendentemente dai caratteri sostanziali presentati, oppure si terrà conto, almeno in qualche caso, anche di questi? (La differenza tra le due ipotesi che ora si fanno è che, per la prima, i regolamenti dovrebbero aver comunque riconosciuto il "valore di legge"; per la seconda, dovrebbe guardarsi anche alla loro intitolazione, nonché - e specialmente - all'effettiva rispondenza ad essa dei contenuti esibiti, in quanto volti a dare "attuazione-integrazione" ovvero a disporre in "deroga" rispetto a norme di legge).

Come si vede, un groviglio di questioni di enorme complessità, la cui soluzione, in un senso o nell'altro, è gravida di implicazioni a largo raggio, anche (e soprattutto) per ciò che attiene ai rapporti delle fonti in ambito regionale, che ovviamente non possono in questa sede essere con la dovuta estensione discusse. Sta di fatto che la Corte non era certo tenuta, nella odierna circostanza, a farsi carico dei problemi ai quali si è brevemente accennato, che nondimeno

potrebbero di qui a non molto presentarsi senza che per la loro adeguata impostazione la decisione qui annotata offra solide basi e sicure indicazioni su come trattarli.

Al di là di una serie di passaggi infelici, la decisione segna la fine di una piccola eccezione nella giurisprudenza costituzionale successiva alle riforme della XIII legislatura. Nel clima dominante del nuovo antiregionalismo della Corte (che ha investito in maniera omogenea sia le funzioni legislative, sia quelle amministrative, sia l'autonomia finanziaria, con passaggi di vera e propria riscrittura della riforma del titolo V), la giurisprudenza sugli statuti si era sinora segnalata (nelle sent. n. 304/2002, e soprattutto, 196/2003 e 313/2003) per un pregevole equilibrio. La sent. n. 2/2004 pone fine a questa parentesi e aumenta ulteriormente il già grave clima di incertezza che pesa sulla stagione statutaria delle Regioni ordinarie.