

"Caso Marche" e problemi interpretativi della legge cost. 1/1999

di Beniamino Caravita*
(12 ottobre 2001)

Augusto Barbera segnala, con il consueto tempismo e attenzione, i problemi che l'iniziativa della Regione Marche solleva circa la possibilità di intervenire nella disciplina della elezione diretta del Presidente della Regione e dello scioglimento del Consiglio. Rispondo rapidamente alle questioni sollevate dalle delibere statutarie della Regione Marche e dal ricorso governativo, rinviando per un maggior sviluppo dei miei argomenti al testo pubblicato in www.statutiregionali.it, con il titolo **"Gravi questioni di interpretazione ed applicazione della legge cost. n. 1 del 1999: la Regione "provoca", il Governo chiama, la Corte risponderà?"**.

Il ricorso del Governo contro la delibera statutaria delle Marche pone una rilevante serie di problemi giuridico-costituzionali.

In primo luogo, ho sottolineato che alla Corte costituzionale e al suo Presidente spetterà decidere i tempi con cui mettere a ruolo, affrontare e risolvere le questioni: cioè, se accelerare al massimo il procedimento, ovvero attendere per lasciar diradare la nebbia in cui le questioni poste dal Governo sono ancora avvolte.

Una seconda questione posta dal ricorso governativo riguarda la sua collocazione nel procedimento di approvazione dello Statuto, se prima o dopo il referendum approvativo, o, altrimenti detto, se prima o dopo la promulgazione e l'entrata in vigore dello Statuto stesso.

Si afferma, da parte dei sostenitori della tesi della collocazione infraprocedimentale del ricorso governativo, che non sarebbe opportuno far decidere la Corte dopo il referendum approvativo, dopo cioè il pronunciamento popolare. L'argomento è molto debole (anche se può apparire accattivante), così come debole è quello che fa leva sull'analisi topografica del testo dell'art. 123. E invero basta notare che: il referendum è solo eventuale; non vi è nessun pericolo o contraddizione sistematica in una pronuncia della Corte costituzionale successiva alla promulgazione dello Statuto (vi sono già stati casi di sentenze della Corte aventi ad oggetto norme post-referendum); e, ancora, nel nostro sistema di giustizia costituzionale, in cui la Corte interviene post eventum e non ha funzione (para)consultiva, la collocazione infraprocedimentale del controllo della Corte rappresenta, specie dopo l'abolizione del controllo preventivo sulle leggi regionali, una evidente deroga ed eccezione, che deve essere esplicitamente prevista e non già dedotta dalla collocazione delle disposizioni. Infine, non può non osservarsi che la collocazione infraprocedimentale del ricorso governativo coinvolge la Corte nel gioco politico ancora più pericolosamente di quanto avverrebbe facendola pronunciare dopo l'eventuale referendum, rendendola in tal modo addirittura arbitra dei tempi dell'approvazione degli Statuti regionali.

Una terza questione attiene alla struttura formale degli atti con cui può essere esercitata la potestà statutaria regionale.

La tesi governativa, nella sua drasticità, non pare condivisibile. L'art. 123 Cost., prevedendo che la Regione possa approvare e modificare lo Statuto regionale con una determinata procedura, diversa da quella di approvazione della legge regionale, ammette sicuramente Statuto e leggi statutarie per la modifica successiva dello Statuto

Per seguire il ricorso governativo bisognerebbe ritenere che leggi statutarie siano possibili solo dopo l'intervenuta approvazione di uno statuto complessivo e non prima: ma non vi è nessuna ragione logica, prima ancora che giuridica, che autorizzi siffatta distinzione. Già oggi il diritto statutario regionale è composto da almeno tre fonti: lo Statuto vero e proprio, la legislazione statale di eventuale integrazione (ad esempio, le leggi che prevedono nuove province vanno ad integrare l'elenco statutario delle province), le disposizioni transitorie della legge cost. n. 1 del 1999, di immediata applicazione. In questa situazione non pare che l'art. 123 possa essere interpretato nel senso della necessità di uno Statuto completamente nuovo: se così fosse, lo si sarebbe dovuto esplicitamente prevedere e disporre.

Certo, interventi statutari singolari, sincopati e a singhiozzo politicamente non sarebbero un bel vedere e darebbero il senso della pochezza delle istituzioni regionali e della sconfitta della scommessa federalista; d'altra parte, alla Regione che così volesse procedere occorrerebbe sottoporsi a più procedimenti, con i connessi rischi di referendum e di

impugnativa governativa. Ma è evidente che valutazioni politiche non possono modificare il senso dell'art. 123 Cost., dal quale deriva che - dall'entrata in vigore della legge cost. 1 del 1999 - il diritto statutario regionale, così come composto dalle tre tipologie di fonti ricordate, può essere modificato solo con la particolare procedura dell'art. 123, commi 2 e 3, Cost.

Il vero vizio della deliberazione legislativa statutaria delle Marche risiede invece nel fatto che il legislatore statutario regionale non può costruire un diritto statutario transitorio derogatorio del diritto statutario regionale di rango costituzionale previsto dalla legge cost. 1 del 1999. Se il legislatore statutario marchigiano avesse voluto modificare le disposizioni sullo scioglimento del Consiglio regionale, avrebbe dovuto recepire l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 (il diritto transitorio) nel corpo dello Statuto regionale, modificandolo nel senso dell'introduzione del non scioglimento nel caso di morte o impedimento permanente del Presidente eletto.

La quarta questione è, infine, quella di merito: in che misura lo Statuto regionale può modificare la disciplina fissata dalla Costituzione dell'elezione diretta del Presidente della Regione e del suo rapporto con il Consiglio regionale?

Secondo chi scrive, il principio di autonomia statutaria, così come costituzionalizzato nel nuovo art. 123, dovrebbe permettere di interpretare sistematicamente gli art. 122, 126 Cost. e 5 legge cost. 1/1999, consentendo di giungere a sostenere che l'elezione diretta del Presidente che comporta quelle drastiche conseguenze di cui all' art. 126 è solo quella delle disposizioni transitorie contenute nell'art. 5, commi 1 e 2, della legge costituzionale n. 1/1999: la necessità di far partire subito la riforma dell'elezione del Presidente della Regione ha portato alla (transitoria: comma 1) costituzionalizzazione della legge elettorale regionale, e, in quel contesto, alla (transitoria: comma 2, lett. b) radicalizzazione delle conseguenze di sfiducia, morte, impedimento, dimissioni. Nell'esercizio dell'autonomia statutaria nella determinazione della forma di governo, ben potrà il costituente regionale individuare forme parzialmente diverse da quelle previste dal sistema degli articoli 122 e 126 Cost., pur sempre operando nei limiti della derogabilità delle sole disposizioni costituzionali che ammettono una modificazione statutaria ovvero che a queste sono strettamente collegate (per intenderci, sì alla modificabilità della disciplina del secondo e terzo comma dell'art. 126, giacché strettamente legate all' ultimo comma dell'art. 122; no all'introduzione di un Presidente della Regione diverso dal Presidente della Giunta, che richiederebbe una modifica dell'art. 121 Cost., non permessa né direttamente, né indirettamente).

A sostegno di queste interpretazioni ci sono anche due argomenti politico-istituzionali. Da una parte, la rigorosa interpretazione del principio simul stabunt, simul cadent, pur valida per il livello comunale e provinciale, rischia di essere una camicia di Nessò ingombrante per un soggetto istituzionale, quale la Regione, dotato di competenze legislative sempre più ampie e portatore di una importante autonomia di indirizzo politico. D'altra parte, per vanificare il principio simul stabunt, simul cadent, basta sostituire - e lo Statuto lo può fare! - l'elezione diretta del Presidente della Regione con la sua indicazione in sede elettorale e la successiva elezione consiliare: così operando, ben si potrebbe limitare lo scioglimento ai soli casi di morte e di impedimento permanente, subentrando in tali casi il Vice-Presidente.

I sostenitori ad oltranza del principio simul stabunt, simul cadent vogliono fare delle Regioni un livello simile a quello dei Comuni e vogliono costringere la politica regionale a rinunciare ai vantaggi dell'elezione diretta per attestarsi sulla mera indicazione in sede elettorale del Presidente? Se così non è, è meglio accettare una (limitata) ampiezza del potere statutario di modifica della forma di governo: ma su questo punto, forse le colpe principali non sono né della politica nazionale, che ha fatto il suo dovere approvando la legge cost. n. 1 del 1999, né della politica regionale, che pur sta muovendosi a tentoni, quanto forse proprio della dottrina, che non è riuscita a compiere il suo dovere di offrire interpretazioni convincenti - e non militanti! - del nuovo sistema regionale.

Oggi, però, il ricorso governativo chiama in causa la Corte costituzionale: ad essa spetterà sciogliere in tempi brevi e in modo equilibrato i nodi che sin qui si è provato brevemente ad evidenziare.

* p.o. Università di Roma, "la Sapienza"