

***“Do you ever have one of those days..***

*...when everything seems unconstitutional?”*. Questa battuta, posta a didascalia di una nota vignette satirica sulla Corte suprema americana, richiama gli occhi alzati al cielo dei giudici costituzionali, spazientiti dall’ennesima valanga di ricorsi regionali, cui accenna il commento di Nicola Lugaresi. Si può capire il disagio dei membri della Corte, chiamati a sindacare su questioni spesso molto tecniche e prive di un chiaro “tenore costituzionale”. Ma non credo che la colpa sia soltanto delle Regioni e del loro tatticismo politico; così come non credo che sia loro la responsabilità principale, né che la stessa Corte costituzionale sia del tutto incolpevole.

1. Con la sent. 28/2010 la Corte, adita in via incidentale da un giudice penale, ha dichiarato illegittima una disposizione del “Codice dell’ambiente” che introduce una “presunzione assoluta” – così descrive la Corte – in base alla quale le ceneri di pirite, “quale che sia la loro provenienza e il trattamento ricevuto da parte del produttore, sono sempre e comunque da qualificare ‘sottoprodotto’”. Questa norma è giudicata in così plateale contrasto con la normativa comunitaria da non potersi neppure configurare l’opportunità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia; la quale, per altro, si era chiaramente pronunciata nel frattempo condannando l’Italia per aver “forzato” le nozioni comunitarie di ‘rifiuto’ e di ‘sottoprodotto’. Per giungere alla dichiarazione di illegittimità, la Corte ha dovuto percorrere l’impervio cammino che aggira l’ostacolo della insindacabilità delle norme penali di favore (derubricando il “rifiuto” in “sottoprodotto” la disposizione censurata ha alleggerito la responsabilità penale di chi ha gestito il rifiuto), superando uno degli ostacoli più difficili che si oppongono alla sindacabilità delle leggi ordinarie. Tuttavia la Corte ha ritenuto che la responsabilità penale, che la legge italiana prevede per rafforzare l’efficacia delle direttive comunitarie, non possa divenire paradossalmente “una barriera insuperabile per l’accertamento della loro violazione”, e che di conseguenza occorre procedere al controllo di legittimità costituzionale, lasciando al giudice del processo principale di trarre, per il caso concreto, le conseguenze dell’applicazione dei principi generali che reggono la successione nel tempo delle leggi penali.

Nessun appunto può essere rivolto a questa sentenza, che appare ben ferma nel far valere l’esigenza di assicurare la prevalenza del diritto comunitario anche in zone occupate dal diritto penale, laddove sia chiara la incompatibilità delle norme interne. Ma la questione affrontata e accolta dalla Corte non è nuova: essa era stata prospettata dai ricorsi di diverse Regioni, ma senza fortuna, dato che la Corte li aveva dichiarati inammissibili con la sent. 249/2009, una delle sentenze sul “Codice dell’ambiente”, per l’appunto. Come mai?

Le questioni sollevate dalle Regioni – afferma la Corte - “sono prospettate in riferimento alla normativa comunitaria, senza tuttavia addurre una sufficiente motivazione circa le modalità attraverso le quali la dedotta lesione ridonderebbe sulle sfere di competenza regionale. Gli argomenti spesi, per un verso sono generici, per l’altro non attengono al riparto delle competenze, perché ancorati ad un situazione di “incertezza” normativa ovvero all’irragionevolezza delle soluzioni adottate, sicché essi non sfuggono alla declaratoria di inammissibilità”. Se si vuole, non si tratta che dell’ennesima applicazione del “consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo il quale le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze legislative, ammettendosi la deducibilità di altri parametri costituzionali soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite”<sup>1</sup>.

È la necessaria conseguenza – si potrebbe dire – della asimmetria tracciata dall’art. 127 Cost., ed è sicuramente questa l’origine del “consolidato orientamento” della Corte: un orientamento che, a ben vedere, si è consolidato ben prima della riforma del Titolo V, quando la differenza tra l’impugnazione statale di legge regionale e l’impugnazione regionale di legge statale era molto più marcata. L’aver tolto il “privilegio” statale dell’impugnazione preventiva (con tutto quello che ha comportato per la compressione dell’autonomia legislativa regionale) non sembra aver lasciato alcuna traccia nella giurisprudenza costituzionale per ciò che attiene al *peso politico e istituzionale* che va riconosciuto alle Regioni. Proprio questo sembra essere il punto più rilevante.

2. È piuttosto curioso che, al fine di salvaguardare la *primauté communautaire*, la Corte sia disposta a derogare alla tradizionale ritrosia ad occuparsi delle norme penali di favore, mentre il problema non se lo ponga affatto quando siano le Regioni a promuovere il giudizio. In effetti, è stata la Corte stessa, con la nota ord. 103/2008, a definirsi “giurisdizione di unica istanza” nei giudizi principali, “unico giudice chiamato a pronunciarsi sulla controversia” che deve perciò inevitabilmente preoccuparsi che non risulti lesa “il generale interesse alla uniforme applicazione del diritto comunitario”. Possibile che ciò si verifichi soltanto se è lo Stato a promuovere il giudizio, mentre se sono attrici le Regioni l’“interesse generale” resta assorbito dall’interesse particolare strettamente delimitato dalla difesa della propria “sfera di competenza”?

Le stesse considerazioni possono ripetersi per ogni tentativo da parte delle Regioni di far valere rotture piuttosto vistose dell’ordinamento costituzionale. Un esempio basti ad illustrare il punto.

---

<sup>1</sup> Così, tra le tante, la sent. 216/2008.

Con la sent. 1/2008, la Corte respinge come infondata (ma non come “inammissibile”, perché la violazione delle competenze regionali era evidente) l’eccezione mossa dalla Regione Emilia-Romagna contro alcune disposizioni della legge finanziaria 2006, perché inserite (con marchiani errori di *drafting* legislativo<sup>2</sup>) attraverso la prassi del “maxiemendamento” e del voto di fiducia: proprio contro questa prassi, ed i suoi disastrosi effetti, muovono le critiche più generali della ricorrente. Ma le sue obiezioni sono seccamente respinte perché “La Regione non deduce la violazione di alcuna specifica regola o principio, ma contesta soltanto un *modus procedendi* dei lavori parlamentari, il quale resta tuttavia nell’alveo dell’autonomia del Parlamento”. Ciò significa che la Regione non ha alcun interesse al corretto svolgimento del dibattito parlamentare e al rispetto delle prescrizioni costituzionali circa le procedure di approvazione delle leggi, non può ingerirsi nei modi in cui il Parlamento decide.

Ben strano, se si considera che nelle sue note decisioni in tema di carenza dei presupposti della decretazione d’urgenza la Corte ha spiegato che “se nella disciplina costituzionale che regola l’emanazione di norme primarie (leggi e atti aventi efficacia di legge) viene in primo piano il rapporto tra gli organi – sicché potrebbe ritenersi che, una volta intervenuto l’avallo del Parlamento con la conversione del decreto, non restino margini per ulteriori controlli – non si può trascurare di rilevare che la suddetta disciplina è anche funzionale alla tutela dei diritti e caratterizza la configurazione del sistema costituzionale nel suo complesso”, per cui il Parlamento non può sanare i vizi del decreto perché ciò significherebbe riconoscere al legislatore ordinario “il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie”<sup>3</sup>. Non è facile capire perché il rispetto delle procedure legislative sia funzionale alla tutela dei diritti dei privati e non invece alla tutela delle prerogative della Regione: la quale ben potrebbe ritenere che solo nel corso di un regolare dibattito parlamentare i suoi interessi di ente e quelli “comunitari” che essa rappresenta possano ottenere la dovuta considerazione attraverso l’apporto dei deputati e dei senatori legati al suo territorio. A che serve che la Costituzione leghi l’elezione dei senatori alla “base regionale”, se poi la Regione non è giudicata “interessata” ai lavori parlamentari?

3. La prima sentenza della serie dedicata al “Codice dell’ambiente”<sup>4</sup> non potrebbe essere più chiara, del resto. Con una certa prudenza le Regioni avevano

---

<sup>2</sup> Nel corpo della legge finanziaria era stato inserito il testo di uno schema di decreto legislativo in materia di derivazioni idroelettrico, compresa l’ultima disposizione di quel decreto, divenuta il comma 491 dell’articolo unico in cui era confluita l’intera finanziaria, che sanzionava: “Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e attuano i principi comunitari resi nel parere motivato della Commissione europea in data 4 gennaio 2004”.

<sup>3</sup> Sent. 171/2007.

<sup>4</sup> Sent. 225/2009.

provato a muovere un attacco frontale al decreto legislativo, contestandone le procedure di formazione e il rapporto con le prescrizioni della legge di delega. La Corte si libera con una scrollata di spalle. Premette che “l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione”, ma è chiaro che questa affermazione non proverebbe nulla in presenza di una precisa direttiva della legge di delega, che prescriveva il parere della Conferenza unificata. Ciò non basta affatto a far prendere sul serio le contestazioni della Regione, perché nessuna indicazione di termini temporali era contenuta nella legge di delega né nella disciplina legislativa della Conferenza. In linea di principio questo non impedirebbe affatto alla Corte costituzionale di giudicare sulla congruità dei termini, come la sua giurisprudenza abbondantemente dimostra: ma non quando l'irragionevolezza dei termini è lamentata dalle Regioni. 15 giorni sono giudicati un termine congruo per l'espressione di un parere in relazione un atto così complesso che – non può sfuggire il paradosso - la Corte ha dovuto dedicare ben undici sentenze, redatte da dieci giudici diversi, per rispondere alle numerose e tecnicamente difficili obiezioni regionali!

Altrettanto può dirsi, sempre a proposito della sent. 225, per ciò che riguarda il rispetto dei criteri e principi direttivi della delega. L'art. 1, co. 8, della legge 308/2004, nell'introdurre l'elenco dei criteri e principi direttivi, precisa che i decreti delegati devono muoversi comunque “nel rispetto... delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali, come definite ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112... e del principio di sussidiarietà”. Questo, dunque, non è un criterio direttivo tra i tanti, ma un preciso limite al potere conferito. Ma la Corte, invece, con una vera acrobazia argomentativa, evince dalla citazione, accanto alle disposizioni di legge ordinaria, dell'art. 117 e del principio di sussidiarietà, la conclusione che non possa riconoscersi “carattere di intangibilità alle predette norme ordinarie”, perché altrimenti “la pretesa immodificabilità della distribuzione delle funzioni amministrative in materia ambientale nel d. lgs. n. 112 del 1998 impedirebbe l'attuazione di gran parte dei principi indicati subito dopo nello stesso comma 8 e nel successivo comma 9”. Ecco che alle Regioni è sottratta ogni possibilità di appellarsi alla legge di delega per arginare la riassunzione di funzioni da parte delle burocrazie ministeriali.

4. Argomenti così “leggeri” stanno a velare una premessa assai pesante: che mai e poi mai le Regioni possono pensare di bloccare una riforma di vasto raggio voluta dagli organi statali. E ciò per la semplice ragione che alle Regioni non è riconosciuto un rango costituzionale sufficiente. Lo stesso principio di leale collaborazione, che la Corte costituzionale aveva impiegato brillantemente per rimodellare l'informe prodotto della riforma costituzionale del 2001, conferendo alle Regioni una statura adeguata ad un sistema più imperniato sulla “collaborazione

paritaria” che sulla supremazia dello Stato, ha subito una forte compressione nella giurisprudenza più recente. Ancora una volta è la sent. 225/2009 a dimostrarcelo, nel momento in cui non obietta nulla all’atteggiamento arrogante tenuto dal Governo nei confronti delle Regioni in sede di Conferenza unificata. Non ci si può stupire allora se le Regioni, persa ogni possibilità di trattare con lo Stato, ricorrono sistematicamente al contenzioso. Come la storia delle relazioni sindacali ci mostra, il contenzioso diventa più frequente quanto meno funzionano i meccanismi di contrattazione e meno le controparti sono disposte a riconoscersi reciprocamente.

La carenza di “tono costituzionale” nelle questioni sollevate dalle Regioni non è dunque un “accidente”, ma la conseguenza logica dello scarso “rango costituzionale” che le Regioni si vedono riconosciute. È un dato che emerge di continuo e segna la vistosa asimmetria tra Stato e Regione. La giurisprudenza costituzionale ha individuato nell’elenco delle attribuzioni esclusive dello Stato alcune materie che richiamano “valori” costituzionali; in quanto tali, essi impegnano tutti gli enti che compongono la Repubblica, ma è assai difficile che la Regione possa ergersene a difensore. Clamoroso è il caso del finanziamento pubblico dei *decoder*, un provvedimento a cui le Regioni hanno tentato di opporsi anche perché appariva uno stratagemma piuttosto sfacciato per prorogare la situazione anticoncorrenziale dell’emittenza televisiva con tecnologia tradizionale. La Corte ha respinto il ricorso con una motivazione piuttosto sbrigativa che giustificava la competenza dello Stato in nome del pluralismo informativo e della concorrenza (sent. 151/2005). Peccato che a qualche anno di distanza la Commissione prima e poi la Corte di giustizia (T-177/07) abbiano condannato quei contributi come aiuti di Stato che distorcono la concorrenza a favore delle emittenti digitali terrestri “pay per view”.

Sia ben chiaro, la Corte forse non fa che registrare quella che è una *communis opinio* alla quale concorrono un po’ tutti i protagonisti istituzionali: dai Presidenti di Regione che, lasciando il loro incarico per un ministero, indicano con esplicita chiarezza dove ritengono si collochi la “stanza dei bottoni”, alle forze politiche che avocano alle segreterie nazionali la decisione su chi dovrà guidare questa o quella Regione. Nessuno dei partiti sembra tenere in gran considerazione il ruolo costituzionale delle Regioni, pur non mancando nessuno di professare fede “federalista” e dirsi a favore delle autonomie. Neppure la Lega, che del federalismo ha fatto il suo unico vessillo, si mostra diversa: la sua presenza al Governo non muta l’atteggiamento fortemente centralistico della legislazione ordinaria né ammorbidisce la censura sistematica da parte dell’esecutivo nei confronti di ogni tentativo di scrivere qualcosa di nuovo nelle leggi regionali. Quando poi si tratta di scegliere i candidati all’elezione a giudice costituzionale nessun partito, tanto meno la Lega, si preoccupa di assicurare alla Corte costituzionale un innesto utile a rafforzare la comprensione delle ragioni dell’autonomia e delle “tecnicità” insite nelle relazioni Stato – Regioni. E i risultati purtroppo si vedono ormai sempre più chiari nella giurisprudenza costituzionale.

