



2021 FASC. II

(ESTRATTO)

ANTONIO D'ATENA

**UNA MODESTA PROPOSTA DI REVISIONE STATUTARIA:
LA DISCIPLINA UMBRA E MARCHIGIANA DELLA "VACATIO LEGIS"
(A PROPOSITO DI MANUTENZIONE DELLA COSTITUZIONE)**

5 LUGLIO 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio D'Atena
Una modesta proposta di revisione statutaria:
la disciplina umbra e marchigiana della “vacatio legis”
(a proposito di manutenzione della Costituzione)*

ABSTRACT: *The paper proposes to amend the erroneous regulations contained in some ordinary regional statutes, which set the term of the vacatio legis by means of the formula "no earlier than the fifteenth day following the publication of the law". The Author brings this type of amendment back to the culture of "maintenance of the Constitution", which, in his opinion, should replace the syndrome of major constitutional reforms in our country.*

SOMMARIO: 1. Il non-termini di *vacatio* in alcuni statuti ordinari del 1971. – 2. La causa dell'errore: la riproduzione pedissequa dell'art. 127 Cost. (nella versione del 1948). – 3. La nuova stagione statutaria, dopo la riforma del tit. V Cost.: la respipiscenza del Lazio e la perseveranza delle Marche. – 4. Il singolare caso dell'Umbria: l'errore compare solo nel nuovo statuto. Proposta di rimuoverlo. Esigenza di procedere allo stesso modo per lo statuto delle Marche. – 5. Cenno alla cultura della “manutenzione della Costituzione”, che dovrebbe soppiantare la sindrome delle grandi riforme.

1. Il non-termini di vacatio in alcuni statuti ordinari del 1971.

Già in occasione della prima stagione statutaria – sviluppatasi tra il 1970 e il 1971 – si era segnalata l'infelicità della disciplina dettata dagli statuti delle Regioni [Lazio \(art. 31 u.c.\)](#) e [Marche \(art. 50\)](#) in materia di entrata in vigore delle leggi. Essi, a differenza di tutti gli altri, non fissavano un ordinario termine di *vacatio*, ma si limitavano a disporre che le leggi regionali entrassero in vigore “non prima del quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione”.

In conseguenza di tale disciplina – la quale affidava la decorrenza degli effetti degli atti legislativi a un non-termini – ogni legge regionale avrebbe dovuto fissare il momento della propria entrata in vigore. In difetto di ciò, un elemento così cruciale ai fini della certezza del diritto sarebbe rimasto nella totale indeterminatezza, poiché la dizione “non prima del quindicesimo giorno” indicava tutti i valori numerici superiori a quattordici. Il che, evidentemente, non poteva non riflettersi sulla condizione e sugli affidamenti dei destinatari delle disposizioni.

2. La causa dell'errore: la riproduzione pedissequa dell'art. 127 Cost. ([nella versione del 1948](#)).

Le cause dell'errore sono facilmente spiegabili. Le disposizioni statutarie appena citate, infatti, altro non avevano fatto che riprodurre la norma contenuta nella versione, allora vigente, del secondo comma dell'articolo 127 della Costituzione. Il quale disponeva: “La legge è promulgata nei dieci giorni dall'apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla data della sua pubblicazione”, aggiungendo: “Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati”.

Nella Costituzione, tuttavia, la mancata fissazione del termine non era frutto di una svista, ma assolveva ad una precisa funzione. Essa si collegava alla disciplina contenuta nella versione allora vigente del primo comma dell'articolo 123, la quale (come, del resto, l'attuale) demandava allo statuto regionale la disciplina della “pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali”. L'indeterminatezza dell'articolo 127 era quindi rivolta ad aprire alle Regioni ordinarie spazi di autonoma decisione: consentendo ai rispettivi statuti di fissare il termine ordinario di *vacatio*, purché

* Pubblicazione effettuata ai sensi dell'art. 3, comma 12, del Regolamento della Rivista.

nel rispetto del limite minimo di quindici giorni. Mantenere questa indeterminazione nello statuto è stato, quindi, un errore, dovuto ad una lettura acritica del testo costituzionale.

3. *La nuova stagione statutaria, dopo la riforma del tit. V Cost.: la resipiscenza del Lazio e la perseveranza delle Marche.*

Alla luce di tutto ciò, si comprende perché la Regione Lazio, nello statuto adottato dopo la riforma del titolo quinto della Costituzione (legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1), abbia abbandonato la precedente soluzione, stabilendo, sulla scia di quanto fa, per le leggi statali, l'articolo 73 della Costituzione (e analogamente alla generalità degli statuti regionali ordinari, vecchi e nuovi), che la legge regionale “entra in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che la legge stessa preveda un termine diverso” (articolo 39, terzo comma).

Quello che invece risulta incomprensibile (pigrizia, forse) è la ragione per la quale il nuovo statuto della Regione Marche (l. statut. 8.3.2005, n. 1) abbia mantenuto, per questa parte, una granitica coerenza con il passato. Esso, infatti, al secondo comma dell'articolo 33, in piena continuità con l'articolo 50 del vecchio statuto, prevede: “Le leggi regionali sono pubblicate nel Bollettino ufficiale della Regione subito dopo la loro promulgazione ed entrano in vigore non prima del quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che le stesse leggi stabiliscano un termine diverso e, comunque, non prima del giorno successivo alla pubblicazione”.

4. *Il singolare caso dell'Umbria: l'errore compare solo nel nuovo statuto. Proposta di rimuoverlo. Esigenza di procedere allo stesso modo per lo statuto delle Marche.*

Ancora meno comprensibile, però, appare la situazione determinatasi in Umbria.

La Regione, infatti, sia nello statuto del 1971 (approvato con l. n. 344 di quell'anno), sia nello statuto organicamente riformato nel 1992 (la cui approvazione è stata effettuata dalla l. n. 44), conteneva discipline corrette, prevedendo che la legge regionale entrasse in vigore “il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione” (art. 64 st. 1971) o “il quindicesimo giorno dalla pubblicazione” (art. 69 st. 1992).

Il [nuovo statuto](#) (l.r. 14.4.2005, n. 21), invece, stabilisce che la legge regionale “entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione, salvo che la legge stessa preveda un termine diverso” (articolo 38, primo comma).

È inutile dire che questa disciplina dà luogo a tutti gli inconvenienti che si sono segnalati a proposito dello statuto originario della Regione Lazio e di entrambi gli statuti della Regione Marche. In particolare, se la legge non prevede espressamente un termine di *vacatio* derogatorio rispetto a quello ordinario (secondo quanto consente il già citato articolo 38 primo comma), il momento della decorrenza dei suoi effetti resta avvolto nell'ombra: il 15° giorno, il 28°, il 51° ... ?

Da una rapida verifica da me effettuata, è emerso che, a parte il caso eccezionale di indicazione puntuale della data di entrata in vigore (ad es.: “la presente legge entra in vigore il 1° gennaio 2021”), le leggi regionali, frequentemente, stabiliscono che l'entrata in vigore avvenga il giorno successivo a quello della rispettiva pubblicazione nel *Bollettino Ufficiale*. Tuttavia, molte di esse non fanno uso della clausola derogatoria, astenendosi, quindi, dal fissare espressamente la data del proprio ingresso nell'ordinamento. Con riferimento a questi casi, la vigente disciplina statutaria manifesta tutti i suoi limiti. È, bensì, vero che, nella banca dati dell'Assemblea legislativa regionale, qualora la legge non contenga indicazioni espresse, si indica redazionalmente che l'efficacia della legge decorre nella data corrispondente al quindicesimo giorno successivo a quello della pubblicazione. Ma – com'è evidente – questa illazione è priva di sostegno nella disciplina statutaria: essendo assolutamente arbitrario assumere che “non prima di quindici giorni” equivalga a “quindici giorni”.

Per questa ragione, lo scorso 4 giugno, in occasione del seminario dal titolo “I cinquant’anni dello Statuto regionale. Resilienza o debolezza? Analisi e prospettive di riforma”, organizzato dalla Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari del Consiglio regionale umbro, ho avanzato il suggerimento di ritoccare la disciplina vigente, per conferirle quella capacità prescrittiva che oggi le fa difetto.

Mi rendo conto – e l’ho detto in quell’occasione – che questa non è una riforma che susciti grandi emozioni politiche (non scalda i cuori): è una riforma modesta, come si dice nel titolo di questo pezzetto. Però, potendo rendere più semplice la vita dei cittadini, merita di essere proposta e presa in seria considerazione dai decisori politici. Tra l’altro, essendo una riforma “tecnica”, priva di implicazioni politiche, essa dovrebbe avere vita facile nell’Assemblea legislativa, raccogliendo un consenso pressoché unanime. È appena il caso di aggiungere che analogo emendamento sarebbe raccomandabile per lo statuto della Regione Marche, che – come si è visto – anche nella versione successiva alla riforma del titolo quinto mantiene la formulazione dello statuto del 1971 (pedissequamente riprodotiva dell’originaria formulazione dell’art. 127 Cost.). Tra l’altro, nel concreto dell’esperienza, non manca il caso di leggi regionali che, non facendo uso della clausola derogatoria (in genere associata alla dichiarazione d’urgenza), omettono di indicare espressamente il momento della rispettiva entrata in vigore. Esse, quindi – come si è ripetutamente sottolineato in questo scritto –, compromettono la certezza del diritto, con riferimento al momento cruciale della decorrenza della propria efficacia. Anche questo emendamento, attesa la sua valenza esclusivamente tecnica, non dovrebbe incontrare obiezioni da parte dei membri del Consiglio regionale.

5. Cenno alla cultura della “manutenzione della Costituzione”, che dovrebbe soppiantare la sindrome delle grandi riforme.

Mi sia consentito aggiungere che questi sono esempi di quella “manutenzione della Costituzione” che vado predicando da anni. La quale, ovviamente, non comporta l’espulsione, dall’orizzonte della revisione costituzionale, di riforme radicali e politicamente impegnative, anche se – come ammonisce Alessandro Pace – omogenee, per non rendere meramente simbolico il significato del referendum approvativo. È, infatti, evidente che, in presenza di contenuti eterogenei non tenuti insieme da una matrice razionalmente unitaria – come purtroppo avviene nell’esperienza italiana – il referendum cui gli elettori sono chiamati (a quanto la Corte costituzionale ha chiarito per il referendum abrogativo) coarterebbe insopportabilmente la loro volontà, spingendoli ad una scelta di schieramento in larga misura indipendente dai contenuti, magari contraddittori, dell’atto che ne forma oggetto.

La cultura della “manutenzione” ha il merito di non ridurre gli interventi sulla Costituzione alle sole riforme epocali, palinogenetiche, all’insegna del principio: “o grande riforma o niente” (che tanti infelici precedenti vanta nella nostra esperienza recente). Essa, quindi, non impedisce che si proceda ai tanti aggiustamenti sui quali si sarebbe tutti d’accordo e che restano inevasi per decenni, in attesa del grande appuntamento con la storia. Il che, nella migliore delle ipotesi, costringe la Corte costituzionale ad arditi interventi di ortopedia interpretativa.

Ovviamente, il tempo attuale, con un’emergenza sanitaria, economica e sociale che impegna allo spasimo tutte le energie, è il meno propizio per procedere ad una bonifica organica del testo costituzionale (bonifica – sia detto di passaggio – che la riforma del titolo quinto ha reso ineludibile). È, tuttavia, auspicabile che, superata questa fase, possa, anche da noi, attecchire l’atteggiamento pragmatico con cui, in altri Paesi europei, si affronta il tema della revisione costituzionale. Quell’atteggiamento, ad esempio, che induce la Svizzera a modificare la Costituzione federale per stabilire a chi spetti la disciplina dei sentieri e delle vie ciclabili oppure quella dell’inizio dell’anno scolastico, o che spinge la Germania a ricorrere alla revisione costituzionale per regolare il controllo sull’isolamento acustico delle abitazioni. Si tratta – si dirà – di interventi di non grande momento. Sono interventi, però, che servono a migliorare la vita dei cittadini: un obiettivo non disprezzabile, per chi è democraticamente chiamato a scrivere le regole della convivenza.