

Ancora una decisione di incostituzionalità di una legge regionale per violazione della competenza dei nuovi statuti

di Paolo Giangaspero

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2008)

1. La sentenza n. 201 del 1988 è la più recente di una lunga serie di decisioni della Corte (nella maggior parte richiamate dal testo della sentenza) che fanno perno sulla questione dell'ambito materiale di competenza della fonte statutaria, riformata dalla l.r. n. 1 del 1999, con la quale è stato riscritto l'art. 123 Cost. Come si dirà, la decisione presenta notevoli elementi di continuità con la più recente giurisprudenza su scelte legislative regionali interferenti con la competenza della fonte statutaria, e tuttavia merita alcune considerazioni dirette ad evidenziarne alcuni elementi di novità.

Con la sentenza in commento, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Molise 23 febbraio 2007, n. 4 (*Istituzione del Sottosegretario alla Presidenza della Regione*).

Attraverso la disciplina impugnata la Regione istituiva la figura del Sottosegretario, scelto dal Presidente della Regione tra i Consiglieri regionali di maggioranza, collocato in rapporto di stretta fiduciarità con il Presidente stesso (competente a nominarlo e revocarlo e a dirigerne l'attività: art. 1, commi 2 e 3), e dotato di funzioni che per un verso gli attribuivano il potere di “rappresentare il Presidente della Regione su disposizione dello stesso”(art. 1, comma 3), per un altro erano individuate nella (generica) competenza a mantenere “i rapporti con il Consiglio regionale, con gli assessori, con i direttori generali, con la struttura regionale, con tutte le istituzioni e con organismi pubblici e privati” (art. 1, comma 4). Si disponeva inoltre che il Sottosegretario – abilitato ad avvalersi delle strutture, delle collaborazioni e del personale che sono nella disponibilità della Presidenza della Regione (art. 1, comma 5) – partecipasse alle sedute della Giunta senza diritto di voto (art. 1, comma 2).

Il ricorso statale accolto dalla Corte individuava – in modo peraltro estremamente sommario – due ordini di censure rispetto all'atto normativo brevemente descritto. In primo luogo, ne sottolineava la difformità rispetto agli artt. 20 e 23 dello Statuto regionale (che è ancora – nella Regione Molise – quello approvato con l. n. 347 del 1971); in secondo luogo, imputava alla scelta legislativa della Regione la violazione della riserva statutaria stabilita dal nuovo art. 123 Cost., che attribuisce alla competenza dello Statuto (da approvarsi con il procedimento rafforzato previsto dalla disposizione da ultimo citata) la

“determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione”.

Con riguardo ai profili di censura citati per primi, il ricorso individua la violazione delle disposizioni statutarie assunte a parametro sostanzialmente nella alterazione della composizione della Giunta regionale (che ai sensi dell'art. 20 dello statuto è composta dal Presidente e dagli assessori) e nella violazione del principio di non pubblicità delle sedute dell'organo esecutivo (che evidentemente, nella prospettazione governativa, sarebbe contraddetto dall'apertura delle sedute della Giunta regionale ad un soggetto diverso dagli assessori regionali).

Con riguardo al secondo dei profili citati, può osservarsi che esso, nel ricorso governativo, appare strettamente legato al primo: la violazione del (nuovo) art. 123 Cost. è infatti costruita sul presupposto della difformità della legge rispetto al vecchio statuto, sulla base dell'assunto per il quale “le norme contenute nei vecchi e tuttora vigenti statuti – dopo l'innovazione introdotta dalla legge costituzionale n. 1/1999 – sono divenute interamente disponibili dalle Regioni, e solo la legge regionale, con il peculiare procedimento previsto dal nuovo art. 123 della Costituzione, può modificarle o sostituirle”¹. Detto in altri termini, il ricorso sembra imputare alla legge regionale impugnata di aver preteso di modificare l'assetto statutario precedente senza l'utilizzazione dello strumento normativo previsto dall'art. 123 Cost.: l'invasione dell'ambito di competenza della (nuova) fonte statutaria è dunque argomentata facendo perno sulla difformità del contenuto della legge regionale rispetto alle previsioni dello statuto “di prima generazione” ancora vigente nella Regione.

2. Un'analisi delle motivazioni addotte dalla Corte per accogliere il ricorso governativo e dichiarare l'illegittimità dell'intera legge dà l'impressione che la struttura dell'argomentazione della Corte, dal canto suo, sia rivolta a scindere i due profili di illegittimità denunciati dallo Stato e ad impernarsi esclusivamente sul secondo di essi, per pronunciare una decisione perviene ad un giudizio di illegittimità motivato in maniera decisamente prevalente sulla invasione di competenza della (nuova) fonte statutaria, anche a prescindere dall'esistenza di elementi di discontinuità o di puntuale contrasto della normativa impugnata con il vecchio statuto.

La Corte infatti non pare intenzionata a prendere *ex professo* posizione in ordine alla pretesa violazione dello statuto del 1971, ma si limita ad affermare – con grande impiego di richiami a passate decisioni – come il provvedimento legislativo impugnato,

¹ In questi termini il ricorso governativo, depositato l'8 maggio 2007, n. 24 del registro dei ricorsi 2007

poiché incide sui rapporti tra esecutivo e legislativo (individuando il sottosegretario in un Consigliere regionale), ha per oggetto il funzionamento dell'esecutivo regionale (disponendo la partecipazione del sottosegretario alle sedute di Giunta, pur senza alterare formalmente la composizione dell'organo), e tocca la stessa rappresentanza della Regione (che per Costituzione spetta al Presidente e che questi può conferire con propria disposizione al Sottosegretario), finisce per invadere "aree materiali riservate alla fonte statutaria regionale, quali configurate nel primo comma dell'art. 123 Cost. sia prima ('organizzazione interna della Regione' [...]) che dopo (la 'forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento')" la riforma del 1999 ².

3. L'andamento argomentativo della sentenza appena sintetizzato può costituire la base per un suo rapido raffronto con alcune decisioni che costituiscono i suoi precedenti più immediati, in quanto a loro volta dichiarative dell'incostituzionalità di discipline regionali per violazione della competenza statutaria: ci si riferisce in particolare alla sentt. nn. 313 del 2003 (con la quale la Corte dichiarava illegittima una legge regionale lombarda, che allocava alla Giunta regionale il potere regolamentare ³), e 188 del 2007, con la quale veniva dichiarata illegittima una legge campana che incideva sull'organizzazione amministrativa regionale introducendovi il principio di separazione tra la sfera delle decisioni di indirizzo politico-amministrativo (che attribuiva alla Giunta) e concreta gestione. ⁴

Pur essendo le decisioni appena citate (ed in particolare la più recente) sicuramente ispirate al medesimo intento che si può riconoscere in quella in commento, e che è ravvisabile nell'esigenza di incentivare per quanto possibile l'adozione rapida di nuovi statuti e la fine di un periodo transitorio che si sta prolungando oltre ogni ragionevole limite, si possono tuttavia notare nella sent. n. 201 del 2008 alcuni elementi che valgono a differenziarla dalle altre.

In tutti i casi poco sopra richiamati, infatti, le leggi regionali sindacate dalla Corte si ponevano esplicitamente come strumentali a dare seguito, negli ordinamenti regionali, alle novità introdotte dalla riforma costituzionale del 1999. Ciò vale sicuramente per la legge

2 Così il punto 3.1 del considerato in diritto della decisione in commento, che – con riguardo alla violazione della competenza dei "vecchi" statuti rimanda alla sent. 407 del 1989, che peraltro riguardava la "difesa" della competenza relativa all'organizzazione interna delle Regioni non nei confronti di una legge regionale, ma di una disciplina statale.

3 Per una questione sostanzialmente identica si v. anche la sent. 119 del 2006, con la quale la Corte accoglie – con argomenti sovrapponibili a quelli della decisione citata nel testo – un ricorso su una legge regionale della Campania attributiva di potere regolamentare alla Giunta.

4 Su quest'ultima sentenza, che costituisce il precedente più immediato della presente, si vedano la nota di A. MANGIA, *I limiti (formali) degli statuti materiali*, in questa *Rivista*, 2007 1037 ss. e quella di N. MACCABIANI, *La Corte insiste e bacchetta il Legislatore regionale: allo Statuto quel che è dello Statuto*, in www.forumcostituzionale.it.

regionale lombarda dichiarata incostituzionale per aver allocato il potere regolamentare nella Giunta regionale, nonostante che il vecchio statuto lo attribuisse al Consiglio. Come è noto, infatti, in quel caso il contrasto con la vecchia disciplina statutaria era giustificato dalla Regione sul presupposto – seccamente respinto dalla Corte come frutto di “costruttivismo interpretativo” in sede di interpretazione della riforma del 1999 – secondo il quale la revisione della forma di governo regionale operata nel 1999 avrebbe direttamente inciso sui vecchi testi statutari spostando la titolarità del potere regolamentare ⁵.

Sia pure in un contesto diverso, la medesima considerazione può essere estesa anche alla l.r. campana oggetto della più recente sent. n. 188 del 2007, legge che introduceva nell'ordinamento di quella Regione il principio della separazione tra politica ed amministrazione, attribuendo alla Giunta regionale le funzioni di indirizzo politico-amministrativo: anche questa legge, infatti, trovava la sua giustificazione in una serie di modificazioni che – secondo la prospettazione della Regione resistente – si sarebbero automaticamente estese alla Regione in dipendenza delle evoluzioni della forma di governo regionale determinatesi per tutte le Regioni dopo il 1999.

In connessione con queste caratteristiche delle questioni di legittimità, in entrambi i casi citati le decisioni di illegittimità della Corte – che pure finivano per dichiarare invalida le discipline legislative per violazione delle competenze dei nuovi statuti – giungevano a questa conclusione attraverso la dimostrazione della sua difformità rispetto agli statuti ancora vigenti. Questa nel primo caso risultava chiaramente dalla riserva consiliare di potere regolamentare contenuta nell'art. 6, comma 1, dello statuto lombardo del 1971. Nel secondo veniva argomentata puntualmente attraverso una disamina delle disposizioni dello statuto campano relative alla titolarità delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo (che il vecchio statuto riservava al Consiglio) ed attraverso la confutazione degli argomenti di parte regionale secondo i quali i cambiamenti nel concreto funzionamento della forma di governo regionale avrebbero giustificato la legge impugnata anche senza una modifica statutaria. ⁶

Dai punti di vista appena accennati, il caso deciso dalla Corte con la sent. in commento presenta alcuni tratti di peculiarità, che attengono tanto alla portata della disciplina regionale, quanto all'andamento della motivazione della decisione.

⁵ La decisione richiamata nel testo, come è noto, ha suscitato moltissimo interesse in dottrina. Si vedano sul punto ad es. le note di V. COCOZZA, *Osservazioni in tema di potestà regolamentare dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003*, in *Federalismi.it*, n. 11/2003; A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti (a margine di Corte cost. n. 313/2003)*, in *forumcostituzionale.it*; A. LUCARELLI, *Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio regionale (a margine di Corte costituzionale n. 313 del 2003)*, in *Federalismi.it*. Si v. inoltre le note di E. BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in questa *Rivista* 2004, 648 ss. e P. GIANGASPERO, *Statuti regionali ordinari e potere regolamentare regionale*, ivi 658 ss.

⁶ Su questi profili, si v. in particolare A. MANGIA, *op. cit.*

Quanto al primo aspetto, la disciplina impugnata, che pure presentava un collegamento ovvio con l'organizzazione dei vertici della Regione (disciplinata nei suoi tratti generali dal vecchio statuto), appariva per taluni aspetti non immediatamente legata alle modificazioni nella forma di governo successive al 1999, e poteva anche porsi come una sorta di intervento di "manutenzione" del vecchio assetto della disciplina legislativa di attuazione del vecchio statuto sul piano dell'organizzazione della Giunta.

Del resto, quanto appena detto circa il contenuto del provvedimento legislativo è confermato anche dalla circostanza che la sua legittimità era difesa dalla Regione – come risulta dalle posizioni regionali emerse nella discussione e riportate nel ritenuto in fatto – come una scelta, se non "di piccolo cabotaggio", quanto meno giustificata da un rapporto di forte continuità con il precedente assetto, atteso che l'"apertura" delle riunioni di Giunta a soggetti esterni è già in taluni casi prevista da singole leggi di settore, e che i compiti che la legge attribuisce al sottosegretario – che sarebbe titolare soltanto di compiti "di mera esecuzione di direttive presidenziali con riferimento a specifiche necessità ed esigenze" – sarebbero disponibili al Presidente stesso, che potrebbe affidarle anche con semplice decreto⁷.

Venendo al secondo degli aspetti citati, si è già segnalato come la Corte – discostandosi in parte dalla prospettazione della questione formulata nel ricorso – non si sia diffusa nel valutare le censure vertenti sulla pretesa difformità della disciplina regionale rispetto ai parametri del vecchio statuto evocati dal Governo, né abbia insistito nell'indagare la correlazione tra la disciplina impugnata e la riforma della forma di governo regionale successiva al 1999, ma abbia fondato la sua declaratoria di incostituzionalità sull'osservazione (di carattere più generale) secondo la quale la legge impugnata incide sull'ambito materiale della "forma di governo" e della organizzazione e del funzionamento degli organi regionali fondamentali⁸, ritenendola nella sostanza sufficiente a giustificare la sua decisione di accoglimento.

4. Le brevi considerazioni che si sono appena esposte, peraltro, non sono affatto dirette ad evidenziare una pretesa discontinuità nella giurisprudenza costituzionale in ordine alla legislazione relativa all'organizzazione di vertice delle Regioni che non abbiano ancora adottato i nuovi statuti. Una tale conclusione risulterebbe del resto smentita dal

⁷ Si v. l'ultimo capoverso del punto 2. diritto della decisione in commento

⁸ La stessa decisione processuale di affrontare la questione di legittimità costituzionale sull'intera legge è espressiva dell'orientamento a ricondurre la questione ad un problema di competenza della legislazione regionale dopo la riforma del 1999. Benchè infatti la disciplina regionale si presenti come unitaria, ed unitariamente fosse stata impugnata, un suo esame alla luce dei parametri statutari evocati avrebbe forse potuto portare a valutazioni differenziate rispetto alle singole attribuzioni del sottosegretario.

legame di assoluta continuità che la decisione presenta rispetto alla sent. n. 188 del 2007, che costituisce il suo precedente più vicino ed alla quale la Corte esplicitamente si richiama, citandone interi passaggi.

Semmai, sulla base di quanto si è detto si possono svolgere conclusivamente due osservazioni che riguardano l'atteggiamento della Corte nei confronti delle Regioni ancora rette dagli statuti degli anni 70.

La prima è nel senso di evidenziare come – nell'andamento di questa decisione – la Corte dimostri un atteggiamento in certo senso più “aggressivo” nei confronti dell'inerzia delle Regioni nel processo di adozione dei nuovi statuti. Da questo punto di vista, è forse più evidente nella sentenza in esame l'orientamento della Corte (già giustamente evidenziato in sede di commento alla sent. 188 del 2007) che sembra indirizzata a indurre le Regioni “ritardatarie” a mettere in moto il procedimento di approvazione dei nuovi statuti con decisioni che finiscono per restringere gli spazi di intervento del legislatore regionale, per tale via “irrigidendo” il vecchio assetto, che sarebbe bensì disponibile alla possibilità di intervento delle Regioni, ma solo subordinatamente all'attivazione del procedimento di adozione (totale o parziale) della disciplina statutaria nelle forme previste dal nuovo art. 123 Cost.⁹.

Se infatti nel passato il segnalato “irrigidimento” era sempre stato giustificato da un richiamo alla difformità delle discipline regionali rispetto ai vecchi statuti e per converso alla loro funzionalità a dare seguito alla riforma costituzionale del 1999, in questo caso esso è derivato dalla semplice constatazione dell'inerenza della disciplina regionale nel suo complesso al tema della forma di governo e della organizzazione di vertice della Regione.

La seconda considerazione, correlata alla prima, mira ad evidenziare la necessità di una qualche cautela nel derivare da questa sentenza (e forse – in genere – dalla giurisprudenza costituzionale richiamata) altrettante prese di posizione della Corte che siano impegnative sulla questione del contenuto e della sfera di competenza dei futuri statuti regionali. In altri termini, a parere di chi scrive, sarebbe senz'altro eccessivo desumere dalla sentenza della Corte la necessità che l'intera disciplina contenuta nella legge regionale dichiarata incostituzionale debba ritenersi “assorbita” nella competenza dei nuovi statuti, ancorchè questa sia per molti aspetti più ampia rispetto a quella individuata dal vecchio art. 123 Cost.¹⁰. Semmai, come osserva la stessa Corte, i nuovi

⁹ Sul punto ancora A. MANGIA, *op. cit.*, il quale ragiona di un effetto di “cristallizzazione dei principi” racchiusi nella legislazione regionale di organizzazione.

¹⁰ Per una considerazione riassuntiva dell'ambito di competenza dei “nuovi” statuti regionali, si v. da ultimo C. PADULA, *Art. 123*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 2008, 113 ss. e dottrina ivi citata.

statuti potrebbero ben limitarsi a dare semplici principi generali di organizzazione, entro i quali la potestà legislativa regionale potrebbe intervenire, riacquistando ambiti di competenza – anche relativa a temi collegati alla forma di governo – che l'inerzia delle Regioni pare aver reso non più utilizzabili.

In ultima analisi, dunque, il significato più profondo della decisione in commento (e questo è un dato che certamente la accomuna con quelle che ne formano i precedenti, ed in particolare alla sent. n. 188 del 2007) pare ravvisabile nella intenzione della Corte di far emergere – con gli strumenti che le sono propri – la necessità che le tutte le Regioni si dotino di un nuovo assetto statutario che formi una cornice generale agli interventi – anche di rango legislativo – che ne possano innovare la fisionomia istituzionale secondo un disegno che dia seguito anche sul piano dei principi statutari alle trasformazioni della forma di governo delle Regioni.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali