

L'autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti

(a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)

di Antonio Ruggeri *
(28 ottobre 2003)

Solo tre rilievi (ed una coda finale), fatti davvero al volo, su questa importante decisione, con specifico riguardo a talune affermazioni (forse, un po' troppo sbrigativamente) fatte e che potrebbero ritorcersi a danno proprio di quell'autonomia statutaria che la Corte ha con tanto vigore oggi voluto sottolineare.

La prima osservazione attiene alle vicende della normazione nel tempo, investendone la natura e gli effetti.

Stupisce - lo fa giustamente notare anche V. Cocozza (nelle sue *Osservazioni in tema di potestà regolamentare dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003*, in *Federalismi.it*, 11/2003) - come il medesimo enunciato, siccome contenuto nella Carta originaria e ripetuto dallo statuto, possa, ad un tempo, considerarsi abrogato nell'una e vigente nell'altro. Per fare il primo esempio che viene in mente, sarebbe come se l'art. 1 della legge 400, per la parte in cui, come si sa, ripete (senza alcun profitto...) per filo e per segno il disposto del primo comma dell'art. 92 cost., possa sopravvivere all'eventuale riscrittura di questo... Rovesciando la prospettiva, sarebbe pure come ammettere, in via di mera ipotesi, che la cancellazione di una disposizione di legge comune meramente riproduttiva di disposizione costituzionale produca ugualmente un qualche effetto, laddove l'abrogazione si rivelerebbe, in tal caso, oltre che *invalida, inutile*, per la sopravvivenza della medesima disposizione (e norma) nella fonte superiore.

La questione - come si vede - evoca in campo il destino dei dettati statutari nati in un contesto profondamente diverso dall'attuale. È una questione che è stata già posta all'indomani della legge cost. n. 1 del '99 e - soprattutto - della legge di riforma organica del titolo V. La sensazione che molti di noi hanno avuto, a seguito della immissione nel corpo costituzionale dei "frammenti" di cui si compone la *forma di governo della transizione*, è che gli statuti siano stati, almeno in parte (ma, in che parte!), messi da canto, puramente e semplicemente ignorati, come peraltro testimoniato dalla consistente produzione regolamentare da parte della Giunta, nel presupposto - come si sa, largamente condiviso in dottrina (di recente, G. D'Amico, *La controversa titolarità della potestà regolamentare regionale tra modello comunale e modello statale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 137 ss., dove è altresì un quadro ragionato delle varie opinioni; v., poi, variamente, G. Tarli Barbieri, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2/2002, 417 ss. e, nella stessa *Rivista*, 3/2002, G.U. Rescigno, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, 789 ss., part. 790 in nt. 33; O. Zanasi, *I regolamenti regionali dalla I. cost. n. 1 del 1999 alla I. cost. n. 3 del 2001*, in *Quad. reg.*, 3/2002, 779 ss., spec. 810 ss.; E. Catelani, *La potestà regolamentare delle Regioni*, in AA.VV., *Alla ricerca dell'Italia federale*, a cura di G. Volpe, Pisa 2003, 119 ss.) - dell'avvenuto passaggio delle consegne dal Consiglio alla Giunta stessa.

La Corte oggi svolge un raffinato ragionamento per dimostrare che la rimozione dall'art. 121 cost. delle parole "e regolamentari" apra a vantaggio degli statuti molte possibilità operative, tra le quali appunto quella della conservazione della disciplina anteriore (... e *vigente*). Peccato, però, che non si applichi lo stesso metro all'assetto complessivo della forma di governo: ad es., per quanto concerne l'elezione del Presidente della Regione, a riguardo delle quali non si è, giustamente, pensato che possano considerarsi sopravvissute alla riforma le disposizioni che assegnavano al Consiglio l'elezione dell'organo di vertice della Regione. Eppure, anch'esse sono *astrattamente* compatibili col quadro costituzionale, nel quale (qui, anzi, in modo esplicito) si offre un'opportunità agli statuti che è invece problematicamente riconoscibile (o, quanto meno, come si dirà, riconoscibile *in modo pieno*) per ciò che attiene alla dislocazione della potestà regolamentare in seno all'apparato regionale. Forse che, dunque, la Costituzione novellata possiede una *forza diversa, graduata*, a seconda che si applichi a questa o a quella norma statutaria?

Non vorrei essere frainteso. In via di principio, la preoccupazione che sollecita a considerare *complessivamente* vigente la massima delle fonti regionali, in attesa della riscrittura dei suoi contenuti, conseguente alla riforma del titolo V, mi pare pienamente da condividere, specie a fronte di pratiche politiche tendenzialmente portate a debordare dall'alveo tracciato per il loro scorrimento nella fonte stessa (d'altro canto, la *presunzione di validità* che, come si sa, assiste le leggi e gli atti giuridici in genere non è, di certo, cancellata dallo *ius superveniens* costituzionale, specie laddove giochi a

beneficio delle fonti di autonomia). Qui, però, si tratta di stabilire se talune formule statutarie possano seguitare a spiegare effetti, pur laddove - come si diceva - siano per avventura in tutto eguali a formule *espressamente* cancellate dalla lavagna costituzionale.

La seconda osservazione è più di politica che di diritto costituzionale.

La Corte sembra ignorare (e, comunque, non dà alcun rilievo al) la circostanza per cui lo stesso organo autore del ricorso contro la legge lombarda ha indirizzato, all'indomani della riforma operata dalla legge cost. n. 1 del '99, una direttiva ai Commissari del Governo in cui si prendeva partito a favore dell'*esclusivo* riconoscimento della potestà regolamentare alla Giunta. Certo, cambiare idea strada facendo non è peccato... Ma, come ha, ancora una volta, fatto opportunamente presente V. Coccozza nel suo commento alla decisione *de qua*, proprio la direttiva in parola ha incoraggiato quella produzione regolamentare da parte della Giunta che ha quindi dato adito al contenzioso deciso dalla pronunzia qui annotata: una pronunzia a seguito della quale potrebbe, dunque, aversi una pioggia di annullamenti o di disapplicazioni di norme regolamentari, per violazione della regola statutaria relativa all'adozione della fonte che le ha prodotte. Ed allora, in presenza di sì disinvolatamente cangianti orientamenti da parte dell'organo di controllo, discorrere di una sorta di *eccesso di potere governativo* mi parrebbe innegabile.

La terza osservazione attiene al ruolo riconoscibile (e dalla pronunzia odierna riconosciuto) allo statuto in sede di ridefinizione degli equilibri istituzionali e dell'ordine delle fonti.

Per ciò che concerne specificamente i rapporti tra Consiglio e Giunta (e tra legge e regolamento), la questione, ovviamente, rimanda al significato da attribuire al superamento dell'originaria riserva di normazione regolamentare in capo all'assemblea elettiva.

Per quanto ci si voglia schierare dalla parte della dottrina che ha propugnato una lettura cauta della revisione del secondo comma dell'art. 121, appunto intendendola quale mera rimozione della riserva in parola, tale da lasciare impregiudicata la questione circa l'organo titolare della potestà regolamentare, si converrà - anche alla luce della complessiva riformulazione delle disposizioni della Carta relative all'elezione del Presidente ed alla forma di governo - che la novella costituzionale un'indicazione di tendenza ad ogni modo la dà; ed è per il riequilibrio nei rapporti tanto tra le istituzioni, quanto (conseguentemente) tra le fonti. Il che vale quanto dire che, in via di principio, come *regola* appunto, la potestà regolamentare sia da considerare ormai transitata in capo alla Giunta. Se, perciò, lo statuto vuol superare la regola stessa, vincendo la *presunzione* a favore dell'*integrale* passaggio alla Giunta della potestà in parola, mi pare che si trovi obbligato a dirlo espressamente.

Delle due, insomma, l'una. O si ritiene che la legge costituzionale n. 1 del '99 abbia inteso conferire la potestà regolamentare *esclusivamente* ed *interamente* alla Giunta; nel qual caso, nessuno spazio è, in tesi, da riconoscere alla disciplina statutaria sul punto. Oppure il significato della riforma è unicamente nel senso di aprirsi a soluzioni ora più ed ora meno diversificate nelle singole Regioni; ma, allora, essendosi avuta - per la ricostruzione da me preferita - l'abrogazione, in uno con la vecchia formula costituzionale, altresì delle formule statutarie che la ripetono, il ritorno da parte dei nuovi statuti all'originaria opzione richiede di esser fatto in modo esplicito: né più né meno, per questa tesi, di ciò che è necessario a riguardo dell'elezione del Presidente ed al fine di derogare al nuovo modello di rapporti tra le istituzioni (e tra le fonti) *proposto* dalla Carta novellata.

Altro discorso è, poi, quello concernente la compatibilità (l'"armonia") della scelta al riguardo dai nuovi statuti fatta rispetto alla Costituzione, oltre che rispetto al complessivo impianto istituzionale ridisegnato negli statuti stessi. Ad es., una Carta statutaria che faccia tornare al vecchio sistema di elezione indiretta urterebbe palesemente contro se stessa (e sarebbe, perciò, viziata da irragionevolezza) nel momento in cui devolvesse l'*intera* potestà regolamentare al *solo* Presidente in tal modo eletto (l'ipotesi merita di esser discussa anche nella sua forma meno esasperata, per il caso che il Presidente venga dotato di consistenti, seppur non esclusivi e tuttavia appunto eccessivi, poteri di normazione).

Ora, la contraddizione a me pare che vi sia anche in un "sistema" (in realtà, poco... *sistematico*) di regole statutarie connotate dalla concentrazione in capo al Consiglio dei poteri di normazione, da un lato, e da una forte accentuazione del ruolo di direzione politica del Presidente, dall'altro, conseguente alla sua elezione diretta [in senso formale o anche *solo* sostanziale, nel senso che si è tentato di mettere in luce nel mio *Elezione del Presidente e forma di governo regionale, tra politica e diritto (nota minima, dal punto di vista del metodo, su una discussa soluzione statutaria)*, in *Federalismi.it*, 9/2003]. "Pezzi" talmente slegati del circuito politico-istituzionale non mi pare, insomma, che, per quanti

sforzi si facciano, possano essere riportati ad unità.

Certo, ha ragione chi (come, ora, E. Balboni, nel suo intervento su questo *forum*, dal titolo *Il ruolo degli Statuti: "l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione"*) rammenta esser molte le soluzioni astrattamente rientranti nella disponibilità dello statuto (e, tra queste, anche quella da me preferita volta a mantenere in capo al Consiglio la sola potestà regolamentare "delegata" dallo Stato, per il resto affidandosi alla disciplina da parte della Giunta). Non mi pare, tuttavia, che tra esse - come, invece, dichiarato dalla Corte al punto 7.4 del *cons. in dir.* - vi sia anche la scelta di... *non scegliere*, vale a dire il dar carta bianca al legislatore per ciò che attiene alla messa a punto dell'ordine regionale delle fonti.

Se, infatti, si conviene - come a me pare si debba - che la disciplina delle (o sulle) fonti investite, secondo l'aureo insegnamento kelseniano, il cuore stesso della "materia" costituzionale, se ne ha, per logica e lineare conseguenza, che lo statuto non può trattenersi dal dare almeno un pugno d'indicazioni essenziali al riguardo (conformemente alla propria natura, a mezzo di disposizioni di principio). D'altro canto, sarebbe a dir poco strano che, mentre la disciplina del procedimento di formazione degli atti regionali è, sia pure solo in parte, demandata allo statuto, quest'ultimo possa astenersi dal porre quanto meno le norme definitorie delle competenze, descrivendo allo stesso tempo la tipologia dei regolamenti e, in genere, determinando il "posto" da essi detenuto nel sistema.

Con ciò non ci si nasconde che una malaccorta e complessivamente carente disciplina statutaria possa ritorcersi contro se stessa, gettando le basi per il suo agevole, sistematico aggiramento. È chiaro che a poco (o a nulla) varrebbe fissare certe regole, ad es. in materia di delegificazione, quando poi le singole leggi adottate al fine di darvi seguito dovessero dotarsi - com'è stato sin qui - di una ridotta e quasi evanescente capacità prescrittiva, in buona sostanza lasciando campo libero alla normazione regolamentare. La qual cosa, una volta di più, avvalorata l'idea secondo cui il riequilibrio (sia tra le istituzioni che tra le fonti) va ricercato, oltre che in un uso sapiente del *drafting* statutario, soprattutto *in concreto*, in seno ai procedimenti ed attraverso lo sforzo congiunto degli operatori e la reciproca integrazione delle competenze (ma, di tutto ciò, è ovviamente altra la sede per i necessari approfondimenti). Di sicuro, per chiudere sul punto, v'è il fatto che *la "forza" degli statuti non discende unicamente dalla loro forma* (in lata accezione, comprensiva del procedimento), come invece si ostina a ritenere la dottrina che seguita stancamente a guardare all'ordine delle fonti da una prospettiva piattamente formale-astratta; piuttosto, essa dipende dalla *conformazione strutturale degli enunciati*, dalla loro capacità di orientare efficacemente le dinamiche politico-istituzionali (e, per ciò pure, della normazione) e, prima ancora, dalla felice invenzione di soluzioni complessivamente equilibrate (*ragionevoli*) al riguardo.

Concludendo. L'autonomia statutaria è un bene prezioso da salvaguardare e trasmettere alle future esperienze; e le indicazioni date dalla decisione qui annotata possono tornare assai utili alla progettazione statutaria in cantiere. Ma, è appunto un bene che va difeso anche contro... *se stesso*, per il caso che gli autori dei nuovi statuti, per eccesso di reticenza o - come dire? - di timidezza espressiva, abbandonino questi ultimi nelle mani di una politica praticamente *constitutioni soluta*, riprendendo l'affrettato (e avventato) suggerimento ora dato dalla Corte a favore di una possibile "delega" in bianco statutariamente concessa alla legge comune. Invece - e vengo così alla chiosa finale - una forte autonomia statutaria può svilupparsi e crescere unicamente su un terreno adeguatamente spianato per il suo fruttuoso radicamento. Ciò che, però, richiede che si faccia un uso accorto, *ragionevole*, dello strumento statutario, in rapporto a strumenti diversi di normazione, a partire appunto dalla legge: un uso non innaturalmente minuto e penetrante, siccome volto ad occupare ambiti invece rimessi alla disciplina legislativa (o, addirittura, regolamentare), ma neppure altrettanto innaturalmente contenuto, al punto da costringere la fonte apicale dell'ordinamento regionale ad abdicare al compito suo proprio di gettare le basi più solide su cui ricostruire l'ordinamento stesso. Un uso, poi, congruo, misurato, sul piano dei limiti, conformemente all'indicazione costituzionale che vuole comunque orientato verso la Costituzione il quadro statutario e, per il suo tramite, il quadro delle fonti da esso derivate e discendenti.

Non è vero - come, invece, opina la Corte (e chi la difende: e qui il riferimento è, nuovamente, a E. Balboni ed al titolo, particolarmente espressivo, da lui dato alla sua nota) - che l'autonomia sia la *regola* e i limiti (l'"armonia" con la Costituzione) l'*eccezione*. Un'autonomia "sregolata" (o da se medesima portata a "sregolarsi"...) è una contraddizione in termini, per la elementare (ma, evidentemente, per la Corte, non tanto ovvia...) ragione che l'autonomia ha senso proprio nel suo essere *limitata*: né più né meno, per questo verso, di ciò che è proprio della stessa sovranità, come insegna l'art. 1 della Carta. Semmai, il problema poi si sposta e si appunta sulla determinazione teorica della consistenza dei limiti stessi: si potrebbe dire, sui *limiti dei... limiti*. Ma, questo è un altro discorso, che non può ora nuovamente farsi né, per vero, toccava alla Corte fare nella circostanza che ha dato lo spunto all'adozione della pronuncia qui annotata. Peccato, però, che la Corte abbia mostrato di non tenere in gran conto il suo stesso insegnamento, laddove proprio dell'"armonia con la Costituzione" ci aveva consegnato una definizione "forte" (a mia

opinione, fin troppo forte...), col riferimento - come si sa, fatto nelle sentt. nn. 304 e 306 del 2002 - all'osservanza dello "spirito" della Costituzione, in aggiunta (un po' misteriosa...) a quella delle singole disposizioni nella Costituzione stessa contenute.

* p.o. di Diritto Costituzionale - Università di Messina - ruggant@unime.it

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali