

I limiti (formali) degli statuti materiali

di Alessandro Mangia

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 6/2007)

1. Che la dec. 188 del 2007 rappresenti alquanto di nuovo nel quadro della giurisprudenza costituzionale che, dal 1999 ad oggi, si è sviluppata in materia di organizzazione e funzionamento delle regioni, è facile a vedersi. Se nelle precedenti occasioni in cui si era fatta questione dei confini della potestà statutaria a fronte di interventi legislativi volti a conformare direttamente gli assetti interni dell'organizzazione regionale, la Corte si era limitata a dichiarare l'incostituzionalità delle leggi impugnate, oggi, a diversi anni di distanza dall'avvento della l. cost. 1/1999, la Corte sembra mutare indirizzo e assumere un atteggiamento che, in prospettiva, potrebbe preludere ad un sindacato assai più penetrante di quanto non si sia finora avuto in ordine alla produzione legislativa ed amministrativa di quelle regioni che non abbiano ancora proceduto ad adeguare i propri statuti alla riforma del 1999.

In altre parole, e più chiaramente, se nella dec. 313/2003, che della presente sentenza costituisce in qualche misura la premessa, la Corte si era limitata a dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale lombarda che assegnava l'esercizio del potere regolamentare alla giunta, pur in presenza nel vecchio statuto della Lombardia di una disciplina (artt. 6 e 37 St. Regione Lombardia) che riservava esplicitamente questa competenza al consiglio, oggi, di fronte ad un caso i cui profili ricordano da vicino quelli appena citati, la risposta della Corte è, almeno parzialmente, diversa.

E infatti, a fronte della impugnazione governativa di una disposizione della legge finanziaria della Campania per il 2006 che pretendeva di ridefinire i rapporti tra presidente, giunta e consiglio da una parte e dirigenza amministrativa dall'altra, introducendo un principio di separazione tra politica e amministrazione simile a quello presente nella legislazione statale, non solo la Corte ribadisce la competenza esclusiva delle fonti statutarie a disciplinare, secondo la lettera del nuovo art. 123 cost., 'i principi generali di organizzazione e funzionamento', lasciando capire che al mutamento nella lettera dell'art. 123 deve accompagnarsi un mutamento nella definizione dei confini della riserva di statuto; ma, quel che più importa, fa seguire alla declaratoria di illegittimità della norma impugnata una serie di considerazioni sulle eventuali conseguenze che potrebbero discendere dal protrarsi della inerzia di quelle regioni che non abbiano ancora rinnovato i rispettivi statuti, lasciando chiaramente intendere che, a diversi anni dalla introduzione della l. cost. 1/1999, l'atteggiamento di rispetto tenuto finora dalla Corte verso la 'discrezionalità' dei legislatori regionali nell'attuazione dei principi racchiusi nella riforma potrebbe mutare.

Ad accomunare le due fattispecie è soprattutto il tentativo, adombrato in entrambi i casi dalle difese regionali, di fare discendere dalla riforma costituzionale conseguenze immediatamente prescrittive in ordine al funzionamento della forma di governo, sulla base dell'assunto che il nuovo art. 121 cost. avrebbe di per sé prodotto una modifica nel funzionamento della forma di governo regionale. In altre parole, come nella dec. 313/2003 si era sostenuto, da parte delle regioni, che la l. cost. 1/1999. aveva introdotto una alterazione del riparto di competenze tra giunta e consiglio destinata a produrre effetti immediati nell'ordinamento regionale, allo stesso modo, in questa seconda ipotesi, si è sostenuto che la stessa legge costituzionale avrebbe realizzato, rispetto a quanto previsto in statuto, una più netta separazione di ruoli e funzioni tra giunta e consiglio la quale, da

sola, avrebbe giustificato un intervento legislativo di ridefinizione dei rapporti tra organi politici ed amministrativi nell'organizzazione interna della regione.

La legge regionale impugnata, dunque, non sarebbe stata altro se non riproduttiva e specificativa di un principio costituzionale già vigente nell'ordinamento, del quale, anzi, avrebbe costituito una forma di attuazione minimale.

Come anticipato, l'atteggiamento della Corte di fronte a siffatta impostazione è stata, ancora una volta, di netto diniego, riaffermandosi – in assenza di ogni iniziativa di riforma totale o parziale del vecchio statuto - il valore prescrittivo di tutte le disposizioni statutarie vigenti, e dunque anche di quelle in punto di ripartizione di funzioni tra giunta e consiglio.

La risposta della Corte, tuttavia, in questa dec. 188/2007 sembra andare oltre quanto stabilito nel 1993 e, nel richiamo ai "rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni ad autonomia ordinaria" che potrebbero scaturire dal mancato adeguamento degli statuti, sembra aggiungere qualcosa in più rispetto a quanto già acquisito e, più precisamente, sembra porre in termini che non sono più soltanto di opportunità politica il problema dell'adattamento degli statuti alla logica che ha retto le riforme degli ultimi anni.

2. Per la verità sarebbe eccessivo sostenere che in questa decisione la Corte abbia inteso costruire alla stregua di un vizio 'funzionale' la possibilità di sindacare l'attività delle regioni inadempienti; e infatti il discorso della Corte appare molto più sfumato e, soprattutto, consapevole dei limiti che il suo sindacato incontra di fronte alla 'discrezionalità' legislativa che giustifica la posizione delle regioni inadempienti.

Ciò che la Corte rileva, semmai, è altro, e cioè il fatto che se la vecchia l. 1084/1970 fissava all'art. 6 un termine (sia pure ordinatorio) per l'adozione degli statuti, la mancata previsione da parte della l. cost. 1/1999 di un termine volto a scandire i tempi dell'adattamento degli ordinamenti regionali alla mutata disciplina costituzionale non significa che le regioni possano rinviare *sine die*, per usare le parole della Corte, 'l'adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative' intervenute in questi ultimi anni.

E in effetti la mancata inclusione nella l. cost. 1/1999 di un termine per l'adeguamento degli statuti ha contribuito a destare l'impressione, non del tutto infondata, che di per sé la disciplina del 1999 non ponesse alcun obbligo giuridico, ma semplicemente il potere di modificare, con le forme e i limiti previste dal nuovo art. 123 cost., una forma di governo già definita in via generale dalla riforma. Sicché, se non è dubbio che le disposizioni finali racchiuse nell'art. 5 della l. cost. 1/1999 sembrano dare per scontato un riallineamento degli statuti al nuovo disegno costituzionale è comunque vero che, alla stregua di questa disposizione, non sembra ipotizzabile la presenza nel sistema di un vero e proprio obbligo giuridico di adeguamento in capo alle regioni, se non altro per il fatto che, a rigore, nessuna sanzione potrebbe essere legittimamente configurata nei confronti dell'inerzia dei legislatori regionali, essendo l'unica vera sanzione prospettabile da questo punto di vista quella cd. 'politica' da parte degli elettori¹.

Il punto semmai è un altro ed è bene messo in luce dalla sentenza della Corte. Che, stante la lettera dell'art. 28 l. 87/1953, non sia configurabile una sanzione giuridica nei confronti dei consigli inadempienti - e non si possa dunque in alcun modo parlare di un obbligo giuridico di adeguamento - non significa che il mantenimento dei vecchi statuti, oltre ad essere contrario alla logica della riforma del 1999, sia *di fatto* privo di inconvenienti per le regioni, stante che, dopo la riforma dell'art. 123 cost., la sfera in cui si risolve la riserva costituzionale di statuto finisce con l'essere assai più ampia che in passato,

¹ Sui confini tra responsabilità 'politica' e le forme di responsabilità 'giuridica' previste nel nostro ordinamento, nonché sulla nozione di 'discrezionalità' del legislatore cfr. ora V. Angiolini, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova 1995.

comprendendo ora non solo la 'forma di governo' ma anche i 'principi fondamentali di organizzazione e funzionamento' della regione; e cioè, innanzi tutto, quei principi che, presiedendo allo svolgimento delle attività regionali, legano in una prospettiva unitaria la dimensione della 'forma di governo' alla sfera della organizzazione amministrativa.

In altre parole, se la scelta di rivedere gli statuti è innanzi tutto una scelta 'politica', che non può esser coartata o giuridicamente imposta, è pur vero che, dopo l'introduzione dell'art. 123 cost., l'assetto dei rapporti tra potestà legislativa e potestà statutaria è profondamente mutato; ed è mutato nel senso dell'allargamento della competenza materiale delle fonti statutarie, che finirebbe ora per comprendere settori di legislazione - e cioè quelli che ineriscono alla dimensione dei 'principi fondamentali di organizzazione e funzionamento' - che in passato erano tradizionalmente riservati alla normale produzione legislativa dei consigli.

Questa circostanza, di per sé puramente formale, finisce, nel discorso della Corte, con l'essere non priva di conseguenze da un punto di vista pratico, almeno se si osserva che la riduzione della sfera di competenza della fonte legislativa ordinaria a favore della fonte statutaria porta con sé anche l'impossibilità per le regioni di adattare in via (meramente) legislativa la propria organizzazione a quelle esigenze di funzionamento che, nel tempo, si possano manifestare nella vita della regione.

Ciò che traspare dalla decisione in commento è, insomma, il rischio (e la preoccupazione) che, a lungo andare, l'inerzia dei legislatori regionali sia destinata a dare luogo ad una progressiva riduzione della capacità delle regioni di organizzarsi per legge, dando di fatto vita ad una sorta di cristallizzazione dei principi che, racchiusi nella pregressa legislazione regionale di organizzazione, sembrano ormai sottratti alle scelte del legislatore ordinario.

L'allargamento dei confini della riserva costituzionale di statuto su cui non a caso ha insistito la Corte finirebbe, insomma, per rendere di fatto impossibile, perché costituzionalmente illegittima, ogni attività di riconformazione dell'organizzazione amministrativa regionale che volesse toccare livelli appena più alti di quelli relativi al normale funzionamento degli apparati, con tutto ciò che ne può seguire in termini di efficienza e flessibilità dell'organizzazione amministrativa delle regioni.

Il che - va detto - pur influenzando pesantemente sulle prassi legislative dei consigli, non sarebbe qualcosa di completamente nuovo nell'ambito del sistema di rapporti tra fonti delineato dalla l. cost. 1/1999. Un meccanismo di questo genere, infatti, non sembra troppo diverso da quello ricostruito nella dec. 196/2003 allorquando, ancora prima della approvazione della l. 165/2004, la Corte, posta innanzi al problema del margine di intervento dei consigli in materia elettorale, non aveva potuto fare a meno di rilevare come, dopo la riforma dell'art. 122 cost., la competenza delle regioni ad intervenire in materia di legislazione elettorale fosse destinata ed essere estremamente limitata, almeno fino alla riforma degli statuti. E ciò perché, secondo la Corte, dopo la riforma del 1999, la potestà legislativa regionale in materia di sistemi elettorali doveva ritenersi condizionata non solo dai principi fondamentali della legge statale, ai sensi del nuovo art. 122 cost., ma anche dalla disciplina della forma di governo che avrebbe dovuto delinearci nei nuovi statuti.

Se tutto questo è vero, riesce facile capire anche perché, pur nel formale rispetto della discrezionalità politica dei consigli, la Corte sia in grado porre le regioni di fronte al rischio di una progressiva riduzione del proprio margine di azione legislativa, dal momento che di fronte ad ogni allargamento (o, il che è lo stesso, di fronte ad ogni interpretazione estensiva) della riserva di statuto in punto di 'principi fondamentali di organizzazione e funzionamento' non può non corrispondere una riduzione della competenza del legislatore regionale in materia di organizzazione amministrativa, con tutte le conseguenze che questo comporta in tema di efficienza e funzionalità delle amministrazioni regionali.

3. Che, peraltro, questo discorso sia, nella dec. 188/2007, soltanto accennato e non sia condotto alle estreme conseguenze può trovare una spiegazione proprio nel fatto che la Corte appare perfettamente consapevole delle pesanti conseguenze di questa impostazione, la quale, se pure può valere come un avviso di prossima messa in mora nei confronti di quei consigli che non abbiano ancora adeguato i propri statuti, non è esente da controindicazioni.

Il rischio di una interpretazione estensiva della riserva di statuto, che di fatto porrebbe le regioni 'inadempienti' in una situazione di minorità sul versante della loro potestà organizzativa, è semmai un altro, e cioè quello di dare luogo ad un eccessivo irrigidimento degli elementi strutturali su si regge l'organizzazione delle regioni sul versante del rapporto tra organi politici ed organi amministrativi, portando ad un livello troppo alto, e cioè quello della legislazione statutaria, principi e discipline che, a livello statale, sono racchiusi nella legislazione ordinaria e pertanto restano nella piena disponibilità del legislatore (o del governo). Basti pensare qui alla dimensione puramente legislativa in cui, a livello di legislazione statale, si esprime il principio di distinzione tra diritto e politica ovvero alle discipline che regolano l'organizzazione per ministeri dell'amministrazione centrale dello stato, le cui (tormentate) vicende² forniscono un esempio illuminante di come le interferenze tra politica ed amministrazione mal sopportino irrigidimenti troppo netti e richiedano una elasticità ed una flessibilità che il procedimento delineato dall'art. 123 cost. nega in premessa.

Sicché, che le regioni abbiano, nella stragrande maggioranza dei casi posto in statuto disposizioni le quali variamente realizzano negli ordinamenti regionali la distinzione tra diritto e politica, se pure può essere visto con favore – come è in questa sentenza – da parte della Corte, in realtà potrebbe essere foriero di problemi di non poco conto nel momento in cui esigenze diverse dalle attuali si manifestassero all'interno delle amministrazioni regionali. La stessa tendenza presente all'interno della giurisprudenza costituzionale fin dalla dec. 331/1988 a leggere la distinzione tra diritto e politica come una implicazione necessaria dei principi di imparzialità e buon andamento ex art. 97 cost. – e che di recente traspare anche dalle recenti decisioni n. 103 e 104 del 2007 – da questo punto di vista potrebbe essere oggetto di qualche perplessità.

4. Tutto questo desta comunque l'impressione che la scelta di alcune regioni di tenere in vita illimitatamente nel tempo gli statuti degli anni '70 inizi a mostrarsi per quello che è, e cioè una soluzione temporanea, forse destinata a pagare in termini di rendita della forma di governo ed efficacia dei processi decisionali, ma destinata ad essere sempre meno compatibile con gli assetti organizzativi richiesti dalle necessità di funzionamento delle amministrazioni regionali.

Non è casuale, insomma, che in entrambe le fattispecie venute finora alla cognizione della Corte, e cioè nella dec. 313/2003 e in questa 188/2007, la spinta a forzare i confini che regolano i rapporti tra legislazione regionale e potestà statutaria non sia scaturita da problemi di funzionamento della forma di governo, ma sia venuta proprio dal bisogno di adattare azione e organizzazione dell'amministrazione regionale ad esigenze che, dal 1971 ad oggi, sono inesorabilmente mutate, così come è mutato il quadro normativo in cui gli originali principi statutari di organizzazione sono andati a collocarsi.

E infatti, se vista sul solo versante della forma di governo, l'inerzia delle regioni e dunque, la creazione per fatti di un ordinamento statutario 'materiale' che poggia in parte

² Per questi profili e per una attenta ricostruzione delle vicende successive alla approvazione dei dd. lgs. 300 e 303 del 1999 nelle ultime legislature cfr. ora E. Catelani, *La nomina del governo Prodi e le anomalie della procedura*, in www.forumcostituzionale.it

sui vecchi statuti e in parte sul sistema elettorale delineato dall'art. 10 l. cost. 1/1999, non sembra sollevare, oggi come nel più recente passato, molti problemi. Pur con le differenziazioni che sono necessarie nel trattare situazioni politiche ed istituzionali assai diverse, va detto che la stabilità e, in molti casi, l'efficienza dei governi regionali che, restando fermi, hanno implicitamente fatto propria la 'temporanea' scelta presidenziale del 1999, non è stata mai seriamente posta in dubbio; e semmai gli studiosi hanno posto l'accento sull'eccesso di concentrazione di potere politico in capo alla giunta e al suo presidente, a discapito del ruolo di assemblee che ormai si vedono confinate all'esercizio di una funzione legislativa i cui indirizzi sono in larga misura determinati dalle scelte della giunta e che in questi ultimi anni sono andate alla ricerca, non si sa quanto avvertita, di nuovi ruoli e funzioni.

Insomma, che nella prassi gli statuti 'materiali', retti dal ruolo politico del presidente e della maggioranza 'fabbricata' dalla legislazione elettorale ex art. 5 l. cost. 1/1999, funzionino e, in termini di resa istituzionale, non funzionino peggio degli statuti appena approvati è un dato di fatto che può essere acquisito senza troppa fatica; tanto più che i nuovi statuti, nella stragrande maggioranza dei casi, non hanno fatto altro se non recepire la scelta 'presidenzialista' introdotta *pro tempore* dalla l. cost. 1/1999, apponendo a questa soltanto deboli correttivi nella distribuzione dei poteri tra giunta e consiglio e variando semmai in modo consistente la legislazione elettorale e i meccanismi che presiedono alla 'fabbricazione' delle maggioranze consiliari³.

Che, come detto, a questa situazione si oppongano solo considerazioni inerenti a una marginalizzazione delle assemblee, partendo dal presupposto che un governo delle assemblee sarebbe di per sé un governo buono perché naturalmente rappresentativo della molteplicità degli interessi delle collettività governate, sembra significativo del fatto che la scelta 'presidenzialista' del 1999 è ormai, in larga misura, una scelta irreversibile e che i principi introdotti in quella occasione sono penetrati in profondità nel modo di concepire e praticare la vita politica ed amministrativa delle regioni.

E infatti se si vanno a cercare le ragioni dell'affermazione degli statuti 'materiali' è facile vedere che queste ragioni tendono ad identificarsi con le stesse che hanno condotto alle riforme del 1995 e del 1999, e cioè la debolezza di un sistema politico che ha visto drammaticamente ridursi, fino a scomparire, quel ruolo di mediazione tra società e potere pubblico che in passato era stato svolto dai partiti e che aveva costituito la premessa affinché la forma di governo regionale fosse costruita sul principio della più ampia partecipazione possibile ai processi di governo, sovente a discapito della efficienza e della stabilità degli esecutivi.

Se si ragiona su questi elementi diviene forse più facile rendersi conto del fatto che la scelta di fabbricare maggioranze bloccate dal *simul stabunt, simul cadent*, che si pone alla base della lamentata marginalizzazione delle assemblee non è stata – come giustamente si è rilevato – la causa, ma piuttosto la conseguenza di una situazione di crisi e di dissoluzione del sistema dei partiti che ha radici ben più lontane e profonde di quanto generalmente si ritenga e a cui le riforme del 1999 e del 2001 hanno soltanto cercato di porre rimedio, creando per altre vie meccanismi di legittimazione (e circuiti politici) alternativi rispetto a quelli che in passato avevano visto nei consigli il solo momento di legittimazione dell'azione politica e amministrativa delle regioni⁴.

Il punto, semmai, e il discorso fatto dalla Corte in questa dec. 188 sembra confermarlo, è un altro e si riallaccia al fatto che, nonostante il problema della riforma degli statuti sia visto tradizionalmente come un problema di forma di governo, la scelta, sul

³ Sulla legislazione elettorale intervenuta dopo la riforma degli statuti cfr. ora, ampiamente, A. Chiaramonte - G. Tarli Barbieri, *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, Bologna, 2007.

⁴ Cfr. al proposito soprattutto R. Bin, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in www.forumcostituzionale.it

piano formale ineccepibile, delle regioni 'inerti' di tenere in vita gli statuti 'materiali' comincia a mostrare la corda a fronte della necessità di introdurre nella organizzazione amministrativa della regione tutta una serie di principi e di discipline che, pur essendo ormai ampiamente acquisite nel modo di funzionare dell'amministrazione quale, nel caso specifico, può essere visto il principio di separazione tra politica ed amministrazione, scontano l'intervallo che le separa dalla approvazione degli statuti degli anni '70.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali