

## **La Corte insiste e bacchetta il Legislatore regionale: allo Statuto quel che è dello Statuto.**

di Nadia Maccabiani

La Corte lo aveva già detto con la sentenza n. 313/2003<sup>1</sup>: deve essere escluso un “eccesso di costruttivismo interpretativo” volto a far derivare “da una presunta forma di governo regionale, implicitamente stabilita dagli articoli 121 e 123 della Costituzione”<sup>2</sup> un determinato riparto di poteri tra giunta e consiglio.

Ma le regioni, soprattutto quelle regioni che risultano “fuori tempo massimo” nell’approvazione dei nuovi statuti<sup>3</sup> tentano di far entrare dalla finestra ciò che non riesce ad entrare dalla porta.

In quella occasione era – come noto – la regione Lombardia che, con legge regionale<sup>4</sup>, aveva conferito la potestà regolamentare alla giunta. La difesa regionale aveva posto in evidenza, tra le argomentazioni addotte a sostegno della legittimità costituzionale della soluzione, la caratterizzazione della nuova forma di governo. Avendo comportato un rafforzamento dell’esecutivo, avrebbe – altresì – prodotto un corrispondente rafforzamento dei suoi poteri normativi attraverso l’attribuzione della potestà regolamentare.

Questa volta è la regione Campania che ha forzato la mano<sup>5</sup>. Con la l. reg. 29 dicembre 2005, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – legge finanziaria 2006), ha sostanzialmente modificato l’assetto delle funzioni di indirizzo politico previsto nello statuto del 1971. In particolare, l’art. 4, c. 3, l. reg. 24/2005 dispone in questi termini: “il Presidente, la Giunta regionale, i singoli assessori e l’ufficio di presidenza del Consiglio regionale, per le rispettive competenze, nell’ambito dell’indirizzo politico-programmatico determinato dal Consiglio regionale, esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo definendo gli obiettivi da realizzare; adottano gli atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, verificano, attraverso un autonomo potere di controllo, la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa e della gestione agli obiettivi. Ai dirigenti di settore compete l’adozione degli atti amministrativi e di diritto privato, nonché la gestione finanziaria tecnica ed amministrativa, mediante autonomi poteri di spesa e di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo”.

---

<sup>1</sup> A commento, A. RUGGERI, *L’autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti (a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)*; E. BALBONI, *Il ruolo degli Statuti: “l’autonomia è la regola; i limiti sono l’eccezione”*; *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell’autonomia statutaria*, tutti tali interventi in *Forum di Quaderni costituzionali*; V. COCOZZA, *Osservazioni in tema di potestà regolamentare dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003*; A. LUCARELLI, *Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio (a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)*; L. SALVEMINI, *Ulteriori riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 313/03*, tutti questi interventi in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>2</sup> Cfr. sentenza 21 ottobre 2003, n. 313.

<sup>3</sup> Si ricorda che gli statuti ad oggi approvati ed entrati in vigore sono dieci: Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria.

<sup>4</sup> La l. reg. 12 gennaio 2002, n. 2 (Istituzione del Corpo forestale regionale).

<sup>5</sup> La regione Campania ha approvato solo in prima lettura il nuovo statuto, con la delibera consiliare n. 8/L del 18 settembre 2004, l’esame non è proseguito nel corso della settima legislatura. Secondo i dati forniti dall’OLI, nella relazione su “La situazione nell’elaborazione degli Statuti nelle Regioni a Statuto Ordinario” aggiornata al gennaio 2007, il Consiglio regionale, con delibera n. 12/2 del 21 giugno 2005, ha istituito la “Commissione consiliare speciale per la revisione dello Statuto e del Regolamento interno del Consiglio regionale” ed ha proceduto alla nomina dei suoi componenti con successivo decreto n. 37/2005, affidando la presidenza alla minoranza consiliare. La Commissione, nelle sedute svolte nei mesi di ottobre, novembre, dicembre 2005 e gennaio 2006, ha esaminato i primi diciassette articoli della proposta statutaria decaduta con la fine della VII legislatura. Nel periodo luglio 2006 - gennaio 2007 la Commissione ha proseguito l’esame della proposta statutaria sino all’art. 60 (Finanza regionale).

Tale previsione ha mutuato il principio della separazione tra attività di indirizzo politico e controllo ed attività amministrativa, inaugurato, per gli enti locali, dalla l. 142/1990<sup>6</sup>, per l'amministrazione statale e quale principio fondamentale per quella regionale, dal d.lgs. 29/1993<sup>7</sup>, ed ora ribadito tra i principi che presiedono all'attività amministrativa regionale dai nuovi statuti entrati in vigore<sup>8</sup>.

Ma lo statuto campano del 1971 non è in linea con il principio. Infatti, ai sensi dell'art. 20, c. 1, n. 1 spetta al consiglio regionale "determinare l'indirizzo politico programmatico della Regione e controllarne l'attuazione", mentre spetta alla giunta, ai sensi dell'art. 31, c. 1, provvedere alla esecuzione degli atti deliberati dal consiglio, dare attuazione alle "direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio", oltre che "compiere tutti gli atti e adottare tutti i provvedimenti amministrativi, nelle materie attribuite o delegate alla Regione, che non siano di competenza del Consiglio, nel quadro delle direttive politiche e programmatiche decise dal Consiglio".

La Corte lo ha rilevato (nella recente sentenza 14 giugno 2007, n. 188), evidenziando che la legge regionale n. 24/2005, all'art. 4, c. 3, "attribuisce in realtà a tutta una serie di organi regionali ... alcune funzioni del tutto estranee alla configurazione statutaria, come le funzioni di indirizzo politico amministrativo e di definizione degli obiettivi, nonché di controllo"<sup>9</sup>. Ha, quindi, ritenuto non condivisibile "la tesi, sostenuta dalla difesa della resistente" secondo la quale "la modifica dell'organizzazione interna della Regione (ed ora almeno in larga parte riconducibile alla "forma di governo" della Regione), ...[sarebbe] operata automaticamente dalle profonde innovazioni costituzionali introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999"<sup>10</sup>. Ne è derivata la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, c. 3, l. reg. 24/2005 per violazione della "riserva statutaria".

E con ciò, la Corte, chiude ogni via di fuga per il legislatore regionale, torcendogli contro proprio l'inerzia della quale si è macchiato. Non è casuale il monito contenuto nella sentenza: "l'adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute non può essere rinviato *sine die* (come sembrerebbe implicito per quelle Regioni che in un periodo di oltre sette anni non hanno proceduto a modifiche statutarie né complessive, né parziali), a meno del manifestarsi di rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni ad autonomia ordinaria"<sup>11</sup>.

La Corte tenta, perciò, di pungolare le regioni a dare compimento alla nuova stagione statutaria, colpendole proprio nel cuore della funzione di governo: il riparto tra consiglio e giunta del potere di determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo. Essa "inchioda" la regione Campania ad un riparto ormai vetusto e poco coerente con la struttura della forma di governo regionale, e lo fa valorizzando la riserva statutaria nelle "scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta"<sup>12</sup>. Solo tale fonte sarebbe, infatti, in grado di realizzare una "duratura affermazione nell'ordinamento regionale"<sup>13</sup> dei principi che lo informano.

Ma con ciò la Corte sembra prefiggersi uno scopo ulteriore ed essenziale per lo Stato di diritto<sup>14</sup>. Lo dice (neanche troppo tra le righe quando denuncia il "manifestarsi di rischi

<sup>6</sup> Cfr. art. 51, c. 2, l. 142/1990 ed ora l'art. 107, c. 1, d.lgs. 267/2000

<sup>7</sup> Cfr. art. 3, cc. 1-2, d.lgs. 29/1993 ed ora l'art. 4, c. 1, d.lgs. 165/2001.

<sup>8</sup> Cfr. art. 53, c. 1, statuto Abruzzo; art. 50, c. 2, statuto Calabria; art. 62, c. 1, statuto Emilia Romagna; art. 53, c. 1, statuto Lazio; art. 69, c. 1, statuto Liguria; art. 46, c. 1, statuto Marche; art. 43, c. 3, statuto Puglia; art. 95, c. 1, statuto Piemonte; art. 53, c. 4, statuto Toscana; art. 31, c. 1, statuto Umbria.

<sup>9</sup> Cfr. punto 3 del considerato in diritto, sent. n. 188/2007.

<sup>10</sup> Cfr. punto 3 del considerato in diritto, sent. n. 188/2007.

<sup>11</sup> Cfr. sempre punto 3 del considerato in diritto, sent. n. 188/2007.

<sup>12</sup> Cfr. punto 3 del considerato in diritto, sent. n. 188/2007.

<sup>13</sup> Cfr. ancora punto 3 del considerato in diritto, sent. n. 188/2007.

<sup>14</sup> "Anche dello Stato di diritto si danno varie definizioni, ma il suo senso profondo è chiaro e consiste nella sottoposizione dello Stato stesso, e dunque degli organi di vertice che esercitano il potere, a regole giuridiche e limiti che ne impediscano l'esercizio arbitrario": L.CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di*

particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni ad autonomia ordinaria”; nonché quando sottolinea come i nuovi statuti avrebbero potuto operare “riducendo il rischio dell’assenza di normative adeguate alle novità comunque prodottesi, a tutela della necessaria trasparenza e legalità dell’azione regionale”<sup>15</sup>.

Si dimostra così consapevole e preoccupata di quanto accaduto a livello regionale. Infatti, se gli esecutivi regionali e le maggioranze che li sostengono non hanno avvertito (finora) il bisogno di riassetare (sul piano formale) il sistema delle funzioni per adeguarlo a quello della (nuova) struttura di governo, è perché l’assetamento si è comunque già realizzato in via di fatto. È notorio (ed a più voci segnalato in dottrina<sup>16</sup>) il depotenziamento del consiglio e lo spostamento della funzione di direzione politica a favore dell’esecutivo.

La Corte, con la sentenza n. 188/2007, sottopone a critica proprio questa “regolarità”, non certo per pregiudiziale contrarietà alla medesima<sup>17</sup>, ma per restituire dignità alle regole<sup>18</sup>. E – forse – proprio qui cade il *punctum dolens*.

Infatti, se si guarda alle regole contenute nei dieci statuti approvati emerge, quale minimo comune denominatore (seppure – naturalmente – in misura variabile da statuto a statuto), la tendenza a conservare al consiglio una non indifferente incidenza nella determinazione dell’indirizzo politico amministrativo. Ciò non solo (e necessariamente) attraverso la funzione legislativa. Ciò non tanto attraverso i tipici atti di indirizzo politico che si dimostrano – tradizionalmente – deboli quanto al seguito che ricevono presso l’esecutivo. Ma, soprattutto, attraverso la conservazione in capo al consiglio della competenza ad adottare atti non indifferenti nell’ambito della funzione di governo regionale. Basti pensare all’esercizio della potestà regolamentare, alla delibera di piani e programmi (sia generali che, per talune regioni, settoriali ed intersettoriali), nonché all’esercizio dei poteri di nomina. Le regole, insomma, nei casi in cui sono state adottate, hanno tracciato il ruolo di un consiglio co-determinatore dell’indirizzo politico-amministrativo regionale.

Probabilmente, proprio questa discrasia tra il piano formale e quello materiale ratifica la riserva mentale del sistema politico che ha prodotto il rallentamento (se non lo stallo) nel

---

diritto, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>15</sup> Cfr. punto 3 del considerato in diritto.

<sup>16</sup> Se ne segnalano alcune (senza pretese di esaustività): R.BIN, *Dopo gli Statuti, c’è molto da fare*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2005, pag. 10: “se il Consiglio regionale non organizza il proprio procedimento e se stesso per assicurarsi di essere effettivamente capace di assolvere a questi compiti, di poter uscire dal ruolo passivo che ha sinora svolto nei confronti delle informazioni e dei dati forniti dagli uffici della Giunta, di potere attrarre l’attenzione dei soggetti che operano nella società, di poter valutare i simulati delle leggi che ha approvato, allora la ‘forma di governo’ ne resterà definitivamente segnata”. Sempre tale Autore, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell’esecutivo*, ne *I paper del Forum di Quaderni costituzionali*, afferma che “non meno, ma più politica è dunque necessaria affinché le assemblee rianimino il loro ruolo e riequilibrino la “forma di governo”. G.PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, 2002, pagg. 297 ss. (“per porre rimedio alla crisi delle assemblee regionali ... occorre intervenire sui meccanismi che concorrono a produrre le risorse di autorità di cui le assemblee dispongono, nonché operando una riconsiderazione globale del ruolo che esse possono occupare nel complessivo sistema di governo regionale”, pag. 299). Denuncia lo sbilanciamento della forma di governo regionale a favore della “personalizzazione” del potere del Presidente, L.CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*. In analogia direzione, A.DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>17</sup> Sintomaticamente la Corte introduce, in merito al riparto di funzioni delineato nella disposizione impugnata, il seguente inciso: “al di là di ogni possibile valutazione di merito, che potrebbe anche essere favorevole, ma che non spetta a questa Corte esprimere” (punto 3 del considerato in diritto, sent. 188/2007).

<sup>18</sup> A.RUGGERI, *Revisioni costituzionali e sviluppi della forma di governo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, afferma, in relazione alla forma di governo statale, che “la messa per iscritto di alcune di tali regole e regolarità dovrebbe, invece, offrire maggiori certezze di diritto costituzionale e, ad un tempo, maggiori garanzie circa un lineare svolgimento delle dinamiche della forma di governo, in piena fedeltà ai principi fondamentali dell’ordinamento (a partire, ovviamente, da quello democratico)”,

processo statutario. Come a dire: il sistema politico mantiene nel chiuso delle intenzioni la preferenza per il “decisionismo” (che, tuttavia, si manifesta nella sfera delle regolarità), non avendo il coraggio di formalizzarla sul piano delle regole che, non a caso, laddove adottate (nelle dieci regioni virtuose) lo ridimensionano. Preferenza per la regolarità, ma “timore” verso la sua consacrazione in regola scritta, in particolare verso tutti i correttivi in termini di controllo e di garanzie di cui dovrebbe essere circondata. Del resto, si sa, la politica non ama essere imbrigliata in regole giuridiche<sup>19</sup>.

Se così è, come pare, si comprende il clima di sfiducia e di scarsa utilità<sup>20</sup> in cui “navigano” gli statuti. Se così è, come pare, è pienamente comprensibile e condivisibile la preoccupazione manifestata dalla Corte per i “rischi” che corre la “legalità sostanziale”, ovvero la “necessaria trasparenza e legalità dell’azione regionale”<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Sul punto, cfr. A.RUGGERI, ult. cit.

<sup>20</sup> “Dopo più di un lustro dall’approvazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 ... si ha l’impressione che i soggetti istituzionali della Repubblica direttamente o indirettamente coinvolti nel procedimento di formazione dei nuovi statuti non li abbiano presi troppo sul serio o forse, pensandoci meglio, li abbiano presi tanto sul serio da fare resistenza alle principali innovazioni istituzionali che essi potrebbero introdurre rispetto al passato”, A.FERRARA, *Chi ha paura degli Statuti regionali?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1 del 2005. “La stagione degli Statuti sembra destinata a chiudersi con un bilancio piuttosto deludente, sia per i tempi troppo lunghi, sia per le scarse innovazioni che sono stati in grado di introdurre”: R.BIN, *Dopo gli Statuti, c’è molto da fare*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2005, pag. 11. Denuncia il basso tasso di innovazione degli statuti anche M.CARLI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: pochi e dimenticati*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6 del 2006. In analogia direzione, F.PALLANTE, *Gli Statuti delle Regioni ordinarie alla fine della legislatura: niente (di nuovo) sotto il sole*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2005, pagg. 619 ss.

<sup>21</sup> Cfr. punto 3 del considerato in diritto, sent. n. 188/2007.