



## GLI STATUTI TRA ARMONIA E CONTINUITÀ NELLA COSTITUZIONE EDITORIALE 2/2004

di

*Stefano Grassi*

*(Professore ordinario di diritto costituzionale generale, Università degli studi di Firenze)*

*22 gennaio 2004*

Già all'indomani delle modifiche introdotte dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, con riferimento all'autonomia statutaria delle Regioni, la dottrina aveva rilevato le notevoli difficoltà interpretative nella ricostruzione del nuovo sistema. Il compito affidato alla Corte costituzionale di controllare direttamente (senza la "mediazione-controllo" della sede parlamentare, come avveniva nella disciplina previgente) le leggi statutarie impugnate dal Governo per "questioni di legittimità costituzionale" (art. 123, comma 3, Cost.), non era e non è compito facile.

La sentenza n. 2 del 2004, nell'affrontare l'esame del nuovo statuto della Regione Calabria (il primo approvato nella sua interezza) conclude una prima fase della giurisprudenza sulla materia statutaria (sentenze nn. 304 e 306 del 2002; 196, 313 e 324 del 2003) con una conferma – la più chiara possibile – della concezione certamente "prudente", per non dire fortemente "riduttiva", dello spazio riservato all'autonomia statutaria delle Regioni, che la Corte riscontra nell'insieme delle norme di revisione. Ma la Corte avverte la difficoltà e la delicatezza del compito svolto quando segnala (alla fine del paragrafo 3 del *considerato in diritto*) "la necessità di una lettura particolarmente attenta dei rapporti e dei confini fra le diverse aree normative affidate agli statuti o alle altre fonti legislative statali o regionali, senza presumere la soluzione del problema interpretativo sulla base della sola lettura di una singola disposizione costituzionale, tanto più ove essa utilizzi concetti che possono legittimamente giustificare interpretazioni tra loro non poco difformi a seconda del contesto in cui sono

collocati”.

La Corte è quindi consapevole dell'incertezza del dato normativo e della opinabilità delle soluzioni accoglibili (ed anche per questo ricorre ad un'indagine formale tutta rivolta a delineare i confini delle aree di competenza di ciascuna fonte normativa così come risultano definiti dal legislatore della revisione). Ma è quasi ovvio osservare che sulla soluzione accolta dalla Corte (annullamento delle norme dello statuto calabro, per la parte in cui introducevano varianti non ammissibili alla forma di governo di cui all'art. 122, quinto comma e 126 Cost.) ha influito l'esigenza di tener conto sia del “contesto” normativo, in cui erano collocate le disposizioni interpretate, sia – come non può non essere nell'interpretazione delle norme costituzionali – del contesto del sistema politico legislativo in cui le norme erano state dettate e si venivano ad applicare.

Un contesto caratterizzato da almeno tre possibili constatazioni: l'assenza di una forte stagione statutaria nelle sedi regionali, tutte sostanzialmente bloccate nell'elaborazione degli statuti, proprio dalle incertezze (e dallo “stallo” politico) sul nucleo forte della forma di governo (sistema elettorale, poteri del Presidente e del Consiglio Regionale); il ritardo del legislatore nazionale, nell'approvazione della legge che deve fissare i principi fondamentali sul sistema di elezione dei consigli regionali; la stessa situazione di forte contrapposizione e divisione tra le forze politiche sulle prospettive di ulteriore revisione del Titolo V e sulla revisione dell'intera seconda parte della Costituzione.

In un simile contesto (che in sintesi potremmo riassumere come una fase ancora di lenta transizione verso il nuovo modello di regionalismo disegnato dalla revisione costituzionale), la Corte ha interpretato il suo ruolo in termini di forte garanzia dell'unità e della “tenuta” del sistema, secondo una naturale tendenza degli organi di giustizia costituzionale, negli Stati articolati su base regionale o federale.

In questa direzione si era del resto già mossa in modo deciso, quando aveva ammesso che il ricorso del Governo avverso la legge statutaria potesse essere proposto dopo la prima pubblicazione (notiziale) di cui all'art. 123, terzo comma, Cost. e prima della promulgazione (sentenze nn. 304 e 306 del 2002). Il controllo sulla legge statutaria è preventivo (a differenza di quello sulle leggi regionali, che – in base al nuovo art. 127 – è successivo) perché, da un lato, la fonte statutaria ha natura diversa sia per procedura sia per limiti, rispetto alle normali leggi regionali, e, dall'altro, perché l' “armonia” con la Costituzione deve essere garantita come un valore assoluto, prevenendo gli attacchi capaci di incidere sull'equilibrio dell'intero

sistema costituzionale.

Ci si può domandare fino a che punto la Corte possa spingersi a definire un equilibrio che – come è particolarmente evidente nelle scelte sulla “forma di governo” – risulta fortemente caratterizzato e determinato dagli stessi assetti del sistema politico. Così come risulta difficile vedere quale avrebbe potuto essere l’effetto dirompente delle “variazioni” sul tema della forma di governo che lo statuto calabro introduceva. In realtà, lo sviluppo ordinamentale di uno Stato regionale – soprattutto se accompagnato da una elaborazione normativa che risente di un contesto di “transizione” – non può non avere nell’organo di giustizia costituzionale un attore determinante, soprattutto quando le opzioni interpretative possono essere motivate in termini corretti sia nell’uno che nell’altro senso, e quando la Corte è chiamata ad individuare, con notevoli margini di autonomia, i principi che definiscono l’armonia del sistema.

Le “scelte” della sentenza n. 2 del 2004 (in coerenza con le anticipazioni già espresse nelle precedenti sentenze sul tema) sono chiaramente nel senso di porre puntuali e ben definiti limiti all’autonomia statutaria delle Regioni, con particolare rigore in relazione al nucleo “politico” della “forma di governo”: e cioè alle scelte che incidono sulla legittimazione degli organi fondamentali della Regione.

Si tratta di un orientamento discutibile, per la parte in cui riduce a ben poca cosa i margini di “derogabilità” della forma di governo indicata nella Costituzione (agli artt. 122, quinto comma e 126; anticipati dalla norma transitoria di cui all’art. 5 della legge n. 1 del 1999); la discussione in proposito sarà ampia e dal suo esito si potranno trarre in futuro anche nuovi spazi per l’interpretazione del sistema costituzionale.

Quelle che si devono sottolineare, in sede di primissimo esame della sentenza, sono almeno tre scelte effettuate dal Giudice costituzionale, che indicano la direzione complessiva – sul piano della autonomia statutaria – del sistema delle autonomie regionali.

Una prima scelta è diretta a confermare e consolidare la definizione del rapporto tra la potestà statutaria ed i suoi limiti: “Gli statuti regionali non solo, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente <ogni disposizione della Costituzione>, ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria <armonia con la Costituzione> (sentenza n. 304 del 2002); ciò che, più recentemente, ha trovato conferma nell’affermazione che gli statuti <dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione> (sentenza n. 196 del

2003)”.

La Corte, come già aveva affermato nella sentenza n. 304 del 2002, sottolinea che gli statuti regionali sono tenuti al rispetto anche dello “spirito” della Costituzione; e la preoccupazione è che si tratti di un limite diverso e ulteriore rispetto ai limiti cui sarebbero vincolate le stesse leggi regionali, quasi che queste ultime finiscano paradossalmente per configurarsi come fonti dotate di una forza maggiore rispetto agli statuti (sarebbe però auspicabile che la Corte chiarisse che la verifica del rispetto dello “spirito” della Costituzione non può essere altro che un giudizio di sintesi sulla coerenza con i principi, cui tutte le fonti regionali si debbono attenere).

Nel caso di specie, la Corte precisa che non si possono avere “disarmonie” nella definizione degli organi legittimati a governare la Regione e che il modello prescelto (elezione diretta) non può subire “variazioni” sul tema definito dalle norme costituzionali.

Il problema che si pone è se davvero sia “del tutto evidente” la “volontà del legislatore di revisione costituzionale di prevedere ipotesi di elezione diretta nel solo caso del Presidente della Giunta, al cui ruolo personale di mantenimento dell’unità di indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli ... anche alcuni decisivi poteri politici”; se si possa cioè considerare principio inderogabile un preciso e completo modello di forma di governo.

Sulla base di un’interpretazione sostanziale e non formale dello statuto della Regione Calabria, la Corte ritiene che il meccanismo di nomina (affidato al Consiglio Regionale) del Presidente (che ha ricevuto l’investitura dal corpo elettorale) configuri una vera e propria forma di elezione diretta, con la conseguenza di non poter alterare il modello “normale” di cui all’art. 126 (prevedendo la nomina del vice presidente – organo non previsto in Costituzione – e riducendo, nel caso di morte o impedimento del Presidente l’applicazione della regola *simul stabunt simul cadent*).

La decisione della Corte implica una netta chiusura sia verso un’ipotesi tutt’altro che irrazionale (come quella di impedire lo scioglimento del Consiglio a seguito di eventi puramente naturali e indipendenti dalle decisioni di indirizzo politico) sia di qualsiasi ipotesi compromissoria diretta a far recuperare al Consiglio Regionale una qualche capacità di influire – sin dall’inizio – sull’indirizzo politico della Regione, nell’ipotesi in cui si voglia mantenere la legittimazione del Presidente da parte del corpo elettorale. L’indirizzo politico resta, nel modello così rigidamente applicato, affidato alle decisioni del corpo elettorale e del

Presidente eletto; laddove al Consiglio Regionale residuano in buona sostanza – con un potere legislativo condizionato dall’indirizzo del Presidente – solo poteri di controllo (che peraltro sarebbero tutti da sviluppare, anche sul piano dell’individuazione di nuovi e più efficaci strumenti) sulla corretta attuazione di quanto già deciso dagli elettori (nonché sul rispetto dei principi statutari).

E’ evidente che lo “spirito” della Costituzione che la Corte indica è sia nella direzione di rafforzare le opzioni per una “radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per l’unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta” (secondo il modello corrente di un’accentuata personalizzazione della politica) sia di collocare, secondo il modello di riferimento delle forme di governo già vigenti per le autonomie comunali e provinciali (ed in parte già anticipate dalla legge maggioritaria del 1995 per le Regioni) la Regione, nello spazio istituzionale proprio della gestione amministrativa (che esige la concentrazione dell’indirizzo politico amministrativo in funzione dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa), piuttosto che in quello della partecipazione attiva, e parimenti legittimata, all’elaborazione delle politiche nazionali ed europee (che si esprime nell’ampio e nuovo spazio che, “sulla carta”, viene affidato alle leggi regionali).

La conclusione cui si attiene la Corte è nel senso di non ammettere margini di flessibilità nel definire i confini della materia statutaria: l’incerta collocazione della Regione nel sistema non può trovare nuovi spazi e nuove definizioni nell’ambito delle previsioni statutarie ( e la Corte sembra accennare al fatto che in questo senso si debbono leggere le decisioni del legislatore della revisione costituzionale, il solo autorizzato ad ampliare i margini di flessibilità delle scelte regionali sulla forma di governo).

Una seconda scelta, strettamente correlata con la linea di rigore interpretativo cui si attiene il giudice costituzionale, è quella di ritenere insuperabile – da parte della legge statutaria – il limite posto dalla legge di revisione sul tema della disciplina elettorale. L’art. 122, primo comma, pone una riserva di legge statale (sui principi fondamentali) e di legge regionale (per la definizione della residua disciplina) che consente uno spazio di intervento della fonte statutaria “necessariamente ridotto”.

La Corte sembra ammettere che il risultato pratico è paradossale, in quanto si esclude che la potestà statutaria possa influire su un elemento determinante della stessa “forma di governo” (“sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo

può – o addirittura dovrebbe – comprendere la legislazione elettorale” ). Ma la Corte legge l’art. 122 come norma pari ordinata a quella dell’art. 123, ed afferma che la legislazione emanata ai sensi dell’art. 122, primo comma, prevale sulla competenza statutaria.

E’ una riserva di legge del tutto peculiare quella che fa prevalere ( o comunque fa preferire) la legge regionale alla legge statutaria. La Corte utilizza un argomento tecnico formale (la legge di revisione affida alla legge ordinaria e non allo statuto le scelte sulla disciplina elettorale) per affermare una interpretazione che sostanzialmente esclude qualsiasi influenza del legislatore statutario su un elemento essenziale della forma di governo. E l’argomento tecnico sembra provare troppo quando si utilizza la riserva di legge (che si configura come la delimitazione di una sfera di competenza) come argomento per escludere che la fonte statutaria, che dovrebbe dettare le regole fondamentali dei rapporti tra gli organi regionali, sia sostanzialmente determinata dalla leggi ordinarie, statale e regionale, che fissano le regole di dettaglio della disciplina elettorale. Se la riserva di legge ha la funzione di garantire la fonte superiore dalle decisioni effettuate da fonti inferiori, destinate a dare attuazione alle norme dettate dal legislatore, non si vede quale garanzia si faccia valere in questa interpretazione della fonte statutaria, dove l’attribuzione della materia alla legge ordinaria porta ad escludere qualsiasi possibilità di intervento da parte della norme di principio che lo statuto è normalmente chiamato a porre.

E’ evidente come si sia ormai lontanissimi dall’ipotesi di una autonomia statutaria capace di porre le Regioni su un piano pari ordinato allo Stato nella definizione del sistema politico. Ed è altrettanto evidente come le scelte interpretative della Corte - che si collegano con le preoccupazioni per i rischi che un’articolazione troppo variegata (o stravagante) dei sistemi politici regionali potrebbe avere sull’unità dell’ordinamento – giungano a confinare la legge statutaria ben al di sotto del ruolo “costituzionale” che alcuni volevano attribuirgli.

Una terza – apparentemente più ampia (ma, a mio avviso, anch’essa riduttiva) – interpretazione dell’autonomia statutaria è quella relativa all’ammissione della “legittimità dell’esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo”.

In realtà la Corte si preoccupa di precisare che di tali “contenuti ulteriori” “semmai è opinabile la misura dell’efficacia giuridica (sentenza n. 171 del 1999)”. Di qui la conferma della posizione estremamente debole che assumono gli statuti nella interpretazione della

Corte.

In conclusione, per la Corte residua alle regioni uno spazio di autonomia statutaria meramente ricognitivo ed interpretativo delle linee fissate dal legislatore costituzionale, con un'autonomia effettiva circoscritta all'articolazione organizzativa interna della Regione, nonché ai rapporti ed alla costruzione dell'apparato del sistema delle fonti normative (in questo senso, la sentenza n. 2 del 2004 conferma la linea di notevole apertura lasciata allo statuto nella definizione delle competenze regolamentari della Giunta e del Consiglio). E' questo forse l'unico campo in cui la Corte riconosce la vigenza di una concezione forte dell'autonomia statutaria, dando spazio ad un ampio e sostanziale potere di scelta che le Regioni avrebbero nella distribuzione del potere normativo regionale in quanto nucleo essenziale della forma di governo. Ma questo spazio di autonomia è ben poca cosa se non è accompagnato dalla possibilità di introdurre margini adeguati di variazione nella definizione della forma di governo.

In realtà la Corte, con la sua rigorosa interpretazione, conferma che la fonte statutaria resta, come nel precedente sistema, in una posizione solo parzialmente sovraordinata alle altre fonti regionali: si tratta di una fonte "sub-costituzionale a competenza materiale riservata", ed i confini di tale riserva sono ben delimitati. Nella fase di transizione che tuttora il sistema delle autonomie sta attraversando, la Corte consolida così il principio di continuità con l'assetto previgente (secondo un criterio che indubbiamente ha ispirato ed ispira la giurisprudenza formatasi anche su altri importanti problemi interpretativi posti dal nuovo Titolo V).