

Il ruolo degli Statuti: «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione»

di Enzo Balboni

1.- Nel giro di pochi giorni, la Corte costituzionale ha affrontato alcuni dei principali problemi delle riforme costituzionali autonomiste del '99 e del 2001 (costringendo i commentatori, che già si erano occupati di questi temi, al lavoro straordinario).

Se la sent. n. 303, «*con bagliori di potere costituente*», come è stato ben detto da Morrone, ha indicato nell'«*accordo*» la strada maestra per il coordinamento tra le competenze legislative di Stato e Regioni, la sent. n. 313, con un argomentare cristallino ed aderente al testo costituzionale, detta il tema con cui ogni futuro ragionamento sull'autonomia statutaria regionale dovrà - è il caso di dirlo - armonizzarsi.

Mi riferisco, naturalmente, alla seconda parte del par. 7.4 del Considerato in diritto, laddove si afferma lapidariamente che «*l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione*», e che quindi è necessario astenersi da quell'«*eccesso di costruttivismo interpretativo*» che si traduce nell'imposizione alla Regione di schemi e concetti desunti dalla teoria generale, dalla comparazione o dall'esperienza della forma di governo statale.

2.- Che la l.c. n. 1 del 1999 ponga numerosi problemi interpretativi, è chiaro ed assodato, anche alla luce del contenzioso pregresso ed in corso sugli Statuti regionali.

Ciò è dovuto, senz'altro, ad una formulazione alquanto scadente dal punto di vista tecnico: ma credo che alla radice di ciò stia l'ambiguità della genesi stessa della legge. Nata al puro e semplice scopo di rafforzare gli esecutivi regionali (in proposito, vedi ora A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in www.costituzionalismo.it), questa legge si è trasformata - nel corso dei lavori parlamentari - quasi accidentalmente, per una felice eterogenesi dei fini, nella proclamazione del principio di autonomia statutaria.

La principale causa di ciò, a mio avviso, traspare dai lavori preparatori e consiste nella difficoltà che la maggioranza di allora incontrò nel persuadere talune proprie componenti ad accettare il principio del c.d. neoparlamentarismo: d'altronde, appare quantomeno curioso che (1) l'intitolazione della legge, nel testo approvato, rechi in primo luogo un riferimento alla forma di governo transitoria («*elezione diretta del Presidente della Giunta regionale*») e solo in secondo luogo la menzione del principio di «*autonomia statutaria delle Regioni*»; (2) l'autonomia statutaria sia disciplinata secondo il modello delle deroghe ad un regime *standard*, che per di più - insieme al regime transitorio - è oggetto della parte quantitativamente maggiore delle disposizioni della legge stessa.

Tuttavia, pur in modo tortuoso, è chiaro che al cuore della l.c. n. 1 del 1999 è venuta a trovarsi, anzi a posizionarsi l'autonomia statutaria. A conferma di ciò, l'art. 114 Cost., nel testo novellato nel 2001, ha posto in cima al Titolo V, accanto ai già noti «*poteri e funzioni*» propri (anche) delle Regioni, esattamente la potestà statutaria, il cui peculiare rilievo teorico e costituzionale risulta così ulteriormente accresciuto e illuminato.

3.- L'occasione è propizia anche per alcune brevi considerazioni incidentali.

Il passo citato della sent. n. 313 enuncia il principio che qui si cerca di commentare allo scopo di sciogliere il nodo della spettanza del potere regolamentare, ai sensi del novellato art. 121 Cost. Si trattava di un tema molto discusso, sul quale si erano già registrate posizioni divergenti della giurisprudenza amministrativa, che la sentenza della Corte richiama (cfr. specialmente TAR Lombardia n. 868/2002, commentata, tra gli altri, in questo Forum da Q. Camerlengo, la quale per diversi aspetti aveva anticipato la decisione oggi in commento).

La tesi della Regione Lombardia era volta a rafforzare la posizione dell'esecutivo regionale a discapito dell'autonomia statutaria, sostenendo che l'art. 121 attribuisse per intero ed in modo diretto la potestà regolamentare alla Giunta regionale.

Ciò potrebbe apparire paradossale: la Regione chiede di essere 'obbligata' ad una certa distribuzione dei poteri, che - diversamente - essa stessa potrebbe comunque determinare attraverso il procedimento statutario. Ma l'apparenza paradossale è facilmente superata, se si considerano le dinamiche retrostanti, che appaiono di grande interesse e meritano di essere evidenziate.

Sottotraccia a molte delle vicende di questi mesi, relative alla fase costituente delle Regioni, si può leggere con facilità una certa tensione tra gli Esecutivi (sostenuti, anche a livello nazionale, da una certa cultura politica, attualmente dominante) ed i Consigli: i primi, che cercano di "fissare" un'interpretazione della Costituzione che ne rafforzi la posizione; i secondi, che fanno leva sull'autonomia statutaria per recuperare un ruolo, che ritengono attualmente piuttosto pericolante.

Tra l'altro, proprio la citata sent. n. 303 potrebbe essere destinata ad aggravare notevolmente queste tensioni: infatti, nel valorizzare il modello degli accordi Stato-Regioni, essa sembra aprire spiragli al protagonismo dei Presidenti delle Giunte, abilitati a negoziare con il Governo, 'cedendo' e 'consumando' spazi di autonomia regionale che normalmente dovrebbero essere esercitati dal Consiglio mediante la propria attività legislativa.

4.- Tornando al nucleo della sent. n. 313, si deve ricordare che, a sostegno della propria tesi, la Regione Lombardia aveva addotto una serie di argomenti interpretativi, essenzialmente basati sull'analogia con le disposizioni costituzionali e legislative in tema di potere regolamentare del Governo e sulla nozione di "potere esecutivo".

Sulla base delle premesse enunciate, la Corte fa giustizia di questi argomenti.

La Corte considera anche il tenore letterale del nuovo art. 121 Cost., ma in realtà è il principio di autonomia statutaria che si trova all'inizio ed alla fine del suo ragionamento. All'inizio: laddove si lamenta che la tesi della Regione «presuppone concettualmente un'alternativa rigida», mentre «le scelte organizzative in proposito possono essere molteplici». Alla fine: laddove si formulano le enunciazioni riportate all'inizio di questo breve contributo.

Nelle singole, specifiche argomentazioni della difesa regionale (peraltro già avanzate in diverse occasioni dal difensore stesso in sede scientifica) la Corte sembra vedere poco più che un paludamento, una sovrastruttura di un'interpretazione particolarmente estensiva del vincolo di "armonia con la Costituzione". Tuttavia, proprio il rilievo assegnato all'autonomia statutaria impone un'interpretazione moderata di tale "armonia", che non si traduca nel semplice richiamo a schemi desunti dall'ordinamento statale. Come ebbe a dire il TAR Lombardia nella sentenza cit., *«non si rinvengono principi che impongano alle Regioni di ripetere schemi istituzionali adottati in sede statale e che sarebbero pertanto riduttivi dell'autonomia delle Regioni stesse»*.

Condivido pienamente questa impostazione, anche perché uno dei più gravi attentati al principio autonomistico, nell'esperienza repubblicana, tanto nei confronti delle Regioni quanto degli enti locali, è consistito proprio nell'applicazione 'dall'alto' di modelli di organizzazione rigidi ed uniformi: e, al contrario, molte delle istanze di rinnovamento dell'ordinamento si sono diffuse proprio a partire dalle esperienze locali e regionali (restano fondamentali, in proposito, le pagine di Giorgio Berti a commento dell'art. 5 Cost. nel Commentario a cura di Branca).

5.- È dunque una diversa prospettiva culturale ed istituzionale, quella che la Corte individua nella l.c. n. 1 del 1999, completando il ribaltamento degli assetti e delle interpretazioni che si erano stratificati nei primi cinquanta anni di vita della Repubblica.

Il criterio ermeneutico individuato dovrebbe poi servire anche come guida per la soluzione degli altri dilemmi posti dalla l.c. n. 1, *in primis* la controversa nozione di "elezione a suffragio universale e diretto" del Presidente della Giunta (oggetto, in questo *Forum*, di un'intensa discussione tra Guzzetta e Volpi).

Naturalmente, spetta ora alle forze politiche regionali fare buon uso dell'autonomia che la Costituzione novellata riconosce loro. Traendo spunto dalla decisione in commento (e dalla cit. sentenza del TAR Lombardia), si può dire che sarebbe certamente assurdo mantenere al Consiglio l'intera potestà regolamentare la quale, in linea di principio, dovrebbe essere assegnata ad organi dell'esecutivo. Ma, in ogni caso, anche accettando questo punto di partenza, le opzioni regolative rimangono numerose: si potrebbe demandare la disciplina di ogni potestà normativa secondaria alla legge; si potrebbero prevedere regolamenti del Presidente, degli assessori o di altri organi amministrativi, magari circoscritti ad aspetti di mera esecuzione o specificazione in senso stretto; si potrebbe anche - come suggerito da Antonio Ruggeri e come stabilito dal recente Statuto della Regione Calabria - riservare ai Consigli l'approvazione dei regolamenti delegati dallo Stato nelle materie ex art. 117, co. 2 Cost.

Comunque, la materia della potestà regolamentare nell'ordinamento regionale novellato è ancora incandescente: sulla linea dei principi enunciati dalla Corte, sarà necessario tornarci sopra con maggiore approfondimento.