

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

ISSN: 2465-2709 - Anno 2017 - Fascicolo III

(Estratto)

L'autonomia dei consigli regionali.

Tra principi non scritti e mitologie costituzionali

di Paolo Costa

(Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università cattolica del Sacro Cuore di Milano)

(data di pubblicazione: 14 agosto 2017)

Abstract

The paper examines the evolution of the principle of autonomy of regional councils.

In the present difficult situation of Italian regionalism, the principle seems to trace a downward course, which makes it progressively fade. It is steadily turning from an unwritten principle to a constitutional myth, not easy to support.

Such downplay can hide problems which are not sufficiently thought through, above all when it enters the places of democratic representation.

Keywords: Regional councils, autonomy principle, unwritten principles, demythologization, democratic representation.

SOMMARIO: I consigli regionali smarriti nel regionalismo - 2. Attualità e ridimensionamento del principio di autonomia dei consigli regionali - 3. Il principio di autonomia dei consigli regionali: da principio non scritto a mitologia costituzionale? - 4. A mo' di conclusione: il più degno e il meno degno.

1. I consigli regionali smarriti nel regionalismo

L'attenzione dottrinale intorno al tema dell'autonomia dei consigli regionali non è mai stata invero altissima. Non che non si registrino contributi scientifici di pregio¹; ma le questioni relative ai consigli regionali si sono sempre collocate, malgrado la loro rilevanza di principio, in fasi storiche ed

¹ Si segnala: S. PECCHIOLI, *L'autonomia organizzativa, contabile funzionale dei Consigli regionali. I regolamenti interni*, in AA.VV., *Il ruolo delle assemblee elettive*, a cura di M. Carli, Torino, 2001; V. ANTONELLI, *L'ordinamento amministrativo regionale e l'amministrazione consiliare*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, a cura di M. Carli, G. Carpani - A. Siniscalchi, Bologna 2006; F. ANGELINI, *I Consigli regionali nei nuovi Statuti: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in AA.VV., *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino 2006; AA.VV., *Nuove regole per nuovi consigli regionali*, numero monografico de *Il Filangeri*, Quaderno 2009; T.F. GIUPPONI, *L'autonomia dei Consigli regionali e le prerogative dei consiglieri*, relazione al convegno "Nuove regole per nuovi Consigli regionali", Roma, LUISS, 4 maggio 2009, reperibile in www.forumcostituzionale.it; G. RIVOSECCHI, *I regolamenti consiliari: uno strumento di dubbia utilità ad assicurare il recupero del ruolo delle assemblee nelle forme di governo regionali* relazione al Convegno "Le riforme dei regolamenti dei consigli regionali", Roma, Lumsa, 16 aprile 2010, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011.

istituzionali in cui la più parte dell'attenzione era richiamata da altri aspetti del regionalismo italiano, un regionalismo "difficile", quasi sempre incompiuto o almeno *in fieri*².

Sono proprio tali difficoltà e tale incompiutezza ad aver in un certo senso fatto della storia degli organi regionali una storia secondaria. Il proscenio è sempre stato occupato dalle sorti del regionalismo nel suo complesso: la sua mancata attuazione, la sua prima attuazione, la sua incompleta attuazione, il suo ripensamento a costituzione invariata, la sua "nuova stagione", la sua crisi, le riforme non riuscite, etc. Insomma: un'autonomia regionale *semper reformanda*, che ha richiamato l'attenzione sui problemi generali a detrimento di quelli particolari. In fondo la stessa parola "regionalismo", come d'altra parte ogni "-ismo", è indice di un significativo grado di astrazione dal particolare in favore del generale.

Quanto appena detto è ancora più vero per i consigli regionali. Nell'assetto istituzionale anteriore alla riforma del 2001, i consigli erano senz'altro centrali, ma in fondo, coerentemente con la logica di predominanza assembleare sottesa al sistema, apparivano quasi tutt'uno con l'organo esecutivo (il presidente ed i membri della giunta erano eletti dal consiglio regionale tra i suoi componenti), sicché dalla prospettiva istituzionale (ferma ovviamente, dalla prospettiva giuridica, la sussistenza di distinte competenze) entrambi gli organi apparivano compattamente e sinteticamente "regione", senza significative espressioni di rilevanza esterna. Agli esordi del regionalismo, negli anni Settanta, già le sole competenze esterne degli assessori, che si svolgevano sul piano della semplice organizzazione amministrativa, erano viste con qualche riserva: additate come "ministerializzazione" dell'attività amministrativa regionale e considerate una soluzione anomala³.

Con la svolta segnata dalle leggi costituzioni n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, gli organi regionali tendono ad emergere, ma a tutto favore dalla figura dei presidenti. La "presidenzializzazione" delle regioni ha inevitabilmente fatto retrocedere il ruolo istituzionale dei consigli. Retrocessione aggravata dalla logica maggioritaria implicita nel principio *aut simul stabunt aut simul cadent*.

A questi fattori occorre aggiungere, anche se potrebbe apparire contraddittorio, l'espansione dei titoli di competenza legislativa regionale. Contraddittorio, poiché la funzione legislativa compete

² Può vedersi al riguardo A. CANDIDO, *Confini mobili: il principio autonomista nei modelli teorici e nella prassi del regionalismo italiano*, Milano 2012.

³ Si veda il resoconto dell'"Indagine conoscitiva sui modelli organizzativi per il riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato" condotta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, seduta dell'11 dicembre 1974, ed in particolare l'intervento del Capo dell'Ufficio Regioni della presidenza del Consiglio Gizzi.

ai consigli. Ma non meno reale, poiché l'attenzione si è spostata quasi interamente sul contenzioso costituzionale in via principale, sul cui terreno si è giocata la vera partita dell'attuazione della riforma costituzionale del 2001. D'altra parte il giudizio in via principale è strutturato sulla logica del giudizio di parti; e la legge (articoli 31 e 32 legge 87 del 1953) ha disposto che la volontà di queste sia espressa dal consiglio dei ministri e dalle giunte regionali e non già dal parlamento e dai consigli regionali.

Le vicende istituzionali generali del regionalismo hanno dunque in qualche modo monopolizzato l'attenzione della riflessione dottrinale ed impedito l'emergere di una qualche "attualità" delle questioni relative ai consigli. La medesima sorte è ovviamente toccata anche al tema della loro autonomia.

2. Attualità e ridimensionamento del principio di autonomia dei consigli regionali

Infine l'occasione per un ritorno all'attualità del principio di autonomia dei consigli regionali si è presentata. Ma non si è certo trattato di un'occasione favorevole alla sua riaffermazione.

Le inchieste relative alle spese dei consiglieri regionali, ampiamente riprese dai media e dalla critica antipolitica, sono infine culminate in due provvedimenti normativi non certo volti ad enfatizzare l'autonomia dei consigli. Ci si riferisce al decreto-legge 174/2012 e all'art. 40, secondo comma, delle disposizioni finali del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi".

Il decreto-legge 174/2012, in estrema sintesi, ha introdotto disposizioni di contenimento della spesa dei consigli regionali ed un sistema di controlli per la prima volta diretto esplicitamente a questi ultimi. Si tratta in particolare dell'obbligo di rendicontazione delle spese sostenute dai gruppi consiliari e del controllo successivo da parte della Corte dei conti sulle medesime. La normativa è dettagliata e si rinvia alle relative disposizioni (art. 1, commi 9, 10, 11, 12, e art. 2).

Con una certa evidenza si tratta, se non di una lesione, di una riduzione o almeno di un ripensamento dell'autonomia consiliare, in particolare di quella contabile, sotto l'insegna della "moralizzazione" della politica.

La questione non è teorica. È stata oggetto di un giudizio di costituzionalità, in cui il principio di autonomia è stato espressamente chiamato in causa (sent. n. 39/2014). La Corte costituzionale ha

accolto alcune questioni non primarie sollevate dalle regioni ricorrenti⁴. Ma la forza con cui ha riaffermato il principio di autonomia sembra affievolita rispetto a pronunce più risalenti. È una parabola giurisprudenziale sfumata ma esistente, che vale la pena raccontare.

Il principio di autonomia è stato affermato ben presto dalla giurisprudenza costituzionale, ancor prima dell'istituzione delle regioni ordinarie (sentenza 143/1968). L'autonomia consiliare, pur meno marcata rispetto a quella parlamentare, è sempre stata assunta ed osservata come un principio giuridicamente effettivo, implicito nella Costituzione ed esplicito in molti statuti regionali.

Con riguardo specifico all'autonomia contabile, la prima giurisprudenza costituzionale formatasi sul punto si è espressa in suo favore, quasi lapidariamente e con linguaggio dogmatico. È utile riportarne alcuni passi *in extenso*, per poterli confrontare più agevolmente con l'orientamento successivo: «Nel contesto del nostro ordinamento, caratterizzato dalla pluralità dei poteri, la Regione si colloca come ente dotato di autonomia politica pur nell'unità dello Stato; autonomia che gli statuti in generale riconoscono ad essa quale entità diversa da questo, ma che si è tradotta in precise potestà attribuite alle assemblee legislative regionali da norme statutarie. Quanto poi, in particolare, al Consiglio del Friuli-Venezia Giulia, esso non solo è organo politico-legislativo ma, al pari di altre assemblee regionali (sent. n. 66 del 1964), non ha funzioni esecutive neanche di natura regolamentare (artt. 42 e 46 dello Statuto). Ne discende che, corpo indipendente e situato fuori dell'ordine amministrativo (v. anche art. 289, n. 2, del Codice di procedura penale modificato da legge 30 luglio 1957, n. 655), i suoi atti non sono sottoposti a riscontro esterno. Non vi contraddice una precedente sentenza con cui questa Corte ha negato l'assimilazione delle assemblee legislative regionali al Parlamento nazionale e riconosciuto, tra l'altro, che le controversie relative ai loro dipendenti sono sottoposte alla giurisdizione statale (sent. n. 66 del 1964): infatti, con ciò si è inteso soprattutto rilevare come l'azione di queste assemblee, prive del potere di esprimere un indirizzo politico generale, soggiaccia al controllo di merito del Parlamento nazionale (rispetto al quale pertanto si pongono in una tale posizione che non consente l'estensione analogica di sue prerogative) e sia sottoposta a quel controllo giurisdizionale che, uniforme in tutto il territorio dello Stato, è garantito,

⁴ Su tale giurisprudenza può consultarsi: B. CARAVITA - E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in www.federalismi.it, n. 6/2014; G. DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi*, in www.forumcostituzionale.it, 2014; L. BUFFONI - A. CARDONI, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion*, in www.forumcostituzionale.it, 2014; M. SALVAGO, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 19/2015.

nell'interesse dei singoli, dall'art. 24 della Costituzione. Con il che non si è fatta derivare la competenza del giudice esclusivamente dalla natura amministrativa degli atti, ma si è voluta soltanto riaffermare la validità del precetto costituzionale, per cui “tutti possono agire in giudizio”, in un campo nel quale mancano norme e principi che, come sembrerebbe per il Parlamento, prevedano un diverso sistema di tutela; né si è esclusa, anzi si è riconosciuta l'indipendenza dell'assemblea regionale, posizione connaturata a precise attribuzioni politiche e legislative, sia pure circoscritte nell'ambito del territorio regionale, e perciò incompatibile col riscontro a cui è sottoposta, indipendentemente dalla difesa di diritti soggettivi o di interessi legittimi, la pubblica amministrazione. [...] Se ne deve concludere che le somme impegnate in bilancio per le spese di funzionamento del Consiglio regionale, appena pervenutegli, possono essere spese dal suo Presidente senza altro controllo che quello, successivo, del medesimo Consiglio» (sent. 143/1968):

Dopo il decreto-legge 174 la temperie giurisprudenziale sembra risentire della temperie politico-istituzionale. Si avverte un cambiamento di “registro espressivo”, meno orientato alla formulazione dogmatica di principi non scritti e più “sensibile”, per così dire, all'atmosfera politica ed istituzionale; e si sfiora la messa in discussione in via generale del principio di autonomia dei consigli regionali.

Ci si riferisce in particolare alla sentenza n. 39 del 2014 della Corte costituzionale. La Corte non si è spinta fino ad una riaffermazione del principio di autonomia paragonabile a quella della sua prima giurisprudenza, ancorché dopo la riforma del 2001 l'autonomia politica delle regioni e degli stessi consigli regionali abbia conseguito un riconoscimento costituzionale indubbiamente più ampio rispetto a quello dell'originaria formulazione del Titolo V⁵. La sentenza n. 143 del 1968 è richiamata espressamente dalla Corte nella decisione n. 39 del 2014, verosimilmente per dare conto di quello che appare un cambio di orientamento. «Ne consegue che – scrive la Corte –, stando alla giurisprudenza di questa Corte, le assemblee elettive delle Regioni si differenziano, anche sul piano dell'autonomia organizzativa e contabile, dalle assemblee parlamentari, atteso che i consigli regionali godono bensì, in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento, ma, al di fuori di queste espresse previsioni, non possono essere assimilati ad esso, quanto meno ai fini della estensione di una disciplina che si presenta essa stessa come

⁵ Al riguardo è sufficiente rammentare il venir meno del controllo di merito sugli atti regionali (leggi comprese) da parte degli organi statali (artt. 125 e 127 Cost.), vigente invece al tempo della sentenza n. 143 del 1968.

eccezionale e derogatoria (sentenze n. 292 del 2001 e n. 81 del 1975). Anche la sentenza n. 143 del 1968, richiamata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, pur affermando l'indipendenza dell'assemblea regionale, nega la suddetta assimilazione».

Le differenze sottese alle argomentazioni delle due sentenze sono sottili ma significative. La sentenza n. 143 del 1968 afferma espressamente il principio di autonomia dei consigli regionali, radicandolo finanche nella natura di "corpi indipendenti" di questi ultimi. Il principio generale non sarebbe messo in discussione dalla sussistenza di deroghe particolari poggiati su principi fondamentali di rango costituzionale, quale ad esempio il diritto ad agire in giudizio.

La sentenza n. 39 del 2014 muove invece dalla indiscussa (anche da parte della sentenza n. 143 del 1968) non assimilabilità dei consigli regionali al parlamento nazionale. Da tale non assimilabilità la Corte giunge tuttavia alla sostanziale negazione del principio generale di autonomia dei consigli regionali. In capo a questi ultimi si darebbero piuttosto «talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento», ma al di fuori di queste espresse previsioni non sarebbero assimilabili ad esso. Insomma, il rapporto regola/eccezione risulta rovesciato: se nel 1968 la regola era l'autonomia e l'eccezione l'assoggettamento, nel 2014 la regola diviene l'assoggettamento e l'eccezione l'autonomia.

Tutto ciò per dare conto di un generale mutamento di atteggiamento, e di temperie, nei confronti del principio di autonomia dei consigli regionali.

Invero a tale mutamento hanno acconsentito le regioni stesse, le quali, in uno slancio di autoriforma, hanno espresso un parere sostanzialmente positivo al decreto-legge 174, richiedendone qualche emendamento ma condividendo «la necessità dei controlli della Corte dei Conti sugli atti ad oggi esclusi dalla sua attività, tra cui le spese riferite alle attività dei gruppi consiliari»⁶. Gli slanci di autoriforma sono solitamente poco utili quando il vento politico e dell'opinione pubblica ha ormai cambiato direzione. E dopo le euforie della nuova stagione del regionalismo inaugurata dalla riforma del 2001, il vento ha preso a soffiare verso il centralismo, avviando una nuova stagione di "gelo costituzionale"⁷.

⁶ Parere della Conferenza delle Regioni del 25 ottobre 2012.

⁷ G. SILVESTRI, *Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in questa *Rivista*, III/2016, 476.

Si ritrova facilmente conferma di tutto ciò nella citata disposizione finale del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi (art. 40, comma 2), poi non confermato in sede referendaria. La disposizione in questione intendeva eliminare ogni possibile finanziamento ai gruppi consiliari: «Non possono essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali». La sua forza gerarchica avrebbe dovuto vincere ogni resistenza. Avrebbe verosimilmente posto fine al principio non scritto di autonomia dei consigli regionali⁸, lasciando sopravvivere solo le sue puntuali espressioni codificate nel testo costituzionale (come in fondo vuole, forse non senza qualche contraddizione, la stessa sentenza n. 39 del 2014), ossia in pratica la sola immunità dei consiglieri per le opinioni espresse (art. 122 Cost.).

3. Il principio di autonomia dei consigli regionali: da principio non scritto a mitologia costituzionale?

Il principio di autonomia delle assemblee elettive appartiene a quei principi costituzionali non scritti ma tralattivamente invalsi che affondano le proprie radici in antiche logiche istituzionali poste all'interno della dialettica tra libertà e sovranità, a partire (come un po' convenzionalmente fissa la storia delle istituzioni liberali) dalla *Magna Charta Libertatum*. È una storia istituzionale tanto nota che certo non richiede di essere ripercorsa.

Ma il destino delle storie tanto note e tanto antiche è solitamente quello di risultare poco tollerate dalla mentalità scientifica successiva.

⁸ La stessa Corte costituzionale, sempre nella sentenza n. 39 del 2014, ha riaffermato la relazione tra finanziamento dei gruppi consiliari e fisiologico funzionamento dell'assemblea elettiva: «I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza di questa Corte come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988). Introducendo una sanzione che, precludendo qualsiasi finanziamento, rischia potenzialmente di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, la norma impugnata rischia di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa, anche in ragione di marginali irregolarità contabili, pur in assenza di un utilizzo scorretto dei contributi assegnati. Ne consegue la lesione degli evocati parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni ricorrenti (artt. 117 e 119 Cost.)».

Nell'ambito della scienza giuridica, ciò si esprime in qualche modo nell'approccio proprio del positivismo. È celebre l'atteggiamento di *Entmythisierung* tenuto dal suo massimo esponente, Hans Kelsen. La cruda effettività del positivismo del giurista viennese ha ridotto a miti, appunto da demitizzare, ad ipostatizzazioni, a fantasmi di un'epoca metafisica del pensiero giuridico, concetti quali quelli di persona giuridica dello Stato, di sovranità, di legittimità, etc.⁹.

Il metodo del positivismo si è di fatto imposto in larga parte delle scienze giuridiche. La sua preferenza va alle disposizioni scritte e alla loro sistematizzazione giurisprudenziale secondo criteri di logica formale. L'esito più o meno voluto è stato quello di un non dichiarato favore per le "disposizioni", a detrimento di norme e principi non scritti. Esito d'altra parte ancor più comprensibile nell'ambito del diritto costituzionale, i cui apici sfuggono spesso alla mera logica giuridica e tante volte scaturiscono, più che da un "posto", da un "presupposto", la cui essenza non è riducibile ad un sillogismo giuridico, tanto da poter parlare di "norme senza fattispecie"¹⁰; l'interprete si trova facilmente al limite della *political question* ed un "combinato disposto" toglie dall'imbarazzo¹¹.

Il destino della demitizzazione inizia a logorare anche il principio di autonomia delle assemblee elettive.

Il principio trova piena realizzazione e più compiuto senso al livello del parlamento nazionale. La dottrina giuridica su cui poggia si ricollega al principio di sovranità, che troverebbe sede ed espressione anzitutto nelle assemblee elettive. Di qui (sia consentita una sintesi un po' spericolata) il loro porsi al di sopra delle legge e della giurisdizione, in quanto fonti di entrambe: direttamente della legge; indirettamente della giurisdizione, in quanto soggetta alla legge. Ovviamente la portata di tale affermazione va attenuata alla luce dei principi del costituzionalismo, che afferiscono esattamente ai

⁹ Sul punto può consultarsi A. SCALONE, *Una battaglia contro gli spettri. Diritto e politica nella Reine Rechtslehre di Hans Kelsen (1905-1934)*, Torino 2008.

¹⁰ Scrive a tale proposito Zagrebelsky: «La pretesa di "trattare" positivisticamente il materiale costituzionale rappresentato dai suoi principî di giustizia (tra i quali i diritti fondamentali) è insostenibile e comporta veri e propri abusi concettuali, come quello compiuto da chi pensa che i principî costituzionali siano facilmente riducibili a norma della stessa natura delle regole positivistiche. Ma ciò non è possibile, non solo per la loro diversa struttura espressiva (norme senza fattispecie), ma anche per la diversa natura del loro contenuto, spesso semplice allusione a grandi concezioni della vita collettiva che trova la propria sostanza nell'esperienza storica e nel riconoscimento attuale del suo valore» (G. ZAGREBELSKY, Introduzione a R. ALEXY, *Concetto e validità del diritto*, Torino 1997, XX),

¹¹ La questione è ovviamente più complessa dei termini schematici ed incidentali consentiti da queste brevi note. Per delle riflessioni recenti sul punto si rinvia a F. BILANCIA, *Positivism giuridico e studio del diritto costituzionale*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 2/2010; A. MORELLI, *Comparazione e ipotesi scientifiche: appunti per uno studio sulle forme di governo*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2017.

limiti della sovranità e alle forme del suo esercizio. È anche questo uno sviluppo troppo noto per essere ripercorso.

Una ricostruzione non dissimile è fatta propria dalla Corte costituzionale: «deroghe alla giurisdizione – sempre di stretta interpretazione – sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità» (sentenza n. 110 del 1970).

Già al livello del parlamento nazionale si avvertono tuttavia erosione e demitizzazione. La giurisprudenza costituzionale da parte sua non ha mai messo seriamente in discussione il principio. Ne ha ridimensionato in alcuni snodi argomentativi la portata potenzialmente assoluta, ma da ciò non ha mai tratto significative conseguenze pratiche¹². La dottrina invece, da oltre un secolo e nelle persone dei costituzionalisti più eminenti¹³, ha formulato perplessità e rilievi ad un principio che non riusciva più a ricondurre alla propria sistematica ed alla propria metodologia, molto distanti dal sostanzialismo che ancora caratterizzava le grandi ricostruzioni dottrinali della prima modernità e refrattarie a qualunque contaminazione storicistica del metodo giuridico.

Le perplessità sono tutt'altro che fuggate. Ancora di recente un autorevole costituzionalista come Nicola Occhiocupo ha parlato, a proposito di alcune tradizionali forme di autonomia degli organi costituzionali, di “teologia dei corpi separati” dello Stato. Il senso con cui Occhiocupo parla di teologia non è quello, dogmatizzante, in cui lo intende la cosiddetta teologia politica. Si tratta piuttosto di un senso metaforico ricercato per segnare la distanza culturale e metodologica che separa tali risalenti dottrine giuridiche dal “senso giuridico” contemporaneo e dalle emergenze del presente. Nello svolgimento delle proprie argomentazioni, giuridicamente articolate e frutto di una riflessione sviluppatasi lungo gli anni, Occhiocupo parla di “privilegio anacronistico”, di “mito”, di “antico feticcio degli *interna corporis acta*” e di “fossile giuridico”¹⁴. Si inserisce in questo modo nel lungo filone dottrinale critico del principio di autonomia degli organi sovrani, confermandone con parole esplicite la funzione di *Entmythisierung*.

¹² Si veda, di recente, la sentenza n. 120 del 2014.

¹³ Si vedano le posizioni di Santo Romano (*Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, 1898), di Vezio Crisafulli (*Le funzioni della Corte Costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive*, 1966) e di Mario Nigro (*Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, 1966) ripercorse da N. OCCHIOCUPO, *Organi costituzionali e “teologia dei corpi separati” dello Stato*, in *L'autonomia degli organi costituzionali alla prova delle riforme. Il ruolo della dirigenza*, Atti del convegno svolto a Roma presso il Palazzo della Consulta il 19 maggio 2014, 44 e 45.

¹⁴ N. OCCHIOCUPO, *Organi costituzionali e “teologia dei corpi separati” dello Stato*, cit., *passim*.

Se tanto vale per il parlamento nazionale, il principio di autonomia diviene ancor più problematico per i consigli regionali.

Al naturale logorio a cui il tempo espone i principi non scritti, soprattutto ove si collochino agli apici degli ordinamenti, nel caso dei consigli regionali il principio di autonomia risente altresì di un'antinomia di fondo con quel medesimo principio di sovranità da cui discende l'autonomia dei supremi organi statali.

Le regioni sono enti autonomi ma non sovrani. Su questo punto sorgono pochi dubbi teorici e dottrinali. La questione dogmatica della *Staatlichkeit* delle regioni non è praticamente mai stata posta. La giurisprudenza costituzionale, d'altra parte, si è espressa chiaramente sul punto, esercitando anche una certa acribia nominalistica divenuta nota come "giurisprudenza sui *nomina*"¹⁵. Alle regioni manca pertanto l'*ubi consistam* dell'intera costruzione dottrinale del principio di autonomia degli organi supremi.

Questi ultimi godono di un regime di immunità in quanto organi supremi della *persona giuridica sovrana dello Stato*, come lascia chiaramente intendere anche la sentenza n. 110 del 1970: «E deroghe alla giurisdizione [...] sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato». Quella della persona giuridica sovrana dello Stato è una costruzione dottrinale ottocentesca, inedita, in questa precisa forma, al pensiero giuridico precedente. Su questo punto, le ricostruzioni che richiamano teorie medievali quale quella dei "corpi separati"¹⁶ appaiono suggestive ma forse colgono più un'analogia formale che un'assimilabilità sostanziale (utile nondimeno nella funzione critica in cui viene impiegata). Non è un caso se l'istituzione delle regioni ordinarie negli anni Settanta sia stata l'occasione per sperimentare formule politiche alternative a quella della rappresentanza politica generale (nucleo, quest'ultima, del dispositivo giuridico della

¹⁵ Decisione n. 365 del 2007. In proposito, A. MANGIA, *Il federalismo della "descrizione" e il federalismo della "prescrizione"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2007.

¹⁶ N. OCCHIOCUPO, *Organi costituzionali e "teologia dei corpi separati" dello Stato*, cit.; "Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi, raccolto in ID., *Costituzione e corte costituzionale. Percorsi di un rapporto "genetico" dinamico e indissolubile*, Milano 2010, in particolare 215 e 216. Da parte sua, come si è già visto, la giurisprudenza costituzionale ha parlato di "corpi indipendenti" (sentenza n. 143/1968).

sovranità)¹⁷ fondate su teorizzazioni di matrice premoderna (si pensi alla riscoperta del pensiero di Althusius¹⁸).

Le regioni non sono enti sovrani. Appartengono alla “Repubblica”, ma di certo non sono organi della persona giuridica sovrana dello Stato. Non possono pertanto ripeterne le prerogative proprie. Laddove ciò accada, non potrebbe che essere in forza dell’ancoraggio ad altri principi (in particolare a quello di autonomia *ex art. 5 Cost.*) o più semplicemente di una disposizione eccezionale espressa di diritto positivo, come infine ha concluso la stessa Corte costituzionale.

Per i consigli regionali il principio non scritto di autonomia appare in questo modo ancor meno cogente e ancor più mitologico. La sua effettività, pertanto, dipende interamente dal diritto giurisprudenziale e dalla prassi istituzionale, non essendo esso ricostruibile *per tabulas*, né sulla base del diritto positivo, né sulla base di principi generali valevoli solo per lo Stato.

Esso è affidato così al diritto vivente, che ha poi natura storica, e come tale è soggetto all’incessante legge della demitizzazione, in una sorta di evemerismo giuridico che culmina finalmente nella cruda effettività del positivismo.

In questa ricostruzione restano tuttavia senza risposta alcuni interrogativi di fondo: è opportuno che la demitizzazione entri con tanta facilità nei luoghi della rappresentanza democratica? Non sarebbe opportuno che i fatti corruttivi che interessano la classe politica trovassero soluzione nella aule dei tribunali penali, senza ripercuotersi sulla comprensione costituzionale delle istituzioni?

4. A mo’ di conclusione: il più degno e il meno degno

Un’antica massima canonistica vuole che sia il più degno a trarre a sé il meno degno. Ove se ne volesse tradurre il significato in un linguaggio giuridico meno medievale, si potrebbe dire che

¹⁷ Si pensi ai concetti di partecipazione, rappresentanza degli interessi, sussidiarietà, *governance*, etc. In proposito R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, relazione tenuta al convegno “Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa”, Trento, 25-26 novembre 2010 (reperibile in www.forumcostituzionale.it). Sul tema si segnala la recente opera collettanea AA.VV., *Rappresentanza politica e autonomie*, a cura di C. Buzzacchi, A. Morelli, F. Pizzolato, Atti del Convegno di Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Università Milano Bicocca 13 giugno 2016.

¹⁸ D.G. BIANCHI, *Alle origini della sussidiarietà: Johannes Althusius secondo Gianfranco Miglio*, in *Confronti*, n. 4/2012.

innanzi a fattispecie miste, in cui vengono in causa più fattispecie sottostanti *de facto* o *de iure* interconnesse unitariamente tra loro, quella recante un'apprezzabilità giuridica sostanziale superiore dovrebbe prevalere sulle altre e determinare per conseguenza il regime giuridico a cui sottoporre la fattispecie nella sua unità.

La massima canonistica è richiamata da Ernst H. Kantorowicz nella celebre opera *The King's two bodies* per esplicitare la concezione medievale del rapporto tra il corpo politico ed il corpo naturale del sovrano¹⁹. Dacché il corpo politico è il più *degn*, i difetti di quello naturale sarebbero assorbiti in esso, e non viceversa.

Questa massima non rappresenta solo un esercizio di logica o di dogmatica giuridica. Essa reca in sé una questione costituzionalistica di fondo: il difficile equilibrio, sempre da ricercare, tra guarentigie delle funzioni pubbliche e privilegi delle persone fisiche che le ricoprono; difficile soprattutto perché lambisce infine il problema della legittimazione politica dei governanti.

La legittimazione politica proviene ai governanti dall'immagine di un "corpo politico" che li trascende, sorretto sul piano razionale da una corrispondente dottrina giuridica. Il dispositivo giuridico della rappresentanza politica generale è notoriamente posto al fondamento della costruzione del moderno Stato sovrano, rappresentato sin dalla sua origine teorica in senso antropomorfo (il *makros anthropos* hobbesiano). Gli atti dei governanti esigono obbedienza in quanto giuridicamente imputabili alla persona giuridica dello Stato e non alla loro stessa persona fisica. In ciò si scorge anche l'essenza legittimante della teoria dell'imputazione organica²⁰. Giorgio Balladore Pallieri ha compendiato tale logica nell'immagine del "diaframma dello Stato": «Sul nostro capo continuano oggi a piovere come in passato comandi, leggi, decreti, ingiunzioni, precetti, mandati; questi vari atti continuano come per il passato ad essere materialmente compiuti da uomini in carne ed ossa, ma fra loro, che ci governano, e noi, che siamo governati, vi è il diaframma dello Stato»²¹.

Anche la letteratura politologica, dalla sua prospettiva maggiormente empirica, ha da tempo confermato la sussistenza e soprattutto l'attualità della dialettica, ora armonica ora oppositiva, tra personalizzazione e spersonalizzazione della prassi politica.

¹⁹ E. H. KANTOROWICZ, *I due corpi del Re*, Torino 2012, 10.

²⁰ Sul punto ci si permette di rinviare a P. COSTA, *Gemina persona. Un'ipotesi giuspubblicistica intorno alla crisi del soggetto politico*, Milano 2015.

²¹ G. BALLADORE PALLIERI, *La crisi della personalità dello Stato*, Padova 1953, 4 e 5.

Negli anni recenti, immagini quali quelle della “democrazia del pubblico”²² o del corpo del *leader*²³ hanno evidenziato lo sbilanciamento dell’equilibrio in favore del corpo naturale dei governanti. Oggi è chiaro che tale personalizzazione della politica, a dispetto di un primo facile successo, può logorare significativamente il corpo politico, fino a farlo quasi dileguare. Ciò significa che la fortuna inevitabilmente effimera di un *leader* o di una classe politica rischia di unire alle sue sorti anche quelle delle istituzioni. In proposito vengono alla mente due conferme significative. La prima è la nascita di una discussione politica intorno all’opportunità del divieto di mandato imperativo, considerato quasi un istituto “in frode” alla volontà popolare, laddove costituisce invece la formalizzazione costituzionale dei principi di rappresentanza politica e di sovranità nazionale²⁴. La seconda è l’intento politico, agitato più o meno esplicitamente nel corso della campagna referendaria relativa alla riforma costituzionale Renzi-Boschi, di ridimensionare poteri e prerogative delle regioni in considerazione delle “colpe” (invero non sempre o non ancora pienamente dimostrate) della classe politica regionale nel suo complesso, che non avrebbe adempiuto alle proprie funzioni con adeguati “disciplina ed onore”. Sono due casi in cui si mostra chiaramente come la sorte negativa che tocca ad una classe politica possa riverberarsi in pregiudizio delle istituzioni stesse.

La possibilità di questo riverbero resta sempre sullo sfondo, a ricordare che ogni qual volta, anche a buona ragione, ci si accinge a ripensare il sistema della guarentigie costituzionali, si ripensa al contempo anche l’idea di legittimità ed in ultima analisi di democrazia. È prudente pertanto che la discussione sulle prime non sia mai condotta disgiuntamente, o peggio inconsapevolmente, da quella sulla seconda. Per non lasciare che il meno degno tragga infine a sé il più degno.

Tornando in conclusione al principio di autonomia dei consigli regionali, prudenza vorrebbe allora che la sua fine non fosse sancita, magari inconsapevolmente, dalle emergenze dell’agenda politica o antipolitica (se non partitica o elettorale) ma da una ponderata riflessione costituzionale ed istituzionale – che come si è visto non è mancata nella dottrina italiana – che non tralasci tuttavia di estendersi alla propaggine ultima del problema: quella dell’idea di democrazia presupposta dalla Costituzione repubblicana.

²² B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna 2010.

²³ M. CALISE, *La democrazia dei leader*, Roma-Bari, 2016.

²⁴ Sulla recente critica politica all’art. 67 Cost., N. ZANON, *La seconda giovinezza dell’art. 67 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2014.