

## Lo statuto regionale, dopo le riforme

di Andrea Morrone \*

(Saggio destinato agli Studi in onore di Luigi Arcidiacono)

### 1. Ipotesi di ricerca

Con la legge costituzionale n. 1 del 1999 l'autonomia statutaria è stata riscritta, sia sotto il profilo procedurale, sia sotto quello contenutistico. Il nuovo art. 123 Cost. prevede: (a) *due fasi deliberative*, una necessaria, consistente nella doppia delibera consiliare a maggioranza assoluta dei componenti, e una eventuale, in caso di richiesta di referendum popolare, su iniziativa di un cinquantesimo degli elettori della regione o di un quinto dei consiglieri assegnati nei tre mesi dalla pubblicazione; (b) *una fase di controllo di legittimità*, anch'essa eventuale, attraverso la proposizione di un ricorso in via d'azione su iniziativa del governo entro trenta giorni dalla pubblicazione; (c) *una fase integrativa dell'efficacia*, caratterizzata dalla promulgazione da parte del presidente della giunta regionale e dalla successiva pubblicazione; (d) l'arricchimento del contenuto necessario in relazione alla determinazione della "forma di governo" e dei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento"; (e) la sottoposizione dello statuto al limite della "armonia con la Costituzione". Il vecchio testo, com'è noto, prevedeva un processo duale, stabilendo che lo statuto fosse "deliberato dal consiglio regionale a maggioranza assoluta" e successivamente "approvato con legge della Repubblica". Mentre, dal punto di vista del contenuto – limitato alle "norme relative all'organizzazione interna della regione" e alla disciplina circa il "diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali" – doppiava il limite dell'armonia, prescritto, oltretutto nei confronti della Costituzione, anche "con le leggi della Repubblica".

La revisione impone di chiarire la *ratio* del nuovo testo. Secondo Antonio D'Atena<sup>1</sup> la soluzione prescelta sarebbe coerente con la natura solo organizzativa dello statuto regionale ordinario, frutto non di competenza costituzionale, ma di una potestà statutaria, espressione di un "federalismo di tipo dissociativo". L'approvazione parlamentare, secondo il modello spagnolo<sup>2</sup>, è funzionale alla definizione anche delle competenze delle comunità autonome

<sup>1</sup> Cfr. A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle regioni*, in "Rass. Parl.", 2000, ora in Id., *L'Italia verso il "federalismo"*, Milano, 2001, 175-182.

<sup>2</sup> Il modello costituente, nel riprendere lo schema tracciato nella costituzione della Repubblica spagnola del 1931 (art. 12), veniva poi recuperato dalla costituzione del 1978 (artt. 143 ss.): in entrambi i casi, il procedimento duale di natura negoziale, scindibile nella deliberazione dell'assemblea della comunità autonoma e nell'approvazione da parte delle *Cortes Generales* con *ley orgánica*, trovava e trova ragione nel principio dispositivo, in relazione alle materie di competenza astrattamente assegnate dalla Costituzione alle *comunidades autónomas*.

e, quindi, a ridurre le competenze dello stato. In questo modo si spiegherebbe, nell'art. 123 Cost., la continuità dell'oggetto (organizzazione) e la discontinuità del procedimento: quest'ultimo costituisce "la correzione di rotta" rispetto alla scelta costituente del 1947. Sviluppando questo argomento, si potrebbe dire, con Rosanna Tosi<sup>3</sup>, che con la revisione del 1999 si sia passati dalla "soluzione originaria, che imponeva una sequenza necessariamente collaborativa" a una che privilegia oramai "meccanismi conflittuali". Augusto Barbera ha rimarcato, invece, le ambiguità del disegno italiano<sup>4</sup>, individuando due possibili spiegazioni: o l'affermazione di una linea ultrafederalista, del tutto anomala rispetto alla storia costituzionale repubblicana e ben più avanzata delle esperienze di Svizzera e Spagna; o, diversamente, un atto di furbizia, perché la parola decisiva spetterà a soggetti diversi dalla regione, dato che sull'autonomia statutaria (e regionale in genere) peserà sia il potere conformativo del Parlamento sia, per il resto, la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Questa chiave di lettura mi pare possa offrire più di uno spunto di riflessione per ricostruire, alla luce dell'esperienza, l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie. L'ipotesi di questo lavoro è che rispetto all'art. 123 Cost. la dottrina e la prassi abbiano offerto molteplici punti di scostamento, ben al di là di quanto si sarebbe potuto immaginare.

## 2. Sulla natura dello statuto regionale, ovvero: una "babele interpretativa"

La sostanziale discontinuità nel procedimento di formazione dell'atto<sup>5</sup>, nei contenuti, nei limiti ha avvalorato tesi diverse intorno alla natura dello statuto. Una volta venuto meno il presupposto procedurale dualistico, che aveva separato le opinioni intorno ai vecchi statuti<sup>6</sup>, ritenuti, di volta in volta, frutto di un atto della regione, di un atto dello stato o di un atto complesso, l'inequivoca imputazione alla regione<sup>7</sup> non ha raffreddato le capacità maieutiche

<sup>3</sup> Cfr. R. Tosi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in "Le regioni", 2000, 527-530.

<sup>4</sup> Cfr. A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in "Quad. cost.", 2001, 345.

<sup>5</sup> In dottrina si è parlato di procedimento "paracostituzionale" (T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, 122); è constatazione diffusa in letteratura la somiglianza, anche se invero confusa (come dice F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2004, 203), tra l'art. 123 e l'art. 138 Cost. Vi è chi, invece, sottolinea la vicinanza tra questo procedimento e quello previsto per l'approvazione degli statuti di autonomia degli enti locali, in base all'art. 4 della legge 142 del 1990. Cfr. T. Groppi, *Brevi considerazioni sull'autonomia statutaria e sulla forma di governo delle regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Milano, 2001, 200.

<sup>6</sup> Per la Corte costituzionale, come si ricorderà, si trattava di atti aventi natura statale, cfr. soprattutto sent. n. 10 del 1980.

<sup>7</sup> Di "atto della regione" discute, in particolare, V. Angiolini, *Il sistema delle fonti*, in "Le regioni", 2000, 585, secondo il quale lo statuto "diventa, insomma, atto solo ed esclusivamente imputabile alla regione e non ha più nessun titolo, come poteva averlo allorquando era approvato con 'legge della Repubblica', per rivendicare una propria autonoma posizione (anche) nel sistema statale delle fonti"; *adde* M. Pedrazza Gorlero, *Breviario delle fonti del diritto*, Milano, 2005, 76, che parla di "atto normativo regionale", di

dell'interprete. La dottrina si è sbizzarrita nel dare un nome alla cosa e, così, un volto rinnovato all'autonomia statutaria. Secondo alcuni si tratterebbe di una legge regionale rinforzata<sup>8</sup>, ancorché di carattere subcostituzionale<sup>9</sup>. Per altri lo statuto è una "legge regionale *sui generis*"<sup>10</sup>: tesi questa sottoposta a critica da parte di chi ritiene, nonostante la lettera dell'art. 123, non convincente la qualificazione dello statuto come specie del tipo legge regionale. Le peculiarità del procedimento e, quindi, le differenze tra statuto e legge regionale spingerebbero a configurare piuttosto il primo come "tipo a sé": del resto, quando la Costituzione parla di legge regionale, lo fa "in modo assolutamente atecnico"<sup>11</sup>.

Non sono mancate voci che si sono spinte molto più avanti. Secondo una opinione lo statuto è un atto "sostanzialmente costituzionale", diretto a produrre kelsenianamente "metanorme", la cui natura "materialmente costituzionale" è confermata dal potere di deroga previsto dall'art. 123 Cost.<sup>12</sup> Nella scia si inserisce chi ha parlato di legge "atipica in quanto "rinforzata" tale da assumere il peculiare *status* di "norma fondamentale": ciò sia nel senso che lo statuto è sottratto a ogni generica e generale subordinazione alla legge statale, sia che esso è sottratto a ogni tipo di controllo di merito, sia che il limite dell'armonia con la Costituzione significa verifica della compatibilità e non della conformità tra statuto e costituzione<sup>13</sup>. La punta più alta si è toccata quando si è qualificato

---

"fonte a competenza riservata e a contenuto vincolato e limitato". Qualche autore rappresenta il *transfert* dal vecchio al nuovo testo in termini di "patriation": cfr. G. Rolla, *La nuova forma di governo regionale. Note alla nuova legge costituzionale n. 1/99*, in "Prime note", 2000, n. 2, 37; di "rimpatrio" dello statuto parla anche A. Zorzi Giustiniani, *Potestà statutaria e forma di governo regionale, dopo la riforma del titolo v della Costituzione*, in G. Verde (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Università di Pisa, 2003, 39.

<sup>8</sup> Cfr. L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, 2000, 56; F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, cit., 203, il quale parla di superiorità sulle comuni leggi regionali almeno nelle materie statutarie.

<sup>9</sup> Cfr. R. Tosi, *Le "leggi statutarie" delle regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e procedimento*, in A. Ruggeri, G. Silvestri, *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 44. E. De Marco, *Gli statuti regionali dopo il nuovo articolo 123 della Costituzione e la loro collocazione nel sistema delle fonti*, in *I nuovi statuti delle regioni*, Milano, 2000, 44, parla di "legge regionale" adottata con "procedura aggravata" e autorizzata a derogare a fonte di grado sopraordinato, in analogia ai regolamenti delegati o autorizzati, privi perciò di "forza di legge costituzionale". In particolare l'A. distingue la propria tesi da quella della legge rinforzata, assumendo che quest'ultima sia non corretta, se è vero che "le specifiche condizioni caratterizzanti le leggi rinforzate restino fuori dal procedimento in senso tecnico". Anche così, tuttavia, non mi pare che la questione ne riceva un qualche chiarimento decisivo.

<sup>10</sup> Cfr. T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti*, cit., 122; nonché U. De Siervo, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una nuova fase costituente delle regioni?*, Milano, 2001, 97.

<sup>11</sup> Cfr. A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle regioni*, cit., 185; questa linea è seguita da G. D'Alessandro, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Milano, 2008, 255 e 277 ove si parla di "nuovo tipo di atto normativo" non riconducibile alla legge regionale.

<sup>12</sup> Cfr. M. Ainis, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa*, in "Le regioni", 2000, 814.

<sup>13</sup> Cfr. G. Volpe, *Modelli costituzionali e nuovi statuti regionali*, in V. Angiolini, L. Violini, N. Zanon, (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Milano, 2002, 234-235, secondo il quale, in sintesi, si tratterebbe di un cedimento di campo della politica a favore di altri decisori, il giudice costituzionale e il popolo, mostrando una tendenza verso sistemi

lo statuto come una “costituzione” o una “quasi-costituzione”. In particolare, si tratterebbe di “legge costituzionale regionale”, *species* del più ampio *genus* “legge regionale”, espressione di autonomia costituzionale, assimilabile alle costituzioni di stati membri di ordinamenti federali. Le regioni disporrebbero oggi di funzioni costituzionali, relative e alla forma complessiva dell'ente, e, quindi, anche in materia di diritti e doveri dei cittadini, essendo a tutti gli effetti configurabile un “diritto costituzionale regionale”.<sup>14</sup> Altri autori hanno considerato ormai gli statuti regionali avviati sulla strada di “vere e proprie carte costituzionali regionali”<sup>15</sup>, rientranti in un “diritto costituzionale subnazionale europeo”<sup>16</sup>.

Sono così ritornati alcuni temi del passato<sup>17</sup>, sollecitati, ora come allora, dall'enfasi che ha circondato quella che, questa volta, è stata considerata una fase “costituente”, quasi a voler attribuire alla nuova stagione statutaria una carica prescrittivo-palinegica che normalmente ricorre nei processi fondativi di uno stato<sup>18</sup>. Questo approccio ha condizionato notevolmente il dibattito e, soprattutto, la prassi applicativa, caricando i consigli regionali di responsabilità politico-costituzionali eccessive rispetto all'effettiva portata dell'autonomia statutaria, anche dopo la riforma. I principali risultati del “costruttivismo”

istituzionali alternativi a quelli della democrazia rappresentativa (*eodem loco*, pag. 241).

<sup>14</sup> Cfr. M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 86, nonché pp. 188-191. Sostiene la natura di “fonte non solo materialmente ma anche formalmente costituzionale”, A. Ruggeri, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, cit., 175. Il primo a parlare di “diritto costituzionale regionale” è stato, tuttavia, S. Mangiameli, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale*, in “Le regioni”, 2000, 565, nonché, in vista della approvazione della riforma del titolo V, in Id., *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una nuova fase costituente delle regioni?*, cit., 62 ss., specie 88-95. Secondo questo A., leggendo la non chiara formula dell'art. 123 Cost., si può discorrere alternativamente di “legge regionale atipica e rinforzata” e di legge regionale costituzionale”, espressione questa, che apre al dibattito intorno all'esistenza di un “diritto costituzionale regionale, concorrente (anche se subordinato nel fondamento) con quello dello stato”. Considera lo statuto una fonte “sub costituzionale” C.E. Gallo, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Torino, 2001, 58.

<sup>15</sup> Cfr. L. Violini, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in “Le regioni”, 2000, 630, nonché Id., *Considerazioni sui nuovi statuti regionali alla luce della legge costituzionale n. 1 del 1999*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni*, Milano, 2000, 85 in cui si discorre di “piccola costituzione regionale” se non di “costituzione *tout court*”.

<sup>16</sup> Cfr. B. Caravita, *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, 57, il quale ritiene che lo statuto si avvia ad assumere, sia pure entro certi limiti, “la veste di vere e proprie costituzioni regionali”.

<sup>17</sup> Ad esempio, ha ripreso l'antica tesi di Temistocle Martines circa la natura di “minicostituzioni” degli statuti regionali A. Spadaro, *Il limite costituzionale dell' “armonia con la Costituzione”*, in “Le Regioni”, 2001, 477, che parla della “futura tendenza di tali fonti a ‘normare’ praticamente tutto ciò che non ‘residua’ esplicitamente allo stato”.

<sup>18</sup> L'enfasi sulla “fase costituente” regionale e sulla nuova dimensione costituzionale dell'autonomia regionale e locale è stata molto diffusa: cfr., oltre agli autori citati nelle note precedenti, anche G. Rolla, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, in “Le regioni”, 2000, 997; nonché, fin dal titolo, il volume collettaneo curato da A. Ferrara (a cura di), *Verso una nuova fase costituente delle regioni?*, cit.

dottrinale si sono avuti sul versante della forma di governo, in relazione alla edificazione dei modellini ritenuti disponibili dal legislatore statutario nonostante i serrati limiti posti dalle stesse disposizioni della Costituzione (artt. 122 e 126), nonché su quello delle disposizioni di principio, dilatate a tal punto da ricomprendere valori, diritti o altri beni fondamentali ritenuti necessari a ridefinire l'identità delle regioni italiane<sup>19</sup>.

Non sono mancate opinioni non ortodosse e più caute. La critica più seria all'impostazione più spinta è stata svolta da quanti hanno posto in rilievo sia la particolare storia dell'autonomia regionale nel quadro della Costituzione repubblicana, che porterebbe a negare natura di "legge costituzionale" agli statuti ordinari e a limitare la forza derogatoria solamente ai casi tassativamente stabiliti dalla Costituzione (in buona sostanza solo in relazione alla previsione dell'art. 122, comma 5, Cost.), sia la stessa lettera dell'art. 123 Cost. che, nonostante tutto, non ha conferito alle regioni "una competenza costituzionale", dato che gli statuti regionali restano solo atti "organizzativi" e non attengono, come negli ordinamenti federali, anche ai diritti e ai doveri<sup>20</sup>.

### 3. Sul limite della "armonia con la Costituzione": una definizione impossibile?

Una parallela spaccatura si è potuta registrare anche con riferimento all'interpretazione del, sia pur oscuro, limite della "armonia con la Costituzione". Il venir meno del riferimento dell'armonia anche con le leggi della Repubblica, pur salutato con favore, non ha impedito di manifestare riserve nei confronti del mantenimento della clausola nella sua versione ridotta, ritenuta inopportuna, una "non scelta", che scaricherebbe sull'interprete il difficile compito di riempirla di contenuto<sup>21</sup>.

Sono state manifestate praticamente tutte le opinioni. Si va dalla tesi della sostanziale continuità con il passato, a quella del superamento più spinto di ogni forma di uniformità nella definizione dei modelli di governo regionale. Secondo alcuni il limite dell'armonia è rimasto sostanzialmente lo stesso, finendo col tradurre il riferimento ai "principi fondamentali dell'organizzazione,

<sup>19</sup> Per una rassegna dei principali nodi e delle relative vicende se si vuole si può vedere A. Morrone, *Statuti regionali o chimere federali?*, in "il Mulino", 2005, 229 ss.

<sup>20</sup> Cfr. A. Barbera, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, in V. Angiolini, L. Violini, N. Zanon, (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Milano, 2002, 55 ss.; nonché A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle regioni*, cit.; ma vedi anche F. Lanchester, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una nuova fase costituente delle regioni?*, cit., 26-27, circa l'inappropriatezza e l'ambiguità dell'aggettivo "costituente" riferito alla fase apertasi dopo la legge di riforma); nonché C. Calvieri, *Il controllo degli statuti e delle leggi statutarie*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, 8; di vocazione organizzativa degli statuti e "non fondativa" parla M. Gorlani, *Articolazioni territoriali dello stato e dinamiche costituzionali*, Milano, 2004, 380.

<sup>21</sup> Cfr. A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle regioni*, cit., per il quale, tuttavia, il senso dovrebbe essere diverso da quello ritenuto prevalente nel vecchio ordinamento, ossia diverso dal rispetto dei principi di organizzazione statale e della forma di governo parlamentare.

non già delle regole della stessa Costituzione poste in svolgimento dei primi e complessivamente idonee a caratterizzare l'organizzazione stessa"<sup>22</sup>. Per altri "lo statuto deve, al di là del puntuale rispetto di ogni disposizione costituzionale, inserirsi armonicamente nel complessivo ordinamento della Repubblica"<sup>23</sup>, formula questa ulteriormente specificata nel senso che l'atto fondamentale della regione deve essere pienamente coerente "con lo spirito informatore dell'ordinamento costituzionale della Repubblica, quale si esprime nei suoi principi fondamentali (personalistico, democratico, repubblicano, di separazione dei poteri, di legalità costituzionale e in altri)". In tale modo, "anziché come formula permissiva che fonda la possibilità delle differenze", la clausola costituzionale deve essere decifrata "come formula direttiva che coinvolga gli statuti regionali lungo le traiettorie costituzionali che, al livello profondo dei principi, raccordano normativamente, in una sintesi unitaria, quelle stesse differenze".<sup>24</sup>

Una tesi intermedia è sostenuta da quanti hanno declinato il concetto di armonia in termini di principi. Ma pure qui non pare esservi una medesima linea. Per alcuni il significato andrebbe trovato nei principi generali dell'ordinamento costituzionale (diversi dal "modello" organizzativo dello stato, in virtù del potere in deroga assegnato alle regioni dall'art. 122 Cost.)<sup>25</sup>. Secondo una diversa dottrina<sup>26</sup> starebbe a metà tra il concetto di rispetto della costituzione e il vincolo ai soli principi supremi come formula "a doppio effetto": meno per i profili procedurali e organizzativi, più intensamente per i profili sostanziali. In pratica, il limite tradurrebbe l'esigenza di sintonia con i valori o principi legati all'unità nazionale<sup>27</sup>: tra questi l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, la coesione e solidarietà sociale in collegamento con i livelli

<sup>22</sup> Cfr. T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 136-137. Ma la tesi è subito corretta: perché se "parrebbe non debba esservi alcuna differenza tra il limite costituzionale all'autonomia statutaria, ora tale e quale mantenuto dopo la riforma del '99, e lo stesso come originariamente previsto dal Costituente", "ad essere profondamente cambiata in tutti questi anni è proprio la Costituzione, con la quale gli statuti devono mostrarsi in armonia", sicché per effetto delle trasformazioni intervenute nel quadro di riferimento parametrico (coincidente "con tutta quanta la Costituzione, e non solo col suo titolo V"), "non vi è dubbio che l'armonia di oggi rappresenti qualcosa comunque di diverso dall'armonia del passato"

<sup>23</sup> U. De Siervo, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, cit., 99, per il quale "ciò non significa quindi affatto che gli organi statali abbiano il potere di negare la legittimità dell'esercizio del potere statutario regionale là dove le disposizioni costituzionali lo legittimino, ma che anche al di fuori degli specifici oggetti statuari si possa esercitare un ulteriore potere valutativo sull'eventuale complessiva disarmonia delle disposizioni statutarie rispetto a valori fondamentali o a caratteristiche organizzative del patto costituzionale"; tesi priva di novità rispetto alla precedente è quella di T. Groppi, *Brevi considerazioni sull'autonomia statutaria e la forma di governo delle regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in A. Ferrara (a cura di), *op. ult. cit.*, 204.

<sup>24</sup> S. Stammati, *A proposito di armonia degli statuti regionali con la Costituzione*, in "Quad.cost.", 2001, 348.

<sup>25</sup> Cfr. R. Tosi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, cit. 543.

<sup>26</sup> Cfr. A. Spadaro, *Il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione*, cit., 453 ss.

<sup>27</sup> Nella scia di questa opinione cfr. altresì B. Caravita, *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, cit., 45 ss.

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i principi di sussidiarietà, leale collaborazione, adeguatezza e differenziazione, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, il pericolo grave per l'incolumità e sicurezza pubblica, gli atti contrari alla Costituzione<sup>28</sup>. Secondo un dissimile punto di vista l' "armonia" rimanda all' "esigenza di un rapporto di coordinamento", a due disposizioni che "non debbono confliggere e che debbono tendenzialmente cospirare allo stesso risultato, inteso peraltro come risultato di carattere generale che entrambe le trascende e le unifica", implicando "concordia di più soggetti", laddove espressioni del tipo "in attuazione di", "nel rispetto di" implicano un "rapporto di subordinazione di un soggetto ad un altro"<sup>29</sup>. C'è chi, per distinguere il concetto da quello di "rispetto" o "conformità", collega l'armonia ai "principi" che possono trarsi dalla Costituzione, sicché l'armonia traduce un "concetto valvola", "una norma di chiusura", che rimanda a un sindacato di legittimità "legato a valutazioni di politica costituzionale dotate di notevole ma non illimitata discrezionalità" che possono essere ricompresi nel concetto di "interesse nazionale"<sup>30</sup>. Tutto all'opposto, si arriva a sostenere che in fondo la nozione è sostanzialmente inutile, dato che gli stessi risultati potrebbero conseguirsi "dall'obbligo dello statuto di conformarsi alla Costituzione, che implica naturalmente e senza necessità di ulteriori richiami, l'obbligo di rispettare i principi costituzionali intangibili, anche non espressi o quelli che caratterizzano la nostra forma di stato o i principi generali del nostro ordinamento costituzionale"<sup>31</sup>.

Si colloca su direttrici tese a valorizzare al massimo grado l'autonomia statutaria regionale, considerata di livello costituzionale, chi distingue tra vincolo di uniformità e vincolo di omogeneità<sup>32</sup>, separando i limiti derivanti dagli artt. 117, comma 1 e 123 Cost.: fermo rimanendo che gli statuti, in quanto leggi regionali, devono rispettare la prima disposizione che rappresenta l'equivalente di una clausola di supremazia tipica di un ordinamento federale<sup>33</sup>, l'art. 123 stabilisce un vincolo ulteriore e specifico, che attiene a tutti gli ambiti che lo statuto è facoltizzato a disciplinare, per i quali non c'è nella Costituzione una regolazione. L'assenza di una esplicita enunciazione di contenuto fa sì che

<sup>28</sup> A questi Spadaro aggiunge ulteriori limiti, quelli derivanti dalle possibili interferenze tra statuti e leggi statali, derivanti dalla tendenza degli statuti a disciplinare anche contenuti diversi da quelli necessari, nonché altri due limiti espliciti, quali il divieto di configurare una forma di governo come il c.d. premierato e il modello presidenziale puro (*eodem loco*, pag. 480).

<sup>29</sup> Cfr. C.E. Gallo, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, cit., 51 ss.

<sup>30</sup> Cfr. M.Carli, C.Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2002, 29-32; *contra* P. Cavaleri, *Diritto regionale*, Padova, 2003, 43, che esclude la possibilità di far valere in sede di sindacato di legittimità i limiti di merito del rispetto dell'interesse nazionale e quello delle altre regioni.

<sup>31</sup> Cfr. R. Romboli, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, 245-246.

<sup>32</sup> Cfr. M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, cit., 165 ss.

<sup>33</sup> Il vincolo di uniformità, sempre secondo Olivetti, tradurrebbe un vincolo di rispetto, che ricorre in tutti i casi in cui vi sia coincidenza di fattispecie regolata o da regolare tra i principi o le regole costituzionali da un lato e i principi o le regole statutarie dall'altro".

l'interprete abbia il compito di specificare il vincolo di omogeneità “in base all'analisi delle caratteristiche fondanti della forma di stato delineata dalla Costituzione”. In particolare, nella formula rientrerebbero i soli principi fondamentali e supremi dell'ordinamento, ma anche quegli altri principi, non irriducibili come i precedenti, ma pur sempre di carattere costituzionale e generale, tali cioè da imporsi a tutti gli enti della Repubblica<sup>34</sup>. In definitiva, seguendo un approccio non distante dall'ultimo passato in rassegna, il vincolo dell'armonia andrebbe interpretato abbandonando le prospettive testuali, che tendono a tradurre il rapporto tra costituzione e statuto in una relazione gerarchica, per privilegiare impostazioni che all'opposto spingano a ridurre il tasso di omogeneità formale e contenutistica dei secondi rispetto alla prima<sup>35</sup>.

Dopo tutte queste voci, l'armonia diventa proprio quello che è: e, cioè, un concetto indeterminato, che i rapporti di forza tra gli attori e la Corte costituzionale preciseranno di volta in volta.

#### 4. *La giurisprudenza costituzionale e la stagione delle “illusions perdues”*

Che fossero state ampiamente superate le colonne d'Ercole di un'interpretazione costituzionalmente plausibile è risultato, in maniera abbastanza scontata, quando i nuovi statuti ordinari sono passati al vaglio della Corte costituzionale. La giurisprudenza, pur con i limiti del caso, ha fissato alcuni punti fermi, non senza aprire altre questioni.

Sulla natura giuridica, la Corte costituzionale ha escluso l'assimilabilità tra statuto e legge regionale: “ragioni di coerenza sistematica inducono a negare che il valore della legge regionale – inteso nel senso convenzionale di trattamento giuridico – sia in tutto assimilabile a quello degli statuti regionali”. Dal complesso delle innovazioni introdotte con la novella costituzionale, infatti, “la disciplina dell'art. 123 è chiara nelle sue linee portanti e realizza un assetto normativo unitario e compatto”: per un verso, “le istanze autonomistiche sono state pienamente appagate con l'attribuzione allo statuto di un valore giuridico che lo colloca al vertice delle fonti regionali e con la scomparsa dell'approvazione parlamentare”; per altro verso, “il principio di legalità costituzionale ha ricevuto una protezione adeguata alla speciale collocazione dello statuto nella gerarchia delle fonti regionali: la previsione di un controllo di legittimità costituzionale in via preventiva delle deliberazioni statutarie è intesa

<sup>34</sup> Tra i principi supremi l'A. cita i principi della “democrazia (almeno prevalentemente) rappresentativa” (che implica l'elezione diretta dei consigli regionali, con esclusione del recall e del radicale superamento del vincolo di mandato imperativo, e nel quale i referendum siano considerati come correttivi e non sostitutivi della rappresentanza), del “pluralismo partitico”, dei “diritti inviolabili”, della “repubblica democratica”; tra i “principi generali dell'ordinamento costituzionale”, invece, l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi, il principio del concorso per i pubblici uffici, l'obbligo di approvazione del bilancio da parte dell'organo rappresentativo; in ogni caso sono esclusi i principi generali dell'ordinamento giuridico dello stato.

<sup>35</sup> Questa tesi è stata espressa da R. Nania nel corso di un seminario nell'ambito del Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell'*Alma Mater studiorum*-Università di Bologna l'8 marzo 2002.

infatti a garantire che eventuali vizi di legittimità dello statuto si riversino a cascata sull'attività legislativa e amministrativa della regione, per le parti in cui queste siano destinate a trovare nello statuto medesimo il proprio fondamento esclusivo e concorrente"<sup>36</sup>.

Il carattere gerarchicamente superiore dello statuto rispetto alla legge regionale non vale, tuttavia, a trasformarlo in un atto *tout court* equiparabile a una costituzione. Proprio giudicando della legittimità costituzionale di disposizioni di principio inserite in alcuni statuti, il giudice delle leggi ha chiarito che il dubbio intorno alla "misura dell'efficacia giuridica di tali proclamazioni (...) va sciolto considerando che alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto". Né, d'altro canto, è possibile assimilare tali proclamazioni di principio "alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti". Nel caso degli statuti regionali "non siamo in presenza di carte costituzionali, ma solo di fonti regionali a competenza riservata e specializzata, cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque essere in armonia con i precetti e i principi tutti ricavabili dalla Costituzione"<sup>37</sup>.

Che il tempo delle interpretazioni più ardite fosse inesorabilmente segnato era apparso chiaro fin dalle prime decisioni sulla forma di governo regionale, ossia con riferimento proprio a quegli spazi di autonomia sui quali maggiormente aveva insistito quella parte della dottrina allorché aveva prefigurato degli "statuti federali". Una giurisprudenza sostanzialmente univoca nelle sue enunciazioni di principio<sup>38</sup>, quantomeno su questo specifico aspetto,

<sup>36</sup> Corte cost. sent. n. 304 del 2002. E' importante ricordare come questa decisione consideri coesistenti i due requisiti della pienezza dell'autonomia statutaria (sotto il profilo dell'imputazione soggettiva dell'atto e nei limiti della supremazia gerarchica dello statuto nei confronti delle sole leggi regionali) e del controllo preventivo di legittimità costituzionale delle relative deliberazioni. Invero, come si dirà più avanti quando ci si intratterà intorno alla questione della sequenza temporale degli atti del procedimento di formazione dello statuto regionale, la supremazia dell'atto non dipende affatto dal tipo di controllo previsto (che del resto ben poteva non essere stabilito nel nuovo testo dell'art. 123 Cost.), ma da ragioni formali e essenzialmente dalla collocazione sistematica delle fonti nella Costituzione.

<sup>37</sup> Corte cost. sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004, rispettivamente sugli statuti della Toscana, dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna. La svalutazione delle disposizioni statutarie di principio dal punto di vista prescrittivo e vincolante, avendo "una funzione, per così dire, di carattere culturale o anche politica, ma certo non normativa", ha portato il giudice costituzionale a dichiarare inammissibile il ricorso statale per carenza di lesività (anche "tenendo conto delle esplicite richieste in tal senso della difesa regionale" nel caso della regione Toscana).

<sup>38</sup> Corte cost. sentt. nn. 304 del 2002, 2 del 2004, 12 del 2006. Ma nello stesso senso può essere ricordata la giurisprudenza costituzionale intervenuta su questioni più particolari, ma non meno rilevanti al fine di circoscrivere gli spazi dell'autonomia statutaria. Cfr. ad esempio il problema relativo alla denominazione del consiglio regionale come "parlamento", nonché la parallela controversia circa il dilemma tra il *nomen* di consigliere regionale ovvero di

ha ristretto al massimo grado le velleità “costituenti” dei legislatori statutari. Nel vietare categoricamente la definizione di ibridi nell'assetto dei poteri regionali, la Corte costituzionale ha di fatto imposto una scelta secca tra la soluzione costituzionale dell'elezione a suffragio universale e diretto del presidente della giunta regionale (con le conseguenze ferree derivanti dall'applicazione della regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*) e quella della derivazione consigliere dell'esecutivo regionale, secondo un modello di tipo “parlamentare”<sup>39</sup>.

Non altrettanto netta la giurisprudenza in relazione alla “armonia con la Costituzione”. Nonostante i tentativi della dottrina maggioritaria di specificarne la portata in chiave non sfavorevole per le regioni, la Corte ne ha progressivamente allargato i confini. Quella espressione, infatti, non va intesa “nel senso della contrarietà alla costituzione o ai principi generali di essa, ma mira (non depotenziando l'armonia) a evitare il contrasto con le singole previsioni della costituzione, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera, ne eluda lo spirito”<sup>40</sup>. Invero, la dilatazione del concetto raggiunge il suo massimo grado possibile allorché la Corte costituzionale arriva a leggere nella nuova formulazione un concetto non molto distante da quello che poteva trarsi nella vecchia edizione, allorché l'armonia veniva predicata anche con riferimento alle “leggi della Repubblica”. Nella sent. n. 12 del 2006 è possibile leggere che “lo statuto di una Regione è valida fonte primaria e fondamentale dell'ordinamento regionale, a condizione che esso sia «in armonia con la Costituzione»”, ossia con riferimento al “sistema costituzionale complessivo, che si articola nei principi contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e delle leggi ordinarie di diretta attuazione”: tutto ciò, infatti, “rappresenta pertanto il contesto, all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed

---

“parlamentare regionale”, risolti in senso negativo rispettivamente nelle sentt. nn. 106 e 306 del 2002; oppure la discutibile scelta (sentt. nn. 378 e 379 del 2004) di escludere il tema delle c.d. incompatibilità interne (tra consigliere e assessore) dalla competenza statutaria in tema di forma di governo, per spostarlo nell'ambito della legislazione regionale concorrente in materia di sistema elettorale e di ineleggibilità e incompatibilità del presidente e dei componenti della giunta e dei consiglieri regionali, e quindi nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, dato che la disposizione non consentirebbe di distinguere tra incompatibilità esterne e interne. Vedi anche sent. n. 196 del 2003 in materia di *prorogatio* degli organi regionali e sent. n. 188 del 2007 sulla distinzione tra politica e amministrazione, decisioni che definiscono gli spazi riservati alla competenza dello statuto e quelli lasciati al legislatore regionale, con conseguente restrizione delle possibilità per quest'ultimo di anticipare riforme relative ai rapporti tra organi regionali prima del varo del nuovo statuto.

<sup>39</sup> Sulle strette giurisprudenziali, specie dopo la sent. n. 12 del 2006, cfr. M. Timiani, *Un nuovo tassello giurisprudenziale sulla forma di governo regionale*, in “Quad. cost.”, 2006, 342 ss.

<sup>40</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 304/2002. Nella giurisprudenza successiva si possono trovare enunciazioni analoghe: “il limite...lungi dal consentire deroghe alla lettera di singole prescrizioni costituzionali, vincola le regioni a rispettarne anche lo spirito” (sent. n. 306/2002); gli statuti “dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla costituzione” (sent. 196/2003 e 2/2004).

operano"<sup>41</sup>. L'indeterminatezza dei confini finisce, in definitiva, per trasformare quella formula in un concetto onnivoro, molto ampiamente disponibile, (anche) da parte del legislatore statale.

5. *Il procedimento statutario: questioni e soluzioni.* a) *Statuto: uno actu o pluribus actis?*

Anche dal punto di vista del procedimento di formazione la disposizione costituzionale ha dato luogo a una serie di questioni interpretative che hanno trovato nella giurisprudenza costituzionali risposte non sempre in linea<sup>42</sup>. Varie domande hanno intrattenuto gli interpreti: lo statuto va adottato *uno actu* oppure *pluribus actis*? Quale la natura, e la funzione, del *referendum* popolare sullo statuto regionale? Quale ordine temporale tra giudizio costituzionale e consultazione popolare (e, quindi, quale natura ha il ricorso governativo)? Quale il seguito dell'eventuale declaratoria di illegittimità sul procedimento di formazione dello statuto?

La prima questione è assurda agli onori della cronaca a seguito di una delibera stralcio approvata dal consiglio regionale della regione Marche<sup>43</sup> con la quale, nelle more dell'approvazione del nuovo statuto ai sensi dell'art. 123 Cost., si provvedeva a modificare in via transitoria lo statuto vigente, con riferimento esclusivo alla forma di governo, prevedendo l'elezione diretta del presidente della giunta regionale ma derogando alla regola del "*simul simul*"<sup>44</sup>. La vicenda costituì lo spunto per discutere, tra l'altro, se lo statuto dovesse essere approvato *uno actu* o se fosse possibile procedere *pluribus actis*. La prima tesi veniva sostenuta con diversi argomenti, talvolta non senza qualche contraddizione. Valorizzando al massimo l'espressione costituzionale secondo la quale la regione "ha uno statuto..." contenuta nell'art. 123 Cost., si è

<sup>41</sup> Nella fattispecie la Corte costituzionale veniva chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della previsione contenuta nello statuto Abruzzo per la quale la regione «partecipa [...] all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali dello Stato» ritenuta dalla difesa erariale in contrasto con l'art. 117, quinto comma, Cost., perché priva del riferimento al necessario «rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza». La Corte costituzionale, tuttavia, ha rigettato la questione, offrendo una lettura adeguata alla disposizione statutaria, proprio con riferimento alla previsione contenuta nell'art. 117 Cost. così come attuata dalla legge n. 131 del 2003, considerata come norma parametro interposta. L'insieme delle relative disposizioni costituisce "ad un tempo il parametro di valutazione della legittimità costituzionale degli atti legislativi dello Stato e delle Regioni in materia ed il criterio interpretativo degli stessi".

<sup>42</sup> Cfr. sul tema lo studio monografico, dedicato prevalentemente alla prassi, di I. Carlotto, *Il procedimento di formazione degli statuti delle regioni ordinarie*, Padova, 2007.

<sup>43</sup> Invero il primo precedente è stata la legge statutaria dell'Emilia-Romagna n. 4 del 2001, con la quale è stata istituita la commissione per la revisione dello statuto, modificando alcune disposizioni della carta statutaria allora vigente.

<sup>44</sup> Proprio questa previsione sorreggeva il ricorso governativo avverso la delibera statutaria marchigiana, ritenuta in contrasto con la norma transitoria stabilita dalla legge n. 1 del 1999 (che rendeva applicabile, fino al varo dei nuovi statuti, la legge elettorale n. 43 del 1995 insieme alla regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*), che la Corte costituzionale ha accolto nella sent. n. 304 del 2002.

postulata l'unità e l'unicità documentale dello statuto, tale da non ammettere né una pluralità di atti, né leggi statutarie affiancate allo statuto<sup>45</sup>. Per alcuni autori, dalla legge cost. n. 1 del 1999 e, in particolare, dal confronto degli artt. 123 Cost. 5 della legge suddetta deriverebbe la necessità di un “nuovo statuto regionale” (insieme alle “nuove leggi elettorali”), proprio per porre fine al regime di transitoria vigenza delle disposizioni lì contenute. Quella espressione, infatti, rimanderebbe non a una legge statutaria purchessia, ma ad uno statuto con “un contenuto minimo necessario”, senza il quale non potrebbe essere considerato tale<sup>46</sup>. Secondo una diversa opinione il procedimento deliberativo dovrebbe avvenire *uno actu* almeno limitatamente al contenuto necessario, altrimenti lo statuto sarebbe stato (non meramente illegittimo ma) inesistente<sup>47</sup>. Per altri sarebbe stato “irragionevole” escludere leggi statutarie “rifatte organicamente, in un sol colpo”: salvo manifestare, allo stesso tempo (di fronte alla riconosciuta impossibilità di disciplinare *ex ante* e *in parte qua* con “legge statutaria” il referendum popolare), la preferenza per la “disciplina della materia statutaria in più tempi”, al solo scopo di rendere possibile lo svolgimento del referendum, sulla base di una legge stralcio, ammessa come unica eccezione al principio della formazione *uno actu* dello statuto<sup>48</sup>.

La diversa tesi, invece, veniva argomentata per l'assenza di un divieto esplicito di approvazione dello statuto *pluribus actis*, nonché considerando la pluralità delle fonti di disciplina dello statuto (lo statuto vero e proprio, la legislazione statale di eventuale integrazione, le disposizioni transitorie della legge n. 1 del 1999 di immediata applicazione<sup>49</sup>). La Corte costituzionale sembra avere seguito quest'ultima lettura. I vecchi statuti e i nuovi, infatti, sono “unificati dal potere, che solo alle regioni è attribuito, di disporre: ciò che li rende, nel loro insieme e senza possibilità alcuna di distinguerli in ragione della diversa provenienza, espressione di autonomia”. Sicché “in assenza di statuizioni costituzionali esplicite che siano dirette a limitarne la portata, il conferimento alle regioni di tale autonomia non può non incorporare il potere di determinarne le modalità e i tempi di esercizio”<sup>50</sup>.

Questa decisione, tuttavia, non impedisce il rilievo, teorico, della distinzione “statuto” e “legge statutaria”: il primo, quale atto che dà forma

<sup>45</sup> Cfr. M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., 82.

<sup>46</sup> Così M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni*, cit., 19 s., ma prima ancora A. Barbera, *Statuti regionali: cominciamo male...!*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (25 settembre 2001).

<sup>47</sup> “Tanquam non esset”, più esattamente, per A. Spadaro, *Il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione*, cit., 479

<sup>48</sup> Cfr. A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, Milano, 2002, 105 ss.

<sup>49</sup> Cfr. B. Caravita, *La costituzione*, cit., 43, anche se ammette che “interventi statutarî singolari, sincopati, e a singhiozzo politicamente non sarebbe un bel vedere”. Ma vedi anche M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., 85, con riferimento alle modifiche dei vecchi statuti prima dell'adozione dei nuovi; M. Carli, in M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni*, cit. 166-167.

<sup>50</sup> Cfr. sent. n. 304 del 2002. La *ratio* della decisione è, invero, il parallelo tra autonomia piena e ricorso preventivo, come si è visto.

all'ordinamento regionale, la seconda, espressione del potere di emendamento o di revisione statutaria. L'art. 123, in buona sostanza, fa riferimento a statuti regionali nel primo senso, ma ricomprende anche la potestà di revisione, sia dei vecchi, sia dei nuovi statuti.

7. (Segue): b) *il referendum popolare sullo statuto regionale e la sua collocazione nel procedimento di formazione dello statuto*

Controversa è apparsa subito la natura e la funzione del referendum previsto dall'art. 123 Cost., solo apparentemente assimilabile, nonostante talune ricorrenze, alla consultazione dell'art. 138 Cost.

La dottrina considera, di norma, il referendum uno strumento di *controllo* essenzialmente di tipo politico, a tutela di "istanze di uniformità": in tale veste, nella nuova edizione, si sostituirebbe al pregresso vaglio parlamentare<sup>51</sup>. Usuale è la lettura del referendum come strumento a valenza "oppositiva"<sup>52</sup>, anche se non mancano opinioni antitetiche, per la valenza "confermativa" del referendum<sup>53</sup> o, ancora, che ne esaltano la funzione di raccordo tra l'ente e

<sup>51</sup> Cfr. R. Tosi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, cit., 529-530; M. Olivetti, *Nuovi statuti*, 93 che colloca il ricorso governativo e il referendum popolare nella "fase dei controlli"; C. Calvieri, *Il controllo degli statuti e delle leggi statutarie*, cit., 22, parla di "atto di mero controllo politico", funzionale a "chiedere il consenso popolare all'approvazione. Imposta in maniera originale la questione della valenza del referendum A. Bardusco, *Nuova Costituzione e statuti regionali. Spunti problematici sulla forma di governo delle regioni di diritto comune*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni*, cit., 32: poiché la maggioranza assoluta coincide con la maggioranza di governo, stante il sistema elettorale con premio di maggioranza, è possibile che "alla maggioranza assoluta del consiglio non corrisponda la maggioranza assoluta degli elettori", per cui diventa determinante, evidentemente in funzione di controllo democratico, il voto di approvazione popolare, mediante referendum. Tale questione è ripresa da M. Olivetti, *Nuovi statuti*, 116, al fine di sottolineare "l'assenza di garanzie giurisdizionali per le minoranze consiliari", dato che il referendum, che pure potrebbero quelle forze provocare, "è uno strumento politico e a valenza maggioritaria", "non idoneo in sé a tutelare minoranze consiliari che siano tali anche nel corpo elettorale regionale"; sulla base argomenti in parte simili M. Bassani, *Continuità istituzionale e statuti regionali*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni*, cit., 135, arriva a denunciare "un federalismo forse troppo accentuato, se addirittura il legislatore costituzionale affida a valutazioni contingenti e di parte politica l'assetto istituzionale delle regioni per le parti in cui le stesse hanno potestà".

<sup>52</sup> Cfr. F. Sorrentino, *Le fonti del diritto amministrativo*, cit., 202; R. Tosi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, cit., 529.

<sup>53</sup> Cfr. G. Tarli Barbieri, *Il referendum previsto nel procedimento di formazione dello statuto regionale*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. I, *La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, 2001, 130-132, utilizza però concetti incerti e opposti, parlando al contempo di referendum "confermativo" e di strumento a "tutela delle minoranze", nonché, anche, di referendum "in funzione oppositiva" altrimenti detta "conservativa"; M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., 98. Più sottile, ancorché configuri un'ipotesi-limite, la tesi che dal parallelo tra gli artt. 123 e 138 Cost. sostiene, accanto all'immane carattere oppositivo anche un intento "approvativo/confermativo", riflettendo sul fatto che anche in caso di deliberazione all'unanimità un quinto dei consiglieri può promuovere il referendum: cfr. E. Lamarque, *Il referendum nel procedimento di formazione dello statuto regionale*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni*, cit., 141.

collettività<sup>54</sup>. L'intervento diretto del popolo, secondo quest'ultima lettura, valorizzerebbe "il carattere costituente dello statuto", e il ruolo di "soggetto politico" (non di mero corpo elettorale) svolto dalla comunità locale, come espressione di sovranità popolare. Il referendum popolare sarebbe "manifestazione di una volontà concorrente, non necessariamente espressione di un potere oppositivo della minoranza (...), "della possibilità riconosciuta al popolo di far valere comunque la propria volontà nel momento in cui viene adottato un atto così importante". Tale scelta, secondo altra prospettiva, rafforzerebbe "la legittimazione democratica delle decisioni statutarie", ma presenterebbe il rischio di "rendere, in fatto, irreversibile la scelta dell'elezione diretta del presidente"<sup>55</sup>.

Dietro queste tesi vi è l'idea del passaggio referendario come fase estranea al procedimento di approvazione dello statuto vero e proprio. Invero, sul piano procedurale, mi sembra più corretto ritenere la fase referendaria, ancorché eventuale, un passaggio *interno* al procedimento di formazione dello statuto. L'atto, detto altrimenti, può ritenersi perfetto solo alla fine di entrambe le fasi della (necessaria) doppia deliberazione consiliare e della (eventuale) decisione referendaria<sup>56</sup> (per il cui concreto esperimento sussiste un implicito *favor* nella mancata previsione di un *quorum* strutturale<sup>57</sup>). Cosa, questa, che solo in parte corrisponde a quanto disposto dall'art. 138 Cost., il quale subordina la perfezione della deliberazione costituzionale alla decisione referendaria solo nell'ipotesi in cui in seconda votazione sia stata raggiunta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera (qui il *favor* è per la decisione parlamentare)<sup>58</sup>. Speculare è la soluzione data dalla legge cost. n. 2

<sup>54</sup> Cfr. C.E. Gallo, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Torino, 2001, 60.

<sup>55</sup> Cfr. A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle regioni*, cit., 182.

<sup>56</sup> Una tesi simile è formulata da E. Lamarque, *Il referendum nel procedimento di formazione dello statuto regionale*, cit., 140, che parla di "atto complesso" o meglio di atto "a complessità eventuale", in questo seguita da G. D'Alessandro, *Statuti regionali*, in "Dizionario di diritto pubblico", Milano, 2006, 5760, c. 2, per il quale il referendum "rientra nella fattispecie normativa statutaria, determinandone la natura di prodotto di un'attività funzione a complessità eventuale" (cfr. pure Id., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., 55; sostiene la tesi dell'atto di "controllo esterno" che non incide sulla perfezione dello statuto ma sulla fase "integrativa dell'efficacia" M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., 99, ma contraddittoriamente, come dimostra anche il fatto che lo stesso A. parla altresì di "subprocedimento referendario". Allo stesso modo, dopo ampia argomentazione, tutta tarata sull'*intentio legislatoris*, pure G. Tarli Barbieri, *Il referendum*, cit., 135

<sup>57</sup> Cfr. nel medesimo senso R. Tosi, *I nuovi statuti*, cit., 529; G. Tarli Barbieri, *Il referendum*, cit., 133. Critico nei confronti di queste innovazioni costituzionali, invece, U. de Siervo, *I nuovi statuti nel sistema delle fonti*, cit., 102-103. L'assenza del *quorum* è criticata anche da M. Olivetti, *op. cit.*, 102 che vede nell'art. 123, comma 3, un indebolimento della garanzia dello statuto, assicurata, invece, più che dalla presenza del *quorum* strutturale, dalla possibilità concreta di utilizzare quella previsione per invitare gli elettori a disertare le urne. Al contrario si sostiene che il procedimento di formazione dello statuto risulta "più garantito", sia dalla previsione della maggioranza assoluta in prima deliberazione, sia dall'eventualità del referendum anche in caso di approvazione unanimitica da parte del consiglio (cfr. M. Ainis, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in A. Ferrara, *Verso una fase costituente delle regioni?*, cit., 123, nonché in "le Regioni", 2000 815).

<sup>58</sup> E infatti i sostenitori della tesi opposta – ossia che il referendum sia atto integrativo

del 2001 per le c.d. leggi statutarie di competenza delle regioni speciali: per la loro perfezione è richiesta la deliberazione consiliare (sia pure con differenti maggioranze) e la decisione referendaria (richiesta formalmente esplicita oppure non richiesta, anche in questo caso, con differenti graduazioni quanto ai titoli di legittimazione)<sup>59</sup>.

Assumere l'unità del procedimento statutario e, quindi, ritenere sostanzialmente "bifasico" il processo di deliberazione, produce determinate conseguenze circa i rapporti tra fase consiliare e fase popolare. In breve: esiste in capo al Consiglio regionale, dopo la doppia conforme e nei tre mesi successivi alla pubblicazione notiziale ai fini della richiesta di referendum popolare, il potere di modificare, sostituire o semplicemente abrogare la propria deliberazione? Anche a voler ammettere che l'assemblea legislativa abbia il potere di decidere delle proprie deliberazioni, magari ritirandole o modificandole, ciò può essere fatto sino a quando? Fino al momento in cui le stesse non siano portate a conoscenza dei destinatari? Fino alla promulgazione o fino alla pubblicazione? Nell'economia dell'art. 123 Cost. si può sostenere che il consiglio regionale non abbia più poteri di intervento diretto nei confronti della delibera assunta e pubblicata per consentire il referendum, proprio per il carattere bifasico dell'unitario procedimento di approvazione dell'atto. Il progetto, una volta deliberato, deve seguire le fasi costituzionalmente necessarie per la sua perfezione giuridica<sup>60</sup>.

Che una simile questione non sia mero esercizio teorico lo dimostra l'esperienza: in assenza di una netta presa di posizione sul punto da parte della dottrina, le regioni hanno posto in essere prassi molto originali, se non proprio libere in taluni casi eclatanti. Il primo prende le mosse dall'annosa questione sulla fonte di disciplina del referendum. Deve essere una "legge statutaria", da approvare con lo stesso procedimento di cui all'art. 123 Cost., oppure una fonte diversa, ma quale? Le risposte sono state varie. Un'autorevole dottrina ritiene la materia di competenza statutaria *esclusiva*. Poiché, però, la consultazione presuppone la vigenza dell'atto che la regola, il referendum potrebbe concretamente effettuarsi solo per le successive modificazioni statutarie ma non

---

dell'efficacia di una delibera già perfetta – argomentano che nel caso dell'art. 138 Cost. non si spiegherebbe perché una legge costituzionale possa essere approvata solo dalle camere, nel caso di referendum non richiesto – anche se questa ipotesi non è dirimente - o di deliberazione a 2/3). Così S.M. Cicconetti, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2001, 122-125, ma già in Id., *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, 148 ss. il quale sottolinea che la vera obiezione è il carattere eventuale del referendum, non superabile dalla tesi che tende a ritenere comunque sussistente una volontà popolare, espressa o tacita. Per la tesi che anche nell'art. 138 Cost. il referendum concorre alla perfezione dell'atto v. per tutti G. Salerno, *Il referendum*, Padova, 1992, 119 ss.

<sup>59</sup> La prima formulazione di questa tesi risale al mio *Può il Friuli-Venezia Giulia fare "marcia indietro" sulla forma di governo regionale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), (7 luglio 2002).

<sup>60</sup> Esprime dubbi su questa idea, ritenuta forse troppo rigida, che in modo forse inopportuno vincolerebbe le forze politiche di maggioranza impedendo loro soluzioni veloci e sicure da racchiudere nell'ambito del consiglio regionale N. Zanon, *Referendum e controllo di costituzionalità sugli statuti regionali: chi decide qual è la corretta lettura dell'art. 123 Cost.?*, in "Le regioni", 2000, 987, nota 6; allo stesso modo, cfr. M. Carli, *L'autonomia statutaria*, in M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta*, cit., 221.

dopo la prima confezione dei nuovi statuti<sup>61</sup>. Secondo altri, invece, essendo incontestabile la competenza statutaria sulla disciplina del *referendum*, la precedente soluzione sarebbe impraticabile, in quanto, proprio per la differente struttura degli artt. 138 e 123 Cost., sarebbe illegittima la promulgazione di uno statuto senza l'esperibilità del referendum. Per uscire dall'*impasse*, si è allora proposto di affidare a una fonte diversa la disciplina *provvisoria* del referendum sullo statuto: a seconda delle preferenze, una legge statale o una legge regionale<sup>62</sup>. Altri autori, superando la tesi della riserva di competenza statutaria, hanno postulato o la disciplina attraverso una legge statale<sup>63</sup>, o mediante legge regionale<sup>64</sup> (in entrambi i casi di carattere non transitorio come nell'ipotesi precedente).

Le conseguenze di questa questione sono state le più varie. A partire dall'approvazione delle legge reg. dell'Emilia-Romagna n. 29 del 2000, le regioni hanno in genere considerato la disciplina del referendum statutario una materia di competenza legislativa regionale, da far precedere all'approvazione dei nuovi statuti proprio per consentirne la messa in opera. In due casi, Marche e Puglia, l'approvazione dei rispettivi statuti è avvenuta, invece, senza possibilità di svolgere il referendum, per la mancata previa adozione della relativa disciplina. Ciò che ha posto il problema di capire quale fosse la sorte dell'atto. Comunque valido o irrimediabilmente invalido? Illegittimo è l'intero procedimento o è ipotizzabile un mero vizio della promulgazione, salva la validità della deliberazione consiliare?<sup>65</sup>.

Nella prassi le regioni hanno tenuto comportamenti diretti a svalutare il processo decisionale e, soprattutto, la funzione del referendum popolare, dimostrando, piuttosto, la volontà di rivendicare in capo ai consigli regionali un potere dispositivo delle rispettive delibere in contraddizione con l'impianto costituzionale. Si pensi all'art. 12 della già citata legge reg. n. 29 del 2000, nella quale l'Emilia-Romagna ha stabilito che il consiglio regionale può "abrogare o

<sup>61</sup> Cfr. A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del titolo V*, cit., 108.

<sup>62</sup> Per questa tesi e sui risvolti teorico-pratici circa la scelta tra l'una e l'altra fonte, M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., 99 ss., cui *adde* R. Romboli, *Il sistema dei controlli*, cit., 249.

<sup>63</sup> Cfr. R. Tosi, *I nuovi statuti regionali*, cit., 534, quanto meno con riferimento alla sequenza ricorso-decisione della Corte-referendum popolare.

<sup>64</sup> Cfr. E. Lamarque, *Il problematico procedimento di formazione degli statuti ordinari*, in "Quad. cost.", 2000, 640, anche esprimendo tutti i dubbi circa una soluzione a favore della legge regionale, specie al cospetto della giurisprudenza costituzionale che limita fortemente le possibilità di disciplina della materia, specie quanto ai controlli delle richieste referendarie, in relazione al coinvolgimento di organi giurisdizionali (citando in proposito Corte cost. sent. n. 43 del 1982), ma anche in relazione alla possibilità, ritenuta molto poco praticabile, di ricorrere per analogia alle leggi regionali vigenti in materia di referendum abrogativo e consultivo; M. Carli, in M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta*, cit., 220, in relazione alla competenza esclusiva dello stato solo per i referendum statali; B. Caravita, *L'autonomia statutaria*, in "le Regioni", 2004, 334.

<sup>65</sup> Nel primo senso M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., 100; nel secondo A. Ferrara, *Chi ha paura degli statuti regionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2005, il quale è però costretto a ritenere che la deliberazione consiliare, ancorché valida, "giace in una sorta di limbo e ciò fino a quando sia stata rimossa la causa che avrebbe impedito la promulgazione e sarà stato ufficialmente accertato e dichiarato, attraverso la formula promulgativa, che il termine per la richiesta del referendum popolare sia stato aperto e sia effettivamente inutilmente decorso".

modificare” la deliberazione legislativa concernente la legge di revisione statutaria nei tre mesi dalla pubblicazione notiziale; aggiungendo, soprattutto, che nel caso di “abrogazione parziale o modifica” la delibera statutaria si considera “nuova legge di revisione statutaria”, da approvare e pubblicare *ab initio*, con la conseguenza che le eventuali attività e operazioni referendarie compiute sulla deliberazione legislativa “perdono ogni validità”. Si pensi, ancora, alle vicende che hanno riguardato l'approvazione degli statuti delle regioni Liguria e Abruzzo. In entrambi i casi, per evitare una scontata declaratoria di incostituzionalità, i consigli regionali hanno approvato nuove delibere statutarie, interamente sostitutive delle precedenti, ma prima del decorso del termine costituzionale di tre mesi per consentire la richiesta di referendum popolare<sup>66</sup>. Addirittura, nella vicenda dello statuto ligure, la Corte costituzionale ha passato sotto silenzio l'anomalia procedurale, avendo dichiarato la cessazione della materia del contendere per effetto della mera sostituzione normativa<sup>67</sup>. Eppure, in occasione dell'analogo e maldestro tentativo della regione Friuli-Venezia Giulia molti autori e, soprattutto, l'opinione pubblica si erano mobilitati con successo contro quella possibilità, permettendo così all'elettorato di pronunciarsi...<sup>68</sup>

**8. (Segue): c) la questione delle precedenze, tra ricorso e referendum, e il seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale**

Apparentemente irrisolta, in termini temporali, è apparsa la questione delle precedenze del ricorso governativo e del referendum popolare. Un nodo questo che, invero, si è posto proprio supponendo il referendum non come parte di un procedimento unitario. L'unica certezza poteva dirsi l'assenza di una soluzione a contenuto costituzionalmente vincolato. Da qui la tesi che il ricorso fosse

<sup>66</sup> Nel caso della regione Abruzzo sono stati approvati tre testi, uno in due letture (20 luglio e 21 settembre 2004), poi impugnato dal governo (4 novembre 2004) e parzialmente dichiarato incostituzionale (Corte cost. sent. n. 12 del 2006 dell'11 gennaio 2006); quindi un nuovo testo approvato solo in prima lettura nelle more della decisione della Corte, perciò insufficiente a evitare la decisione (9 novembre 2004); infine un nuovo testo, approvato con doppia deliberazione (28 giugno e 12 settembre 2006), promulgato decorsi i tre mesi senza presentazione di alcuna richiesta referendaria e pubblicato sul B.u.r.a. del 10 gennaio 2007, n. 1 (straordinario). Nel caso della Liguria, invece, abbiamo avuto due testi, il primo approvato dal Consiglio (27 luglio e 28 settembre 2004), impugnato dal governo (28 ottobre 2004), il secondo approvato nelle more della decisione della Corte senza i punti controversi (23 novembre 2004 e 28 gennaio 2005), promulgato e pubblicato con legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1 – Statuto della Regione Liguria (in vigore dal 5 maggio 2005).

<sup>67</sup> Corte cost. ord. n. 353 del 2005.

<sup>68</sup> Com'è noto, infatti, dopo aver approvato una legge sulla forma di governo diretta a stabilire la regola dell'origine consiliare della maggioranza e del vertice di governo regionale, di fronte alla richiesta di referendum popolare, il presidente della giunta e il consiglio, temendo una probabile sconfitta, tentarono di sostituire la delibera cambiandone i contenuti a favore dell'elezione diretta, al solo scopo di bloccare la consultazione popolare. L'esito, scontato, del voto referendario (contrario alla delibera consiliare) ebbe – proprio nello spirito dell'art. 123 Cost. - come conseguenza quella di gettare le premesse per un ricambio della guida politica della regione, secondo la logica dell'alternanza sottesa alle leggi di revisione nn. 1/1999 e 2/2001.

preventivo, soprattutto affinché il giudizio di legittimità costituzionale potesse esplicarsi *prima* dell'eventuale referendum statutario<sup>69</sup>. Contro questa lettura, con diversi argomenti, si è affermato il carattere necessariamente *successivo* del ricorso rispetto alla conclusione dell'*iter* di approvazione dello statuto<sup>70</sup>. V'era anche chi riteneva la questione un falso dilemma: in assenza di una regola esplicita, sui tempi e sulla successione degli atti avrebbe detto l'ultima parola la Corte costituzionale<sup>71</sup>.

In questo contesto è emersa l'esigenza pratica di disciplinare le precedenze. Alcuni ritenevano necessario un intervento legislativo di interpretazione autentica del testo: o mediante legge ordinaria statale<sup>72</sup> o con

<sup>69</sup> Ciò per ragioni di opportunità politica (evitare una pronuncia della Corte costituzionale contraria a una decisione statutaria sanzionata con voto popolare) o meramente pratiche (individuare l'oggetto del referendum popolare). Cfr. R. Tosi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, cit., 531, tesi espressa sotto la vigenza del vecchio art. 127 Cost. e, comunque, in forma dubitativa: infatti l'A. sembra modificare questa tesi – anche se lasciando intatti i dubbi circa la soluzione opposta – dopo l'approvazione del nuovo titolo V e, segnatamente, dell'art. 127 Cost., che trasforma in successivo il ricorso governativo avverso leggi regionali, cfr. R. Tosi, *Le "leggi statutarie" delle regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e procedimento*, in A. Ruggeri, G. Silvestri, *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 70; sull'inopportunità di un giudizio della Corte dopo l'approvazione popolare anche U. De Siervo, *Il sistema delle fonti*, in "Le regioni", 2000, 595; nonché G. Tarli Barbieri, *Il referendum*, cit., 141, che argomenta la tesi sulla scorta della mancata previsione del visto governativo, previsto, infatti, come preventivo dall'art. 127 cost. vigente all'epoca; e R. Romboli, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, cit., 235, per ragioni di funzionalità (la definizione dell'oggetto della consultazione referendaria) e di economia. Discute gli inconvenienti di questa lettura M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., 104 ss., finendo poi per assumerla come quella più probabile in concreto (ivi, 114).

<sup>70</sup> Non vi osterebbero, secondo detta opinione, ragioni costituzionali, ma semmai argomenti diversi e favorevolmente convergenti: il carattere eventuale del referendum, l'assenza di contraddizioni tra decisione referendaria e decisione di costituzionalità di fronte all'esigenza di affermare il primato della Costituzione, la natura non consultiva del potere della Corte costituzionale ex art. 134 Cost. specie dopo l'abolizione del controllo preventivo avverso le leggi regionali nel nuovo art. 127 Cost. Così A. Ruggeri, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, cit., 173-178; ripresa in T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti*, cit., 124; A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle regioni*, cit., 188, il quale rileva come l'inconveniente di questa soluzione sia solo di carattere "fattuale", ossia "l'onerosità politica dell'eventuale declaratoria di incostituzionalità di un testo su cui si fosse espresso favorevolmente il corpo elettorale", sicché per evitare simile problema, l'A. arriva a ipotizzare non due ma tre pubblicazioni, una notiziale ai fini del ricorso, una seconda non notiziale ai fini del referendum, una terza necessaria dopo la promulgazione, ma la tesi viene ritenuta di dubbia tenuta rispetto all'art. 123 Cost. (recepita, però, dalla legge reg. Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 5, prima delle modifiche apportate con legge reg. 13 dicembre 2004, n. 43); B. Caravita, *La Costituzione*, cit., 41 (del quale sono propriamente le ragioni enunciate nel testo); V. Sannoner, *La potestà statutaria delle regioni: un nodo interpretativo da sciogliere*, in A. Ruggeri, G. Silvestri, *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 278; F. Cuocolo, *La nuova potestà statutaria regionale*, in "Quad. cost.", 2003, 301.

<sup>71</sup> Cfr. A. Spadaro, *Il limite costituzionale dell' "armonia con la Costituzione"*, cit., 481 ss.

<sup>72</sup> Cfr. S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale*, Bologna, 2003, 66, giustificando la soluzione con l'esigenza di provvedere in termini uniformi, ma ammettendo anche l'eventualità che siano le regioni a provvedere in tal senso trattandosi di disciplinare la

legge costituzionale<sup>73</sup>. Per altri, in assenza di una disciplina nazionale, poteva essere risolutiva una decisione della Corte costituzionale<sup>74</sup>, oppure (transitoriamente) una legge regionale, non potendosi applicare in via analogica o estensiva le disposizioni sui referendum regionali abrogativi o consultivi, stante la “natura di questo nuovo referendum”<sup>75</sup>. La prassi regionale ha seguito quest'ultima impostazione: a partire dalla legge reg. n. 29 del 2000 della Regione Emilia-Romagna – che ha stabilito la regola della sospensione del termine per chiedere il referendum popolare in caso di promovimento della questione di costituzionalità sullo statuto regionale, con conseguente nuovo decorso del termine a far data dalla pubblicazione della decisione della Corte costituzionale nella Gazzetta Ufficiale (art. 11) – tutte le normative adottate con legge regionale hanno sostanzialmente postergato l'esperimento del referendum a dopo la proposizione del ricorso e la decisione del giudice delle leggi (cfr. *infra* n. 11). Un avallo è poi venuto dalla giurisprudenza. Nella sentenza n. 304 del 2002, come ricordato, quella soluzione è radicata su un'interpretazione letterale e logico sistematica. La sequenza degli atti descritta dall'art. 123 Cost. e l'esigenza di bilanciare la *primauté* statutaria nei confronti della legge e degli atti regionali con il principio di legalità costituzionale hanno spinto la Corte costituzionale a riconoscere il carattere necessariamente preventivo del ricorso governativo<sup>76</sup> per “impedire che eventuali vizi di legittimità dello statuto si riversino a cascata sull'attività legislativa e amministrativa della regione, per le parti in cui queste siano destinate a trovare nello statuto medesimo il proprio fondamento esclusivo o concorrente”.

Questa decisione non convince. Innanzitutto perché non è affatto, come sembrerebbe postulare la motivazione, una scelta “a rime obbligate”: l'appiglio formale è molto debole, così come l'argomento sistematico secondo il quale a maggiore autonomia deve corrispondere un controllo statale più penetrante. A fronte dell'art. 123 sta piuttosto l'art. 127 Cost., il quale non pare consentire il regime che il giudice delle leggi ha stabilito solo per gli statuti ordinari, a differenza di qualsiasi altra legge regionale. L'eccezione, in altre parole, dovrebbe trovare un positivo appiglio costituzionale che nel caso di specie manca del tutto<sup>77</sup>. La tesi della Corte, in secondo luogo, contribuisce a spezzare il procedimento di formazione degli statuti, separando definitivamente le due

---

sospensione di un referendum regionale in attesa della decisione di un giudizio di costituzionalità.

<sup>73</sup> Cfr. A. Ruggeri, *Nota minima*, cit., 178.

<sup>74</sup> Cfr. N. Zanon, *Referendum e controllo di costituzionalità sugli statuti regionali: chi decide qual è la corretta lettura dell'art. 123 Cost.?*, cit., 985 ss., 992

<sup>75</sup> Cfr. G. Tarli Barbieri, *Il referendum*, cit., 142, il quale, sposando la soluzione favorevole a una disciplina nazionale, non esclude *medio tempore* anche la disciplina regionale, come nel caso della legge emiliano-romagnola n. 29 del 2000 citata.

<sup>76</sup> Per cui, entrambe le pubblicazioni, funzionali al ricorso e al referendum, hanno carattere notiziale.

<sup>77</sup> Cfr. B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, cit., 41, tesi ripresa in Id., *L'autonomia statutaria*, cit., 315. Ad avvalorare questo argomento si può ribadire che dopo la legge cost. n. 3 del 2001 il controllo di costituzionalità si svolge su atti perfetti e vigenti e non su atti non perfetti e non vigenti: cfr. F. Cuocolo, *La nuova potestà statutaria regionale*, cit., 301.

fasi, rendendo viepiù autonoma la deliberazione consiliare rispetto a quella referendaria. Invero, la soluzione non coglie nel segno, proprio perché non garantisce affatto la precedenza (non tanto del ricorso ma) anche del giudizio della Corte costituzionale rispetto alla possibilità di tenere un referendum popolare: tale questione è stata superata, invece, dalla previsione della sospensione del termine per chiedere il referendum (ovviamente per le regioni che si sono date questa norma). Al limite, si può sostenere che una tale scelta abbia finito col consentire prassi (per usare un eufemismo) poco rituali, se non proprio antireferendarie. Come per gli statuti dell'Emilia-Romagna e dell'Umbria, promulgati prima che il termine per chiedere il referendum fosse spirato<sup>78</sup> o addirittura proprio per vanificare un'iniziativa referendaria *in itinere*<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> Nel caso nell'Emilia-Romagna lo statuto, approvato dal Consiglio (1° luglio e 14 settembre 2004), impugnato dal governo (8 ottobre 2004), è stato dichiarato parzialmente illegittimo dalla Corte costituzionale (sent. n. 379 del 2004). Di conseguenza, dopo un parere richiesto dalla regione al Consiglio di Stato, che consigliava di avviare un nuovo procedimento deliberativo (12 gennaio 2005), il Consiglio regionale decideva di assumere una deliberazione di mera presa d'atto della decisione della Corte costituzionale (deliberazione n. 638 del 18 gennaio 2005, pubblicata in BUR il 15 febbraio 2005), determinando la promulgazione della legge regionale 31 marzo 2005, n. 13 – Statuto della Regione Emilia-Romagna. Contro lo statuto è stato poi promosso un nuovo ricorso in via d'azione del governo, che con sent. n. 469 del 2005 la Corte ha dichiarato inammissibile, in quanto successivo anziché preventivo.

<sup>79</sup> Nel caso dell'Umbria, deliberato dal consiglio (2 aprile e 29 luglio 2004), lo statuto veniva impugnato dal governo (9 settembre 2004), e dal consigliere Carlo Ripa di Meana con ricorso individuale (11 settembre 2004, sulla base della non conformità tra le due delibere) e, quindi, dichiarato parzialmente illegittimo (sent. n. 378 del 2004, mentre inammissibile veniva ritenuto il ricorso individuale). Di conseguenza il Consiglio regionale ha deliberato di prendere atto della decisione e autorizzato la promulgazione del testo senza le disposizioni caducate dalla Corte (risoluzione n. 430 del 10 dicembre 2004, a maggioranza semplice e prima della pubblicazione della sentenza costituzionale; la pubblicazione nel BUR della sentenza della Corte e di un avviso ai fini della decorrenza del termine per il referendum popolare è del 15 dicembre 2004). Successivamente il presidente della Regione ha richiesto un parere al Consiglio di Stato (17 dicembre 2004) circa gli effetti della decisione della Corte (se si trattasse di interruzione o di sospensione del termine per il referendum, ritenendo la caducazione dell'art. 66 St. una "elisione" e non una parziale declaratoria di incostituzionalità): il parere, reso il 12 gennaio 2005, in analogia al caso Emilia-Romagna, richiedeva una nuova delibera consiliare e, quindi, ammetteva la interruzione del procedimento referendario. Ciò nonostante il testo dello statuto è stato comunque promulgato, dopo le elezioni regionali del 9 aprile 2005, con legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 (BUR 18 aprile 2005, n. 17). Anche in questo caso il governo ha presentato un nuovo ricorso (18 maggio 2005), che la Corte costituzionale ha respinto per inammissibilità in quanto successivo e non preventivo (cfr. sent. n. 469 del 2005, che ha dichiarato inammissibile anche l'intervento di alcuni cittadini – Abiuso e altri – in qualità di rappresentanti del comitato promotore di un referendum popolare peraltro non richiesto ma solo iniziato, in quanto atto non previsto nel giudizio in via principale, che si svolge solo tra soggetti dotati di potestà legislativa – mentre gli altri possono ricorrere alle vie normali oppure accedere in via incidentale, nonché nel giudizio ex art. 123, comma 2, Cost. in cui solo il governo è titolare del diritto di impugnazione). Il comitato promotore ha promosso ricorso per conflitto di attribuzione, contestando la validità della promulgazione dello statuto non essendo stato pubblicato dopo la decisione della Corte ai fini del decorso del termine per chiedere il referendum popolare (che gli stessi avevano preannunciato prima della presa d'atto del Consiglio e reiterato dopo la pubblicazione della stessa sul BUR): ma viene dichiarato inammissibile (ord. n. 479 del 2005) per carenza di legittimazione (salva ogni

In definitiva, il “vero” significato della sent. n.304 del 2002 è quello di rafforzare la posizione del governo e della stessa Corte costituzionale nel procedimento di approvazione degli statuti regionali, depotenziando l'autonomia statutaria regionale. Collocato a monte dell'*iter*, il sindacato di costituzionalità si trasforma in “una fase interna al procedimento legislativo regionale”, di cui è dubbia la natura, se si tratti di una sorta di colegislazione, oppure di un “condizionamento interno alla libertà di svolgimento del processo legislativo regionale”<sup>80</sup>. A ciò si aggiunga che, nonostante la riforma del 1999, si è così passati dal controllo preventivo esercitato attraverso l'approvazione con legge della Repubblica a un controllo, egualmente preventivo, esperito, però, dal governo, ossia da un organo privo di quei requisiti di rappresentatività degli interessi generali che il vecchio art. 123 Cost. voleva tutelare affidando la relativa decisione al parlamento.

Collegato sempre al carattere preventivo del ricorso governativo può ritenersi anche un altro tema, rimasto ai margini del dibattito, ma di cruciale importanza: quello relativo al seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale parziale di una delibera statutaria (e, quindi, dell'eventuale reiterabilità del ricorso). Ipotizzare<sup>81</sup> che il Presidente della Giunta regionale possa promulgare un testo statutario diverso da quello deliberato dal Consiglio “sembra possibile solo nel caso di una dichiarazione di illegittimità che elimini un intero istituto od una parte delle disposizioni statutarie in nome di una incompetenza assoluta della regione in materia”, altrimenti “il testo statutario dovrebbe tornare alla valutazione del consiglio regionale per l'adozione di nuove disposizioni che colmino la lacuna od anche riconsiderino il complessivo disegno organizzativo alla luce delle sentenze della Corte”. A questa tesi è stato obiettato che un conto è l'oggettiva impossibilità di funzionamento delle istituzioni previste” (che potrebbe/dovrebbe portare la Corte a annullare lo statuto *in toto* per l'assenza di autonomia funzionale delle disposizioni residue), altro è l'illegittimità di singole disposizioni, che non farebbe venir meno l'obbligo

---

valutazione circa i poteri del comitato prima del deposito delle sottoscrizioni).

<sup>80</sup> Espressioni, queste, usate per spiegare le caratteristiche del controllo preventivo da G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, II ed., 1988, 237. E' dubbio, peraltro, che la decisione possa ritenersi una pronuncia in senso tecnico; così come è dubbio se l'eventuale declaratoria di incostituzionalità (sarebbe veramente tale?) sia abilitata a determinare le conseguenze prescritte dall'art. 136 Cost. e a configurarsi come un “giudicato costituzionale”. Tanto vero che, con riferimento all'analogia situazione pre-riforma dell'art. 127, si era sostenuto che l'esito della dichiarazione di incostituzionalità fosse solo “l'impossibilità di portare a termine l'iter che, con la promulgazione e la pubblicazione, condurrebbe all'entrata in vigore della legge” (G. Zagrebelsky, *eodem loco*). Ammesso e non concesso che questa decisione-parere abbia la forza di svolgere un qualche vincolo nei confronti della regione, in assenza di una espressa disciplina, la regione potrebbe ritenersi non obbligata e procedere alla promulgazione e pubblicazione rendendo l'atto inoppugnabile, non potendo esperirsi contro di esso il ricorso ex art. 123 (non reiterabile successivamente). L'eventuale conflitto di attribuzione o il giudizio incidentale, peraltro, potrebbero condurre a una decisione di annullamento non tanto per contrasto con un precedente (non essendoci tecnicamente un giudicato), ma solo a seguito di un nuovo giudizio.

<sup>81</sup> Come fa U. De Siervo, *Il sistema delle fonti*, cit., 595.

per il Presidente della regione di promulgare<sup>82</sup>. Secondo altra tesi<sup>83</sup>, invece, il Consiglio può esprimersi solo sulle parti colpite dall'eventuale declaratoria (due volte) e poi sul complesso dello statuto reintegrato (senza votazione articolo per articolo), salva comunque la libertà di intervenire anche su altri articoli. In questo caso, deve consentirsi al governo di reiterare l'impugnativa, ma limitatamente alle parti nuove introdotte nel testo (e non rispetto a quelle originarie non impugnate la prima volta).

L'esperienza regionale ha dimostrato tendenze opposte. Correttamente la regione Calabria, dopo la sentenza n. 2 del 2004 di parziale accoglimento, ha approvato secondo l'iter prescritto dall'art. 123 Cost. un (nuovo) statuto. La Liguria, come anticipato, ha rideliberato nelle more del giudizio di costituzionalità e, per effetto della rinuncia al ricorso da parte del governo, la Corte costituzionale ha quindi dichiarato la cessazione della materia del contendere. L'Abruzzo ci aveva provato, ma non era riuscita ad andare oltre la prima deliberazione. I consigli regionali dell'Emilia-Romagna e dell'Umbria, dopo le pronunce di parziale illegittimità (limitatamente all'incompatibilità tra consigliere e assessore), hanno preso semplicemente atto della pronuncia con mera delibera e, nonostante un parere di diverso avviso del Consiglio di Stato, hanno dato il via libera alla promulgazione: nel primo caso, prima delle elezioni, ma in regime di *prorogatio* degli organi regionali; nel secondo dopo le elezioni del 9 aprile 2005. Di fronte a questi, non edificanti, precedenti si è parlato (addirittura) di ferite ai principi del costituzionalismo<sup>84</sup>.

Resta dubbio se, in simili evenienze, il potere del governo di impugnare i (nuovi) statuti sia reiterabile: nonostante le scarse indicazioni provenienti dalla dottrina<sup>85</sup>, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 469 del 2005, pur dichiarando l'inammissibilità, in quanto ormai successivi, dei ricorsi presentati dal governo avverso gli statuti promulgati dalle regioni Emilia-Romagna e Umbria nelle vicende appena ricordate, pare aver aperto qualche spiraglio. Nel senso di ammettere: (a) la reiterabilità del ricorso preventivo in relazioni alle parti nuove aggiunte al testo oppure per fare valere eventuali vizi procedurali e successivi al primo giudizio, e comunque decorrente dalla data di pubblicazione notiziale dell' "atto da cui risulti il testo statutario che la regione intenda deliberato come definitivo"; (b) la possibilità di esperire, successivamente, ricorso per conflitto di attribuzioni, come strumento di controllo residuale, impugnando "la promulgazione e la successiva vera e propria pubblicazione di un testo statutario in ipotesi incostituzionale per vizi non rilevabili tramite il procedimento di cui all'art. 123".

---

<sup>82</sup> Cfr. G. Falcon, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in "Le regioni", 2000, 602

<sup>83</sup> Cfr. B. Caravita, *L'autonomia statutaria*, cit., 318.

<sup>84</sup> Cfr. N. Lupo, *Le alterne vicende della formazione dei nuovi statuti regionali (e i "colpi" inferti ai principi del costituzionalismo)*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. La regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 1 ss.

<sup>85</sup> Cfr., ad esempio, A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del titolo V*, cit., 107, che ammette questa eventualità, nel caso di decisione di inammissibilità dell'eventuale ricorso preventivo; R. Romboli, *Il sistema dei controlli*, cit., l'esclude, stante la specificità dell'art. 123 rispetto all'art. 127 Cost.

## 9. (Segue): d) sulla natura del ricorso governativo

V'è un altro motivo in più per criticare la soluzione contenuta nella sent. n. 304 del 2002 in relazione al carattere preventivo del ricorso governativo: quella decisione tende a mutare il giudizio della Corte costituzionale da controllo avente ad oggetto controversie su disposizioni normative a un giudizio su contrasti di volontà o di indirizzi politici, con conseguente metamorfosi del ruolo del giudice costituzionale, da giudice delle leggi a arbitro di conflitti soggettivi.

Proprio la Corte costituzionale considera il controllo preventivo un tipo di sindacato *sui generis* rispetto alla regola stabilita nell'art. 127 Cost. Non vi è dubbio, tuttavia, che l'assenza di una disciplina positiva tenda a ridurre queste peculiarità al solo momento in cui può essere esperito questo controllo e al diverso termine di trenta giorni per impugnare, dato che anche questo processo si svolge, in concreto, secondo le forme di qualsiasi giudizio in via d'azione. Secondo una dottrina<sup>86</sup> la natura del ricorso è "incerta, sospesa tra politicità e doverosità". Ciò nonostante, proprio le riforme costituzionali tra cui "la piena equiparazione della potestà legislativa regionale a quella statale, operata, con piglio federale, dall'art. 117.1 (una equiparazione di cui fruisce lo statuto in quanto legge regionale)", indurrebbe "a qualificare la decisione del consiglio dei ministri di impugnare uno statuto regionale come soggetta a parametri strettamente giuridici di valutazione: il che vuol dire che la decisione del governo si presenta come doverosa, nei casi in cui lo statuto sia ritenuto contrastante con norme costituzionali".

Una simile soluzione si rivela molto ingenua; la questione è male impostata. Anche dopo le revisioni costituzionali del titolo V, venuta meno la distinzione tra limiti di merito e limiti di legittimità, non pare avere perso di significato la differenza tra le due fasi dell'iniziativa e del giudizio di costituzionalità, l'una sempre di carattere politico (o politico-costituzionale, che dir si voglia), l'altra essenzialmente di legittimità costituzionale. Il problema non è stabilire o meno la doverosità del ricorso governativo quando sussiste violazione di norma costituzionale, perché quell'atto dipende totalmente dalla decisione *politica* di stabilire quando si versi in una simile condizione<sup>87</sup>. Invero, la questione riguarda il contenuto e la funzione del controllo affidato al giudice costituzionale. La lettera dell'art. 123 parla di "questione di legittimità costituzionale" promossa dal governo della Repubblica "sugli statuti regionali".

<sup>86</sup> Cfr. M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., 93 ss. Per una ricostruzione della politicità del ricorso diversa, che assume il governo come una sorta di "procuratore pubblico" di legittimità costituzionale, di tutore dell'unità repubblicana, e che arriva a postulare la natura discorsiva o consensuale dello statuto, proprio in ragione dell'esperibilità del ricorso, cfr. la monografia, eccessiva, di A. Cardone, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali*, Milano, 2007.

<sup>87</sup> Senza tacere che, in ogni caso, si tratterebbe di una doverosità priva di sanzione, frutto di una norma *minus quam perfecta*. E nei confronti dello statuto in ipotesi illegittimo, *quid iuris* se il governo non impugna? Quali altri strumenti possono essere messi in campo per assicurare il rispetto del principio di legittimità della Costituzione? Le risposte normalmente offerte al riguardo (esperire un conflitto tra poteri oppure sollevare un incidente di costituzionalità) si presentano non facilmente perseguibili sia sul piano teorico sia su quello empirico.

Analogamente si esprime l'art. 127 con riferimento al controllo delle leggi, in linea, dunque, con il primo alinea dell'art. 134 Cost. In ogni caso lo statuto deve essere "in armonia con la Costituzione". A prescindere in questa sede dalle sfumature di significato di questo concetto<sup>88</sup>, è sicuro che quel limite rimanda a un giudizio di "legittimità costituzionale", rispetto all'insieme dei principi e dei valori che traducono l'unità repubblicana<sup>89</sup>. In sostanza, mi sembra che argomenti testuali e sistematici spingano verso un controllo di costituzionalità in senso stretto, avente ad oggetto controversie relative alla legittimità di norme e non anche o solo conflitti di attribuzione. Il controllo della Corte è funzionale alla tutela dell'ordinamento costituzionale e non alla garanzia delle posizioni soggettive delle parti in conflitto. Un controllo essenzialmente di diritto oggettivo, non di diritto soggettivo ovvero intorno a poteri in senso soggettivo.

La questione non è priva di ricadute pratiche. Può il governo spogliarsi del ricorso eventualmente promosso mediante una rinuncia agli atti? Può la regione impedire il giudizio della Corte costituzionale abrogando la deliberazione statutaria o eliminando le parti censurate dal ricorso governativo? Nella prospettiva di un giudizio su poteri in senso soggettivo la risposta affermativa avrebbe più di una ragione dalla sua. Diversamente, la risposta negativa dovrebbe seguire più facilmente se si adotta la via, qui preferita, di un controllo di diritto oggettivo. In realtà, come ha bene messo in rilievo Luigi Arcidiacono, la prassi statutaria e la decisione della Corte costituzionale di affermare il carattere preventivo del ricorso governativo hanno finito per accentuare "più la difesa (promossa con l'instaurazione di un vero e proprio giudizio) dell'indirizzo del governo sul rapporto tra autonomia e unità della Repubblica ed assai meno, come all'inverso dovrebbe essere, la promozione dell'obiettiva esigenza di soddisfare l'equilibrio di tale rapporto, pur nella varietà in cui può manifestarsi la funzione di singoli consigli regionali". In breve: l'impugnativa del governo contro il singolo statuto, nel rispondere a logiche di contrapposizione di "visione politica", finisce per indebolire "il principio di eguaglianza tra le regioni"<sup>90</sup>. Condivisibile è, perciò, ritenere che "l'intervento in una fase procedimentale *in itinere* di un soggetto esterno ed estraneo alla produzione della fonte con poteri che interferiscono, sia pure come semplice

---

<sup>88</sup> Sui quali si rinvia a quanto detto *supra* § n. 3.

<sup>89</sup> Postula una duplice valenza concettuale del limite dell'armonia nella prospettiva differente di un controllo di merito e di legittimità L. Arcidiacono, *La legge costituzionale n. 1 del 1999 ed i suoi effetti sul ruolo della Corte costituzionale*, in V. Angiolini, L. Violini, N. Zanon, (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Milano, 2002, 43, per il quale, mentre nel primo caso l'armonia vale a tradurre un criterio di non contrasto di finalità, sicché lo statuto nel suo complesso non può prescindere dal tradurre l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, nel secondo impone un non contrasto tra norme, nel senso della coerenza tra fonti di rango diverso.

<sup>90</sup> Cfr. L. Arcidiacono, *La legge costituzionale n. 1 del 1999 ed i suoi effetti sul ruolo della Corte costituzionale*, cit., 37 ss. Proprio sulla scorta di questa visione l'A. propone la soluzione di un giudizio preventivo della Corte costituzionale nei confronti di tutti gli statuti. I molti punti lasciati aperti dalla legge cost. n. 1 del 1999, sempre secondo questa lettura, hanno accelerato il processo di trasformazione della Corte costituzionale, non più tanto organo di garanzia, ma "soggetto di disciplina dei rapporti tra unità della Repubblica ed autonomie delle regioni, conferendole... un ruolo di riscrittura di parti di siffatto rapporto" (*ivi*, pag. 52).

condizione, sul libero esplicarsi del processo legislativo regionale, appare rivolto, più propriamente, a contestare la manifestazione di volontà dell'organo regionale, peraltro non completamente formalizzata, e non a denunciare la illegittimità della fonte che ancora non ha acquistato giuridica esistenza<sup>91</sup>.

#### 10. *La disciplina statutaria nei nuovi statuti regionali. a) fonti e fasi del procedimento formativo*

I nuovi statuti regionali<sup>92</sup> contengono norme sul procedimento di formazione, nella maggior parte dei casi rubricate sotto la denominazione di "revisione dello statuto", con disposizioni sulla carta limitate alla regolamentazione del procedimento di modifica statutaria<sup>93</sup>. In base all'art. 123 Cost. ("Lo statuto è approvato e modificato..."), però, è pacifico che quelle disposizioni valgono per qualsivoglia modifica statutaria, anche per un'integrale riscrittura. Quanto ai contenuti, le norme sulla revisione statutaria sono poche e, in genere, ripetitive delle previsioni costituzionali<sup>94</sup>. Molto rare e poco significative sono, invece, le

<sup>91</sup> Cfr. V. Sannoner, *La potestà statutaria delle regioni: un nodo interpretativo da sciogliere*, cit., 276-277. Sull'uso "partigiano" del ricorso nella prassi, vedi anche E. Rossi, *Lo statuto del Lazio e il "controllo" del governo*, in "Quad. cost.", 2005, 151 relativamente alla, non molto edificante, vicenda relativa all'approvazione dello statuto della regione Lazio (in seconda deliberazione era mancato il *quorum* e la deliberazione era stata ripetuta con successo, invocando una norma del regolamento interno che, per le votazioni per appello nominale, esige che prima del voto il presidente d'assemblea indichi "il significato del sì e del no", con conseguente *querelle* sull'esistenza o meno della deliberazione statutaria (su questo aspetto vedi il dibattito tra S. Ceccanti, E. Rossi e A. Chiappetti, *Sulla procedura di approvazione dello statuto della regione Lazio*, in "federalismi.it", 22/2004).

<sup>92</sup> L'analisi seguente è limitata agli statuti vigenti al 31 dicembre 2009 e cioè quelli di Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria. Cominciano a essere pubblicate ricerche sul diritto degli statuti: cfr. oltre allo scritto di I. Carlotto, *Il procedimento di formazione*, cit., vedi G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007, E. Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007 e M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, cui *adde* il volume edito a cura della Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Gli statuti giunti al traguardo: un primo bilancio*, Roma, 2005.

<sup>93</sup> Cfr. Abruzzo art. 87, nel testo approvato il 28 giugno 2006; Calabria Titolo XI "Revisione dello statuto", art. 58; Emilia-Romagna titolo IX "La revisione dello statuto", art. 73; Lazio art. 76; Liguria art. 76 intitolato "Modificazioni statutarie"; Piemonte titolo VIII "Revisione dello statuto", Capo I "Revisione dello statuto", art. 101; Toscana art. 79 intitolato "Modifica dello statuto"; Umbria titolo X "Revisione dello statuto", art. 84. Lo statuto pugliese non dedica alcuna disposizione alla revisione dello statuto, salvo accennare alla disciplina del referendum statutario con una specifica disposizione, l'art. 17; analogamente lo statuto delle Marche prevede una norma sul referendum statutario tra le disposizioni transitorie e finali, art. 57; nulla dice lo statuto della Campania. Fa eccezione la Lombardia: l'art. 31 stabilisce che lo statuto è approvato con "legge regionale statutaria" e pubblicato con numerazione autonoma rispetto alle leggi, mentre l'art. 64 disciplina il "Procedimento di approvazione dello statuto".

<sup>94</sup> Cfr. Lazio, l'art. 76 rinvia alla disciplina costituzionale; Puglia art. 17, disciplina esclusivamente il referendum popolare sullo statuto, con rinvio alla legge di attuazione; Calabria art. 58, Lombardia art. 64, Liguria art. 76 e Umbria art. 84.

norme integrative della disciplina costituzionale<sup>95</sup>.

Approfondendo l'esame, occorre notare che la disciplina dell'*iter* si trova in fonti diverse: nello statuto regionale, nel regolamento interno al Consiglio regionale, nonché nelle leggi regionali di attuazione di singoli istituti. Posizione centrale riveste il regolamento interno, in genere approvato con maggioranze qualificate, addirittura più ampie di quelle richieste per l'adozione dello statuto regionale<sup>96</sup>. Solo alcuni statuti hanno previsto norme specifiche sulla revisione dei regolamenti, anche con indicazione di precisi tempi di adeguamento<sup>97</sup>. Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte e Umbria si sono date un nuovo regolamento interno<sup>98</sup>; in altri casi si è provveduto a modificare quelli vigenti<sup>99</sup>.

In relazione alle diverse fasi del procedimento di formazione, la disciplina di fonte statutaria è normalmente molto semplificata. In relazione all'iniziativa

<sup>95</sup> Cfr. Toscana, art. 79 (nulla si dice circa il procedimento, mentre ci sono norme integrative quanto all'iniziativa, alle forme di consultazione sulle proposte di modifica); Abruzzo art. 87, Calabria art. 58, Emilia-Romagna art. 73 e Piemonte art. 102, pubblicazione e entrata in vigore; Liguria art. 76 prevede in più che il referendum si svolga entro sei mesi dalla richiesta e che in caso di giudizio di costituzionalità esso si svolga "successivamente alla decisione del giudice costituzionale"; Lombardia art. 64, dispone che in seconda deliberazione non sono ammessi emendamenti e l'approvazione avviene sull'intero testo, senza procedere alla discussione degli articoli.

<sup>96</sup> Prevede una triplice maggioranza l'art. 22, comma 2, dello statuto della Toscana, quella dei tre quarti nella prima, dei due terzi nella seconda e nella terza, la maggioranza assoluta a partire dalla quarta votazione; stabiliscono quella dei due terzi dell'assemblea e, dopo due deliberazioni, la maggioranza assoluta, lo statuto dell'Abruzzo art. 17 (art. 18 testo nuovo), il quale ne prevede anche la sottoponibilità a controllo da parte dell'organo di garanzia statutaria su istanza di un terzo dei consiglieri regionali; la maggioranza dei tre quinti e, dopo la seconda deliberazione, decorsi almeno quindici giorni, quella assoluta il Lazio art. 25, comma 1. La maggioranza assoluta è richiesta in Calabria art. 26, Emilia-Romagna art. 27, comma 4, Liguria art. 18, Marche art. 19, Piemonte art. 35, comma 4, Puglia art. 37, comma 1, Umbria, art. 48, comma 1.

<sup>97</sup> Entro quattro mesi dall'entrata in vigore del nuovo statuto in Calabria, art. 59, comma 3 e in Umbria art. 85, comma 3; entro sei mesi, salva l'applicazione "ove possibile" del regolamento vigente in Emilia-Romagna art. 73, comma 2; nello stesso termine di sei mesi l'art. 80, comma 2, dello statuto della Toscana; entro un anno la Puglia (art. 37, comma 4); senza termine *ad quem* e con prescrizione circa la continuità normativa del regolamento vigente in Piemonte art. I delle norme transitorie e finali; l'art. 77 dello statuto della Liguria, senza nulla specificare, si limita a disporre che alla data di entrata in vigore del nuovo statuto "sono abrogate o cessano di avere efficacia le disposizioni con esso incompatibili", mentre quello marchigiano si limita a stabilire che la regione "adegua la legislazione vigente alle disposizioni del presente statuto entro un anno dalla sua entrata in vigore" art. 56, comma 2.

<sup>98</sup> Cfr. Calabria, del. 27 maggio 2005 n. 5; Emilia Romagna dec. Pres. Ass. Leg. 4 dicembre 2007, n. 1; Liguria, del. 9 giugno 2006, n. 18 e modificato con del. 1 febbraio 2007 n. 4; Lombardia, del. 9 giugno 2009; Umbria del. 8 maggio 2007, n. 141; il Piemonte, dopo aver modificato il regolamento vigente (del. n. 95 del 22 dicembre 2006), ha approvato un nuovo testo il 24 luglio 2009, in vigore a partire dalla legislatura successiva alle elezioni del 2010.

<sup>99</sup> Cfr. Abruzzo: l'ultima modifica è avvenuta con del. n. 3/5 del 21 giugno 2005; Basilicata: del. n. 1273 del 22 dicembre 1999; Campania: del. n. 23/13 del 21 giugno 2005; Lazio: del. 9 giugno 2005, n. 1, 22 giugno 2005, n. 3 e n. 4. e 26 giugno 2005; Marche: del. n. 39 del 2007 e n. 45 del 07; Puglia: del. n. 12 del 2000; Toscana: del. 12 dicembre 2006 (dopo essere intervenuta anche nel 2005 per lo statuto dell'opposizione) e 17 gennaio 2007; Veneto: del. n. 111/2006; in Molise vige il regolamento approvato con deliberazione 25 marzo 1985, n. 144.

legislativa, le prescrizioni in casi limitati individuano espressamente i soggetti che possono mettere in moto l'*iter*. Nel silenzio dovrebbero valere le norme che individuano in generale i soggetti titolari del diritto di proposta legislativa<sup>100</sup>. Prescrizioni puntuali si ritrovano, invece, nello statuto della Toscana, dove è espressamente stabilito che l'iniziativa in ordine alla modifiche statutarie spetti a ciascun consigliere e alla giunta<sup>101</sup>.

Il Consiglio delle autonomie locali "presenta osservazioni"<sup>102</sup> o "esprime pareri"<sup>103</sup> sulle proposte di modifica dello statuto. L'art. 79, comma 2, dello statuto della Toscana prevede che il regolamento del consiglio regionale disciplini "le procedure di consultazione del consiglio delle autonomie locali e degli enti e delle organizzazioni rappresentative della società toscana sulle proposte di modifica dello statuto". Lo statuto emiliano-romagnolo stabilisce che i pareri e le proposte del Consiglio delle autonomie locali riguardino "lo statuto e le relative modificazioni"<sup>104</sup>, mentre quello della regione Lazio, recuperando uno spunto dottrinale<sup>105</sup>, stabilisce l'iniziativa legislativa in capo al Consiglio delle autonomie locali per la "revisione dello statuto"<sup>106</sup>. Suscitano perplessità alcune disposizioni che, in maniera non propriamente in linea con i principi costituzionali, escludono l'iniziativa di alcuni soggetti: vietano l'iniziativa popolare in materia statutaria l'Emilia-Romagna e la Lombardia<sup>107</sup>; pure quella degli enti locali gli statuti della Campania<sup>108</sup> e della Puglia<sup>109</sup>.

Quanto all'istruttoria e all'approvazione, è possibile riscontrare come il procedimento normale costituisca la regola nella fase di esame del progetto. E'

<sup>100</sup> Cfr. Abruzzo art. 31, Calabria art. 39, Emilia-Romagna art. 50, Lazio art. 37, Liguria art. 45, Marche art. 30, Piemonte art. 44. Del resto si tratta di un istituto a pieno titolo rientrante nell'autonomia regionale, disciplinabile attraverso lo statuto, o mediante rinvio al regolamento interno, ossia alle norme per l'approvazione delle leggi regionali. Cfr. R. Tosi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., 535.

<sup>101</sup> Cfr. Toscana, art. 79, comma 1. Aveva espresso critiche intorno all'iniziativa in capo alla giunta, esprimendosi a favore dell'estensione della riserva a favore del consiglio anche dell'iniziativa statutaria, F. Cuocolo, *La nuova potestà statutaria regionale*, cit., 304.

<sup>102</sup> Cfr. Abruzzo art. 72, comma 2.

<sup>103</sup> Cfr. Calabria art. 48, comma 4; Campania art. 23 (che prevede, in caso di parere negativo, la delibera del consiglio regionale a maggioranza assoluta); Liguria art. 66, comma 1, lett. a); Lombardia, art. 54, comma 8, che prevede una composizione integrata con massimo quindici rappresentanti delle autonomie funzionali, e l'obbligo per consiglio e giunta regionale di motivare espressamente la volontà di discostarsi dal parere espresso.

<sup>104</sup> Cfr. Emilia-Romagna, art. 23, comma 3, lett. a).

<sup>105</sup> La questione della partecipazione degli enti locali e di altri soggetti alla stesura dello statuto era stata dibattuta in dottrina, specie per censurare la mancata previsione in tal senso nell'art. 123 Cost. (M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., 118; A. Poggi, *L'autonomia statutaria delle regioni*, in T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, lamenta, invece, la mancata previsione della legittimazione degli enti locali per il promovimento del referendum popolare). L'esperienza relativa all'approvazione dei nuovi statuti ha seguito strade diverse. In taluni casi (Emilia-Romagna) si sono registrati alcune incipienti manifestazioni di democrazia deliberativa, attraverso la partecipazione al procedimento istruttorio di rappresentanti delle associazioni di categoria, delle comunità territoriali locali, della società civile, dell'accademia.

<sup>106</sup> Cfr. Lazio, art. 37, comma 1.

<sup>107</sup> Cfr. Emilia-Romagna, art. 18 comma 4; Lombardia art. 50, comma 2.

<sup>108</sup> Cfr. Campania, art. 12, comma 3.

<sup>109</sup> Cfr. Puglia, art. 15.

espressamente stabilito, in alcuni casi, il divieto di esame in sede redigente<sup>110</sup>. Ciò non esclude strade diverse, come ad esempio la costituzione di commissioni *ad hoc*, in maniera analoga a quanto la prassi ha conosciuto nella redazione dei nuovi statuti<sup>111</sup>.

Alcune disposizioni statutarie intervengono a risolvere talune questioni relative alla pubblicazione e all'esperimento del controllo di costituzionalità. A volte prevedendo espressamente la pubblicazione notiziale ai fini del ricorso del governo e/o del termine per richiedere il referendum<sup>112</sup>, soluzione ribadita da tutte le leggi regionali di attuazione<sup>113</sup>. Altre si rinvia alla legge<sup>114</sup>, nella quale si trova la regolamentazione anche delle successive fasi integrative dell'efficacia, quali la promulgazione e la "vera" pubblicazione. A quest'ultimo riguardo, gli statuti dettano prescrizioni relative alla loro entrata in vigore: talora disposta immediatamente dopo la pubblicazione (il giorno successivo)<sup>115</sup>, talora decorso il termine normale di *vacatio legis*<sup>116</sup>.

Nessuna disposizione specifica si rinviene in relazione all'approvazione: ma non c'è dubbio che debbano valere le regole generali espresse o sottese all'art. 123 Cost., ossia la doppia deliberazione del Consiglio regionale e la maggioranza assoluta in entrambe<sup>117</sup>. Solo lo statuto lombardo precisa che, in

<sup>110</sup> Cfr. Abruzzo, art. 33, comma 2, Calabria art. 30 comma 3, Campania, art. 42, comma 4 (che prescrive la via normale), Lazio art. 33, comma 2, Liguria art. 47 comma 2, Piemonte art. 45, comma 1, in Toscana si rinvia alla disciplina del regolamento interno al consiglio, art. 19, comma 1, Umbria, artt. 36, comma 4, e 37, comma 2, secondo i quali il procedimento ordinario è seguito in tutti i casi di progetti di legge da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti del consiglio regionale. In Emilia-Romagna la referente è la regola nel caso di progetti relativi agli organi istituiti dallo statuto alla materia elettorale, agli istituti di iniziativa legislativa, ai referendum, ai rapporti con gli enti locali, ai bilanci e consuntivi. Nulla si dice nello statuto lombardo. Sostiene il divieto di referente per l'approvazione dello statuto, per il quale sussisterebbe una riserva di approvazione in assemblea M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., 91.

<sup>111</sup> Le "commissioni referenti" (o come altrimenti denominate) sono state istituite con legge regionale, con delibera non legislativa, mediante modifica del regolamento interno, oppure legge di revisione dello statuto allora vigente (Cfr. A. Ferrara, *Gli statuti regionali ordinari*, in AA.VV., *Primo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2003, 41 ss.; cui *adde* M. Olivetti, *Nuovi statuti*, 89-90).

<sup>112</sup> Cfr. Calabria art. 59 comma 6; Lombardia, art. 64, comma 3; Marche art. 57, comma 2.

<sup>113</sup> Cfr. legge regionale Campania n. 19 del 2005 (artt. 2 e 3), legge regionale Lazio n. 8 del 2004 (artt. 2 e 3), legge regionale Liguria n. 31 del 2004 (art. 1), legge regionale Molise n. 36 del 2005, legge regionale Piemonte n. 22 del 2004, legge regionale Toscana n. 6 del 2003 (artt. 2 e 3); legge regionale Umbria n. 16 del 2004, legge regionale Emilia-Romagna n. 29 del 2000 (art. 1); l.r. Abruzzo n. 5 del 2004, dopo la modifica con l.r. n. 43 del 2004 (art. 2).

<sup>114</sup> Cfr. Emilia-Romagna, art. 73 quanto all'attestazione dell'avvenuta approvazione ai sensi dell'art. 123 Cost., alla pubblicazione a fini notiziali e al pronto invio al governo; genericamente Marche, art. 57 comma 1.

<sup>115</sup> Cfr. Abruzzo art. 87; Emilia-Romagna art. 73 comma 4; Lazio art. 77; Liguria art. 77 comma 1; Lombardia, art. 64, comma 6; Toscana art. 80.

<sup>116</sup> Cfr. Calabria art. 59 comma 6; Marche art. 57, comma 3; Piemonte art. 102, comma 2; la l.r. Lazio n. 8 del 2004 prevede che le leggi statutarie abbiano una numerazione autonoma rispetto a quella delle leggi regionali (art. 15).

<sup>117</sup> Cfr. Q. Camerlengo, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, 2000, 23. Sostiene, in particolare, che la maggioranza andrebbe computata non sui consiglieri assegnati, ma su quelli effettivamente in carica al momento della votazione, F. Cuocolo, *La nuova potestà statutaria regionale*, cit., 299. Resta dubbio se sia possibile stabilire in via

seconda deliberazione, non sono ammessi emendamenti e l'approvazione avviene senza discussione degli articoli<sup>118</sup>.

Disposizioni specifiche si rinvengono circa i limiti alle proposte di revisione statutaria. In particolare, la formula ricorrente è quella che vieta l'abrogazione totale dello statuto in mancanza dell'approvazione di un nuovo atto<sup>119</sup>: con la conseguenza che sono implicitamente ammesse, in linea con quanto dispone l'art. 123 Cost., revisioni parziali e revisioni totali. Coerentemente tutti quelli approvati prevedono la sottrazione dello statuto a eventuali richieste di referendum (in genere abrogativo)<sup>120</sup>. In alcuni statuti sono stabiliti, altresì, limiti alla riproposizione di progetti di revisione già respinti<sup>121</sup>.

#### 11. (Segue): b) il referendum sullo statuto

In relazione al *referendum* popolare, le disposizioni statutarie normalmente rinviano alla legge regionale<sup>122</sup>. In alcuni casi, invece, lo statuto stabilisce una

---

statutaria anche un rafforzamento della deliberazione (e in genere dell'iter). Perplesità sull'aggravamento procedurale esprime A. Ruggeri, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale*, cit., 171. Resta il problema degli emendamenti in seconda deliberazione, che, però, non paiono ammissibili proprio perché l'art 123 richiede la doppia conforme. Il che non esclude la possibilità di presentarli: ciò che conta, infatti, è che l'approvazione di emendamenti al testo già deliberato trasforma inevitabilmente l'ultima approvazione in un prima deliberazione. Cfr. M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., 91. Sulle anomalie della prassi, cfr. I. Carlotto, *Il procedimento di formazione degli statuti delle regioni ordinarie*, cit., 49 ss. (e nota 24).

<sup>118</sup> Cfr. art. 64.

<sup>119</sup> Cfr. Abruzzo art. 87 comma 4; Calabria art. 58 comma 3; Emilia-Romagna art. 73, ultimo comma; Lazio art. 76; Piemonte art. 101, comma 2; Toscana art. 79, comma 3; Umbria art. 84, comma 5.

<sup>120</sup> Cfr. Abruzzo art. 76, comma 1; Calabria art. 11, comma 2, lett. a); Campania, art. 13, comma 4 (l'art. 15 vieta anche la sottoposizione dello statuto e delle leggi di revisione statutaria a referendum approvativo); Emilia-Romagna art. 20 comma 2, lett. a); Lazio art. 63 (sia abrogativo che propositivo, forse possibile per i consultivi, art. 64); Liguria, art. 10 comma 2 sia abrogativo che consultivo; Lombardia art. 51, comma 3; Marche art. 43, comma 2; Piemonte art. 79 comma 1 (ammissibile, pare, il referendum consultivo ex art. 83); Puglia art. 18, comma 2 (dubbi per referendum consultivo ex art. 19, comma 2); Toscana art. 75, comma 3 (dubbi per il referendum consultivo ex art. 76 che si riferisce a "proposte di particolare interesse per la popolazione"; in ogni caso v'è un rinvio alla legge di attuazione dei referendum ex art. 77); Umbria art. 24, comma 2 (dubbi per il referendum consultivo, anche qui con rinvio alla legge regionale ex art. 23). Per la tesi circa la sottoponibilità a referendum popolare (abrogativo) anche della legge statutaria, A. Ruggeri, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale*, cit., 174.

<sup>121</sup> Il divieto di ripresentazione è limitato a un anno (dalla reiezione delle proposte di revisione statutaria non approvate dal consiglio regionale) nel caso della regione Calabria, art. 58 comma 2; o per la durata della medesima legislatura, nel caso della regione Piemonte, art. 101, comma 3.

<sup>122</sup> Cfr. Calabria art. 59, comma 2, Lazio art. 76; Lombardia art. 64, comma 5; implicito il rinvio alla legge regionale nel caso del Piemonte, dove l'atto di promulgazione e l'avviso in calce fanno riferimento alla legge regionale n. 22 del 2004; Puglia, art. 17, comma 3; Umbria art. 84, comma 4; nelle Marche, si rinvia alla legge regionale, che stabilisce anche modalità di

riserva di legge rinforzata, predeterminando alcuni principi vincolanti<sup>123</sup>. Le leggi regionali adottate intervengono praticamente su tutte le questioni teoriche discusse in sede dottrinale e dalla Corte costituzionale. Così, con riferimento alla questione delle precedenza, la regola è che la proposizione del ricorso arretra il termine dei tre mesi per l'iniziativa referendaria. Nella legge reg. n. 29 del 2000 della regione Emilia-Romagna la norma parla espressamente di "interruzione"<sup>124</sup>; mentre in tutte le altre il concetto utilizzato è quello, più corretto, di "sospensione"<sup>125</sup>. Nulla dice in proposito la legge calabrese<sup>126</sup>, mentre nel caso della Liguria, pur in assenza di legge sul referendum, esiste una disposizione statutaria che postpone il referendum a un momento successivo a quello della pubblicazione della decisione della Corte costituzionale<sup>127</sup>. Da ricordare che in alcuni casi è prevista la sospensione delle operazioni referendarie in caso di scioglimento anticipato del consiglio regionale<sup>128</sup>.

Sul seguito dell'eventuale declaratoria di incostituzionalità le soluzioni offerte sono le più varie. Si prevede, talora, una nuova deliberazione da parte del Consiglio regionale, salvo che sia sufficiente procedere al mero coordinamento formale<sup>129</sup>, talora la perdita di efficacia della deliberazione consigliare in tutto o in parte caducata<sup>130</sup>, talora l'ulteriore seguito del procedimento in ogni caso senza un nuovo intervento del Consiglio regionale<sup>131</sup>. Se il referendum è stato chiesto è corretto ipotizzare la perdita di efficacia delle

---

promulgazione e pubblicazione (art. 57); nel caso della Campania, il cui statuto nulla dice, si è provveduto con l.r. n. 19 del 2005.

<sup>123</sup> Cfr. Emilia-Romagna, art. 22 ove si stabilisce che il referendum abbia ad oggetto l'intero testo approvato dall'Assemblea regionale, salve "modifiche relative a più argomenti" nel qual caso "il referendum è articolato in più quesiti per temi omogenei", sulla base di quesiti formulati dalla Consulta di garanzia statutaria; Liguria: referendum richiesto da svolgersi entro sei mesi dalla richiesta e, in caso di ricorso del governo, successivamente alla decisione del giudice delle leggi, art. 76, comma 5.

<sup>124</sup> Cfr. art. 11, comma 1: "Nel caso in cui il Governo della Repubblica promuova la questione di legittimità costituzionale della legge di revisione statutaria, il termine di tre mesi di cui all'articolo 1, comma 6, è interrotto e comincia nuovamente a decorrere dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della decisione della Corte Costituzionale".

<sup>125</sup> Cfr. Abruzzo, legge reg. 23 gennaio 2004, n. 5, art. 4, comma 2, modificato dall'art. 3 della l.r. 13 dicembre 2004, n. 43; Campania, legge reg. 9 novembre 2005, n. 19, art. 15; Lazio, legge reg. 3 agosto 2004, n. 8, art. 4, comma 3; Liguria, legge reg. 24 dicembre 2004, n. 31, art. 3; Lombardia, legge reg. 28 novembre 2007, n. 31, art. 17, comma 2; Molise, legge reg. 24 ottobre 2005, n. 36, art. 17; Piemonte, legge reg. 13 ottobre 2004, n. 22, art. 13; Toscana, legge reg. 17 gennaio 2003, n. 6, art. 4; Umbria, legge reg. 28 luglio 2004, n. 16, art. 3.

<sup>126</sup> Cfr. legge reg. 10 dicembre 2001, n. 35.

<sup>127</sup> Cfr. Liguria, art. 76, comma 5.

<sup>128</sup> Cfr. Abruzzo, l.r. n. 5 del 2004, art. 13; Campania, l.r. n. 19 del 2005, art. 11; Lombardia, l.r. n. 31 del 2007, art. 19; Piemonte, l.r. n. 22 del 2004, art. 15; Toscana, l.r. n. 6 del 2003, art. 13.

<sup>129</sup> Cfr. Emilia-Romagna, l.r. n. 29 del 2000, art. 12; Lazio, l.r. n. 8 del 2004, art. 4, comma 4; Lombardia, l.r. n. 31 del 2007, art. 17, comma 4; Piemonte, l.r. n. 22 del 2004, art. 14. Silenzio su questo punto si registra nella l.r. n. 36 del 2005 della regione Molise, che pur prevede la disciplina del ricorso

<sup>130</sup> Cfr. Toscana, l.r. n. 6 del 2003, art. 4; Umbria, l.r. n. 16 del 2004, art. 3.

<sup>131</sup> Cfr. Liguria, l.r. n. 31 del 2004, art. 3, comma 3.

operazioni svolte<sup>132</sup>, a differenza di quanto stabiliva la legge reg. n. 31 del 2004 della regione Liguria che, come già detto, prevedeva lo svolgimento del referendum sullo statuto deliberato dal Consiglio limitatamente al testo uscito indenne dal giudizio di parziale accoglimento. La Corte costituzionale, con sent. n. 445 del 2005 ha, tuttavia, annullato questa disciplina: la pronuncia di illegittimità costituzionale fa venire meno, in tutto o in parte, l'oggetto del referendum, con conseguente necessità di una nuova delibera da parte dell'organo rappresentativo della regione.

La pubblicazione notiziale della delibera consigliare per il decorso del termine dei tre mesi per la richiesta di referendum viene curata dal Presidente della giunta regionale mediante avviso, dietro comunicazione del Presidente del consiglio regionale<sup>133</sup>. La legge regionale regola in dettaglio tanto l'iniziativa consigliare quanto quella popolare<sup>134</sup>. Nessuna legge disciplina il concorso di più iniziative (anche miste) e, in genere, gli effetti del completo decorso del termine dei tre mesi<sup>135</sup>, salvo stabilire che l'esito negativo dei controlli nei confronti di una richiesta determina la promulgazione, purché trascorsi i tre mesi<sup>136</sup>.

I controlli sulle richieste di referendum statutario sono di diversi tipi. A volte è prescritto tanto un controllo preventivo sull'istanza, quanto un controllo

---

<sup>132</sup> Come nel caso della l.r. Lombardia n. 31 del 2007, all'art. 17, comma 4.

<sup>133</sup> Le discipline di Lombardia, Toscana e Umbria prevedono che, nell'avviso, il Presidente della giunta indichi il numero minimo di firme occorrenti e risultanti dall'ultima revisione delle liste elettorali (art. 2 in tutti e tre i casi), nonché l'indicazione anche del facsimile del modulo da utilizzare per l'istanza e la raccolta delle firme (a pena di nullità).

<sup>134</sup> In quest'ultimo caso può essere assunta a modello la normativa contenuta nella legge emiliano-romagnola. L'istanza è effettuata da almeno tre promotori, i quali depositano presso il Consiglio regionale la richiesta secondo la formula indicata dalla legge, corredata dei rispettivi certificati elettorali. A cura del responsabile del procedimento l'istanza è verbalizzata e inviata, per la verifica di legittimità della richiesta, a una apposita Commissione per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, per l'eventuale rettifica di errori materiali o per la dichiarazione di improcedibilità (salva la presentazione di "nuove" richieste). A questo punto si procede con la vidimazione dei fogli per la raccolta delle sottoscrizioni, il cui deposito deve avvenire entro tre mesi dalla pubblicazione della delibera statutaria. La verifica della richiesta si svolge entro 40 giorni dal deposito e attiene alla regolarità della richiesta, a cura del responsabile del procedimento (presso la presidenza del consiglio regionale). In caso di irregolarità, si procede alla promulgazione dello statuto con formula corrispondente (allo stesso modo, in caso di inutile decorso dei tre mesi), altrimenti viene disposta l'indizione entro 30 giorni, con correlativa convocazione degli elettori per una domenica compresa tra i 50 e i 70 giorni dall'indizione (artt. 3 e 4). Se interviene la pubblicazione del testo di "un'altra legge regionale di revisione statutaria", il Presidente della regione può ritardare fino a sei mesi l'indizione, per concentrare in un'unica data i referendum eventualmente richiesti. Va notato che la particolare disciplina determini un'evidente, e di dubbia legittimità, contrazione dei tempi costituzionalmente previsti per la raccolta delle sottoscrizioni. Il fatto è che il tempo per raccogliere le firme non è di tre mesi, ma poco più di due mesi, dato che prima di partire con la raccolta trascorrono da 21 a 27 giorni per lo svolgimento dei controlli sulla legittimità-regolarità dell'istanza e per la vidimazione dei fogli. In altri casi la raccolta può partire fin da subito perché la vidimazione non è subordinata all'esito del controllo: cfr. l.r. n. 5 del 2004 della regione Abruzzo, art. 7.

<sup>135</sup> Nella l.r. n. 8 del 2004 della regione Lazio, invece, l'art. 10, comma 2, consente la promulgazione allo spirare dei tre mesi, entro 15 giorni

<sup>136</sup> Ad es. l.r. Lombardia n. 31 del 2007, art. 10.

successivo sulla richiesta<sup>137</sup>; altre volte solo quest'ultimo<sup>138</sup>. Quanto alle operazioni di voto e di scrutinio si trovano disposizioni specifiche in quasi tutti i casi, salvo norme di rinvio alla legge statale in materia di referendum costituzionale<sup>139</sup> e referendum regionali già vigenti. L'esito della consultazione viene così valutato: la delibera si ha per non approvata qualora i voti (validi) contrari siano la maggioranza o in numero pari a quello dei voti favorevoli; viceversa, per confermata se i voti (validi) favorevoli sono la maggioranza.

Alcune leggi si occupano anche delle conseguenze derivanti da eventuali nuove delibere statutarie che il Consiglio regionale dovesse approvare nelle more di un'iniziativa referendaria in corso di svolgimento. A questo riguardo possono distinguersi due casi. Di norma le leggi regionali prevedono la possibilità di ritardare l'indizione del referendum già richiesto in attesa che anche sulla nuova deliberazione possa esplicarsi il diritto di richiedere un referendum popolare<sup>140</sup>. Singolari appaiono le norme contenute nelle leggi emiliano-romagnola e lombarda circa la possibilità per il Consiglio regionale di abrogare o modificare la delibera nello stesso termine di tre mesi per la richiesta di referendum, con la conseguenza che "le attività e le operazioni referendarie eventualmente compiute sulla deliberazione legislativa oggetto di modifica perdono ogni validità"<sup>141</sup>. Il primato che, così, si riconosce alla volontà del Consiglio regionale, conferma ulteriormente la tendenza a considerare in modo unitario il procedimento di formazione dello statuto.

## *12. Lo statuto regionale e i suoi garanti: la problematica natura degli istituti di garanzia statutaria*

Del tutto innovative sono le norme dirette a garantire la "supremazia" statutaria attraverso specifici sistemi di controllo. Sulla scorta di una dottrina favorevole a

<sup>137</sup> Cfr. Emilia-Romagna, l.r. n. 29 del 2000, artt. 3, 5 e 6, che per l'iniziativa consiliare prevede solo un controllo di legittimità successivo; Abruzzo, l.r. n. 5 del 2004, artt. 6, 8 e 9; Campania, l.r. n. 19 del 2005, artt. 6, 9 e 10; Piemonte, l.r. 22 del 2004, artt. 5 e 7; Toscana, l.r. n. 6 del 2003, artt. 6, 8 e 9, in questi tre casi svolti dal medesimo organo; solo nel caso del Piemonte l'iniziativa consiliare è sottoposta a controllo successivo; nel caso dell'Abruzzo e della Toscana, le norme per l'iniziativa popolare valgono anche per quella consiliare in quanto applicabili; nel caso campano è esente l'iniziativa consiliare da qualsiasi controllo, salvo l'autenticazione delle firme dei consiglieri.

<sup>138</sup> Cfr. Calabria, l.r. n. 35 del 2001, art. 10; Lazio, l.r. n. 8 del 2004, art. 9; Lombardia, l.r. 31 del 2007, art. 9; Umbria, l.r. n. 16 del 2004, art. 9; Molise, l.r. n. 36 del 2005, art. 9: in queste due ultime ipotesi solo nel caso di iniziativa popolare, e nel caso molisano con previsione della possibilità di sanare eventuali irregolarità. Nel caso della Liguria (l.r. n. 31 del 2004), per l'iniziativa popolare si rinvia alle norme sul referendum abrogativo regionale (l.r. n. 44 del 1977).

<sup>139</sup> Ad esempio, l'art. 7, comma 2, l.r. n. 29 del 2000 dell'Emilia-Romagna e art. 14, comma 1, l.r. n. 31 del 2007 della Lombardia, quanto alle schede elettorali.

<sup>140</sup> Cfr. Abruzzo, l.r. n. 5 del 2004, art. 8, comma 10; Emilia-Romagna, l.r. n. 29 del 2000, art. 5, comma 9; Liguria, l.r. n. 31 del 2004, art. 6; Toscana, l.r. n. 6 del 2003, art. 8, comma 10.

<sup>141</sup> Con maggiore attenzione ai diritti dei promotori del referendum la l.r. n. 31 del 2007 della Lombardia aggiunge l'inciso "a condizione che i mutamenti non siano meramente formali".

istituire organi “garanti della rigidità statutaria”<sup>142</sup>, in analogia al modello spagnolo dei *consejos consultivos*, i nuovi statuti (tranne quello marchigiano e, dopo un’iniziale apertura, ora anche quello calabrese) hanno provveduto in questo senso, dettando direttamente i capisaldi e, per l’attuazione, rinviando alla legge<sup>143</sup>.

Le denominazioni sono le più varie: consulta statutaria<sup>144</sup>, consulta di garanzia statutaria<sup>145</sup>, comitato di garanzia statutaria<sup>146</sup>, commissione di garanzia<sup>147</sup>, commissione di garanzia statutaria<sup>148</sup>, commissione garante dello statuto<sup>149</sup>, collegio di garanzia<sup>150</sup>, consiglio statutario regionale<sup>151</sup>, collegio regionale per le garanzie statutarie<sup>152</sup>. Tali organi sono dotati di garanzie di indipendenza<sup>153</sup>, autonomia regolamentare, organizzativa e contabile; sono eletti dal Consiglio regionale a maggioranza qualificata<sup>154</sup>, tra persone di comprovata esperienza, scelti tra magistrati delle giurisdizioni ordinaria e speciali, avvocati e professori universitari in materie giuridiche, con una certa anzianità di carriera diversamente stabilita, e talora anche tra ex consiglieri regionali<sup>155</sup>. In qualche caso alcuni componenti sono scelti o indicati dal Consiglio delle autonomie locali<sup>156</sup>. Il numero varia da un minimo di cinque a sette (Piemonte, Lazio), con durata, in genere, maggiore a quella della legislatura, pari a sei anni, tranne nel caso dell’Abruzzo (cinque anni) e dell’Emilia-Romagna, ove non si stabilisce la durata del mandato, ma solo che l’organo debba essere eletto entro dodici e

<sup>142</sup> Cfr. T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in “Le regioni”, 2001, 843 ss.; P. Salvatelli, *I nuovi statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio*, cit., 75 ss.; e ora, soprattutto, A. Spadaro, *Dal “custode della costituzione” ai “custodi degli statuti”. Il difficile cammino delle consulte statutarie regionali*, in “Le Regioni”, 2006, 1059 ss., che costituisce il più articolato, e ardito, scritto a difesa e a giustificazione di questi nuovi organi regionali. Per una posizione critica, cfr. C. Calvieri, *Il controllo degli statuti e delle leggi statutarie*, cit., 29 ss.

<sup>143</sup> Meramente eventuale è l’istituzione di questo organo in Campania (art. 57). Lombardia (art. 59) e Umbria (art. 81) prevedono l’approvazione della relativa legge a maggioranza assoluta. La disciplina di questi organi, oltre che per statuto e legge di attuazione, sarà dettata da regolamenti interni. Nello statuto dell’Emilia-Romagna, l’art. 69, ad esempio, prevede altresì la competenza del regolamento dell’assemblea legislativa, almeno limitatamente ai casi, modi e forme per il parere di conformità allo statuto delle leggi e dei regolamenti regionali.

<sup>144</sup> Cfr. Calabria, art. 57; Liguria, art. 74.

<sup>145</sup> Cfr. Emilia-Romagna, art. 69; Campania art. 57.

<sup>146</sup> Cfr. Lazio, art. 68.

<sup>147</sup> Cfr. Piemonte, art. 91.

<sup>148</sup> Cfr. Umbria, art. 81.

<sup>149</sup> Cfr. Lombardia, art. 59.

<sup>150</sup> Cfr. Toscana, art. 57.

<sup>151</sup> Cfr. Puglia, art. 48.

<sup>152</sup> Cfr. Abruzzo, art. 79.

<sup>153</sup> L’unica fattispecie al di sopra delle righe era quella contenuta nell’art. 3, comma 1, legge reg. Calabria n. 2 del 2007, la quale estendeva ai componenti della Consulta statutaria la prerogativa dell’insindacabilità prevista costituzionalmente per i consiglieri regionali (art. 122, comma 4, Cost.). Come si dirà, tale disposizione, come altre parti della legge, è stata inevitabilmente caducate dalla Corte costituzionale.

<sup>154</sup> Di solito a maggioranza dei due terzi, tre quarti in Abruzzo Lazio e Toscana.

<sup>155</sup> In Puglia sono tre su cinque, in Piemonte due su sette.

<sup>156</sup> In Emilia-Romagna due su cinque sono eletti dal Cal; in Toscana due sono scelta entro una rosa di tre esperti indicati dal Cal, in Abruzzo e Lombardia uno solo.

non oltre diciotto mesi dall'insediamento dell'Assemblea legislativa.

Gli statuti li qualificano organi di “consulenza” o di “consulenza e garanzia” o di “alta consulenza”. Varie sono le attribuzioni ad essi assegnate, riconducibili in quattro aree: (a) interpretazione<sup>157</sup> e applicazione dello statuto regionale<sup>158</sup>; (b) compatibilità<sup>159</sup> o conformità<sup>160</sup> o rispondenza<sup>161</sup> o coerenza<sup>162</sup> o legittimità<sup>163</sup> di atti regionali con lo statuto; (c) interpretazione dello statuto nei conflitti interorganici o intersoggettivi<sup>164</sup>; (d) ammissibilità di iniziative popolari e richieste referendarie<sup>165</sup>.

Quanto ai soggetti legittimati a chiedere il parere, gli statuti lo attribuiscono al presidente della giunta regionale, al presidente del consiglio regionale e a un quinto<sup>166</sup> o un terzo dei consiglieri, ai quali, in taluni casi, vengono aggiunti il presidente del Consiglio delle autonomie locali<sup>167</sup> o genericamente il Consiglio delle autonomie locali, specificamente a tutela delle attribuzioni degli enti locali<sup>168</sup>; almeno tre presidenti di gruppo consiliare<sup>169</sup>; la

<sup>157</sup> Cfr. Abruzzo art. 79 ora 80, comma 1, Campania art. 57, Lazio art. 6, comma 6, lett. d, Lombardia, art. 60, comma 1, lett. f), Piemonte art. 91, comma 1, lett. a; Umbria art. 82, comma 1.

<sup>158</sup> Cfr. Calabria art. 57, entrambe le funzioni.

<sup>159</sup> Cfr. Abruzzo; Calabria; Lombardia (limitatamente al regolamento del consiglio regionale), Puglia, art. 47, comma 1, lett. a) parla di “verifica della incompatibilità statutaria delle proposte di legge eventualmente dichiarata dalla competente commissione consigliare, nei casi previsti dal regolamento interno al consiglio regionale”.

<sup>160</sup> Cfr. Emilia-Romagna; Lazio; Liguria; Lombardia e Umbria.

<sup>161</sup> Cfr. Toscana art. 57, comma 1, riferito alle fonti normative regionali.

<sup>162</sup> In particolare la “coerenza statutaria di progetti di leggi e di regolamento”, secondo lo statuto del Piemonte, art. 9, comma 1, lett. c).

<sup>163</sup> Cfr. Campania, art. 57, comma 2, sulle leggi, regolamenti, atti preparatori con i quali la regione partecipa alle decisioni degli atti comunitari, schemi di accordi internazionali regionali.

<sup>164</sup> Cfr. Abruzzo art. 80: interpretazione dello statuto nei conflitti tra gli organi della regione e giudizio “sui rilievi di compatibilità con lo statuto delle deliberazioni legislative sollevati da un quarto (ora un quinto) dei consiglieri”; Calabria art. 57 interpretazione nei conflitti interorganici e intersoggettivi e giudizio di compatibilità delle proposte di legge e regolamento; Piemonte interpretazione nei conflitti interorganici e intersoggettivi e coerenza statutaria (art. 91); Emilia-Romagna, il parere è reso nei casi, modi e forme previste per legge regionale (art. 69); Lombardia (art. 60).

<sup>165</sup> Cfr. Abruzzo, art. 80, comma 1; Calabria, art. 57, comma 6; Liguria, art. 75, comma 1, come attuato dalla legge reg. n. 19 del 2006, art. 3, comma 2; Lombardia artt. 50, comma 3 e 51, comma 5; Puglia, art. 47, comma 1 (la disposizione aggiunge altresì la competenza a esprimere “parere non vincolante nella valutazione della capacità dei soggetti non pubblici che la regione individua per il conferimento dei compiti di per sé pubblici”); Emilia-Romagna, art. 69, comma 1; Lazio, art. 68, comma 6; Toscana, art. 57, comma 4.

<sup>166</sup> Cfr. l.r. Liguria n. 19 del 2006.

<sup>167</sup> Cfr. Calabria e Lazio.

<sup>168</sup> Cfr. statuto dell'Abruzzo, art. 71, comma 5: il consiglio delle autonomie locali ha il potere di “ricorrere al Collegio regionale per le garanzie statutarie e per l'interpretazione dello statuto e la compatibilità, con questo, di leggi e provvedimenti riguardanti gli enti locali”; il potere di impulso del consiglio delle autonomie locali, nei confronti dell'organo di garanzia statutaria, è disciplinato anche in Toscana (art. 57, comma 2), per quanto concerne “la violazione delle norme statutarie in materia di enti locali”; nonché nello statuto del Piemonte, art. 92; in quello lombardo si prevede l'iniziativa a maggioranza dei componenti il Cal (art. 59).

<sup>169</sup> Cfr. Toscana.

commissione consiliare competente<sup>170</sup>.

In relazione alla nomenclatura, occorre rilevare come nella maggioranza dei casi gli atti dell'organo di garanzia statutaria sono qualificati espressamente come "pareri"<sup>171</sup>. Con riferimento al controllo di compatibilità statutaria degli atti normativi della regione, gli statuti prevedono che il parere dell'organo di garanzia sia reso in via *preventiva*, rispetto all'entrata in vigore. In genere si fa riferimento a "progetti di legge o di regolamento"<sup>172</sup>. Il parere deve essere reso, quando ciò è espressamente stabilito, prima dell'esame dei progetti di legge o di regolamento da parte dell'assemblea<sup>173</sup>, o prima della promulgazione o dell'emanazione<sup>174</sup>, oppure dopo l'approvazione della legge ma prima della promulgazione<sup>175</sup>. Usa l'ambigua formula "fonti normative" per individuare l'oggetto della verifica del collegio di garanzia lo statuto della regione Toscana<sup>176</sup>; mentre si riferiscono espressamente a "leggi e regolamenti" regionali gli statuti della Campania, dell'Emilia-Romagna e dell'Umbria<sup>177</sup>. In questi ultimi casi è lecito dubitare della legittimità costituzionale di simili

---

<sup>170</sup> Cfr. Puglia.

<sup>171</sup> Nella legge reg. 2 del 2007 della regione Calabria, si distinguevano "decisioni" e "pareri", "sull'applicazione e sull'interpretazione delle disposizioni statutarie": le decisioni, strutturate in dispositivo e motivazione, "attengono alle funzioni di garanzia dell'organo", e sono rese in relazione ai conflitti interorganici e intersoggettivi, sulla "compatibilità di proposte di legge o di regolamento con lo statuto", sulla regolarità e ammissibilità delle richieste di referendum; i pareri, invece, "tendenzialmente brevi e unitari", "attengono alle funzioni di consulenza dell'organo". Solo per le decisioni era espressamente previsto la possibilità di depositare opinioni concorrenti o dissenzienti raccolte "in apposito registro tenuto dal segretario della consulta" (art. 6). Difficile era comprendere la distinzione: in entrambi i casi l'oggetto sembrava il medesimo, così come per entrambi gli atti si stabiliva che gli organi della regione ad essi si "attengano". Solo per le decisioni si precisava essere "vincolanti per i soggetti interessati e per tutti gli enti ed organi della regione", con eccezione delle decisioni su questioni di compatibilità con lo statuto di proposte di legge o di regolamento, nonché su conflitti nei quali venga ritenuto leso lo statuto da leggi e regolamenti del consiglio rispettivamente promulgati o emanati, per le quali viene prevista la possibilità per il consiglio regionale di "deliberare in senso contrario", purché a maggioranza assoluta (art. 8, commi 3 e 4). In questa legge, al di là delle formule, eravamo in presenza della massima dilazione della funzione di garanzia statutaria, la cui non fungibilità con il controllo della Corte costituzionale era tutta da dimostrare. Scontata è stata l'impugnativa del governo della legge calabrese, deliberata il 7 marzo 2007, e la decisione di accoglimento della Corte costituzionale, resa con sent. n. 200 del 2008 (su cui *infra*).

<sup>172</sup> Cfr. Calabria, art. 57, comma 6, nonché legge n. 2 del 2007, art. 7; Liguria, art. 75, comma 1, nonché legge reg. n. 19 del 2006, art. 3; Lombardia art. 60; Piemonte, art. 92, comma 1, nonché legge reg. n. 25 del 2006; Puglia, art. 47, comma 1.

<sup>173</sup> Cfr. Liguria, art. 75, ma l'art. 5 della l.r. 24 luglio 2006, n. 19, stabilisce che i pareri sulle modifiche statutarie siano resi "comunque prima dell'esame dei provvedimenti da parte dell'assemblea".

<sup>174</sup> Cfr. Calabria, legge reg. n. 2 del 2007, art. 7, comma 3.

<sup>175</sup> Cfr. Lazio, art. 68, comma 6; l'art. 39 dello statuto regionale stabilisce in particolare che il termine di trenta giorni previsto per la promulgazione è sospeso in caso di richiesta della pronuncia del Comitato di garanzia statutaria, stabilendo che riprenda a decorrere dalla data in cui il Comitato ha espresso parere favorevole oppure alla data di riapprovazione della legge regionale sottoposta a riesame del Consiglio ai sensi dell'art. 68.

<sup>176</sup> Cfr. Toscana, art. 57, comma 1.

<sup>177</sup> Cfr. Campania art. 57, comma 2; Emilia-Romagna, art. 69, comma 1, lett. c); Umbria, art. 82, comma 1.

previsioni: il controllo, soprattutto su leggi vigenti, pone la questione della compatibilità tra garanzia statutaria e controllo di costituzionalità delle leggi. Per superare incertezze sarebbe forse meglio dare alle relative disposizioni un'interpretazione costituzionalmente compatibile, e ritenere, come negli altri statuti, che, anche in questi casi, il controllo dell'organo di garanzia statutaria abbia ad oggetto progetti di legge (e di regolamento) e che l'intera fase possa concludersi prima e in tempo utile per la promulgazione (o l'emanazione) dell'atto<sup>178</sup>. Nel caso della legge reg. n. 19 del 2006 della regione Liguria, la consulta esprime i pareri entro venti giorni dalla richiesta, e qualora non vengano resi nei termini, il consiglio procede all'esame dei provvedimenti presentati "indipendentemente dall'acquisizione dello stesso"<sup>179</sup>. Nel caso del Piemonte (e prima della Calabria), la legge di attuazione prescrive un termine di trenta giorni dal ricevimento della richiesta, che può essere prorogato per altri trenta giorni una sola volta e su motivazioni espresse<sup>180</sup>.

Quali le conseguenze derivanti dai pareri degli organi di garanzia statutaria? In genere viene prevista una mera richiesta di riesame del provvedimento da parte dell'organo deliberante senza prescrivere particolari maggioranze per deliberare in dissenso<sup>181</sup>; in casi limitati, invece, il riesame viene affiancato dalla prescrizione, in caso di deliberazione in dissenso, del voto a maggioranza assoluta dei componenti<sup>182</sup>; una soluzione intermedia è quella che prevede che l'esito del riesame sia solo l'onere di motivazione circa il dissenso<sup>183</sup>; mentre talora il dissenso motivato deve essere deliberato a maggioranza assoluta<sup>184</sup>; nessuna conseguenza è prescritta nello statuto pugliese<sup>185</sup>.

La natura di tali organi e la disciplina contenuta nelle fonti regionali devono misurarsi con alcuni principi del nostro sistema costituzionale. Innanzitutto con quello di unità della giurisdizione costituzionale, fondato sul

---

<sup>178</sup> Carattere *successivo* aveva, nella legge reg. n. 2 del 2007 della regione Calabria, il ricorso per conflitto interorganico o intersoggettivo, causato da una legge o un regolamento (vigenti), esperibile entro trenta giorni dalla promulgazione o dall'emanazione.

<sup>179</sup> Cfr. art. 5, commi 1 e 5.

<sup>180</sup> Cfr. Calabria, l.r. n. 2 del 2007, art. 7, comma 4; Piemonte l.r. n. 25 del 2006, art. 6.

<sup>181</sup> Cfr. Piemonte, art. 92 obbligatorio solo nel caso di provvedimenti del presidente e della giunta, mentre piena libertà di dissentire per il consiglio regionale, ma la legge reg. n. 25 del 2006, ha stabilito che tutti gli organi regionali possono deliberare in senso contrario ai pareri purché "con provvedimento motivato" (art. 7, comma 3); Toscana, art. 57; lo statuto dell'Umbria, all'art. 82, prevede l'obbligo di riesame da parte dell'organo competente, nonché la possibilità di riapprovare, con o senza modifiche, l'atto medesimo; Liguria, gli artt. 75 dello statuto e 5 della l.r. n. 19 del 2006 prevedono la sottoposizione all'esame del consiglio regionale solo dell'eventuale decisione degli organi regionali di non accogliere il parere della consulta relativa alla delimitazione delle sfere di competenza; Lombardia, art. 59, che prevede la maggioranza assoluta solo in caso di pareri sulla conformità allo statuto di progetti di legge regionale.

<sup>182</sup> Oltre al citato caso della legge reg. della Calabria, cfr. anche lo statuto della regione Lazio, art. 68.

<sup>183</sup> Oltre al caso del Piemonte, citato, cfr. lo statuto dell' Emilia-Romagna, art. 69.

<sup>184</sup> Cfr. Calabria, art. 57; Abruzzo, art. 80 ma senza motivazione.

<sup>185</sup> Cfr. Puglia art. 49 che si limita a rinviare alla legge regionale di attuazione.

principio di supremazia della Costituzione<sup>186</sup>. Con riferimento specifico agli organi di garanzia statutaria, il giudice costituzionale ha chiarito che essi, pur astrattamente ammissibili, devono assicurare “solo un controllo interno per meglio garantire la legittimità delle fonti regionali”, rispettando “la competenza legislativa del Consiglio e il potere di sindacato della Corte costituzionale”<sup>187</sup>. Più chiaramente nella sentenza n. 12 del 2006, il giudice delle leggi ha detto che “l’introduzione di un organo di garanzia nell’ordinamento statutario regionale non è, come tale, in contrasto con la Costituzione, mentre resta da valutare, *nei singoli specifici profili*, la compatibilità delle norme attributive allo stesso di competenze determinate”.<sup>188</sup> Sviluppando questo assunto si deve ritenere che il controllo statutario non può coincidere né essere assimilato al controllo di costituzionalità; né la verifica di conformità allo statuto può limitare le attribuzioni costituzionali e statutarie dell’Assemblea legislativa e del Presidente della Giunta regionale; né essa può svolgersi nei confronti di leggi e di regolamenti “vigenti”, ossia di atti normativi promulgati o emanati dal Presidente della Giunta regionale e pubblicati sul Bollettino Ufficiale della regione: altrimenti il controllo di conformità statutaria si trasformerebbe in un duplicato del sindacato di costituzionalità. Di conseguenza, la verifica di conformità degli organi di garanzia statutaria può essere svolta o su proposte di legge o di regolamento o su “deliberazioni” legislative o regolamentari, sempre in via preventiva. Ciò non è affatto in contrasto con la potestà statutaria a disciplinare il procedimento legislativo regionale, nell’ambito del quale rientra, come dice la Corte costituzionale, la possibilità di prevedere il parere di una consulta di garanzia. Questa competenza, infatti, si estende a tutto l’*iter* di formazione ma cessa con l’entrata in vigore dell’atto normativo. Di fronte a una “legge” o a un “regolamento” vigenti nessun organo della regione, né tanto meno, un organo di garanzia statutaria, può disporre la riapertura di un procedimento di formazione di un atto normativo che si è esaurito con l’entrata in vigore.

Non convincono, allora, le tesi che, pur sottolineando la sostanziale diversità tra giurisdizione costituzionale e organi di garanzia statutaria, tendono a configurare questi come titolari di funzioni di controllo o di custodia (della

<sup>186</sup> Com’è noto la Corte costituzionale ha più volte ribadito questo principio (sentt. nn. 38 del 1957 e 6 del 1970).

<sup>187</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 378 del 2004.

<sup>188</sup> In relazione alla disciplina statutaria abruzzese impugnata, la Corte costituzionale ha così riconosciuto che “l’introduzione di un particolare, eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» attribuiti dall’art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni”, poiché “la motivazione richiesta perché il Consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia non inerte agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa”. Di conseguenza, siccome la norma statutaria impugnata si riferiva esplicitamente alle “deliberazioni legislative” e non alle “leggi”, tale constatazione faceva “venir meno ogni perplessità circa una possibile, illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi”.

“rigidità”, ovvero della “legalità statutaria”, o ancora del “pluralismo regionale”, anche in “funzione antimaggioritaria”), che, invero, molto li avvicina a un modello di giustizia costituzionale<sup>189</sup>. A prescindere da ogni altra considerazione, resta il fatto che nessuno abbia dimostrato come sia possibile escludere che le violazioni dello statuto come norma interposta non si risolvano pure in violazioni della Costituzione<sup>190</sup>; così come, su un piano diverso ma concorrente, si possa giustificare (salvi i casi di controllo su leggi e regolamenti vigenti) il carattere vincolante delle decisioni di un organo non necessario nei confronti degli organi fondamentali della regione<sup>191</sup>, tra cui soprattutto il consiglio regionale, o anche soltanto la prescrizione dell'obbligo di deliberare a maggioranza qualificata per superare il parere dell'organo di garanzia statutaria. Non si stanno modificando ruoli e attribuzioni di organi costituzionali? Non si sta alterando il principio fondamentale di maggioranza (semplice) come regola delle deliberazioni politiche e di libertà degli organi rappresentativi?

A chiarire, forse definitivamente, la questione è intervenuta la sent. n. 200 del 2008, sulla legge calabrese di attuazione della consulta statutaria, annullata in più punti<sup>192</sup>. In particolare la Corte costituzionale ha dichiarato: la natura amministrativa e non giurisdizionale dell'organo; l'illegittimità della norma estensiva, ai suoi componenti, delle prerogative dei consiglieri regionali; che la vincolatività degli atti della Consulta può valere solo nei confronti degli organi regionali e non anche nei confronti di organi giurisdizionali ordinari o

---

<sup>189</sup> Secondo T. Groppi (*Quale garante per lo statuto regionale?*, cit., 841 ss.) la giustificazione di tali organi in funzione di “garanti” starebbe nella natura costituzionale dello statuto quale “pactum societatis”, “momento fondante dell'ordinamento regionale”, fermo rimando che essi non invadono il campo degli organi giurisdizionali e della stessa corte costituzionale (che porta l'A. a escludere il potere di annullare fonti normative, ma solo funzioni di garanzia, in posizione di indipendenza, attraverso forme di controllo preventivo, attraverso pareri superabili dagli organi regionali). Secondo A. Spadaro (*Dal “custode della costituzione” ai “custodi degli statuti”. Il difficile cammino delle consulte statutarie regionali*, cit., passim) non vi sarebbe confusione tra Corte costituzionale e consulte di garanzia proprio per la diversa fonte di legittimazione (la costituzione e lo statuto), anche se nel caso delle consulte (come organi non necessari, ma *sui generis*), spetta (solo) un controllo sulla “rigidità” statutaria ovvero sulla “legalità statutaria”, mediante una duplice funzione di controllo: esclusiva (quella sui contenuti eventuali degli statuti, proprio quelli che la Corte costituzionale ha ritenuto privi di valore prescrittivo e giuridico) e concorrente/sussidiaria con quello della Corte costituzionale (nelle materie di del contenuto statutario necessario). Questo A., pur escludendo poteri di annullamento, saluta con favore poteri aventi “valore giuridico prescrittivo”, anche attraverso forme di controllo successivo.

<sup>190</sup> Alcuni spunti utili possono trovarsi in G. Floridia, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, 63.

<sup>191</sup> Cfr. gli argomenti che possono trarsi da Corte cost. sent. n. 48 del 1983.

<sup>192</sup> A commento cfr. S. Aloisio, *Un piccolo (e claudicante passo) verso la definizione dei poteri degli organi di garanzia statutaria*, in “Giur. cost.”, 2008, 2271 ss; D. Baldazzi, *Le “Consulte di garanzia statutaria” tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione*, in “Le Istituzioni del federalismo”, 2008, 197 ss; C. Napoli, *La Consulta statutaria calabrese tra incertezze legislative e parziali chiarimenti giurisprudenziali*, in “le Regioni”, 2008, 958 ss; A. Ruggeri, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese*, in “Le Istituzioni del federalismo”, 2008, 159 ss.; R. Romboli, *La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria e delle relative decisioni: la Corte costituzionale infrange il sogno di un'alta corte per la regione calabrese*, in “Foro it.”, 2009, I, 1348 ss.

amministrativi dello stato, nonché nei confronti degli enti locali; l'illegittimità, soprattutto, della previsione circa il potere della consulta di pronunciarsi anche su leggi promulgate e regolamenti emanati, giacché ogni valutazione al riguardo spetta all'esclusiva competenza della Corte costituzionale e dei giudici comuni; infine, l'illegittimità anche della norma sulla cognizione delle controversie relative ai conflitti tra organi della regioni causati da leggi promulgate e regolamenti emanati. Una decisione che, pur riconoscendo un'efficacia esclusivamente interna ai pareri dell'organo, ha così reciso ogni velleità di creare un succedaneo del giudice delle leggi<sup>193</sup>.

### 13. Statuto regionale e problematica delle fonti del diritto

Il tema più affascinante che la nuova dimensione dell'autonomia statutaria ha posto al centro del dibattito riguarda la possibilità di ragionare di un sistema *regionale* di fonti del diritto (più che, come in passato, di fonti regionali *tout court*). Una ipotesi, questa, che tende ad assumere una reale consistenza in ragione della particolare natura dello statuto regionale quale atto pienamente ascrivibile alla decisione della regione. Alla luce dell'indagine svolta nelle pagine precedenti è possibile disporre di molti elementi utili per tentare di sciogliere una simile problematica. La discussione può essere declinata secondo due profili distinti ma connessi: lo statuto come fonte *di* produzione, lo statuto come fonte *sulla* produzione del diritto.

La prima potrebbe sembrare un mero e scontato esercizio teorico: invero alla luce dell'esperienza giuridica e, soprattutto, della giurisprudenza costituzionale, essa ha finito per assumere un significato particolare. La potestà statutaria intesa come potere di stabilire norme giuridiche è sicuramente limitata al c.d. "contenuto necessario", perché nell'ambito delle disposizioni riconducibili al c.d. contenuto eventuale occorre considerare che, quelle di principio, hanno, almeno per la Corte costituzionale, solo un valore politico-culturale e non giuridico-prescrittivo<sup>194</sup>. Anche se non mi convincono gli argomenti utilizzati in quella giurisprudenza, resta il fatto che le disposizioni programmatiche o di principio ricevono una svalutazione che vale a restringere la forza normativa dello statuto. Quale funzione possano svolgere disposizioni siffatte resta tutto da chiarire, però. Vi è chi ha letto *in bonam partem* la giurisprudenza costituzionale, limitandone la portata solamente ai rapporti tra ordinamento regionale e ordinamento statale, ammettendo invece che quelle disposizioni possano continuare a svolgere effetti giuridici tutti interni al sistema giuridico regionale. Sempre secondo questa interpretazione, il contenuto eventuale costituirebbe parte del blocco di legittimità affidato alla garanzia delle consulte statutarie di fronte a atti normativi o provvedimenti regionali in contrasto con quello<sup>195</sup>. Ora, a parte la non facile questione relativa all'utilizzabilità, nei

<sup>193</sup> La regione Calabria ha così deciso di abrogare l'istituto, mediante una revisione dello statuto (cfr. delibere n. 356 e la n. 371 rispettivamente del 6 agosto e dell'8 ottobre 2009).

<sup>194</sup> Cfr. le citate decisioni costituzionali nn. 372, 378 e 379 del 2004.

<sup>195</sup> E' la tesi di A. Spadaro, *Dal "custode della costituzione" ai "custodi dello statuto"*, cit., *passim*.

confronti di una fonte derivata, di un concetto come quello di “rigidità” statutaria quale presupposto per giustificare il particolare controllo affidato alle consulte, mi sembra che questa tesi generi più d’una perplessità. La legge (e i regolamenti) regionali dovrebbero rispettare le disposizioni statutarie di principio, perché altrimenti incorrerebbero in un parere negativo delle consulte; ma sarebbero prive di fondamento giuridico nell’ordinamento generale, nell’ambito del quale le disposizioni legittimanti non hanno valore giuridico. Invero, seguendo la tesi qui criticata si realizzerebbe quello stesso risultato che la giurisprudenza costituzionale pare aver voluto evitare: ossia che le regioni, attraverso gli statuti, possano definire ordinamenti particolari *ultra vires* rispetto ai limiti esistenti nell’ordinamento costituzionale. Non si vede, in buona sostanza, come la supremazia della Costituzione e l’armonia con la Costituzione possano consentire giudizi di conformità statutaria nei confronti di disposizioni parametro che nell’ordinamento costituzionale non hanno valore giuridico<sup>196</sup>. Il legislatore regionale è, ovvio, libero di intervenire, andando incontro eventualmente al giudizio di costituzionalità, laddove in contrasto con norme costituzionali. Pare difficile considerare, però, in relazione alle disposizioni di principio, la legislazione regionale come statutariamente necessaria o ad esse subordinata o da quelle legittimata<sup>197</sup>. La Corte costituzionale è, e non a caso, su questa posizione<sup>198</sup>.

Invero, solamente nei confronti delle norme statutarie autenticamente prescrittive, che coincidono con gli spazi materiali che l’art. 123 Cost. attribuisce alle autonomie, va riconosciuta la “supremazia” formale nei confronti della legge regionale e delle altre fonti normative che concorrono a comporre l’ordinamento regionale<sup>199</sup>. Restano sottratte a questo rapporto, altresì, le norme di legge statale e regionale relative al riparto di competenze. Nelle materie di competenza legislativa la forza normativa degli statuti trova un limite insuperabile<sup>200</sup>. Ovviamente la questione va affrontata e risolta caso per caso:

<sup>196</sup> Non c’è dubbio che questa situazione di incertezza derivi proprio dalla scelta della Corte costituzionale di dichiarare inammissibili le questioni relative alle norme programmatiche, anziché di eliminarle con pronuncia caducatoria: ciò che conta però non è tanto il carattere non lesivo, ma la mancanza di ogni carattere giuridico in queste disposizioni (*tamquam non essent*), che non pongono alcun vincolo, anche verso la legge regionale.

<sup>197</sup> Insiste sul carattere innocuo o meramente decorativo A. D’Atena, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, in “le Regioni”, 2007, 420: occorre chiedersi, tuttavia, se riconoscendo che dopo la decisione tutti possano ritenersi soddisfatti (Corte costituzionale, Stato, regioni), non sia stia svalutando ulteriormente il ruolo degli statuti e, soprattutto, se non sia piuttosto preferibile denunciare l’inutilità di norme siffatte e le responsabilità di classi politiche che hanno speso molto del loro tempo a elaborare le relative prescrizioni anziché dedicarsi con pari solerzia alle sfide sottese alla nuova autonomia regionale.

<sup>198</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 365 del 2007, ove si legge che le leggi regionali di attuazione di disposizioni statutarie di principio vanno considerate costituzionalmente illegittime. Cfr. anche G. D’Alessandro, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., 252, per il quale solo le “*enunciazioni di principio (...) nell’ambito della competenza statutaria*, sono sia valide sia efficaci”.

<sup>199</sup> E’ proprio in questi termini che lo statuto può svolgere una funzione “parametrica”, come emerge anche alla luce della giurisprudenza costituzionale e amministrativa, svolta nell’interessante ricerca di P. Salvatelli, *Lo Statuto come parametro. La giustiziabilità degli Statuti delle regioni ordinarie*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti atto II*, cit., 219 ss.

<sup>200</sup> Per la diversa tesi, della supremazia gerarchica dello statuto nei confronti della legge

basti pensare ai possibili intrecci tra legge statale, legge regionale e statuto in relazione alla disciplina della forma di governo, dell'organizzazione e del funzionamento degli apparati, al sistema di elezione e al regime di ineleggibilità e incompatibilità<sup>201</sup>. Lo statuto regionale, in altri termini, manifesta la propria vocazione a essere fonte di norme dell'ordinamento regionale in quanto *norma sui processi di governo ovvero regola sul modo di decidere*: sicché la legge regionale è subordinata allo statuto ogni qual volta interferisce o viola questo spazio costituzionalmente riservato all'autonomia statutaria.

Quest'ultima tesi ci porta ad affrontare il secondo profilo, relativo allo statuto come fonte *sulla* produzione. La possibilità di istituire fonti del diritto, nonostante le sfumature teoriche, viene sostanzialmente radicata sul carattere costituzionale dell'autonomia statutaria, (vuoi per la ritenuta piena disponibilità del processo deliberativo, vuoi per il potere derogatorio in materia di forma di governo), che, come si è visto, ha portato taluni a parlare degli statuti come di fonti di rango costituzionale. Di qui la lunga discussione circa la giuridica possibilità di istituire, attraverso lo statuto, atti con forza di legge della regione<sup>202</sup>. Credo tuttavia che molti degli argomenti "antichi" siano ancora validi

---

regionale, M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., 183 ss. Fa notare R. Romboli, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, cit., 232, che nella giurisprudenza costituzionale la soluzione è oscillante, parlandosi ora di supremazia gerarchica (vedi sent. n. 304/2002), ora di riserva di competenza statutaria (sent. n. 196/2003 sulla prorogatio degli organi regionali). Per la sostanziale condivisione di questa lettura pratica G. D'Alessandro, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., 299.

<sup>201</sup> Tale questione è affrontata in maniera simile da R. Tosi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., 545 s., che propone, ritenendola comunque un'ipotesi un poco azzardata, di considerare – per effetto della scomparsa del limite dell'armonia anche con le leggi della Repubblica e la prescrizione della competenza statutaria in relazione ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento nel nuovo art. 123 Cost. – la materia "ordinamento degli uffici" come affidata esclusivamente al rapporto tra statuto e legge regionale.

<sup>202</sup> A favore, soprattutto, B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, cit., 52-56; C.E. Gallo, *Le fonti del diritto*, cit., 98-100; M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., 411 ss.; contra F. Sorrentino, *Le fonti di diritto amministrativo*, cit., 205, il quale esclude che anche dopo la riforma gli statuti possano dettare norme sul regime della fonti primarie, istituendo fonti parificate alle leggi regionali o incidendo sul loro regime modificando le regole sull'abrogazione; A. D'Atena, *Nuovi statuti regionali e posizione delle assemblee legislative*, in Id., *Le regioni dopo il big bang*, Milano, 2005, 159, che fa leva, oltreché sul *numerus clausus*, sulla norma che riserva al consiglio "le potestà legislative attribuite alla regione", che letta in connessione con gli artt. 70, 76 e 77, porta a escludere la giunta, sia il contenuto necessario nello statuto nel quale non compare questa espressa previsione, accanto a quella circa l'iniziativa, la pubblicazione, il referendum. Una tesi contraria, originale, esprime M. Belletti, *Un altro argomento contro i decreti legge regionali*, in "Quad. cost.", 2002, 812 ss., secondo il quale detta previsione sarebbe disarmonica con il modello di governo "neoparlamentare", radicato sulla regola del *simul simul*, perché non consentirebbe di far valere quella responsabilità necessaria affinché l'esecutivo possa adottare decreti-legge, addirittura arrivando a ipotizzare in questo un limite per lo stesso legislatore di revisione costituzionale. In realtà si tratta di tesi che prova troppo, proprio perché la responsabilità dell'atto non necessariamente deve essere fatta valere con un atto di sfiducia al governo, essendo sufficiente la mancata conversione in legge del decreto-legge adottato. Criticamente A. Ruggeri, *Introduzione*, in A. Ruggeri, G. Silvestri, *Le fonti regionali*, cit., 32 che ritiene di pertinenza delle fonti costituzionali la disciplina delle metanorme relative ai canoni ordinatori delle fonti (come quello dell'abrogazione espressa). Incisivamente contrario G.G.

oggi per ribaltare questa lettura: il monopolio da parte della costituzione dei processi di produzione normativa, il conseguente *numerus clausus* delle fonti primarie, la natura di norma sulla competenza e non di norma sulla produzione propria dell'art. 134 Cost. A questi deve ora aggiungersi la specifica funzione normativa dello statuto regionale, avallata dal diritto vivente, come fonte a competenza riservata e limitata agli oggetti stabiliti nell'art. 123 Cost. Riconoscere, come sostengo, che lo statuto sia regola sul *modo* di decidere nell'ordinamento regionale significa, propriamente, che lo statuto può solamente disciplinare i procedimenti di produzione normativa delle fonti primarie previste dalla Costituzione e non anche istituire (nuove) fonti di rango primario concorrenziali.

Se questi argomenti sono validi, la conseguenza, però, non mi pare possa limitarsi solamente a escludere la possibilità di istituire atti equiparati alla legge quanto a forza formale, ma debba estendersi anche a tutti i casi nei quali, attraverso lo statuto, la regione viene a modificare il regime giuridico delle fonti regionali costituzionalmente previste. Così, cioè, in relazione alla possibilità di determinare particolari criteri di ordinazione delle fonti (ad es. mediante la prescrizione statutaria di clausole di abrogazione espresse<sup>203</sup>) e, soprattutto, con riferimento alle deroghe rispetto alla “legge regionale” come tipo normativo generale, in corrispondenza della previsione di procedimenti di legislazione atipici o specializzati, pure generosamente presenti nei nuovi statuti<sup>204</sup>. Di fronte a questi fenomeni occorre chiedersi se siano legittime previsioni statutarie circa “leggi regionali specializzate”. La giurisprudenza costituzionale non ha ancora avuto modo di pronunciarsi direttamente. Ma la questione è rilevantissima, e suscita domande non facili. E' lecito distinguere tra “tipo” e “forza” di un atto

---

Florida, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, cit., 64, che dalla premessa circa l'inesistenza di un sistema di fonti regionali distinto dal sistema costituzionale delle fonti, e dalla natura dello statuto come fonte subcostituzionale a competenza riservata trae la conclusione circa l'indisponibilità da parte dello statuto delle fonti primarie e di quelle regionali, “poiché l'istituzione, la competenza e il regime giuridico di queste dipende da norme costituzionali”.

<sup>203</sup> Cfr. Ammette la possibilità di stabilire meccanismi di stabilizzazione della legge regionale attraverso la previsione di clausole di abrogazione espressa, tali da permettere i configurare la categoria delle “leggi organiche regionali” M. Ainis, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in A. Ferrara, *Verso una fase costituente delle regioni?*, cit., 123, il quale peraltro focalizza la sua attenzione sui regolamenti regionali, sulle regole di drafting, sui testi unici regionali, negando in proposito l'ammissibilità di leggi regionali di delegazione, e suggerendo l'eventualità di leggi regionali di delegificazione e quindi di regolamenti di delegificazione in funzione di razionalizzazione normativa.

<sup>204</sup> Per una rassegna critica di diritto regionale, cfr. lo studio approfondito di S. Calzolaio, *Le fonti “rinforzate” e “specializzate” negli statuti regionali*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, cit., 177 ss. Favorevoli a questo tipo di fonti molti degli autori aperti a riconoscere un sistema regionale di fonti del diritto per opera dello statuto: ad esempio R. Bin, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in “le Regioni”, 2000, 524; B. Caravita, *La Costituzione*, cit., 52, nota 25; M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit., 409. Possibilisti, sulla base di una non convincente distinzione tra forza e competenza rispetto alla questione della normatività esclusiva delle c.d. fonti rinforzate, P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 119. Interrogativamente sul punto, invece, R. Tosi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., 536, che cita sent. 993/1988 sull'art. 55 dello statuto Veneto vigente. Più di un dubbio avevo espresso nel mio *Le fonti del diritto nello statuto dell'Emilia-Romagna*, in «Le istituzioni del federalismo», 2005, n. 1, 35 ss.

fonte primario senza con questo modificare la regola del *numerus clausus*? E' possibile stabilire *quorum* deliberativi diversi e superiori a quello della maggioranza semplice senza ricadute sulla forza formale dell'atto normativo? E' rinvenibile, nel principio di maggioranza, come corollario del principio di sovranità popolare, una regola che impone non solo alle assemblee parlamentari, ma anche a quelle regionali e locali il voto a maggioranza semplice (e rende eccezionali i casi di maggioranze qualificate)<sup>205</sup>? E' utilizzabile la giurisprudenza costituzionale che distingue tra deliberazione e legge nel procedimento legislativo<sup>206</sup>, ritenendo ammissibili solo aggravamenti procedurali relativi alla prima (tutti interni al procedimento) ma non anche alla seconda (ché altrimenti ne verrebbe modificata la forza formale)? Se si segue la tesi che qui ho proposto, dello statuto come regola sul modo di decidere, la risposta a simili quesiti pare trovare più di un argomento per essere ragionevolmente sostenuta.

#### 14. Considerazioni conclusive

Molte questioni teoriche poste l'indomani del varo della riforma hanno perso di attualità di fronte all'esperienza che è diventata diritto vivente. Altre ne sono però nate e richiedono risposte. La prassi statutaria ha prodotto discontinuità rispetto al testo e alle ragioni della riforma. Probabilmente non c'era da aspettarsi tanto da una riforma costituzionale che, nonostante le intenzioni degli autori e degli interpreti, è stata vissuta nello spirito di ciò che molto icasticamente è stato qualificato un "federalismo dell'abbandono". In questo, l'esperienza delle regioni italiane si differenzia notevolmente da quella delle comunità autonome della Spagna che pure viene più volte evocata per comparazione: qui gli statuti sono ancora strumenti di unificazione politica, radicati su processi costituzionali che muovono dal basso; che si svolgono attraverso procedimenti singolari ma a vocazione nazionale, attraverso l'approvazione delle *Cortes Generales* (e la disciplina nazionale del referendum sugli *Estatudos* di autonomia). Una storia, quella del regionalismo spagnolo, che ha dimostrato come le iniziali differenze, hanno finito storicamente per ridursi, in un processo di graduale assimilazione di modelli. Non smentita, neppure dalla recente vicenda statutaria della Cataluña: la singolarità di questa esperienza la rende più una eccezione che conferma il modello di "stato

<sup>205</sup> Specie se seguono le stringenti osservazioni di A. Barbera e C. Fusaro, *Maggioranza (principio di)*, in "Enc. Scienze sociali", Roma, 1995, *ad vocem*. Non mi paiono irresistibili le argomentazioni offerte invece da A. D'Aloia e P. Torretta, *La legge regionale negli statuti regionali*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 179 e 208, per i quali l'ammissibilità di leggi regionali rafforzate sul piano delle maggioranze deliberanti potrebbe derivare e dalla non tassativa previsione circa la maggioranza necessaria per approvare lo statuto regionale, e dal fatto che la maggioranza assoluta (prevista, ad esempio, nel caso di legge contro il parere dell'organo di garanzia statutaria, come negli statuti calabrese e laziale) pur essendo qualificata, "resta comunque una soglia interna alla maggioranza 'politica', che non determina alcun ostacolo o vincolo insuperabile per il titolare sostanziale della scelta politico-legislativa".

<sup>206</sup> Cfr. sempre Corte cost. sent. n. 12/2006.

autonomico”, che non il primo importante segnale della dissoluzione dell'unità politica degli spagnoli<sup>207</sup>.

I processi federali maggiormente studiati testimoniano dell'essenzialità di combinare in maniera virtuosa i due principi di differenza e di unità, quali termini dialettici per un sistema integrato. L'esperienza italiana ha dimostrato, in più di una occasione, come le riforme costituzionali del titolo V siano state utilizzate, anche dalle stesse autonomie regionali (e locali), piuttosto come un'occasione per liberarsi dai giochi del passato, che non come un'opportunità per rifondare dal basso i modelli politici e i sistemi di regole in una cornice necessariamente nazionale. Proprio l'opposizione, puramente fantasiosa, di “nazionale” e “federale” è all'origine di molti degli equivoci teorici qui passati in rassegna, che, di conseguenza, hanno trovato coerenti conferme nella prassi. Non dobbiamo allora stupirci più di tanto osservando quello che è accaduto: era tutto già prevedibile e abbastanza scontato<sup>208</sup>. Si è così inevitabilmente rimasti spettatori della progressiva perdita di senso dell'autonomia statutaria nel passaggio dalle norme alla prassi. Della stagione delle riforme, delle prospettive aperte dai nuovi statuti, resta ormai molto poco o, forse, solo “chimere federali”.

\* Professore ordinario di diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'*Alma Mater Studiorum*-Università di Bologna - e-mail: [andrea.morrone@unibo.it](mailto:andrea.morrone@unibo.it).

---

<sup>207</sup> Cfr. sul punto l'analisi di R.L. Blanco Valdés, *Lo statuto catalano: testo e pre-testi*, in “Quad. cost.”, 2006, 677 ss.; cui *adde*, per rimarcare la forza normativa a vocazione nazionale dell'esperienza statutaria spagnola, S. Sileoni, *La stagione statutaria in Spagna: una riforma costituzionale a Costituzione invariata?*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti atto II*, cit., 289 ss.

<sup>208</sup> La delusione può dirsi abbastanza diffusa: cfr., sia pure con diversi toni, P. Caretti, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti. I nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, 1 ss. I nuovi statuti regionali, Torino, 2006, 1 ss.; M.C. Grisolia, *Alcune considerazioni sulla prima attuazione dell'art. 123 Cost.*, in P. Caretti (a cura di), *op. ult. cit.*, 19, che denuncia la diffusa “disinvoltura” del legislatore statutario e l'effetto *boomerang* dell'autonomia piena.