

Le fonti «rinforzate» e «specializzate» negli statuti regionali*

di Simone Calzolaio**

1. La sfida degli Statuti: verso un autentico sistema regionale delle fonti? –2. Uno sguardo al passato: la sobrietà dei vecchi Statuti regionali nella previsione di fonti «rinforzate» e «specializzate». – 3. Il quadro delle fonti «rinforzate» e «specializzate»: distinzione e caratteri. – 4. Alcuni spunti problematici: a) le leggi regionali «rinforzate». – 5. segue: b) le fonti «specializzate». – 6. ... segue: i regolamenti consiliari (ovvero delle riforme ancora possibili). – 7. Considerazioni finali.

1. La sfida degli Statuti: verso un autentico sistema regionale delle fonti?

Il tema delle fonti del diritto previste negli statuti regionali, a torto o ragione, non ha avuto molto successo nell'elaborazione dottrinale successiva alla L.C. n. 1 del 1999. Esso è rimasto sullo sfondo rispetto alla discussione intorno alla forma (*rectius*, alle forme) di governo regionale¹ ed alle questioni ad essa connaturate e collaterali (statuto dell'opposizione e legge elettorale *in primis*)².

In realtà, come pure qualcuno aveva sin dall'inizio intuito³, si tratta di un tema su cui si gioca buona parte del carattere eventualmente innovativo dei nuovi statuti regionali, poiché rappresenta un profilo equidistante dai (ed interconnesso ai) due maggiori problemi che hanno occupato la dottrina e la giurisprudenza costituzionale nell'ultimo lustro: forma di governo regionale, da un lato, e competenze normative regionali, dall'altro.

Mi sembra facilmente dimostrabile che la possibilità di delineare un sistema di fonti apprezzabilmente originale e differenziato fra regioni dipenda principalmente dalla capacità per l'ente regionale di vedersi riconosciuto uno spazio nei due ambiti segnalati⁴. Maggiore sarà lo spazio di manovra regionale in ordine alla forma di governo e più si farà sentire la necessità di modulare l'assetto delle fonti in relazione all'assestamento complessivo dei rapporti di forza; d'altra parte, maggiori saranno le competenze normative regionali e più avrà senso un impegno per

¹ Lo ricorda A. Morrone, *Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 1 del 2005, p. 35.

² Mi sembra, in tal senso, che si sia avverato quanto era stato previsto da R. Bin, *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in «Le Regioni», n. 3-4 del 2000, pp. 519 ss., il quale sosteneva che «gli aspetti più evidenti e più discussi delle innovazioni introdotte dalla legge cost. 1/1999 riguardano la «forma di governo» e il sistema elettorale regionale. Anche in prospettiva, in vista cioè della riforma degli Statuti, sono questi i profili che maggiormente attraggono l'attenzione».

³ In particolare, v. M. Ainis, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in «Le Regioni», n. 5 del 2000, pp. 813 ss. e lo stesso R. Bin, *Riforma degli statuti*, cit. Entrambi non limitavano la questione del riassetto delle fonti regionali alla specifica diatriba in ordine alla configurabilità di atti aventi forza di legge regionali, ma allargavano il discorso, collegando esplicitamente il riassetto del sistema delle fonti alla forma di governo.

⁴ Sulla premessa che fossero effettivamente aumentate le competenze regionali sembra che lo schema seguito dai nuovi statuti sia proprio «più competenze = più tipi di decisione», come ricorda A. Morrone, *Statuti regionali, chimere federali*, in «Il Mulino», n. 2 del 2005, p. 235.

differenziarne le procedure di adozione, per definirne i limiti, per delinearne i contenuti. Insomma, maggiore è l'autonomia regionale *effettiva* più si pone il problema del "sistema regionale delle fonti del diritto" delineato negli statuti regionali.

Uso l'espressione "sistema regionale delle fonti" con una certa prudenza, in quanto se è vero, come a me sembra, che la questione delle fonti negli statuti regionali si trova a valle dei due profili citati, è di tutta evidenza che gli spazi appaiono angusti e l'espressione si presta ad essere letta in senso minimale.

Col passare degli anni – grazie anche ad alcuni chiarimenti ed indirizzi offerti dalla giurisprudenza costituzionale – quella rivoluzione che sembrava essere avvenuta con le due riforme costituzionali del centro-sinistra si è progressivamente scolorita, fino a lasciare una sensazione «gattopardesca» della nostra vita istituzionale, apparentemente impermeabile (addirittura) alle modifiche della Costituzione⁵.

Sensazione che viene confermata dagli stessi legislatori statutari: le novità sono, sul piano delle fonti del diritto, complessivamente marginali⁶ e vi è chi ipotizza, sul punto, una certa similitudine fra l'attuale fase statutaria e quella, non esaltante, dei primi anni settanta⁷.

Scopo di questo lavoro, tuttavia, non è fornire una analisi dettagliata dei sistemi delle fonti regionali delineati nei diversi Statuti, su cui si danno già analisi di insieme⁸ o dedicate a singoli profili⁹, ma,

⁵ Proprio a questa constatazione si riconnette un recente dibattito intorno alle urgenze del nostro sistema delle autonomie territoriali e alle strade percorribili per risolverle. Cfr. in «Forum di Quaderni costituzionali» (www.forumcostituzionale.it), gli interventi di A. Barbera, *Il Titolo V fra attuazione e riforma*, (Documento presentato in occasione dell'audizione presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato dell'11 dicembre 2006) e R. Bin, *Il Titolo V non ha bisogno di riforma, ma di politica (in replica ad Augusto Barbera)*.

⁶ Di questo avviso sembrano essere, fra gli altri, G. Tarli Barbieri, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in «Le Regioni», n. 4 del 2005, pp. 581 ss.; F. Pallante, *Gli statuti delle regioni ordinarie alla fine della legislatura: niente (di nuovo) sotto il sole*, in «Diritto pubblico», n. 2 del 2005, pp. 619 ss.; A. Cardone, *Gli statuti regionali e la città di Zenobia. I limiti procedurali e sostanziali all'autonomia statutaria delle regioni ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it.

⁷ Cfr. G. Tarli Barbieri, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in «Le Regioni», n. 4 del 2005, pp. 581 ss., il quale conviene con l'opinione espressa da R. Bin, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in www.issirfa.cnr.it, secondo il quale «sta succedendo esattamente quello che era accaduto negli anni Settanta, ai tempi dell'approvazione dei primi Statuti regionali: che il timore di subire l'impugnazione da parte del Governo ed il rischio di incorrere in una sentenza negativa della Corte, faccia sì che le Regioni preferiscano non rischiare, "scegliendo" di procedere lungo vie tranquille e già in qualche modo "certificate"». Molto interessante la descrizione dei diversi *background* politico-culturali in cui si sono svolte le due fasi statutarie (quella degli anni settanta e quella odierna) contenuta in A. Morrone, *Statuti regionali, cit.*, p. 237.

⁸ V., in particolare, per un punto di vista generale sulla autonomia statutaria A. Spadaro, *I «contenuti» degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 78 ss.; B. Caravita, *L'autonomia statutaria*, in «Le Regioni», n. 2/3 del 2004, p. 309 ss.; A. Cardone, *Gli statuti regionali e la città di Zenobia, cit.*; F. Pallante, *Gli statuti delle regioni ordinarie alla fine della legislatura: niente (di nuovo) sotto il sole, cit.*, p. 619 ss.; G. Tarli Barbieri, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale, cit.*, p. 581 ss.

⁹ Fra le più recenti v., da ultimo, A. D'Aloia, P. Torretta, *La legge regionale nei nuovi statuti*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, 2006, p. 169 ss.; L. Brunori, *I procedimenti di formazione delle leggi regionali*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 175 ss.; si vedano in particolare i contributi apparsi su P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Giappichelli, 2006, fra cui P. Salvatelli, *I nuovi statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria*, p. 75 ss.; M. Carli, *I rapporti regione-enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della regione*, p. 171 ss.; E. Vivaldi, *La clausola di sola*

più settorialmente, approfondire un aspetto tendenzialmente innovativo della recente, e non conclusa, fase statutaria, consistente nella introduzione nei testi statutari approvati di un ampio novero di fonti «rinforzate» e «specializzate», sul piano delle maggioranze richieste per l'approvazione ovvero dell'aggravamento dell'*iter* legislativo (o di entrambi gli aspetti assieme). E' forse opportuno indagare sul fondamento e sui limiti che queste previsioni statutarie incontrano o potrebbero incontrare rispetto ad alcuni principi della nostra Costituzione, in ipotesi prospettando una evoluzione o una nuova chiave di lettura di questi ultimi, anche in riferimento ai suggerimenti – per la verità, sul punto, non particolarmente dettagliati – del giudice costituzionale.

2. Uno sguardo al passato: la sobrietà dei vecchi Statuti regionali nella previsione di fonti «rinforzate» e «specializzate».

La curiosità di analizzare nello specifico la tematica descritta nasce, peraltro, dall'aver notato come nella precedente stagione statutaria vi fosse stata una apprezzabile sobrietà sul piano dell'aggravamento del procedimento legislativo, in particolare in ordine alle maggioranze richieste. Salvo che, vista la mole complessiva degli articolati, mi sia sfuggito qualcosa, negli originari statuti delle regioni ordinarie che attualmente ne hanno già riapprovati di nuovi non vi è traccia, a parte circoscritte eccezioni¹⁰, di fonti aggravate al di là di queste tre tipologie, invero regolarmente

abrogazione espressa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie, p. 189 ss; G. Di Cosimo, *La potestà regolamentare negli statuti*, p. 206 ss.; G. Martinico, *La razionalizzazione normativa e i testi unici regionali: un modello in circolo?*, p. 232 ss.; G.L. Conti, *I referendum nei nuovi statuti regionali*, p. 248 ss.; A. Bonomi, *La legge di ratifica delle intese interregionali nei «nuovi statuti»*, p. 264 ss.

¹⁰ I casi in cui gli statuti di prima generazione intervengono ad aggravare l'iter di approvazione di fonti regionali sono pochi e, generalmente, finalizzati a soddisfare la necessità di consultare, in relazione all'approvazione di specifiche leggi, determinati soggetti. Ad esempio, R. Tosi, pur in riferimento ad uno statuto cui non si estende la presente analisi, ricorda che l'art. 55 dello Statuto veneto "configura una legge regionale rinforzata, richiedendo che la legge che delega funzioni agli enti locali sia adottata previo parere degli enti interessati" (cfr. R. Tosi, *Le «leggi statutarie» delle regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 53). Lo stesso tipo di disposizione, comunque, ricorreva anche in altri statuti, come quello marchigiano (art. 59.2), calabrese (art. 51.3), piemontese (art. 67.4), toscano (art. 64). Fra le rare ipotesi di aggravio nella maggioranza richiesta si riscontrano alcune disposizioni dello Statuto Abruzzo, il cui art. 74 prevede per la revisione statutaria di 3 articoli particolarmente «delicati» (sul piano degli equilibri interni alla regione) la maggioranza dei 2/3: come ancora puntualmente ricordato da R. Tosi, *Regole statutarie in materia di fonti regionali*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 1 del 2001, p. 99, "si tratta di quelli relativi alle sedi (L'Aquila e Pescara) degli uffici della Giunta ed altri a questi collegati". In merito alla stessa disposizione Q. Camerlengo, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 40-41, nota 105, ricorda come F. Cuocolo fosse "convinto della illegittimità di tale previsione" (cfr. F. Cuocolo, *Diritto regionale italiano*, Torino, 1991, p. 100). Alcune vere e proprie leggi regionali rinforzate erano stata istituite nello Statuto Lazio e nello Statuto Umbria, i quali, rispettivamente all'art. 42 e all'art. 71, dopo aver disposto che la delega e la eventuale revoca di funzioni agli enti locali avesse luogo con legge regionale, richiedevano, per la revoca di funzioni non riguardante la generalità degli enti delegati, l'approvazione della relativa legge a maggioranza di 2/3 dei consiglieri assegnati alla Regione, previa audizione degli enti interessati; ed anche negli Statuti Liguria e Puglia ove, con disposizione analoga, era prescritta, in caso di revoca di funzioni delegate nei confronti di singoli enti, l'approvazione a maggioranza assoluta dei consiglieri regionali (in entrambi i casi si tratta dell'art. 64). In generale, non è affatto assodato che la dottrina fosse concorde con la previsione di siffatte norme. E' significativo al riguardo quanto esposto da L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1992, p. 341-42 ss., il quale, mentre sembra giustificare

ricorrenti: a) l'approvazione a maggioranza assoluta del regolamento interno del consiglio regionale¹¹; b) la riapprovazione a maggioranza assoluta della delibera legislativa regionale rinviata dal Consiglio dei Ministri; c) la approvazione della revisione dello Statuto a maggioranza assoluta.

Non è difficile notare come le maggioranze *sub* b) e c) non rappresentavano che la trasposizione nelle norme statutarie di aggravii posti direttamente dalla Carta costituzionale (in particolare, dagli artt. 127 e 123) e non potevano dirsi frutto di autonomia statutaria.

Va invece segnalato che, al riguardo, alcuni nuovi Statuti, oltre ad aver confermato l'approvazione (almeno) a maggioranza assoluta del regolamento consiliare, si sono sostanzialmente sbizzarriti: in Umbria tutta una serie di leggi regionali vanno approvate a maggioranza assoluta (leggi di conferimento di funzioni amministrative; legge di approvazione del bilancio e del rendiconto; legge finanziaria; legge di ratifica di intese con altre regioni; legge sulla composizione del CAL); in Liguria per l'approvazione della legge elettorale è prescritta la maggioranza dei 2/3; in Puglia le leggi tributarie e di bilancio vanno approvate a maggioranza assoluta dei consiglieri in carica, e l'elenco potrebbe continuare...

A ciò si aggiunga che l'istituzione di nuovi organi regionali – come il Consiglio delle autonomie locali o, a prescindere dalle diverse nomenclature, l'organo di garanzia statutaria – incide sul percorso deliberativo di un'ampia serie di norme regionali, comportando spesso, in caso di contrasto fra il parere dei nuovi organi e l'indirizzo del Consiglio regionale, un variabile aggravio dell'*iter* o delle maggioranze richieste per l'adozione di tali norme da parte del Consiglio stesso.

Sotto questo profilo, gli statuti in questione somigliano molto, sul piano della «disponibilità» del sistema regionale delle fonti¹², a vere e proprie «costituzioni»¹³, nel senso che, in modi ed ipotesi

l'esistenza di tali fonti affermando che «è più corretto scartare l'idea che tali atti si distinguano in vista della loro forza, per mettere in luce piuttosto la speciale *competenza* di cui sono dotati; dal momento che le leggi «rinforzate» condizionano o valgono ad escludere del tutto le leggi ordinarie nei soli settori ad esse specificamente riservati, mentre sono parificate alle altre leggi (se non del tutto estromesse) in qualunque materia regionale che sia disciplinabile con il consueto procedimento», successivamente esemplifica il novero di queste fonti riferendosi (per poi ritenerla «fonte rinforzata statale») agli statuti ordinari stessi (approvati a maggioranza assoluta dal consiglio regionale, come prescritto dall'art. 123, c. 2, Cost. allora vigente) e quindi alla legge approvata ai sensi dell'art. 133, c. 2, per l'istituzione di nuovi comuni o per la modifica delle circoscrizioni e denominazioni comunali. Fatti questi due esempi – che non sfuggirà essere unicamente riferiti ad aggravii posti da fonti di rango costituzionale – aggiunge infine, testualmente, che «ipotesi ulteriori di aggravamento dell'*iter* formativo delle leggi locali avrebbero potuto esser previste negli Statuti regionali, sia speciali sia fors'anche ordinari».

¹¹ Cfr. St. Abruzzo, art. 22; St. Calabria, art. 11; St. Emilia-Romagna, art. 18; St. Lazio, art. 11; St. Liguria, art. 18; St. Marche, art. 15; St. Piemonte, art. 33; St. Puglia, art. 28; St. Toscana, art. 9; St. Umbria, art. 42. Questi dati sono stati reperiti in T. Martines, I. Faso, *Gli Statuti regionali integrati con i regolamenti interni dei consigli*, II ed., Milano, Giuffrè, 1986.

¹² In tal senso, la prassi statutaria sembra aver risposto in modo tendenzialmente affermativo al quesito posto da A. Ruggeri, *La «forza» dello Statuto*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 281: «i criteri ordinatori del sistema delle fonti sono disponibili per lo Statuto? Il che vale quanto dire: possono essere «inventati» e costruiti tanti «microsistemi» per quanti sono gli Statuti stessi?»

¹³ Come ritenuto, fra gli altri, da M. Ainis, *Lo statuto come fonte*, *cit.*, p. 814, quando afferma che lo statuto rappresenta la «sede naturale in cui vanno sancite le regole sulla produzione normativa degli enti regionali» e che, siccome queste regole costituiscono «metanorme», «devono trovare ospitalità in un testo sostanzialmente costituzionale, qual è, appunto, lo statuto rispetto all'ordinamento normativo regionale».

diverse, dispongono largamente delle maggioranze e delle procedure necessarie per approvare leggi (o altri atti normativi) affatto secondarie nell'economia dell'ordinamento regionale.

Ciò è indubbiamente conseguenza del maggiore spazio riservato alle norme statutarie dalla Costituzione vigente¹⁴: infatti, grazie alla L.C. n. 1 del 1999¹⁵, la fonte statutaria si è arricchita sul piano dei contenuti, passando dalla esile competenza¹⁶ alla disciplina della «organizzazione interna»¹⁷, ad una ben più rotonda riguardante la forma di governo ed i «principi fondamentali di organizzazione¹⁸ e funzionamento», contemporaneamente rimanendo assoggettata all'unico limite della «armonia con la Costituzione»¹⁹.

3. Il quadro delle fonti «rinforzate» e «specializzate»: distinzione e caratteri.

¹⁴ Per una impostazione generale dei termini della riforma costituzionale cfr. A.M. Poggi, *L'autonomia statutaria delle regioni*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 61 ss.

¹⁵ Oggetto di numerosi commenti, fra cui si vedano, in particolare, M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma, 2002, p. 159 ss., ed anche di profonde critiche in merito alla sua qualità redazionale, come quella di R. Tosi cui accede U. De Siervo, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in A. Ferrara, *Verso una fase costituente delle regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 97, secondo cui «la legge costituzionale 1/1999 si merita il giudizio (di Rosanna Tosi) di una "sciatteria nella tecnica legislativa tale da rendere ogni operazione ermeneutica assai simile ad un esercizio acrobatico"».

¹⁶ In effetti, in riferimento alle previgenti disposizioni costituzionali sugli statuti regionali autorevole dottrina ebbe testualmente ad affermare che «non si deve esagerare l'importanza degli Statuti regionali, dal momento che essi sono tali di nome piuttosto che di fatto», così L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1992, p. 40. Peraltro, la sintetica opinione del Paladin, anche di recente ha trovato conferma: «la concreta esperienza fatta in tutti questi anni sul modesto peso riconosciuto a livello nazionale ed anche a livello regionale alle disposizioni statutarie (mi riferisco alle non poche deroghe e disapplicazioni di disposizioni statutarie senza particolari reazioni), dovrebbero rendere avvertiti su un ruolo complessivamente minore dello Statuto nel sistema delle fonti di interesse regionale rispetto a quello immaginabile all'inizio di applicazione del precedente art. 123 Cost.» (così U. De Siervo, *Il sistema delle fonti*, in «Le Regioni», n. 3-4 del 2000, p. 591).

¹⁷ Per l'interpretazione di tale formula v. U. De Siervo, *Commento all'art. 123 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma, 1990, p. 101 ss. V. anche, dello stesso A., *Gli statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974.

¹⁸ Secondo A. Spadaro, *op. ult. cit.*, p. 82-83, «nella parola «organizzazione» sembrerebbe compreso ogni aspetto della vita giuridica della Regione: dalla forma di governo, ai rapporti (non solo nella sede del consiglio) fra maggioranza e minoranza, all'alta amministrazione, al metodo e alle tecniche amministrative (organizzazione, attività, risultati), all'ordinamento degli uffici, agli stessi procedimenti amministrativi adottabili in materia di competenze regionali, fino alla concreta disciplina del sistema delle fonti regionali, la cui razionalizzazione è strettamente connessa alla competenza statutaria su «iniziativa legislativa» e «pubblicazione delle leggi e dei regolamenti». (...) rientrando nell'«organizzazione», quella delle metanorme (o norme sulla produzione di norme) costituisce una parte altamente qualificata del c.d. contenuto necessario dello Statuto: spetterà dunque a quest'ultimo disciplinare la potestà regolamentare, i processi di delegificazione, persino l'eventuale adozione di leggi regionali organiche». La giurisprudenza costituzionale sembra aver aperto a questa lettura: cfr. sent. n. 12 del 2006, laddove la Corte afferma 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 dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento»* attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni» (mio il corsivo).

¹⁹ Per i riferimenti alla giurisprudenza costituzionale, che ha chiarito come l'armonia con la Costituzione debba intendersi quale puntuale rispetto di ogni disposizione della stessa e del suo «spirito», v. la sent. n. 304 del 2002, in A. Morrone, *Il diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, Cedam, Padova, 2005, p. 2 ss.

E' ben chiaro che, come insegna la dottrina, è possibile raccogliere sotto il riferimento a «fonti specializzate» tutti quegli atti-fonte che “nulla hanno in comune se non l’atipicità rispetto a tutte le altre fonti primarie”²⁰. In particolare, se ne individuano tre tipologie: fonti in relazioni alle quali esiste una dissociazione fra forma e forza dell’atto, in quanto pur appartenendo ad un determinato tipo di fonte del diritto hanno una forza attiva o passiva rinforzata; fonti caratterizzate da procedimenti di formazione particolari; fonti chiamate a disciplinare in modo specifico (“specializzato”) determinate materie.

Seguendo una certa ricorrente impostazione dei nuovi statuti regionali, ed esclusivamente al fine di svolgere ordinatamente l’analisi che segue, nel presente lavoro per fonte «rinforzata» si intende la previsione da parte dello Statuto della necessità di approvazione di un determinato atto-fonte con una maggioranza qualificata (ad esclusione dei casi in cui ciò sia la conseguenza di un particolare *iter legis*) cui potrebbe aggiungersi l’ipotesi, in parte diversa, in cui, attraverso l’introduzione della cd. *clausola di abrogazione espressa*, si conferisca (o si tenti di conferire) a determinati atti legislativi – si tratta essenzialmente dei testi unici²¹ – una maggiore forza passiva (di resistenza all’abrogazione per incompatibilità) rispetto alle ordinarie leggi regionali; per fonte «specializzata» si intende l’ipotesi in cui la carta statutaria preveda, ad esclusione dei casi precedentemente indicati, un procedimento atipico di formazione dell’atto rispetto a quello ordinario previsto per l’approvazione di una legge regionale (cui variabilmente può conseguire anche un aggravio della maggioranza richiesta per l’approvazione).

In realtà, come si è già accennato²², in quest’ultima categoria andrebbero ricomprese anche le disposizioni statutarie che rinviano ad atti legislativi la disciplina in via esclusiva di una determinata materia (senza la prescrizione di una maggioranza qualificata per l’adozione dell’atto), come, ad esempio, ove prevista, la «legge comunitaria regionale»²³ ovvero le ipotesi in cui lo statuto prescrive indirizzi, procedure o principi cui determinate leggi devono attenersi (come nel caso della «legge finanziaria abruzzese»²⁴). Tuttavia, tali fonti rimangono estranee alla analisi che qui si svolge, in quanto, rientrando senz’altro nella potestà organizzatoria propria dello Statuto, non pongono, già durante la vigenza dei precedenti statuti²⁵, e non pongono oggi, problemi di

²⁰ La citazione ed i passaggi che seguono sono tratti da A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 99. Per un approfondimento ed una sintesi del dibattito in materia di fonti atipiche v. L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, 1996, p. 83-85 e 198-201.

²¹ Come ricorda E. Vivaldi, *La clausola di sola abrogazione espressa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., p. 194.

²² ... e come segnalato in dottrina: cfr. A. Morrone, *Le fonti del diritto nello Statuto dell’Emilia-Romagna*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 1 del 2005, p. 53.

²³ Cfr. St. Emilia-Romagna, art. 12, c. 1, lett. d).

²⁴ Cfr. art. 63, deliberazione statutaria approvata in II lettura.

²⁵ Al riguardo è forse utile riferire testualmente un convincente insegnamento della dottrina, secondo il quale «quando esiste una mera riserva orizzontale di competenza normativa e conseguente separazione degli oggetti della normazione non esiste un rapporto di concorrenza nella stessa materia fra atti normativi pur posti in essere con lo stesso procedimento di formazione: ciò perché è operante una separazione fra i rapporti oggetto di normazione che impedisce alla forza dell’atto normativo di venire in urto e, quindi, prevalere o cedere nei riguardi della forza di altro atto normativo di medesimo grado nella gerarchia delle fonti. Perciò, in simili fattispecie non è dato riscontrare una reale atipicità dell’atto nella scala gerarchica: la sua forza di innovazione e di resistenza è quella tipica; solo che la riserva di competenza normativa,

compatibilità o di differente forza formale rispetto alle altre tipologie di leggi regionali²⁶. Anche le leggi che vengono escluse dalla sottoponibilità al referendum abrogativo, comunemente ritenute leggi atipiche in quanto dotate di «forza passiva potenziata»²⁷, non formano oggetto della presente analisi, se non altro in quanto è indubbia la competenza statutaria nella disciplina di tale istituto (cfr. art. 123, c. 1, Cost.)²⁸.

In questa prospettiva, dunque, è possibile fornire un quadro di sintesi delle disposizioni dei diversi statuti regionali, come è rilevabile a partire dalla tabella che si riporta in fondo al presente lavoro²⁹.

4. Alcuni spunti problematici: a) le leggi regionali «rinforzate».

Se si escludono i regolamenti interni dei consigli regionali, cui è dedicata successivamente una breve analisi, le fonti regionali rinforzate previste all'interno dei nuovi statuti regionali sono essenzialmente di tre tipi: a) le leggi elettorali regionali; b) altre leggi per l'approvazione delle quali sia prevista una maggioranza qualificata; c) i T.U. regionali presidiati da clausola di abrogazione espressa.

Tutte e tre queste fonti pongono un medesimo ordine di problemi concernente l'osservazione secondo la quale gli Statuti non sarebbero una fonte abilitata a modificare l'ordine delle fonti primarie - «come avverrebbe se si distinguessero le leggi organiche dalle altre, se si irrigidissero le leggi corredate da clausola di abrogazione espressa o i testi unici, se si introducessero meccanismi protetti di semplificazione normativa»³⁰. In particolare, le leggi regionali rinforzate

risolvendosi in una ripartizione orizzontale di competenza, a causa della separazione che determina nei rispettivi oggetti, impedisce alla forza di altro atto normativo, pur di pari grado nella gerarchia delle fonti, di prevalere nei confronti dell'atto riservato. Ne consegue, in definitiva, che l'atipicità della fonte si ha realmente quando la dissociazione tra la forza dell'atto ed il suo procedimento di formazione non è solo apparente per l'esistenza di una separazione orizzontale di competenza normativa ma è effettiva in virtù di un rapporto di concorrenza nella stessa materia con altra fonte normativa che resta in via anomala subordinata o prevalente». Così E. Spagna Musso, *Il sistema delle fonti di diritto regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997, p. 49.

²⁶ Rimangono allo stesso modo e per le stesse ragioni estranee alla presente analisi le ipotesi in cui viene prevista la «procedura normale di esame e di approvazione» di discussione per un determinato progetto di legge, come ad es. nell'art. 33, c. 2, dello Statuto del Lazio: fra l'altro, in questo caso, «vale il rilievo di Crisafulli, per cui l'esame e l'approvazione diretta in assemblea rappresentano – stando alla Costituzione stessa – la «procedura normale» e non certo un *iter* aggravato» (così, L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 198, riferendosi ad un passo di V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, 1976, Padova, II, p. 199).

²⁷ Cfr., per tutti, R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 329

²⁸ Anche se deve rilevarsi che di norma le leggi regionali rinforzate sono anche sottratte al referendum regionale. Sul tema dei referendum regionali, si veda di recente T.F. Giupponi, *Il «giudizio di legittimità» sull'esito referendario e i limiti al legislatore*, in corso di pubblicazione negli atti del Seminario «Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo», tenutosi a Modena, il 13 ottobre 2006.

²⁹ La tabella è stata redatta, in prima battuta, assieme a Massimo Rubechi, per affrontare la relazione assegnataci sul tema «Le fonti negli statuti regionali» all'interno del corso di dottorato di ricerca in diritto costituzionale dell'Università di Bologna, in data 13 marzo 2006.

³⁰ Così R. Bin, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli Statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in «Forum di Quaderni costituzionali» (www.forumcostituzionale.it).

pongono un'ulteriore questione concernente un principio generale del costituzionalismo³¹, per cui attraverso l'introduzione di maggioranze aggravate ai fini dell'approvazione di leggi regionali si sostituirebbe al principio di maggioranza, caratteristico degli ordinamenti liberaldemocratici, quello di minoranza, in quanto per approvare quegli stessi atti sarebbe strutturalmente necessario il concorso della minoranza consiliare.

Evidentemente, a queste osservazioni devono aggiungersi alcuni dati: in primo luogo è vero, come pure è stato notato³², che buona parte dei nuovi statuti contengano disposizioni del genere (8 su 10) e che queste effettivamente rappresentino una fetta rilevante della carica innovativa della presente fase statutaria; secondariamente, deve anche precisarsi che la Corte costituzionale, in un suo *obiter dictum* su cui si tornerà fra breve, sembra aver aperto spazi per la previsione statutaria di leggi (almeno leggi elettorali) rinforzate³³.

a) Le leggi elettorali rinforzate.

Secondo la mia analisi, le leggi elettorali rinforzate nei nuovi statuti regionali sono 7 e variano dalla maggioranza dei 2/3 (richiesta dallo statuto ligure) a quella dei 3/5 (statuto piemontese) a quella assoluta (Abruzzo, Calabria, Lazio, Puglia, Umbria). La materia elettorale rimane disciplinata attraverso una ordinaria legge regionale negli statuti Emilia-Romagna, Marche, Toscana.

E' noto, ed è già stato oggetto di numerosi studi³⁴, che la materia elettorale sia suddivisa, sul piano della competenza a disciplinarne i contenuti, fra molteplici fonti: l'art. 122, c. 1, ne fa una materia di competenza concorrente su cui, tuttavia, sembrava potesse incidere anche la disciplina statutaria sulla forma di governo (art. 123, c. 1).

In realtà, proprio chiarendo i rispettivi ambiti di incidenza delle fonti statali, regionali e statutarie, la Corte ha affermato che «in questo quadro la fonte statutaria è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo», sottolineando, fra l'altro, che «sono le scelte statutarie in tema di fonti normative (come, ad esempio, la prescrizione, inserita proprio nel primo

³¹ Per una introduzione al tema, si veda A. Barbera, *I Parlamenti*, Editori Laterza, Bari, 2003, spec. p. 48, ove si sottolinea la discendenza del principio di maggioranza (e non del principio di unanimità) dal principio di eguaglianza politica «che le dottrine del parlamentarismo presumono nella comunità rappresentata». Per un riflesso di questa impostazione nelle odierne istituzioni regionali, si veda, con ampi ed interessanti spunti, specialmente in tema di transizione verso la «democrazia maggioritaria», G. Rivosecchi, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 125 ss.

³² Cfr. L. Brunori, *I procedimenti di formazione delle leggi regionali*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 189.

³³ Come puntualmente osservato da G. Tarli Barbieri, *Le fonti del diritto*, cit., p. 587-88; oggi cfr. anche A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 65.

³⁴ Si veda C. Fusaro, M. Rubechi, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 6 del 2005, p. 1007 ss.; v. anche, da ultimo, M. Rosini, *La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali, principi statali e legislazione regionale*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 491 ss.; fra i primi commenti v. R. Tosi, *Le «leggi statutarie» delle regioni ordinarie e speciali*, cit., p. 48; A. Ferrara, *La potestà legislativa delle regioni ordinarie nella materia elettorale*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una nuova fase costituente delle regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 187 ss.

comma dell'art. 38, che la legge elettorale regionale debba essere approvata a maggioranza assoluta) e di forma di governo regionale che possono indirettamente condizionare la legislazione elettorale regionale»³⁵.

Quindi, almeno stando a questo passaggio, il giudice costituzionale sembrerebbe affermare che lo statuto possa prevedere leggi elettorali rinforzate non tanto in relazione alla sua competenza in tema di forma di governo, quanto per la disponibilità delle scelte in materia di fonti normative. Presa alla lettera, questa affermazione potrebbe troncargli ogni dubbio in ordine alla legittimità di disposizioni statutarie recanti fonti regionali rinforzate³⁶ e, insieme a ciò, sembrerebbe superare sia la teoria del *numero chiuso* delle fonti primarie³⁷ che ogni necessità di trovare, almeno, un fondamento di competenza statutaria specifica per tutte le ipotesi in cui lo statuto decida di forzare il sistema delle fonti primarie.

Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, sarebbe molto diverso ricondurre la possibilità di prevedere leggi elettorali rinforzate al contenuto necessario dello statuto in tema di forma di governo, di principi di organizzazione e funzionamento o, *tout court*, di disciplina delle fonti: nel primo e nel secondo caso, vi sarebbe la possibilità di ritenere il regime della legge elettorale (ed eventualmente di alcune altre leggi) differenziato da quello delle altre leggi regionali a causa del suo peculiare ruolo, senza dover concludere per una generale possibilità di prevedere, come vedremo essere accaduto, le più diverse leggi regionali rinforzate; invece se si intende lo statuto – come parte della dottrina fa³⁸ – quale fonte abilitata, in ultima analisi, a gerarchizzare (ovvero, ma il risultato mi sembra lo stesso, a differenziare sul piano delle competenze e degli aggravii procedurali) il sistema delle fonti primarie regionali, allora, evidentemente, tutto è possibile.

Al riguardo, peraltro, va segnalato che, anche a voler ricondurre ad una generale ed innominata (salvo i singoli riferimenti al diritto di iniziativa, al referendum su leggi e provvedimenti amministrativi regionali, alla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali) potestà statutaria in materia di disciplina del procedimento legislativo la possibilità per lo statuto di prevedere aggravii in ordine alla approvazione della legge elettorale regionale, è indubbio che una previsione del

³⁵ Cfr. sent. n. 2 del 2004.

³⁶ Questa l'impostazione espressa in dottrina, in particolare, da M. Carli, *L'autonomia statutaria*, in M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma, 2002, p. 193, quando sostiene «la possibilità di prevedere leggi regionali rinforzate, cioè leggi regionali che non possono essere modificate da un'altra legge regionale. Mentre nell'ordinamento statale manca la previsione della legge organica (tra la legge e la Costituzione non c'è nulla in mezzo), nello statuto è invece possibile prevedere che certe leggi non possono essere modificate se non da altre leggi particolarmente presidiate».

³⁷ ... che comunemente si fa risalire a V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1984, vol. II, p. 126.

³⁸ Ad esempio, si afferma che siccome l'art. 123 Cost. indica «fra i contenuti necessari dello statuto la disciplina dell'iniziativa e della pubblicazione delle leggi regionali» non vi è «ragione di dubitare che in tale previsione possa (se non addirittura debba) rientrare anche la fase di formazione della legge regionale ricompresa fra questi due punti di partenza e di arrivo», così L. Brunori, *I procedimenti di formazione delle leggi regionali*, cit., p. 175. Più convincente, al riguardo, la tesi di A. Spadaro, *op.ul.cit.*, p. 82-83, che, pur pervenendo a conclusioni analoghe, si riferisce, come già segnalato, alla competenza statutaria in materia di «principi di organizzazione».

genere impatta direttamente sulla disciplina della forma di governo³⁹: per non rimanere su un piano astratto, la legge elettorale ligure (probabilmente anche quella piemontese) non potrà che essere una legge cd. *bipartisan*, approvata, cioè, col determinante consenso dell'opposizione o di parte di essa. A prescindere dal fatto che una previsione del genere sia ragionevole – e senza dubbio ci sono buone ragioni affinché una legge elettorale sia, in un certo modo, frutto di una decisione condivisa – credo che non si possa negare che tale disposizione faccia parte integrante della disciplina della forma di governo e si collochi fra le norme che direttamente la disciplinano o, meglio, la «equilibrano».

In tal senso, non sarebbe difficile fondare l'aggravio posto sulla legge elettorale in una scelta inerente alla forma di governo regionale, a quel ruolo statutario in materia elettorale «ridotto, seppur significativo» cui la Corte si riferisce, credo ampiamente compatibile con l'assetto generale che tutti i nuovi statuti hanno fatto proprio.

Qualche perplessità potrebbe comunque destare il caso ligure (ed il caso piemontese), in cui effettivamente approvare una legge elettorale può divenire più difficile che riformare lo Statuto: al riguardo, oltre a citare il noto limite logico per cui lo statuto non potrebbe prevedere una fonte «più rinforzata» di quanto esso stesso sia, potrebbe essere utile richiamare un lucido insegnamento dottrinale, che ha messo in luce come «quanto più ci si allontana verso l'alto dalla “maggioranza semplice”, tanto più il numero dei consensi necessari all'approvazione di una proposta o all'elezione di una persona si avvicina all'unanimità»; in questo caso «il principio di maggioranza, così inteso, finisce col dare risalto, di fatto, alla volontà di una minoranza, nel senso che una minoranza sempre più piccola di membri del collegio può impedire al collegio di esprimere una propria volontà» e, quindi, finisce per lasciar prevalere «la difesa dello *status quo*, a potenziale danno dell'operatività del collegio, ma a garanzia delle posizioni minoritarie»⁴⁰.

b) Le altre leggi regionali rinforzate.

³⁹ Sulla stretta connessione fra forma di governo e legge elettorale e, a maggior ragione, sulla anomalia (definita dall'A. «strana asimmetria») per cui lo Statuto decide la forma di governo e la legge statale fissa i «paletti» della legislazione elettorale regionale, si veda A. Barbera, *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 15 ss. Nello stesso senso, con chiarezza, F. Lanchester, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. Ferrari (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 25-26, il quale afferma che sistema elettorale e forma di governo possono essere scissi «solo dal punto di vista analitico, ma non da quello pratico», aggiungendo che «nel caso della forma di governo regionale, la coerenza del modello proposto dalla legge costituzionale in questione (ed in particolare quello previsto dalle norme *transitorie*) richiede l'integrazione stretta degli strumenti istituzionali relativi alla forma di governo ed al sistema elettorale, tenendo conto che quest'ultimo – al di là della sua posizione formale nel sistema delle fonti – costituisce *uno strumento tecnico ad alta valenza politica con caratteristiche di vera e propria norma di regime*, che, anche in fase fondativi, tende a connettersi con il panorama degli interessi dei soggetti che decidono le regole».

⁴⁰ Tutti questi riferimenti sono tratti da A. Barbera, C. Fusaro, *Maggioranza (principio di)*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Treccani, Roma, vol. V, p. 400.

Sono quattro – stando alla mia disamina – gli statuti che hanno previsto la necessità che determinate leggi regionali possano essere approvate esclusivamente con una maggioranza qualificata.

Nello statuto abruzzese, ad esempio, le leggi di approvazione del bilancio e del rendiconto, la legge finanziaria, le leggi per la disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie, dell'Osservatorio dei diritti, del Difensore civico, del Consiglio delle autonomie locali o degli istituti di partecipazione previsti dallo Statuto, devono essere approvate dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta⁴¹ (art. 32.3); nello statuto calabrese si prevede che solo con legge approvata a maggioranza dei 2/3 dei componenti del consiglio regionale, la Regione può istituire enti, aziende e società regionali, anche a carattere consortile, con enti locali o con altre Regioni, nonché partecipare o promuovere intese, anche di natura finanziaria (art. 54.3); lo statuto pugliese si limita a prescrivere che le leggi in materia tributaria e di bilancio siano approvate a maggioranza assoluta⁴² (art. 35.4); lo statuto umbro prevede che le leggi di conferimento di funzioni amministrative, le leggi di approvazione del bilancio e del rendiconto, la legge finanziaria, la legge di ratifica di intese con altre regioni, la legge sulla composizione del Consiglio delle autonomie locali siano approvate a maggioranza assoluta⁴³ (art. 36.4).

Al riguardo si devono riprendere le considerazioni già accennate in precedenza affrontando la tematica delle leggi elettorali regionali rinforzate: infatti, anche se la dottrina, in un primo momento, si era concentrata sulla questione del numero chiuso delle fonti primarie prevalentemente per escludere la configurabilità a livello regionale di atti aventi forza di legge⁴⁴, mi sembra necessario

⁴¹ Tutte queste leggi non possono essere sottoposte a referendum abrogativo, come dispone una norma – francamente molto oscura – dello Statuto abruzzese. L'art. 76.1 sancisce che «la richiesta di referendum abrogativo non può avere ad oggetto le norme dello Statuto, le leggi previste dal Titolo II, le leggi tributarie e di bilancio, le norme e gli atti che costituiscano adempimento di obblighi costituzionali, internazionali o europei della Regione o di adempimento di obblighi legislativi necessari»: ora il titolo II dello statuto contiene gli artt. da 13 a 42 e, sinceramente, ci si sarebbe potuti attendere una più specificazione migliore delle leggi non sottoponibili a referendum. Comunque ad una rapida rassegna, le leggi che non possono essere sottoposte a referendum sono essenzialmente quelle citate nel testo.

⁴² Peraltro su queste leggi non è neanche ammesso il referendum abrogativo, cfr. art. 18.2.

⁴³ Su buona parte di queste leggi non è ammessa la richiesta di referendum abrogativo, come disposto dall'art. 24.2, secondo il quale sono escluse dal «non è ammesso il referendum per l'abrogazione totale o parziale dello Statuto, delle leggi di integrazione e revisione dello stesso, delle leggi di bilancio, finanziarie e tributarie, delle leggi di attuazione e di esecuzione delle normative comunitarie, delle leggi di governo del territorio, di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché delle leggi di ratifica di intese e accordi con altre Regioni o con enti territoriali interni ad altro Stato o con Stati esteri».

⁴⁴ I termini essenziali dell'ampio dibattito, che ormai sembra essersi sopito, possono essere agilmente reperiti in www.associazionedeicostituzionalisti.it, in cui si riscontrano gli interventi di P. Bilancia, *Potere legislativo regionale e interventi d'urgenza: non c'è bisogno del decreto legge*; A. Concaro, *Revisione del titolo V della Costituzione e decretazione d'urgenza nelle materie di competenza regionale*; M. Siclari, *Davvero necessaria la previsione di decreti legge regionali?*; N. Zanon, *Decreti-legge, Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*. E' senz'altro estremamente interessante la posizione espressa nell'ultimo contributo citato, la quale, fondandosi sulla affermazione, di estremo buon senso nei mesi successivi all'approvazione della L.C. n. 3 del 2001, per cui «nemmeno il Governo, in quelle materie [di competenza residuale regionale], potrebbe adottare decreti legge, perché interverrebbe fuori competenza», senz'altro mi riporta alle considerazioni svolte all'inizio del presente lavoro: vista l'evoluzione del sistema delle fonti dopo la riforma costituzionale, in cui, al di là di ogni possibile lettura, senz'altro lo Stato ha finito per confermare e per veder confermata la propria supremazia in pressoché tutti i settori della legislazione, l'argomento forte di quella tesi ha perso (purtroppo) progressivamente attualità o meglio l'ha riconfermata, in quanto è senz'altro il Governo il soggetto abilitato a intervenire con decreto legge, anche al di là delle proprie

sostenere che quella prospettiva non ricomprende *solo* le ipotesi in cui si voglia aggiungere una specifica tipologia di fonte concorrente con la legge regionale – peraltro con la medesima forza attiva e passiva, come accade a livello statale nel rapporto fra leggi ed atti aventi forza di legge.

Se si intende, come mi sembra la dottrina faccia, il tema del numero chiuso delle fonti primarie come necessità che sia la Costituzione (e solo la Costituzione)⁴⁵ fonte abilitata a decidere sulla scala di durezza delle fonti primarie, magari differenziandone all'interno dello stesso tipo formale (legge ordinaria) diverse e peculiari tipologie (legge di indulto ed amnistia), cui corrisponde, a seconda delle ricostruzioni, una diversa e peculiare forza o una diversa e peculiare competenza, allora il problema del rispetto di questo principio non si pone solo in relazione alla individuazione di un nuovo tipo formale di fonte – il decreto legge regionale, ad esempio -, ma, in un certo senso, si pone ancora più nettamente rispetto alla possibilità che una fonte non di rango costituzionale differenzi, all'interno degli ordinamenti regionali, il valore di identiche leggi regionali, creandone di più o meno «resistenti».

Insomma, a meno di non arrestarsi ad intendere il principio in parola in modo formalistico, se si nega che lo statuto possa introdurre nuovi tipi di fonti primarie regionali, come sarebbero gli atti aventi forza di legge, come si può, poi, ammettere che lo stesso statuto istituisca fonti rinforzate (e quindi secondo il tradizionale insegnamento, *atipiche*⁴⁶) che, ancorché formalmente appartenenti alla stessa tipologia formale di fonti (la legge regionale), siano fattualmente dotate di una forza diversa (e quindi... diverse)?⁴⁷

Quantomeno dovrebbe dimostrarsi che lo statuto sia una fonte specificamente competente ed «autorizzata» dalla Costituzione a regolare il sistema interno delle fonti⁴⁸. Ciò, in ipotesi, potrebbe

competenze enumerate.

⁴⁵ Al riguardo, v. A. D'Atena, *Statuti regionali e disciplina delle fonti*, in «Forum di Quaderni costituzionali» (www.forumcostituzionale.it), secondo il quale: «In primo luogo, non mi sembra che la legge costituzionale n. 1 del 1999 abbia modificato un principio cardinale del nostro sistema delle fonti: il principio in forza del quale le fonti "legislative" (le fonti, cioè, provviste della stessa forza formale della "legge") sono per intero regolate dalla Costituzione (Rosanna Tosi). Una delle nozioni-base trasmessa agli studenti in giurisprudenza è che il numero delle fonti legislative sia un *numerus clausus*, sottratto alla disponibilità delle fonti legislative stesse. Le quali possono, bensì, istituire altre fonti del diritto, ma deve trattarsi di fonti subordinate (e, quindi - per esprimersi con Vezio Crisafulli - *non concorrenziali*)».

⁴⁶ Cfr., in particolare, L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, 1996, p. 83-85 e 198-201.

⁴⁷ Come è stato segnalato, infatti, una volta esclusa la possibilità che gli statuti istituiscano atti aventi forza di legge regionali, si deve rilevare come la «stessa presenza di atti fonte di rango legislativo aventi una forza formale atipica metta comunque in discussione il principio di tassatività degli atti fonte primari dell'ordinamento» (così A. Morrone, *Le fonti*, cit., p. 57-58). In senso analogo mi sembrano andare le affermazioni di R. Bin, *Abrogazione espressa*, cit., quando, per evidenziare la ragionevolezza delle sue proposte, si chiede: «nella misura in cui la legge "potenziata" tale non sia per una *oggettivamente giustificabile* maggior articolazione del procedimento (leggi *bipartisan*, leggi sottoposte al parere del Consiglio delle Autonomie, ecc.), quale giustificazione può essere data alla scelta di una determinata maggioranza politica di rendere inderogabile le proprie decisioni, se non con particolari procedure, violando il fondamentale e tradizionale principio per cui "*acts of parliament derogatory from the power of subsequent parliaments bind not*" (Blackstone, *Commentaries*, I, 90)?».

⁴⁸ V. ancora A. D'Atena, *op.ult.cit.*, che si chiede «a che titolo lo statuto sarebbe legittimato ad occuparsi delle fonti legislative? Non deve, infatti, dimenticarsi che esso non è una fonte a competenza generale, ma una fonte specializzata: chiamata, cioè, ad intervenire sugli oggetti ad esso specificamente demandati. E tra tali oggetti non figurano le fonti legislative. Né l'ostacolo potrebbe essere superato, desumendo la competenza di tale atto a creare nuove fonti di grado primario dalla norma che gli attribuisce la disciplina della forma di governo (C.E. Gallo, ma *contra* R. Tosi) o dalla disposizione che gli demanda la fissazione di

ritenersi dimostrabile rispetto agli aggravati della legge elettorale, vista la competenza statutaria specifica ed innovativa in tema di forma di governo⁴⁹. Più complesso far rientrare la disciplina (e la disponibilità) dell'intero sistema regionale delle fonti nel concetto di «principio di organizzazione e funzionamento» - anche se, come detto, vi sono indizi di un tale orientamento nell'ultima giurisprudenza della Corte - o fondarla sulla competenza statutaria in tema di iniziativa legislativa e pubblicazione delle leggi regionali, anche in considerazione del fatto che il legislatore costituzionale, se avesse voluto allargare all'intero processo normativo il portato di tali disposizioni, avrebbe facilmente potuto scriverlo (... *ubi voluit, dixit*).

Oltre a ciò mi preme precisare tre ordini di questioni «pratiche» connesse alla previsione di tali leggi regionali rinforzate.

In primo luogo, qual è l'effetto «immediato» delle disposizioni statutarie che prevedono l'approvazione a maggioranza assoluta da parte del Consiglio regionale di leggi finanziarie, di bilancio, tributarie, di conferimento di funzioni amministrative? Stante l'attuale sistema elettorale regionale - che garantisce costantemente un'ampia maggioranza consiliare alla coalizione vincente -, si tratta di disposizioni che finiscono per garantire soprattutto le «minoranze» interne alla maggioranza consiliare; cioè finiscono per rendere determinante, in momenti decisivi dell'attività legislativa regionale, l'apporto di piccole formazioni, che, in tal modo, riescono a mediare sull'accordo politico finale trovandosi in una posizione di maggior forza (all'interno della maggioranza).

Sotto altro profilo, generalmente si ha l'impressione che negli statuti ci si riferisca alle leggi rinforzate (precedentemente elencate) intendendole quale complesso organico di disposizioni. Tuttavia, l'esperienza ci insegna che non sempre è così e che all'interno dei testi legislativi confluiscono, talvolta, disposizioni riguardanti oggetti e materie molto diverse fra loro. Anche la mera «leggina» può contenere disposizioni tributarie, finanziarie o il conferimento di funzioni amministrative ovvero anche la legge di riordino di uno qualsiasi dei pochi settori di effettiva competenza regionale può contenere al suo interno una disposizione da approvarsi - stando allo

principi di funzionamento. Per la ragione che né l'uno né l'altro oggetto sembra legittimamente estensibile sino a questo punto. Tuttavia, se nemmeno questo argomento si ritenesse decisivo, non potrebbe trascurarsi il tenore letterale dell'art. 121, comma 2, nella parte in cui riserva al Consiglio l'esercizio delle "potestà legislative attribuite alla Regione". Si è, infatti, posto acutamente in luce (G. Guzzetta) che tale previsione, se letta in connessione con gli artt. 70, 76 e 77 Cost., offre argomenti molto forti per negare allo statuto la possibilità di attribuire alla Giunta il potere di adottare atti con forza di legge. Ma non è tutto. Analoghe conclusioni sono suggerite anche dalla norma che demanda alla fonte statutaria la disciplina di momenti specifici del procedimento legislativo (o, sandullianamente, della sequenza cui sono riconducibili gli effetti giuridici delle leggi regionali). Mi riferisco alla previsione secondo cui esso può disciplinare l'iniziativa legislativa e la pubblicazione delle leggi. E nello stesso senso depone la norma che a tale atto demanda la disciplina del *referendum*. E', infatti, difficilmente contestabile che, se al legislatore statutario fosse spettata una competenza generale in materia di fonti legislative, la previsione di attribuzioni così puntuali relative ad oggetti compresi nella materia risulterebbe difficilmente spiegabile».

⁴⁹ Tuttavia, non bisogna nascondersi che la stessa nozione di «forma di governo» è difficilmente delimitabile. In particolare, a ritenere che la disciplina delle legge elettorale «rinforzata» ne faccia «ontologicamente» parte, ci si potrebbe esporre all'obiezione per cui, in fondo, è l'intera disciplina del sistema delle fonti ad impattare sulla (e, dunque, ad essere parte della) forma di governo, con ciò risolvendosi alla radice la questione della disponibilità del sistema delle fonti agli statuti regionali.

statuto – con maggioranza qualificata⁵⁰: anch'esse sono «leggi» (o meglio disposizioni di legge) e, quindi, vanno approvate secondo le maggioranze statutariamente prescritte. Ci si avvicina dunque ad un doppio regime di approvazione – che spetterà senz'altro al regolamento consiliare districare – della stessa legge regionale? E da questo conseguirà un doppio regime di forza attiva e passiva della stessa legge regionale in ordine al contenuto delle singole disposizioni? Oppure queste disposizioni avranno la forza e l'effetto di indurre il legislatore regionale a non introdurre disposizioni «rinforzate» in leggi «ordinarie»?

Sono certo che la questione non vada enfatizzata e che la mole della legislazione regionale non sia tale da farne un tema al centro del dibattito costituzionalistico. Certamente, al di là di qualsiasi altra valutazione, si apre un varco ulteriore alle impugnazioni governative di leggi regionali: un Governo «occhiuto» (e comunque ancora abilitato ad impugnare la legge regionale per la violazione di qualsiasi parametro costituzionale, come ha chiarito la sent. n. 274 del 2003) potrebbe utilizzare anche questo genere di verifica per decidere in ordine all'impugnazione di leggi regionali indesiderate.

c) I T.U. regionali presidiati da clausola di abrogazione espressa.

La maggior parte dei nuovi statuti prevede, in connessione alla legge regionale che approva il testo unico, l'operare della clausola di abrogazione espressa (Abruzzo, Calabria, Lazio, Marche, Toscana, Umbria)⁵¹; altri, invece, pur prevedendo la possibilità di adottare testi unici, non li presidiano con questo meccanismo (Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Puglia). Lo statuto toscano prevede che le proposte di legge non osservanti le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione (fra cui dovrebbe a pieno titolo rientrare la stessa clausola di abrogazione espressa) siano «dichiarate improcedibili dal presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza» (art. 44.7); nello stesso senso, con disposizione ben congeniata, lo statuto pugliese affida al regolamento consiliare il compito di determinare «le regole poste a presidio della qualità dei testi di legge» e di prevedere «l'improcedibilità dei disegni di legge e delle proposte normative che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o alla integrazione dei relativi testi» (art. 37.2).

⁵⁰ La questione può essere meno facile da risolversi di quanto sembri a prima vista. Si pensi allo statuto pugliese che si riferisce genericamente a «materie tributarie» ovvero allo statuto calabrese che fa riferimento alla istituzione di qualsiasi ente, azienda o società regionale ovvero alla partecipazione o promozione ad intese anche di natura finanziaria. Credo che sia chiaro, in questo caso, che, ad es., se norme del genere sono, come è possibile o probabile, inserite nella legge finanziaria regionale vadano approvate con la maggioranza indicata nello statuto.

⁵¹ In realtà, come ricordato in un attento intervento dottrinale sul tema (E. Vivaldi, *La clausola di abrogazione*, cit., p. 196), alcuni di questi Statuti si preoccupano anche di «preservare *intatto* il testo unico come sistema organico ed aggiornato della normativa di un certo settore»: così l'art. 40.4, dello Statuto Umbria statuisce che «la approvazione di deroghe, di modifiche e di integrazioni deve essere testuale e prevedere, previa verifica del coordinamento formale, l'inserimento delle nuove norme nel testo unico» e v. analogamente lo Statuto Calabria (art. 44.4) e Lazio (art. 36.4).

Prima di entrare nel merito dei diversi approcci degli statuti sul tema, vorrei concentrare l'attenzione su alcune valutazioni di opportunità che, proprio mentre la fase di scrittura dei testi statutari era nel vivo, venivano espresse, mettendo in dubbio una certa idea di «semplificazione» e, più esattamente, gli strumenti che normalmente si intendono funzionali a tal fine: abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche⁵². In quel contributo si dimostrava come – senza arrivare a riferirsi a principi «superiori» ed, anzi, scansando preliminarmente il tema – la clausola di abrogazione espressa non sia affatto funzionale alla semplificazione, poiché, irrigidendo il sistema delle fonti finisce per complicarne il quadro. Nella migliore delle ipotesi, si diceva, tale clausola, se presa sul serio da un eventuale giudice comune, può indurlo a sollevare sulla «leggina di settore» incompatibile con il già vigente testo unico (presidiato da apposita clausola di abrogazione espressa) la questione di costituzionalità per «violazione “indiretta” dello Statuto regionale» e, di conseguenza, a proporre un giudizio di costituzionalità che, comunque, lascerebbe vigere la «leggina» fino alla (eventuale) declaratoria di incostituzionalità e, in tal caso, ne travolgerebbe gli effetti fin dall'inizio, provocando senz'altro «maggior incertezza e precarietà» di quanta si era in animo di rimuoverne⁵³.

In questa prospettiva, dunque, si può ben comprendere – sempre sul piano della opportunità – quale sia la valutazione delle disposizioni statutarie indicate: se è vero quanto testé affermato, le disposizioni «migliori», fra quelle vagliate, sono senz'altro quelle che affrontano il tema della abrogazione espressa all'interno del procedimento legislativo, «sanzionando» le proposte di legge che non si preoccupano del possibile impatto sulla legislazione vigente con la pena della improcedibilità⁵⁴. Ammesso che si riesca a far raggiungere un minimo di effettività a tali disposizioni, esse, a mio avviso, tendono a semplificare il quadro in quanto, se applicate: a) obbligano il legislatore ad essere maggiormente consapevole delle conseguenze delle sue scelte;

⁵² Il riferimento è ovviamente all'«omonimo» intervento di R. Bin, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in «Forum di Quaderni costituzionali» (www.forumcostituzionale.it).

⁵³ Al riguardo è bene ricordare che la soluzione proposta dalla dottrina appena citata (R. Bin, *Abrogazione, cit.*) consisteva nella previsione di «un ruolo forte, nel procedimento legislativo, di un organismo tecnico di controllo della qualità della legislazione» capace di impedire «che la legislazione regionale possa essere nuovamente frantumata da emendamenti e deroghe implicite (e spesso inconsapevoli). Si potrebbe operare inspessendo la fase della revisione finale delle leggi approvate dal Consiglio regionale. Va infatti sottolineato che l'eliminazione del controllo preventivo del Governo sulle leggi regionali impone agli Statuti di individuare precise sedi di controllo di legittimità costituzionale e comunitaria, senza di che si renderebbe necessario introdurre un potere di rinvio delle leggi da parte del Presidente della Regione, a tutela della legalità. L'istituzione di organismo tecnico della legislazione potrebbe soddisfare queste esigenze così come potrebbe costituire una risposta al problema del controllo di qualità della legislazione. Lo Statuto potrebbe prevedere infatti che l'organismo tecnico intervenga obbligatoriamente dopo l'approvazione finale della legge, in sede di revisione tecnica, con la conseguenza che, se le sue osservazioni comportano modifiche di rilievo del testo deliberato, il Consiglio proceda ad una seconda votazione finale, eventualmente con sola dichiarazione di voto»; a ciò si proponeva di aggiungere «un metodo diverso di pubblicazione delle leggi e dei regolamenti. L'organismo tecnico potrebbe essere incaricato di pubblicare le leggi promulgate dal Presidente della Regione, che introducono modifiche alla legislazione vigente, esclusivamente nella forma della legislazione vigente "unificata". Infatti nulla impedisce – e tutto consiglia invece - allo Statuto di staccarsi dalle vecchie tradizionali regole che hanno retto la pubblicazione degli atti normativi adeguandosi, anche con l'impiego di tecnologie moderne, a prassi note in altri paesi».

⁵⁴ Conclusioni analoghe a quelle già prospettate da R. Bin, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in www.issirfa.cnr.it.

b) in mancanza di una tale buona coscienza, evitano la deliberazione stessa di un tale atto normativo; c) al di là di problemi ulteriori e diversi di compatibilità con l'assetto costituzionale, evitano i richiamati rischi di una soluzione «esternalizzata» dell'abrogazione espressa, che ha senza dubbio un effetto più traumatico sul sistema delle fonti.

A questi rilievi di mera utilità, evidentemente, si deve aggiungere l'analisi sul piano della abilitazione della fonte statutaria a porre norme che rischiano – se prese (troppo) sul serio – di creare un doppio regime fra leggi regionali⁵⁵: i testi unici, che non possono essere abrogati se non espressamente, e le mere leggi regionali che, se promulgate successivamente al testo unico, non hanno la forza di modificarlo (se non espressamente e, talvolta, se non incorporandosi nel testo unico medesimo).

Pur riportandosi a parte degli argomenti accennati nel paragrafo precedente per quanto concerne la gerarchizzazione interna del sistema regionale delle fonti, va sottolineato che in questo caso l'aggravio è obiettivamente più lieve rispetto a quelli precedentemente analizzati e si sostanzia per il legislatore futuro in una sorta di «dovere di abrogazione», ben diverso dall'aggravio di maggioranza previsto per le leggi regionali rinforzate.

In questa prospettiva, dunque, il contenuto e l'efficacia della clausola di abrogazione espressa può apparire più che dubbio, forse semplicemente sproporzionato al fine che si propone, se il fine è, come a mio avviso non dovrebbe essere, imporre una gerarchia interna fra le fonti primarie regionali regolate dallo statuto a salvaguardia dell'ordine e della qualità della legislazione.

Diverso sarebbe – ma non mi sembra che gli statuti si siano mossi in quest'ottica – valorizzare, seguendo la dottrina, l'effetto sull'interprete di questo genere di clausole: non potendo «alterare la pari ordinazione gerarchica delle fonti», l'effetto proprio di queste clausole sarebbe quello di derogare al criterio cronologico di cui all'art. 15 delle preleggi, in quanto «le disposizioni successive, eventualmente incompatibili con quelle non espressamente abrogate della legge che contiene la clausola, non potrebbero essere applicate dall'interprete» e, cioè, in fattispecie del

⁵⁵ In quanto i testi unici sono, in tutti gli Statuti, configurati come vere e proprie leggi regionali approvate secondo un procedimento differenziato, (v. l'analisi e la partizione svolta da G. Martinico, *La razionalizzazione normativa*, cit., spec. p. 240 ss.), come peraltro ha ritenuto la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 378 del 2004 (statuto Umbria), affermando che «appare errata l'interpretazione della disposizione in oggetto come attributiva di “deleghe legislative” da parte del Consiglio alla Giunta regionale, poiché invece l'articolo in contestazione prevede soltanto che il Consiglio conferisca alla Giunta un semplice incarico di presentare allo stesso organo legislativo regionale, entro termini perentori, un “progetto di testo unico delle disposizioni di legge” già esistenti in “uno o più settori omogenei”, progetto che poi il Consiglio dovrà approvare con apposita votazione, seppure dopo un dibattito molto semplificato. Ben può uno statuto regionale prevedere uno speciale procedimento legislativo diretto soltanto ad operare sulla legislazione regionale vigente, a meri fini “di riordino e di semplificazione”. La stessa previsione di cui al terzo comma dell'art. 40, relativa al fatto che eventuali proposte di revisione sostanziale delle leggi oggetto del procedimento per la formazione del testo unico, che siano presentate nel periodo previsto per l'espletamento dell'incarico dato alla Giunta, debbano necessariamente tradursi in apposita modifica della legge di autorizzazione alla redazione del testo unico, sta a confermare che ogni modifica sostanziale della legislazione da riunificare spetta alla legge regionale e che quindi la Giunta nella sua opera di predisposizione del testo unico non può andare oltre al mero riordino e alla semplificazione di quanto deliberato in sede legislativa dal Consiglio regionale».

genere, «in caso di conflitto tra due disposizioni l'interprete dovrà dare preferenza e applicare la norma precedente anziché quella successiva»⁵⁶.

Comunque più fruttuosa (e meno problematica), invece, potrebbe dimostrarsi – sul modello toscano o pugliese – una caratterizzazione endoprocedimentale della clausola in discorso, qualora si instaurasse una fitta connessione fra regolamento interno del consiglio regionale, organi di garanzia statutaria e/o di garanzia della qualità della legislazione (laddove previsti e istituiti)⁵⁷, volta ad evitare l'approvazione di leggi che non indichino con esattezza e puntualità, magari dopo apposita «istruttoria d'impatto» e previo «coordinamento tecnico», le norme su cui vogliono o finiscono per incidere.

5. ... segue: b) le fonti «specializzate».

Sostanzialmente più semplice appare la collocazione all'interno delle competenze statutarie delle fonti «specializzate», così come configurate nei nuovi statuti.

Si tratta, come anticipato, di valutare l'incidenza, sul piano della produzione legislativa, dell'opera dei Consigli delle autonomie locali e, laddove istituiti, degli organi di garanzia statutaria.

Per quanto riguarda i Consigli delle autonomie locali⁵⁸, l'arco di materie su cui sono chiamati ad intervenire esprimendo un parere varia abbastanza sensibilmente di statuto in statuto – si rinvia alla tabella finale per una panoramica.

Tuttavia, le ipotesi in cui il parere del Consiglio delle autonomie locali può far scattare l'aggravio procedurale sono di norma abbastanza omogenee: in 7 statuti su 10 (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Umbria) quando il Consiglio rende un parere su leggi che – secondo diverse nomenclature – riguardano le attribuzioni di funzioni agli enti locali, il Consiglio regionale può decidere difformemente dal parere solo riapprovando a maggioranza assoluta la legge in questione⁵⁹.

⁵⁶ Cfr. A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, 2006, p. 86.

⁵⁷ Come affermato da E. Vivaldi, *op.ult.cit.*, p. 199-200.

⁵⁸ Per una analisi specifica della collocazione, del ruolo, della configurazione del Consiglio delle autonomie locali nei diversi statuti, v. L. Brunori, *Il Consiglio delle autonomie locali*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 249 ss.; v. anche V. De Santis, *Il raccordo istituzionale fra Regione ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, 2006, p. 329 ss.

⁵⁹ In realtà, i casi in questione sarebbero 6: nello Statuto umbro, infatti, credo si sia verificato almeno un parziale rifiuto per cui, da un lato (art. 36.4), si prevede in via generale che tutte le leggi di conferimento di funzioni amministrative siano approvate con la maggioranza assoluta; dall'altro (art. 29.2), per gli atti che riguardano l'attribuzione e l'esercizio delle competenze dei Comuni e delle Province è prescritta (... ulteriormente) la necessità che il consiglio regionale, se non si uniforma al parere del Consiglio delle autonomie locali, li riapprovi a maggioranza assoluta. Evidentemente, per quanto riguarda gli aggravii cui può essere soggetta la legislazione regionale sottoposta al parere del Consiglio delle autonomie locali, nella maggior parte dei casi, l'aggravio di maggioranza è già istituzionalizzato nella prima delle disposizioni statutarie citate.

In linea di massima, fuori da questi casi, il parere del Consiglio delle autonomie locali si configura come obbligatorio, ma non vincolante (anche qui in 7 statuti su 10: Abruzzo, Marche, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana, Umbria)⁶⁰.

E' evidente che il passaggio al Consiglio delle autonomie locali di una serie enumerata di leggi comporta di per sé un aggravio alla procedura ordinaria di approvazione. Tuttavia, in tali ipotesi l'aggravio mi sembra giustificabile a partire dalle stesse disposizioni costituzionali: in effetti, quando la Costituzione richiede la istituzione di questo organo «quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali» e ne rinvia la disciplina allo statuto, credo sia difficile non ammettere che, in coerenza con tale premessa, lo statuto sia «libero» di riservare un ruolo di rilievo a questo nuovo organo in relazione ai processi di produzione normativa⁶¹. Anche la previsione, nei casi circoscritti già citati, di un aggravio che comporta il riesame e la riapprovazione a maggioranza assoluta da parte del Consiglio regionale, non mi sembra porsi al di fuori della previsione costituzionale.

Diverso sarebbe – ma non ne ho trovato traccia negli statuti vigenti – ritenere in determinati casi o su determinate leggi *vincolante* per il legislatore regionale il parere del Consiglio delle autonomie: ciò per la semplice constatazione che, a quel punto, la manifestazione di volontà non sarebbe in pieno (anzi, si può, forse, dire che rischierebbe di non essere affatto) riconducibile al Consiglio regionale – cui spetta l'esercizio della potestà legislativa –, ma al Consiglio delle autonomie⁶², che non mi sembra organo abilitato dalla Costituzione ad esprimerla.

Va anche detto che la consultazione del Consiglio delle autonomie locali, così come precisata negli statuti, non comporta neanche un particolare irrigidimento del sistema delle fonti: anche se le leggi sottoposte al previo parere del Consiglio «hanno una forza passiva rinforzata, nel senso che resistono all'abrogazione da parte di leggi successive che non abbiano seguito il medesimo procedimento deliberativo»⁶³, nulla vieta che una legge precedentemente approvata a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale (in quanto ricadente nelle ipotesi in cui il parere negativo del Consiglio delle autonomie comporta un tale aggravio), sia poi modificata da un'altra

⁶⁰ Gli aggravii conseguenti alla deliberazione consiliare in senso contrario al parere del Consiglio delle autonomie locali sono modulati diversamente dagli statuti: ad es., nello statuto laziale, la necessità di riapprovazione consiliare a maggioranza assoluta (nei casi prescritti) scatta solo se il parere negativo del Consiglio delle autonomie è deliberato a maggioranza dei 2/3; nello statuto toscano, invece, il parere negativo o condizionato all'accoglimento di modifiche del Consiglio delle autonomie può essere disatteso, ma «con motivazione espressa» (al riguardo, c'è da rilevare in merito che lo statuto toscano prevede, come *unicum* nel panorama comparatistico degli statuti attualmente approvati, l'obbligo di motivazione per tutte le leggi, per cui l'obbligo di motivazione ulteriore non sortisce un effetto particolarmente sensibile, per lo meno dal punto di vista sostanziale); in Emilia-Romagna, il parere negativo può essere superato, in alcuni casi (cfr. art. 23.3), attraverso la approvazione da parte del Consiglio regionale di un ordine del giorno da trasmettere al Consiglio delle autonomie; in altri con la riapprovazione a maggioranza assoluta.

⁶¹ Ciò tuttavia non significa che l'ultimo comma dell'art. 123 *imponesse* o auspicasse una configurazione così «impegnativa» del Consiglio delle autonomie locali come quella fatta propria da alcuni statuti.

⁶² Secondo la tesi di M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, vol. II, p. 127, secondo il quale «la dottrina si è soffermata sull'efficacia giuridica dei pareri, distinguendo fra pareri non vincolanti e pareri vincolanti, questi ultimi suddividendo in assolutamente vincolanti e in relativamente vincolanti. In realtà, i c.d. pareri vincolanti non sono pareri, ma atti di decisione» (per l'associazione del parere vincolante alla decisione, v. p. 141 ss.).

⁶³ Così A. Morrone, *Le fonti del diritto nello Statuto Emilia-Romagna*, cit., p. 54.

legge approvata a maggioranza semplice (previo parere favorevole del Consiglio delle autonomie). In altri termini, il coinvolgimento del Consiglio delle autonomie finisce per avere una specifica efficacia endoprocedimentale di carattere consultivo, che, se rimane entro i limiti precisati, è auspicabile oltre che, credo, pienamente legittima.

Considerazioni analoghe valgono per gli organi di garanzia statutaria⁶⁴, anche se, preliminarmente, rispetto ad essi si pone il problema della competenza statutaria a disciplinarli. La Corte, tuttavia, ha rapidamente risolto la questione affermando 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» (sent. n. 12 del 2006, *in* il corsivo)⁶⁵.

Evidentemente l'attenzione va concentrata sull'incidenza che l'attività dell'organo può esercitare sul procedimento di produzione legislativa, in particolare attraverso il controllo di legittimità statutaria di leggi regionali. Al riguardo, è stato messo in luce in dottrina come si tratti «di un potere di controllo di legittimità degli atti fonte regionali che presenta caratteristiche *sui generis*, dato che non ha affatto natura surrogatoria del sindacato di costituzionalità delle leggi, ma di garanzia del corretto esercizio dei poteri deliberativi regionali mediante riesame delle decisioni degli organi regionali»⁶⁶.

Che si debba trattare, dunque, di interventi di carattere – anche in questo caso – consultivo sembra esser stato assunto anche dalla Corte costituzionale, la quale ha rigettato la questione di costituzionalità riguardante la Commissione di garanzia statutaria prevista nello statuto umbro, affermando che «la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo della Commissione, da esplicarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate»⁶⁷. A ciò si aggiunga che di norma i pareri di conformità statutaria delle leggi non sono obbligatori. Un'ottima occasione per precisare i limiti entro i quali gli organi di garanzia possono essere configurati ed operare è data dalla recentissima impugnazione governativa della legge calabrese recante «Istituzione e disciplina della Consulta statutaria»⁶⁸.

⁶⁴ Su cui v. il puntuale approfondimento di P. Salvatelli, *I nuovi statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria*, cit., p. 75 ss.

⁶⁵ Tale decisione segue la n. 378 del 2004, con cui la Corte aveva pure ammesso, implicitamente ma chiaramente, la configurabilità di questi organi.

⁶⁶ Così A. Morrone, *op. ult. cit.*, p. 50.

⁶⁷ Con ciò superando anche la questione che gli era stata prospettata della illegittimità di un sindacato del Collegio di garanzia che si svolgesse su leggi (e regolamenti) già deliberate, anziché su progetti di legge (cfr. sent. n. 378 del 2004). Anche su questo, v. A. Morrone, *op. ult. cit.*, p. 51.

⁶⁸ Cfr. la delibera del Consiglio dei Ministri del 7 marzo 2007, nel sito del Ministero per gli affari regionali (www.affariregionali.it), su cui v. P. Salvatelli, *Il ruolo degli «organi di garanzia statutaria» di nuovo al vaglio della Consulta*, in «Forum di Quaderni costituzionali» (www.forumcostituzionale.it).

Per questo – rinviandosi alla tabella per la configurazione statuto per statuto degli aggravati procedurali conseguenti ai pareri negativi degli organi di garanzia – possono richiamarsi le considerazioni già effettuate in merito al Consiglio delle autonomie locali⁶⁹.

6. ... segue: i regolamenti consiliari (ovvero delle riforme ancora possibili).

In un certo senso, concludere questa breve indagine con il riferimento ai regolamenti consiliari rappresenta senz'altro il tentativo di fornire i termini del paradosso che connota «l'esserci» delle fonti regionali.

In questo caso si tratta della più importante fra le fonti espressione di autonomia degli organi statutari, in genere adottata, almeno, a maggioranza assoluta dei componenti il consiglio regionale. Diversi statuti – vista la centralità dello strumento – dedicano alcune disposizioni ad enunciare (come ad.es. l'art. 31 dello statuto emiliano-romagnolo che ne indica ben 11, dalla lett. a alla k) i principi cui il regolamento interno deve attenersi e, comunque, affidano a tale fonte numerosi compiti o vi rinviano costantemente.

Tuttavia, se ci si chiede di che tipo di fonte si tratti o se sia mai stata fino in fondo enunciata l'appartenenza al novero delle fonti primarie, secondarie, atipiche, non è affatto facile trovare una risposta univoca e convincente⁷⁰, oltre al riferimento al concetto di fonte di autonomia di un organo statutario o, più genericamente, di un'assemblea elettiva⁷¹. Quindi, mentre è vero che «ragioni concorrenti spingono a ritenere il regolamento del Consiglio regionale fonte di norme giuridiche»⁷², rimangono aperte – mi sembra – questioni di un certo peso: ad esempio, che cosa accade se il nuovo regolamento consiliare approvato non rispetta i principi posti dallo statuto regionale? Chi, come e di fronte a chi può impugnarlo? Evidentemente, credo, l'identificazione della fonte incide anche sul regime della sua giustiziabilità e non si tratta di una questione nuova: già durante la vigenza dei precedenti statuti la Corte costituzionale ha dato vita in materia ad una giurisprudenza alquanto ondivaga ed ambigua⁷³, specialmente poiché connotata da una difficile lettura in parallelo (e per differenza) della posizione del consiglio regionale rispetto a quella delle Camere⁷⁴.

⁶⁹ In realtà, la equiparazione sembra almeno parzialmente forzata visto che la Consulta statutaria non trova, a differenza del Consiglio delle autonomie locali, alcun fondamento in Costituzione. Tuttavia è la Corte stessa che nella sent. n. 12 del 2006, come ricordato, risolve radicalmente la questione.

⁷⁰ Si veda, di recente, l'ampia ricostruzione del dibattito in materia contenuta in M. Picchi, *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 1 del 2001, p. 269 ss.

⁷¹ Cfr. A. Barbera, *I Parlamenti*, cit., p. 53.

⁷² ... quali «l'autonomia dell'organo; la previsione statutaria del potere regolamentare come potere di stabilire norme relative alle principali funzioni dell'Assemblea tra cui, soprattutto, quelle concernenti il procedimento di formazione della legge; l'efficacia anche esterna riconosciuta al regolamento, in riferimento a altri organi regionali e ai soggetti privati», così A. Morrone, *op.ult.cit.*, p. 64.

⁷³ Per la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sul punto si rinvia a M. Picchi, *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 1 del 2001, p. 269 ss. Si veda anche, per reperire le decisioni in questione, S. Bartole, F. Dimora, P. Giangaspero, L. Mazzarolli, R. Tosi, *L'ordinamento regionale*, Il Mulino, 1997, p. 59 ss.

A fronte di questa profonda incertezza sulla configurazione della fonte sta il fatto che, come anticipato, la disciplina di moltissimi aspetti centrali nella vita istituzionale della regione ne dipendono: gli esempi potrebbero moltiplicarsi, tuttavia si pensi solo allo statuto della regione Emilia-Romagna (ma si potrebbe constatare la stessa frequenza di richiamo in altri statuti) che rinvia alla disciplina del regolamento interno di Assemblea almeno per 26 questioni diverse⁷⁵.

Alcune delle riforme più interessanti degli ultimi anni – come ad esempio l'elaborazione del cd. Statuto dell'opposizione⁷⁶ – potrebbero verificarsi proprio attraverso tali fonti e, d'altra parte, «importanti norme statutarie rischiano, senza la dovuta concretizzazione in norme regolamentari, di risolversi in soluzioni di cosmesi istituzionale, soprattutto quando si sia di fronte a forti innovazioni che richiedono, oltre ad una revisione puntuale, una lettura sistematica delle previsioni regolamentari ed un conseguente adattamento ad ampio spettro»⁷⁷.

Trovo che queste osservazioni possano introdurre il senso conclusivo di questo lavoro: da un lato, gli statuti (o buona parte di essi) si sono distinti nel tentativo di forzare il sistema delle fonti con la previsione di leggi variamente rinforzate sul piano della maggioranza necessaria per approvarle (diverso il discorso per le fonti specializzate, nel senso in cui se ne è discusso in precedenza); dall'altro, forse le novità di maggior peso dipenderanno da una fonte essenziale, ma ambigua come il regolamento consiliare, ancora in cerca di una stabilizzazione concettuale e giurisprudenziale, i cui effetti, normalmente circoscritti all'interno del procedimento legislativo, tuttavia, paradossalmente, possono finire per avere ricadute rilevanti sul sistema delle fonti e sulla forma di governo.

7. Considerazioni finali.

Il quadro delle fonti aggravate nei nuovi statuti regionali, come si è tentato di descrivere, è composito e, anche a fini di chiarezza, può essere utile fornire un quadro di sintesi delle posizioni sostenute in questo breve lavoro.

I nuovi statuti hanno ampiamente previsto aggravati di maggioranza per l'approvazione di specifiche leggi regionali. In linea generale, ho cercato di spiegare che trovo queste disposizioni contrarie sia al principio del numero chiuso delle fonti sia al principio di maggioranza.

⁷⁴ Sul tema si rinvia ad un recente ed approfondito contributo di T.F. Giupponi, *Autonomia e indipendenza delle camere e dei consigli regionali davanti alla Corte*, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, 2006, p. 372 ss.

⁷⁵ Cfr. artt. 19.3; 23.6; 27.3; 28.2; 30.1 e 3; 31; 34; 35.1; 38.5; 36.1; 38.1 e 2; 40.1; 43.1; 44.2; 46.2; 50.4 e 5; 51.1, 4 e 5; 53.1 e 3; 69.1; 73.2.

⁷⁶ V. M. Rubechi, *L'opposizione nei regolamenti consiliari: un'opportunità da cogliere, al di qua delle Alpi*, in «Quaderni costituzionali», n. 4 del 2006, p. 779 ss.

⁷⁷ Così M. Rubechi, *Il Regolamento interno del Consiglio regionale toscano: la programmazione dei lavori, le Commissioni permanenti, le garanzie per le minoranze*, in «Forum di Quaderni costituzionali» (www.forumcostituzionale.it)

In via eccezionale, potrebbe, con qualche fatica, giustificarsi l'esistenza di leggi elettorali rinforzate, qualora si ritenesse l'aggravio posto sulla legge elettorale come collegato alla competenza statutaria in tema di forma di governo.

Evidentemente, molto differente il giudizio sulle altre leggi regionali aggravate sul piano della maggioranza necessaria per approvarle.

Bisogna ricordare, tuttavia, che le poche parole che la Corte ha speso in materia – si vedano in particolare le sentt. n. 2 del 2004 e 12 del 2006 – sembrano tutte convergere verso un atteggiamento «permissivo» in ordine a questo genere di fonti (anche se si tratta, per lo più, di brevi passaggi in cui il tema non è stato affrontato approfonditamente).

Discorso diverso per quanto riguarda i «testi unici organici» - cioè, se si passa l'espressione, presidiati da clausola di abrogazione espressa. In questo caso sono possibili letture diverse: nella misura in cui si tratta di fonti con una resistenza passiva all'abrogazione rinforzata rispetto alle mere leggi regionali, è possibile caratterizzarli come una nuova fonte. Da qui il possibile contrasto col principio del numero chiuso delle fonti primarie, che tuttavia sarebbe riferibile ad un aggravio sostanzialmente marginale (consistente nella necessità per il legislatore regionale di individuare le norme da abrogare). Al contrario, seguendo un'altra lettura, tali problemi potrebbero essere superati alla radice intendendo le clausole di abrogazione che presidiano i testi unici come disposizioni rivolte principalmente a rovesciare il criterio cronologico e quindi a fondare nell'interprete il dovere di privilegiare la disposizione previgente (presidiata da clausola di abrogazione espressa) rispetto a quella successiva (volta ad una abrogazione tacita o per incompatibilità). In generale, tuttavia, mi sembrano meno problematiche soluzioni, peraltro praticate da alcuni statuti, che sanzionano, all'interno del procedimento legislativo, con l'improcedibilità i progetti di legge che non individuano specificamente le disposizioni su cui vanno ad incidere.

Su altro piano mi sono sembrati porsi gli aggravii procedurali derivanti dalla istituzione del Consiglio delle autonomie locali e degli organi di garanzia statutaria.

In questi casi, infatti, gli aggravii procedurali statutariamente posti sono di due tipi: il primo, riguarda la necessità stessa (o la mera possibilità, nel caso dell'organo di garanzia statutaria) che determinate leggi debbano essere deliberate acquisendo previamente il parere di uno dei due organi (o di entrambi); il secondo, invece, concerne l'eventualità che, in caso di riapprovazione non in linea col parere espresso da tali organi consultivi, il consiglio regionale debba deliberare a maggioranza assoluta.

Effettivamente, gli statuti avrebbero potuto disciplinare diversamente ed in modo meno «impegnativo» sia il ruolo del Consiglio delle autonomie locali che quello degli organi di garanzia statutaria – come per la verità in alcuni casi hanno fatto.

Tuttavia, trovo che né il primo, né il secondo aggravio procedurale debbano necessariamente ritenersi in contrasto con i principi, ampiamente richiamati, del numero chiuso delle fonti o di maggioranza. Una volta chiarito – cosa necessaria solo per gli organi di garanzia statutaria, visto

che il Consiglio delle autonomie locali trova un fondamento diretto nella Costituzione – che lo Statuto può prevedere questi organi consultivi, non rilevo profili di illegittimità nel fatto che lo statuto individui un novero di leggi in ordine alle quali il Consiglio regionale *deve* rivolgersi a questi organi. Analogamente concluderei rispetto alla possibilità che per affrancarsi dal parere di tali organi, in casi circoscritti, sia necessaria una deliberazione consiliare a maggioranza assoluta⁷⁸.

Inoltre, se si volesse valorizzare in pieno la efficacia endoprocedimentale di tali disposizioni, potrebbe anche azzardarsi che non è scontato che una legge riapprovata a maggioranza semplice dal Consiglio regionale, nonostante il parere negativo – in ipotesi – dell'organo di garanzia statutaria sia da ritenersi inevitabilmente viziata o illegittima: potrebbe, in altri termini, ritenersi efficace solo all'interno del procedimento legislativo, e non all'esterno, il riferimento all'aggravio di maggioranza richiesto.

In conclusione, ci si può chiedere se le novità descritte finiscano per agevolare la stanca produzione legislativa regionale. Qui, forse, il giudizio sugli statuti «atto II» potrebbe essere più severo: anche ritenendo, in modo forzato, tutte le disposizioni trattate pienamente valide ed efficaci nel loro contenuto dispositivo, non ne deriverebbe, credo, un particolare sollievo (ma un ulteriore appesantimento) alla già stanca produzione legislativa regionale, provocando, ammesso che ve ne siano gli spazi, un'ulteriore fuga dalla legge regionale (e non certo la valorizzazione del Consiglio regionale).

Nel frattempo – e forse questa più che una constatazione è un giudizio – i dati sulla quantità e qualità della legislazione regionale (costantemente in calo) non sembrano aver affatto risentito della spinta propulsiva dei nuovi statuti⁷⁹.

* Il presente contributo è in corso di pubblicazione in G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti Atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, EUM, 2007.

** Assegnista di ricerca in diritto costituzionale – Università di Bologna

⁷⁸... anche se auspicabilmente a breve sarà la Corte costituzionale ad illuminarci sul punto, vista l'impugnazione governativa della legge regionale calabrese n. 2 del 2007 recante «Istituzione e disciplina della Consulta statutaria».

⁷⁹ Cfr. in www.federalismi.it, il n. 6 del 2005 dell'omonima rivista, dedicato alla analisi della attività statutaria, legislativa e regolamentare delle regioni italiane nella settima legislatura.