

**Luisa Marin**

Assegnista di ricerca  
nell'Università degli Studi di Verona

## **L'“armonia con la Costituzione” e la potestà statutaria nella giurisprudenza del giudice delle leggi**

**Sommario:** Introduzione- 1.1. Lo statuto della Regioni ad autonomia ordinaria: prima e dopo le riforme- 1.2. Uno sguardo sugli statuti ordinari alla luce del rinnovato procedimento statutario- 2. La nuova configurazione del limite statutario dell'armonia con la Costituzione- 2.1. Il mutamento del contesto rispetto al quale gli statuti debbono essere in armonia- 2.2. Dalla teoria della musica al diritto: la specificazione in positivo dell'armonia- 3. L'interpretazione dell'armonia da parte nella giurisprudenza costituzionale- 3.1. La giurisprudenza post-riforme: “istruzioni per l'uso”- 3.2. Gli ambiti materiali nei quali si dubita del rispetto del vincolo di armonia degli statuti rispetto alla Carta fondamentale- 3.3. Quanto pesa l'armonia nell'ambito dei percorsi argomentativi seguiti dalla Corte?- 3.4. Quale contenuto prescrittivo per l'armonia?- 4. Alcune riflessioni conclusive

### **Introduzione**

Il presente studio intende focalizzarsi sul limite alla potestà statutaria delle Regioni a statuto ordinario costituito dall'“armonia con la Costituzione”; analizzando la giurisprudenza costituzionale che ha affrontato il tema, si intende ricostruire il contenuto prescrittivo di questo concetto, cercando di capire quanto possa essere cruciale nella determinazione effettiva dell'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, nonché della caratterizzazione complessiva della ‘forma della Repubblica’.

#### **1.1. Lo statuto della Regioni ad autonomia ordinaria: prima e dopo le riforme**

Il ciclo di riforme relativo al Titolo V della Costituzione, avviato[1] con legge costituzionale n. 1 del 1999, e completato con la l. cost. n. 3 del 2001, ha portato ad una complessiva riconfigurazione dell'assetto delle autonomie, rafforzando il decentramento della Repubblica, e promuovendo una maggiore autonomia degli enti territoriali nei quali essa si compone. Il nuovo articolo 114 della Costituzione è l'emblema di questo mutamento, in quanto ricostruisce l'articolazione territoriale della Repubblica dalla base, a partire dall'ente più vicino al cittadino[2].

La prima tappa di questo processo riformatore ha ridisegnato l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie. Si tratta di un punto nevralgico all'interno di un disegno più ampio, che incide sul ruolo delle Regioni ordinarie e speciali, e sulle loro interazioni con lo Stato, nel contesto dell'ordinamento della Repubblica. In seguito, la riforma del 2001 ha previsto che la stessa specialità possa essere modificata, ad iniziativa della Regione ad autonomia ordinaria, che potrà, se del caso, vedersi riconosciuta una autonomia maggiore rispetto a quella odierna[3].

Dopo la riforma del 1999, lo statuto si caratterizza come la suprema fonte regionale, quella

che ne esprime il ruolo come soggetto autonomo all'interno dell'ordinamento della Repubblica, che è costituito da una pluralità di soggetti e di fonti, come previsto dalla Carta fondamentale.

È così che, sia prima che dopo la riforma, lo statuto svolge la funzione tipica di costituire la disciplina essenziale dell'organizzazione dell'ente[4]. Si tratterebbe, ieri come oggi, dello strumento fondamentale di regolazione dell'organizzazione interna della Regione, in relazione alla quale la nuova disciplina costituzionale dell'autonomia statutaria avrebbe avuto il merito di rendere esplicita la funzione della definizione della "forma di governo". La dottrina dominante, tuttavia, riteneva che questo compito fosse proprio dello statuto anche prima della riforma[5], in quanto veniva ricondotto nella nozione di "organizzazione interna della Regione"[6].

## **1.2. Uno sguardo sugli statuti ordinari alla luce del rinnovato procedimento statutario**

Tra i vari aspetti che sono stati oggetto di modifica da parte del legislatore della revisione costituzionale, è soprattutto dal punto di vista procedurale che gli statuti hanno conosciuto una metamorfosi significativa, divenendo leggi regionali a tutti gli effetti.

È stato infatti eliminato il controllo parlamentare[7] nell'*iter* normativo dello statuto regionale, ovvero l'approvazione della delibera statutaria regionale con legge della Repubblica: proprio questo elemento conferiva agli statuti pre-riforma delle Regioni ordinarie una natura quanto meno incerta, se non ibrida, come testimonia il fiorente dibattito dottrinale sulla natura dello statuto regionale ordinario come fonte[8]. Venuta meno l'approvazione da parte del Parlamento nazionale, lo statuto delle Regioni di diritto comune è diventato una legge regionale a tutti gli effetti. Inoltre, lo speciale procedimento aggravato[9] predisposto per la sua approvazione ha fatto acquisire alla fonte statutaria una natura sicuramente atipica, secondo taluni commentatori quasi-costituzionale[10].

Questo cambiamento nella procedura di approvazione dello statuto ha senz'altro determinato un salto qualitativo dell'autonomia statutaria[11], non essendo più, lo statuto, soggetto a trattative informali in sede parlamentare, nelle quali potevano essere fatte valere anche questioni di opportunità politico-istituzionale. Dopo la riforma, la sola sede per la manifestazione del conflitto sulla fonte statutaria è la Corte costituzionale, unico attore costituzionale a farsi carico del ruolo di giudice e mediatore tra enti che compongono l'ordinamento della Repubblica.

In quest'ottica non è affatto scontato quale sarà il ruolo della Corte: quanto potrà la giuridicizzazione incidere sulla natura di questo conflitto, piuttosto politico nella sua natura? È infatti opportuno rilevare, pur non potendo approfondire adeguatamente queste tematiche in questa sede, che questo tipo di contenzioso incide sul rapporto che gli enti regionali si propongono di instaurare con la propria comunità regionale[12]. Inoltre sarebbe opportuno, alla luce di queste premesse, approfondire se e quanto il nuovo ruolo della Corte costituzionale potrà far oscillare la giustizia costituzionale in Italia verso un diverso bilanciamento tra modello giurisdizionale e modello politico di giustizia costituzionale[13].

## **2. La nuova configurazione del limite statutario dell'armonia con la Costituzione**

Prima della riforma avviata con legge costituzionale n. 1 del 1999, i limiti alla potestà statutaria erano di merito e di legittimità. Nella prima categoria, veniva in rilievo l'interesse nazionale o quello di altre Regioni[14], mentre tra i limiti di legittimità dovevano essere annoverati l'armonia con le leggi della Repubblica, oltre che con la Costituzione. In particolare, tra le leggi della Repubblica rispetto alle quali lo statuto doveva rapportarsi 'armonicamente' vi erano le leggi di attuazione del Titolo V, nonché la legislazione suscettibile di incidere sul contenuto degli statuti,

come statuito dal giudice costituzionale nella sentenza n. 40 del 1972[15].

## **2.1. Il mutamento del contesto rispetto al quale gli statuti debbono essere in armonia**

Giova ricordare che il legislatore della revisione costituzionale non ha mutato la lettera del limite dell'armonia con la Costituzione, rimasto declinato secondo la stessa formulazione. Al contrario, è il contesto costituzionale di riferimento ad essere stato radicalmente rivisto; l'attuale collocazione dell'armonia nella potestà statutaria novellata, fa sì che lo stesso limite debba essere ricostruito in modo diverso rispetto a prima[16].

Un primo elemento di cambiamento è pertanto costituito dalla sede di operatività dell'armonia, che non è più quella parlamentare[17]. Oggi il limite dell'armonia potrà essere fatto valere unicamente davanti al giudice costituzionale, sede nella quale può essere messa in discussione essenzialmente la legittimità costituzionale della fonte statutaria. Pertanto, ad una prima lettura contestuale, il limite dell'armonia dovrebbe essere ricostruito oggi come un limite di legittimità, e non più di merito[18].

Più specificamente, la fase di transizione che accompagna l'interpretazione e la prima applicazione del rinnovato assetto delle autonomie territoriali costituisce lo sfondo nel quale questo punto nevralgico verrà affrontato, unitamente ad altri. In questo scenario si avrà un processo di positivizzazione della nozione di armonia, che sarà il frutto delle interazioni degli attori costituzionali, ovvero i consigli e le giunte regionali, da un lato, ed il governo, dall'altro, ma soprattutto la Corte costituzionale, alla quale spetta in sostanza l'ultima parola in merito. Il ruolo giocato dal giudice costituzionale è decisivo più che mai; questo induce a svolgere delle riflessioni sul modo in cui la Carta fondamentale si sviluppa all'interno di un ordinamento, manifestandosi come un processo, oltre alla sua primaria natura di atto[19].

In secondo luogo, l'armonia con la Costituzione costituisce l'unico limite di carattere generale a vincolare la potestà statutaria regionale, non essendo più sancito il limite dell'armonia con le leggi della Repubblica: questo determina una differenza qualitativa nell'interazione tra la fonte statuto regionale e la Costituzione, che sono, alla luce del criterio gerarchico, in rapporto di subordinazione diretta. La fonte statutaria regionale infatti non conosce ulteriori vincoli di subordinazione diretta con le fonti legislative statali[20]. Allo stesso modo, questa fonte interagisce con altre di pari livello, alla luce del criterio di competenza, proprio per la funzione che la Carta fondamentale le assegna. È in sostanza più chiara la posizione degli statuti regionali nel quadro delle fonti.

In terzo luogo, completando questo quadro di riferimento nella qualificazione del concetto di armonia con la Costituzione, il significato di armonia deve essere posto in relazione con un altro limite di carattere generale, il "rispetto della Costituzione", che vincola sia la legislazione statale che quella regionale, come si legge nella formulazione del nuovo art. 117 della Costituzione[21]. In dottrina, tuttavia, vi è una sostanziale concordanza nel ritenere come i due concetti rimandino a precetti giuridici distinti, come dimostra la differente formulazione testuale[22]. Ma se, da un lato, il concetto di rispetto della Costituzione non desta particolari difficoltà interpretative[23], designando il rapporto di subordinazione gerarchica che caratterizza fonti di diverso rango, è al contrario discusso il significato del termine "armonia".

## **2.2. Dalla teoria della musica al diritto: la specificazione in positivo dell'armonia**

In sintesi, quello dell'armonia è rimasto l'unico limite di carattere generale a caratterizzare il rapporto di subordinazione gerarchica tra la fonte suprema dell'ordinamento e lo statuto regionale

(ordinario). Questo fa sì che quello dell'armonia si caratterizzi come un concetto relazionale, il cui significato può difficilmente essere definito in positivo, individuandone con certezza un vero e proprio contenuto.

Né si spiega altrimenti perché il costituente, ed in seguito il potere costituito di revisione costituzionale, avrebbero fatto ricorso, con una metafora, a questa categoria della teoria della musica[24], se non per spiegare un valore di relazione, una modalità del *dover* essere dell'interazione tra due fonti, come se si trattasse di due suoni distinti. Allora, e metaforicamente, se "armonia" presuppone un suono che sta in una determinata relazione con un altro suono[25], che rimane il principale, cerchiamo di capire meglio quali contenuti prescrittivi vengono ricondotti a questo concetto meta-normativo, per spiegare come lo statuto regionale può, e deve, relazionarsi alla Costituzione della Repubblica.

### **3. L'interpretazione dell'armonia da parte nella giurisprudenza costituzionale**

#### **3.1. La giurisprudenza post-riforme: "istruzioni per l'uso"**

Il giudice delle leggi ha avuto modo di pronunciarsi in una serie di sentenze, precisamente nove[26], che sono state fatte oggetto di analisi, per quanto riguarda in particolare le statuizioni relative alla valutazione del limite dell'armonia.

Queste hanno origine, per lo più, da giudizi di legittimità costituzionale su delibere statutarie[27]. Le pronunce del 2002 (nn. 304 e 306), in particolare, hanno avuto ad oggetto delibere statutarie di parziale revisione dello statuto, le altre, invece, delibere di adozione di nuovi statuti. Solamente in due occasioni la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi sul tema dei limiti alla potestà statutaria e dell'armonia con la Costituzione a partire da questioni di legittimità che vertevano su leggi regionali: si tratta delle sentenze nn. 196 e 313 del 2003.

Il materiale giurisprudenziale raccolto è stato analizzato e rielaborato secondo i percorsi interpretativi qui proposti.

Innanzitutto, si è ricercato in quali fattispecie venisse in rilievo la questione dell'armonia delle scelte contenute nelle fonti statutarie con la Costituzione, distinguendo lo specifico ambito di intervento materiale che ha originato il giudizio costituzionale.

Una seconda chiave di lettura ha inteso ricostruire il ruolo dell'armonia come elemento argomentativo, analizzandone il peso in relazione a quello di altre ragioni giuridiche di natura costituzionale, cui il giudice costituzionale abbia fatto eventualmente ricorso. Questo percorso sembra intrinsecamente legato alla natura di questo studio, che ha come punto di partenza proprio la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Si è posto in rilievo, allo stesso modo, se la Corte ha risposto, e con quale frequenza, alle domande delle parti processuali in punto di armonia, oppure se ha fatto un impiego della nozione parzialmente indipendente dalle richieste delle parti.

Infine, la valutazione è stata se il limite dell'armonia ha conosciuto un impiego che, negli effetti, ha portato alla caducazione delle scelte statutarie oppure no, indirizzando il giudice delle leggi verso opzioni di conservazione della fonte statutaria regionale[28]; si è analizzato inoltre quanto è stato determinante questo limite nell'annullamento delle fonti regionali. La stessa operazione è stata ripetuta anche per le pronunce sulle leggi regionali.

In terzo luogo, alla luce della collocazione contestuale della manifestazione del limite dell'armonia nella giurisprudenza, si è proseguita l'analisi e la ricostruzione del contenuto prescrittivo del concetto nell'opera interpretativa della Corte costituzionale, considerando la

sopravvenuta unicità di questo limite generale alla potestà statutaria, e la sede nella quale può essere fatto valere, ovvero il giudizio costituzionale sugli statuti, e non già il Parlamento nazionale.

### **3.2. Gli ambiti materiali nei quali si dubita del rispetto del vincolo di armonia degli statuti rispetto alla Carta fondamentale**

All'interno della giurisprudenza esaminata, le censure specifiche nelle quali il giudizio di legittimità costituzionale si è soffermato sul tema in questione vertono, essenzialmente, intorno a due ambiti materiali nei quali si manifesta la potestà statutaria: si tratta, innanzitutto, di tutti quegli aspetti che riguardano la forma di governo e l'organizzazione delle funzioni regionali, e, in secondo luogo, delle norme programmatiche e delle dichiarazioni di principio contenute nello statuto, ovvero quelle proposizioni che fissano degli obiettivi politici che la Regione-apparato si prefigge di perseguire a beneficio della comunità regionale[29].

Per quanto riguarda la prima grande area, la forma di governo e l'organizzazione regionale, cospicuo è stato l'intervento del giudice costituzionale, sollecitato dall'incremento del contenzioso in questa materia, in seguito e a causa della riforma costituzionale, che ha avviato una nuova stagione statutaria per le Regioni ordinarie.

Nei suoi interventi la Corte ha avuto modo di pronunciarsi sulla forma di governo transitoria[30], in particolare su una delibera statutaria, modificativa dello statuto in vigore, che stabiliva, fino alla approvazione del nuovo statuto regionale[31], il subentro del vicepresidente della Giunta in caso di morte e impedimento permanente del Presidente, senza che si dia luogo a scioglimento del Consiglio e a nuove elezioni. La Corte ritiene che, nel dettare una parziale innovazione statutaria, la Regione non abbia tuttavia operato una diversa scelta in ordine alla forma di governo regionale, che sola avrebbe potuto esonerarla dal seguire il modello tracciato dalla Costituzione (art. 5 l. cost. n. 1 del 1999).

In una seconda pronuncia[32], la Corte ha avuto modo di confermare un proprio precedente che riguardava la denominazione delle istituzioni regionali e dei relativi membri, esaminando la scelta effettuata dalla Regione Marche di conferire il nome 'Parlamento' e 'Deputato' delle Marche, rispettivamente al Consiglio regionale ed ai suoi membri. A differenza del precedente ligure, deciso nella sentenza 106 del 2002, le Marche avevano scelto la forma della delibera statutaria per adottare le modifiche indicate. Questo elemento relativo alla forma dell'atto non fa ritenere alla Corte di adottare una soluzione diversa dal caso ligure, deciso, in via principale, sulla base dell'argomento tratto dal concetto di rappresentanza nazionale.

Successivamente, la Corte ha giudicato della legittimità di alcune leggi regionali[33] della Calabria e dell'Abruzzo, in materia di *prorogatio* dell'attività degli organi regionali dopo la scadenza, lo scioglimento, la rimozione, ritenendole illegittime per violazione della riserva di statuto, e per violazione della riserva di legge, nell'ipotesi di scioglimento sanzionatorio.

Un'ulteriore filone, relativo sia alla forma di governo che allo svolgimento da parte della Regione delle sue funzioni, riguarda l'esercizio della potestà regolamentare dopo la riforma dell'art. 121, che la Corte ha affrontato in due diverse sentenze: la n. 313 del 2003 e la n. 2 del 2004. Nella prima era in questione la legittimità costituzionale di una legge regionale lombarda che prevedeva l'adozione di un regolamento da parte della Giunta, in assenza di una scelta statutaria in tal senso. Nella seconda sentenza, la prima relativa ad un progetto organico di statuto (è il noto caso Calabria), le scelte statutarie relative alla potestà regolamentare sono state impugnate dalla difesa erariale proprio alla luce del parametro dell'armonia.

Da ultimo, deve essere ricordata la pronuncia n. 12 del 2006, che verte sulla potere delle Regioni di attuazione ed esecuzione di accordi internazionali e di atti dell'UE. Tale funzione è stata subordinata al rispetto delle norme di procedura stabilite da leggi dello Stato (art. 117, quinto

comma, Cost.), che quindi si pongono come norme di diretta attuazione della Costituzione.

Un ulteriore gruppo di pronunce (nn. 372, 378 e 379 del 2004) riguarda altre delibere statutarie *uno actu*, della Toscana, dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna: tra i molti punti censurati, i dubbi del governo sull'armonia dello statuto rispetto alla Costituzione avevano ad oggetto quello che è stato considerato il "contenuto eventuale" dello statuto, ovvero quelle norme che esprimono obiettivi di carattere politico della comunità regionale, esulando da quello che è il contenuto necessario, stabilito dalla Carta fondamentale.

### **3.3. Quanto pesa l'armonia nell'ambito dei percorsi argomentativi seguiti dalla Corte?**

Un percorso ermeneutico significativo nell'ambito della ricerca intrapresa è quello volto a formulare delle riflessioni a partire dal ruolo e dal peso del limite dell'armonia, tra le varie ragioni giuridiche sulle quali la Corte ha costruito le proprie soluzioni ai casi.

A questo proposito l'analisi ha condotto a dei risultati interessanti, ed è possibile anticipare fin d'ora che è piuttosto limitato il numero di pronunce nelle quali l'argomentazione sull'armonia con la Costituzione ha giocato un ruolo decisivo nella risoluzione della questione. Ad avviso di chi scrive, le prime pronunce sono da annoverare sicuramente in questo gruppo.

Nella sentenza n. 304 del 2002, infatti, la difesa regionale, per resistere alla censura governativa, invoca il limite dell'armonia, interpretandolo[34] come non violazione delle scelte di fondo della nostra Carta fondamentale, e non già come rispetto formale delle singole disposizioni costituzionali in materia di forma di governo. La risposta della Corte sul punto[35], coerente con la sua linea giurisprudenziale volta al consolidamento della forma di governo transitoria, prevista dalla Costituzione come forma di governo standard, ha deciso che lo statuto può scegliere una forma di governo diversa rispetto a quella indicata dalla Carta costituzionale, ma non può certo prevedere una forma di governo transitoria diversa da quella ispirata alla stabilizzazione dell'esecutivo, in caso di elezione diretta del vertice.

La Corte motiva la sua posizione su un duplice argomento: da un lato, la forma di governo transitoria è espressione della volontà del legislatore costituente, che non può essere modificata, se non da una opzione definitiva per una, eventualmente diversa, forma di governo[36]. Dall'altro, e in modo altrettanto decisivo rispetto al punto sostanziale, la Corte ritiene che l'aver espresso tale scelta nella forma della delibera statutaria non valga a modificare la sostanza di una diversa scelta sulla forma di governo transitoria, secondo un modo di procedere del quale la Corte sembra denunciare il formalismo[37].

Il giudice costituzionale arriva all'esame dell'armonia con la Costituzione proprio per resistere alla difesa regionale, che tutelava il suo operato, anche in quanto adottato secondo il procedimento statutario. Rigettando con decisione l'argomento, proposto dalla difesa regionale, che lo statuto debba essere ispirato ai valori di fondo che animano la Costituzione, la Corte nega che questo possa essere "orientato contro la Costituzione", pregiudicandone i principi generali, ma esclude anche, e categoricamente, che questo possa derogare a sue singole norme. Pur rispettando la lettera della Costituzione, per la veste formale di delibera statutaria, l'atto violava in realtà lo spirito, intendendo derogare alla forma di governo transitoria.

L'argomentazione della Corte mette sullo stesso piano, come due elementi ugualmente decisivi, quello dell'applicabilità della regola del *simul stabunt, simul cadent* ex art. 126 u.c. alla fattispecie concreta, e quello dell'armonia con le scelte contenute nella Carta fondamentale. Per l'aspetto sostanziale, la Corte prescinde da eventuali considerazioni sulla legislazione elettorale, che pure erano state sollevate dalla Regione. Il principio della stabilizzazione del ruolo del Presidente della Giunta regionale eletto direttamente è infatti inerente alla forma di governo transitoria.

Una seconda sentenza nella quale l'argomentazione relativa all'armonia della scelta

statutaria è stata decisiva nella definizione della censura è, ad avviso dell'autore di queste riflessioni, la sentenza n. 313 del 2003, nella quale la difesa della Lombardia ha cercato con ogni mezzo di difendere una legge regionale che prevedeva la potestà regolamentare di disciplina dell'organizzazione del corpo forestale in capo alla Giunta.

In definitiva[38], la tesi sostenuta dalla Regione puntava, con ricchezza di argomenti, sulla nuova formulazione dell'art. 121, 2° comma, della Costituzione, che, eliminando la riserva regolamentare in capo al Consiglio, avrebbe imposto la conclusione necessitata della titolarità in capo alla Giunta, con disapplicazione delle norme statutarie incompatibili. Per la salvezza di una legge regionale (e degli atti adottati in base a questa, specialmente regolamenti della Giunta), la Regione avrebbe mutilato la stessa potestà statutaria[39], ma la Corte non ha appoggiato questa posizione, ed ha giudicato fondati i dubbi di legittimità costituzionale sulla legge regionale.

I giudici costituzionali, infatti, senza esaminare nel merito le singole difese avanzate dalla Regione, non hanno ritenuto che dall'eliminazione della riserva regolamentare in capo al Consiglio si possa dedurre unicamente la titolarità della Giunta, non essendo ipotizzabile una alternativa rigida e assoluta tra potestà regolamentare *aut* del Consiglio *aut* della Giunta, né tantomeno che la Costituzione imponga la seconda opzione. Questo è il primo argomento, verte sulla potestà regolamentare, ed è volto a difendere la molteplicità delle scelte organizzative a disposizione della Regione, che devono trovare espressione con l'esercizio della potestà statutaria.

Un secondo punto messo in rilievo dalla Corte verte proprio sull'autonomia statutaria, in risposta alla Regione Lombardia che sosteneva le sue tesi poggiandosi anche sull'art. 123, 1° comma, della Costituzione. Nel respingerlo con decisione, la Corte statuisce che "l'autonomia è la regola, i limiti sono l'eccezione", e, in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile, il giudice delle leggi esclude che tali soluzioni organizzative siano imposte dal (vincolo del)l'armonia con la Costituzione, sbarrando la strada a quelli che vengono definiti "eccessi di costruttivismo interpretativo", che avrebbero determinato un'indebita compressione della stessa potestà statutaria delle Regioni[40].

Si ritiene di includere in questo filone di pronunce anche la sentenza n. 12 del 2006, nella quale la statuizione sul concetto di armonia assume una rilevanza indirettamente decisiva attraverso l'esame della conformità delle regole statutarie rispetto alla legge statale che disciplinava la partecipazione delle Regioni al recepimento di atti internazionali ed europei. È nei confronti delle norme interposte della "Legge La Loggia" che viene effettuato il controllo sul rispetto dell'art. 117, 5° comma. Si ritiene che la Corte abbia verificato il rispetto dell'armonia direttamente come conformità alla fonte costituzionale, e alla fonte statale di diretta attuazione. In questo senso allora il peso argomentativo dell'armonia è, indirettamente, decisivo.

Se queste sono le pronunce nelle quali l'argomento dell'armonia con la Costituzione ha avuto un peso significativo nell'economia della decisione della singola censura considerata, nella maggior parte delle sentenze l'armonia ha costituito piuttosto un argomento ulteriore, *ad adiuvandum*, sul quale fondare una scelta, già sufficientemente argomentata con altre motivazioni giuridiche.

È il caso della n. 306 del 2002, dove la norma censurata per la violazione del parametro dell'armonia è stata risolta alla luce della principale motivazione, tutta imperniata sulla categoria dogmatica della rappresentanza nazionale, evocata dalla denominazione 'Parlamento', che non trova corrispondenza nel rapporto che si instaura tra elettorato regionale ed organo elettivo[41].

Similmente, nella sentenza n. 2 del 2004, nonostante il limite dell'armonia fosse stato invocato[42] dalla Regione Calabria in relazione alla censura relativa alla potestà regolamentare, la Corte si pronuncia sul punto dell'armonia in quella che può essere considerata una parte introduttiva alla soluzione delle singole censure nel merito.

Ripercorrendo il significato dell'autonomia statutaria nel rinnovato contesto costituzionale, e prima di procedere all'esame delle singole censure, la Corte ricostruisce la funzione dello statuto

regionale, confermando il rapporto tra limiti ed autonomia come eccezioni alla regola. È in questo contesto che la Corte si pronuncia sull'armonia, cioè a completamento di una sorta di illustrazione introduttiva sul significato della potestà statutaria dopo la riforma del Titolo V. L'argomentazione in merito all'armonia non viene pertanto ripresa dalla Corte per valutare la costituzionalità delle scelte statutarie sull'articolazione della potestà regolamentare, che la Corte giudica, nel merito, legittime[43]. La Corte ritorna sul limite, ma non lo utilizza come un motivo per argomentare la sua decisione in merito alla potestà regolamentare[44], né su quella relativa alla nomina del Presidente della Giunta.

È proprio a partire da questa sentenza che non è più dato riscontrare una esatta corrispondenza dell'ambito normativo sul quale viene proposta l'argomentazione sul concetto di armonia dalle parti e l'ambito normativo sul quale la Corte in definitiva formula le sue statuizioni sulla nozione. Analogamente, nelle pronunce successive, le nn. 372, 378 e 379 del 2004, la Corte ha confermato questo orientamento sul ruolo dell'armonia con la Costituzione come *ratio* argomentativa, ovvero come concetto da collocare in una sorta di introduzione, ma che non deve essere necessariamente impiegato per fondare una vera analisi della specifica censura nel merito.

In queste pronunce infatti la Corte ha sempre mantenuto le sue statuizioni sul limite in questione nella parte iniziale delle motivazioni in diritto, in apertura del percorso argomentativo, e comunque 'a monte' rispetto all'analisi delle singole censure di merito[45]. Anche in questi casi, il problema dell'armonia degli statuti era stato sollevato dal governo con riferimento alle norme statutarie che si propongono l'obiettivo del "riconoscimento delle altre forme di convivenza" rispetto alla famiglia matrimoniale[46], e a quelle che prevedono il voto consiliare sul programma di governo predisposto dal Presidente regionale[47].

Ciò nondimeno il giudice costituzionale ha esaminato, in quel contesto, non solo la funzione dello statuto regionale, ma anche il valore del cd. "contenuto eventuale" dello statuto, ritenuto opinabile nella sentenza 2 del 2004, ed in una prospettiva sostanzialmente confermativa della sua posizione pre-riforma, espressa nel precedente del 1972 (sentenza n. 40).

Potrebbe sembrare che la Corte ridimensioni quasi il ruolo degli statuti e delle Regioni, asserendo che "il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività (...) è dunque rilevante (...) ai fini dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico" così citando la sentenza n. 2 del 2004, che tuttavia aveva lasciato in sospenso la misura dell'efficacia giuridica di tali proclamazioni.

Ma la Corte ha sciolto questo dubbio, ritenendo che "alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non possa essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto (...)." Allo stesso tempo la Corte esclude che le norme in questione possano essere assimilate alle norme programmatiche della Costituzione, che svolgono una funzione programmatica nei confronti della futura disciplina legislativa, e di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Gli statuti, fonti regionali a competenza riservata e specializzata, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque essere in armonia con i precetti e i principi tutti ricavabili dalla Costituzione.

Aldilà di questo binario obbligato sul quale lo statuto regionale deve viaggiare, il giudice costituzionale non afferma che le norme 'eventuali e politiche' degli statuti siano in contrasto con la Costituzione per violazione del limite dell'armonia. Ad avviso di chi scrive non è nemmeno manifesto il fondamento teorico della mera natura politica o culturale delle statuizioni di principio contenute negli statuti[48]. È chiaro tuttavia che la mancanza di giuridicità di questi principi o "enunciati" statutari implica la loro 'inoffensività'. Di conseguenza sono inammissibili, e il giudizio di costituzionalità sullo statuto non può investirli[49], sottraendoli così dallo scontro Stato-Regioni.

Trovano così conferma, nel gruppo di sentenze esaminate, le considerazioni sul ruolo piuttosto secondario delle argomentazioni in punto di armonia nella soluzione delle singole censure.

Nonostante la linea di demarcazione non sia affatto netta, ma possa sembrare opinabile, si interpreta la sentenza n. 196 del 2003 come *hàpax legòmenon* di un ulteriore gruppo caratterizzato per un ruolo ancora più marginale dell'argomentazione in punto di armonia all'interno del percorso ermeneutico seguito dalla Corte.

In questa pronuncia, una legge regionale è stata caducata per violazione della riserva statutaria prevista dalla Costituzione, in quanto incidente su un aspetto relativo alla forma di governo (disciplina della *prorogatio* degli organi elettivi regionali)[50], di pertinenza della fonte statutaria. In questo contesto[51], la Corte ha ricostruito sistematicamente il nuovo quadro costituzionale, che sancisce, quale contenuto tipico degli statuti, la forma di governo ed i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento regionale. Inoltre, in modo singolare, con una statuizione che sembra avere natura di *obiter dictum*, la Corte inoltre sostiene che “è ovvio, peraltro, che gli statuti, nel disciplinare la materia, dovranno essere in armonia con i precetti e i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione (cfr. sentenza 304 del 2002)”.

### 3.4. Quale contenuto prescrittivo per l'armonia?

Oggetto di questa sezione sarà la ricostruzione del contenuto prescrittivo della nozione di armonia nella giurisprudenza, operazione particolarmente importante in quanto, come si è accennato, l'armonia evoca un concetto essenzialmente non giuridico, a differenza del “rispetto”, che presenta un significato prescrittivo meno problematico, postulando una relazione di tipo gerarchico tra fonti-atto di rango diverso[52].

L'estraneità dell'armonia al mondo del diritto la rende un enigma di difficile soluzione, un vero “rompicapo ermeneutico”, come ha rilevato la dottrina[53]. È principalmente l'analisi della giurisprudenza costituzionale che contribuisce a rendere l'operazione meno incerta, anche se non è affatto scontato che l'armonia possa essere utilmente e con successo traghettata verso il mondo dei concetti giuridici. Chi scrive infatti crede che la presenza nella Carta costituzionale di una clausola così sfuggente non sia casuale, ma risponda ad un preciso disegno del costituente, successivamente confermato dal legislatore della revisione, elemento che ne conferma una certa funzionalità nei termini di un “concetto-valvola” del sistema costituzionale.

Come è stato rilevato in precedenza, non sempre le statuizioni della Corte in merito all'armonia rispondono agli argomenti delle parti processuali secondo un rapporto di stretta corrispondenza. Quando però la Corte risponde ad una tesi proposta da una parte, questa è stata presa come punto di partenza nello sviluppo delle seguenti riflessioni.

A questo proposito, nelle sentenze 304 e 306 del 2002, davanti alla tesi della difesa regionale che interpretava l'unico limite generale posto dalla Costituzione alla potestà statutaria come rispetto delle scelte di fondo che ispirano la Carta e dei principi costituzionali, la Corte osserva come il nuovo art. 123 abbia adottato una formulazione meno stringente rispetto a quella precedente, che includeva, come parametro sul quale misurare l'armonia, anche le leggi della Repubblica. Siccome questo non può comportare un indebolimento del cordone di protezione della legalità costituzionale, il significato dell'armonia deve essere rafforzato nel contenuto, esigendo un puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, per evitare il contrasto con singole previsioni di questa, che di per se non implica armonia, ma richiede altresì che lo statuto sia rispettoso, oltre che della lettera, dello spirito. È così che la Corte spiega un concetto non giuridico facendo ricorso ad un altro dal contenuto prescrittivo altrettanto sfuggente.

In seguito, la nozione di spirito non è stata più ripresa dal giudice costituzionale, che, nella

sentenza 196 del 2003, ha dimostrato in un passaggio che si connota come un *obiter dictum*, la volontà di ancorare saldamente il limite generale alla potestà statutaria regionale al rispetto dei precetti e principi tutti ricavabili dalla Costituzione[54]. È chiaro il riferimento ai principi impliciti, e non solo a quelli espliciti, oltre che alle norme, che però debbono comunque trovare un fondamento decisivo nella *lettera* della Costituzione. Questo si rivelerà essere un contributo decisivo di questa pronuncia nella definizione di questo tassello chiave dell'autonomia statutaria.

Un altro intervento rilevante secondo questa chiave di lettura è stato quello della pronuncia 313 del 2003, dove la Corte ha risposto alle tesi della difesa regionale che il limite dell'armonia non può essere invocato per sostenere interpretazioni restrittive della potestà statutaria, in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile. “L'autonomia è la regola, i limiti sono l'eccezione” è l'affermazione *tranchante* della Corte, che bolla come “eccessi di costruttivismo interpretativo” quegli argomenti che rischiano di comprimere indebitamente l'autonomia statutaria delle Regioni, aldilà di un adeguato fondamento costituzionale.

Le successive sentenze hanno in sostanza confermato il significato dell'armonia enucleato dalla precedente giurisprudenza, sottolineando che i limiti all'autonomia statutaria “possono solo derivare da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione”, non potendo questa essere compresa “in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile”[55]. C'è inoltre un tentativo di conciliazione della giurisprudenza precedente, richiamando il concetto di spirito e la tesi che vuole l'armonia costruita sui “precetti e principi tutti ricavabili dalla Costituzione”[56].

Tale operazione viene ulteriormente confermata nella giurisprudenza successiva, che appoggia pienamente questo orientamento, come dimostrano le sentenze nn. 372, 378, 379 del 2004, nelle quali la Corte ribadisce che gli statuti, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque “essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione”[57].

Del resto questo orientamento sembra l'unico che permette di escludere ‘fughe’ nella ricostruzione, completamente rimessa agli attori costituzionali, di una nozione importante come quella di “armonia con la Costituzione”, ovvero il peculiare ed unico vincolo relazionale che connota il rapporto tra statuto regionale e Carta fondamentale, un tassello importante nella definizione dell'assetto territoriale della Repubblica.

Sarà la sentenza n. 12 del 2006 ad offrire un contributo ulteriore nella connotazione del limite dell'armonia, arricchendo il parametro Costituzione con quello di sistema costituzionale complessivo, “che si articola nei principi contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e delle leggi ordinarie di diretta attuazione”[58]. È questo il contesto all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie. Viene pertanto integrata la nozione di Costituzione, che deve abbracciare questa tipologia determinata di leggi, che si caratterizzano come norme interposte tra la norma parametro del controllo di costituzionalità, le singole norme della Carta fondamentale[59], e la norma oggetto della fonte statutaria regionale, in modo simile a quanto accade in molte altre situazioni ricorrenti nel giudizio di costituzionalità[60]. Proprio in quanto norme interposte, le leggi statali di diretta attuazione della Costituzione, si configurano come parametro di valutazione della legittimità costituzionale e criterio interpretativo degli stessi statuti regionali.

#### **4. Alcune riflessioni conclusive**

Nel nuovo quadro costituzionale, lo statuto delle Regioni ordinarie è una legge regionale rinforzata, a competenza riservata, in quanto è la massima espressione dell'autonomia regionale. Subordinata alla Costituzione al pari di ogni altra fonte, a questa si deve *ulteriormente* rapportare secondo una relazione di armonia.

L'analisi condotta nelle pagine precedenti dimostra che la giurisprudenza ha avuto occasione di pronunciarsi sul limite dell'armonia in modo prevalente sul tema vasto e controverso della forma di governo e dell'organizzazione regionale; in modo più marginale, sulle cd. norme programmatiche degli statuti[61].

I risultati che si possono proporre con certezza è che il limite dell'armonia con la Costituzione non è un masso che comprime l'autonomia regionale. Limitati sono i casi di caducazione delle scelte statutarie per violazione dell'armonia del quadro costituzionale[62], e quando ciò accade è sempre presente, in misura più o meno intensa, l'integrazione con altre norme e altri principi costituzionali[63]. Questi casi si collocano essenzialmente all'interno di un disegno perseguito dalla Corte, quello volto al rafforzamento della forma di governo prevista dalla Costituzione, come forma transitoria e come forma di governo modello, ponendo un freno alle fantasie bizantineggianti delle Regioni, che hanno peraltro profuso molte energie in questo settore[64].

Altro elemento degno di rilievo è che la Corte ha anche contribuito a rafforzare l'autonomia regionale, presidiando il terreno attorno alla fonte statuto, sanzionando ipotesi di violazione di riserve statutarie[65], ma soprattutto contribuendo a frenare la proliferazione ermeneutica di limiti che non trovavano base adeguata nel testo costituzionale, lasciando così maggiori margini di manovra al legislatore statutario regionale[66]. Quando ciò è accaduto, tuttavia, la Corte ha dichiarato illegittime delle leggi regionali. Pertanto questa tesi presenta dei margini di rischio, in quanto la percezione di rafforzamento della fonte statutaria potrebbe apparire come un *tromp-l'oeil*, visto che l'autonomia sarebbe stata consolidata all'interno di fattispecie nelle quali veniva messa in discussione una fonte legislativa regionale[67].

Un ulteriore elemento da porre all'attenzione è che, a partire dalla sentenza 2 del 2004, la Corte si è pronunciata sulla questione dell'armonia, sempre più frequentemente, per introdurre l'esame delle singole censure nel merito, per poi affrontare le stesse sul piano di altre norme costituzionali, portatrici di apporti interpretativi più sicuri. In questo contesto si spiega perché la Corte ha fatto impiego dell'armonia in modo indipendente rispetto alle tesi avanzate dalle parti. La giurisprudenza sulle norme di principio degli statuti sembra confermare questa tendenza.

Oltre a ciò, a proposito del contenuto prescrittivo ascrivibile al concetto di armonia, l'evoluzione della giurisprudenza ha dimostrato la volontà di ancorarlo al testo della Costituzione, cercando di evitare possibili 'fughe'[68] che lo stesso concetto di armonia, non giuridico, potrebbe autorizzare. Questo trova conferma nell'importante dato che l'argomentazione sull'armonia cerca di poggiare, allo stesso tempo, su altre norme o principi costituzionali[69], e che non è stata mai riscontrata nella giurisprudenza la violazione del limite dell'armonia in assenza di una violazione di un'altra fonte costituzionale[70], a dimostrazione della prudenza con la quale viene impiegato. Per questo motivo essa non sembra costituire un limite completamente autonomo, bensì sembra rafforzare o connotare il particolare vincolo di subordinazione gerarchica tra Costituzione e massima espressione dell'autonomia regionale.

Inoltre, la sede nella quale questo limite viene fatto valere determina un decisivo superamento della prassi che aveva caratterizzato la prima stagione statutaria, dell'inizio degli anni Settanta, non essendo più prevista la sede parlamentare per la negoziazione sui limiti. Questo passaggio determinava ampi poteri, difficilmente controllabili, in capo al Parlamento nazionale.

In conclusione, si può con certezza affermare che, mai come oggi, l'armonia con la Costituzione è un concetto-valvola la cui definizione è rimessa, in ultima istanza, al giudice costituzionale. Si tratta di un compito cruciale per l'assetto territoriale della Repubblica, specialmente con riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni. Nel rinnovato quadro costituzionale, il limite dell'armonia con la Costituzione altro non è che uno strumento in mano al giudice delle leggi indirizzato a mantenere l'ordinamento costituzionale integro e logicamente non contraddittorio, oltre che congruo nella sua sostanza[71]. È alla Corte che spetta questo compito, soprattutto in un'epoca costituzionale come quella presente, successiva ad una riforma di un certo respiro, che si

può caratterizzare come transizione post-riforma, ma che si inserisce, a sua volta, in un contesto più generale di incessanti tentativi di avviare un processo riformatore ancora più ampio, tale da far pensare alla Carta fondamentale non solo come ad un processo dinamico più che ad un atto statico, ma ad un vero e proprio cantiere in lavorazione continua.

È in questo quadro costituzionale che l'autonomia regionale dovrebbe potersi manifestare nella sua pienezza, in modo non contraddittorio e coerente con il vincolo di armonia che caratterizza ulteriormente e specificamente, come una sorta di contro-limite interno all'ordinamento, il rapporto di subordinazione gerarchica tra Carta fondamentale e statuto regionale<sup>[72]</sup>.

Pertanto, riprendendo la teoria della musica, l'enigma dell'armonia è tale proprio perché solo così può svolgere la funzione di "concetto-valvola", all'interno di un sistema nel quale la Costituzione rappresenta il basso continuo.

---

[1] Forse più correttamente si dovrebbe impiegare il termine 'recuperato', visto che i tentativi di riforma della Costituzione si sono succeduti fin dagli anni Ottanta (Commissione Bozzi), accentuandosi in modo significativo negli anni Novanta (Commissioni De Mita-Jotti; Berlusconi; D'Alema). È dello scorso giugno 2006 l'arresto, per via referendaria, dell'ultimo e corposo tentativo di riforma, presentato dal Governo al Parlamento. Cfr. V. Onida, *La Costituzione*, Bologna, 2004, p 123 ss.

[2] Il primi due commi dell'art. 114 recitano:

“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”.

Cfr. A. von Bogdandy, *The Prospect of a European Republic: What European Citizens Are Voting On*, *Common Market Law Review* 2005, p. 928 ss. Il nuovo art. 114 ricostruisce infatti la Repubblica come un'entità che è composta a sua volta da altre sotto-entità, che ricevono così uno speciale riconoscimento. Questa disposizione segna un cambiamento significativo rispetto alla precedente formulazione dell'art. 114, nella quale vi era una talvolta equivalenza-immedesimazione tra i soggetti “Repubblica” e “Stato”.

[3] Come prevede l'art. 116, 3° comma, Cost. Cfr., sulla specialità diffusa, P. Cavaleri, *Diritto regionale*, cit., p. 41 ss. Cfr., di recente, A. Barbera, critico sull'art. 116, che propone di modificare. In *Il Titolo V tra attuazione e riforma*, Documento presentato in occasione dell'audizione presso la Commissione Affari costituzionali di Camera e Senato dell'11 dicembre 2006, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

[4] A. Ruggeri, *Fonti, norme, criteri ordinatori*. Lezioni, Torino, 2005, p. 192.

[5] Pertanto la disciplina della forma di governo costituiva il contenuto tipico dello statuto anche prima della legge cost. n. 1 del 1999. Cfr. A. Ruggeri, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p. 192.

[6] Cfr. S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale*. Dopo le riforme, Bologna, 2003, p 63.

[7] La funzione del Parlamento è stata espressamente qualificata come controllo, da parte della Corte costituzionale, nella sentenza n. 40 del 1972. Cfr. § 5 del “considerato in diritto”.

[8] Dibattito ricostruito da P. Cavaleri, *Diritto regionale*, cit., p. 35.

[9] Infatti l'art. 123 della Costituzione prevede, al 2° comma, che lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. In dottrina, Ruggeri ha espresso dei dubbi sulla legittimità costituzionale del procedimento aggravato previsto per la legge statutaria; la previsione della doppia deliberazione a maggioranza assoluta, infatti, avrebbe “irrigidito” ulteriormente il limite posto dall'art. 138 della Costituzione: così facendo, il legislatore della revisione costituzionale avrebbe varcato i confini tracciati dal potere costituente. Cfr A. Ruggeri, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., p 190.

[10] La Corte Costituzionale tuttavia, ha ripetutamente negato che lo statuto regionale abbia natura costituzionale,

proprio nelle sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004, analizzate in seguito.

[11] Secondo una corrente dottrinale, il vero limite della potestà statutaria pre-riforma era costituito dall'aspetto procedimentale, e non tanto dal parametro di legittimità. Cfr. M. Carli, C. Fusaro, Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni, Bologna, 2002, p. 23.

[12] Cfr., in questo senso, lo studio di C. Pettinari, Note a margine dei concetti di "armonia con la Costituzione" e di "spirito della Costituzione", *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 1891 ss.

[13] Cfr. E. Cheli, Il giudice delle leggi, Bologna, 1996, p. 123 ss, spec. p. 125. Il Prof. Valerio Onida sostiene che la recente evoluzione dell'attività della Corte costituzionale contribuisca a caratterizzare la sua evoluzione da "Corte dei diritti" in "Corte dei conflitti". Si cfr., in proposito, la relazione "La giustizia costituzionale nel 2004", Introduzione del Presidente Valerio Onida, del 20 gennaio 2005, reperibile all'indirizzo [http://www.cortecostituzionale.it/ita/documenti/download/doc/Relazione%20breve%20\(Onida\).doc](http://www.cortecostituzionale.it/ita/documenti/download/doc/Relazione%20breve%20(Onida).doc), in particolare § 7.

[14] Limite che veniva sancito nella cd 'legge Scelba', all'art. 6. Cfr. P. Cavaleri, Diritto regionale, cit., p. 39. Sulla sopravvivenza dell'interesse nazionale dopo il ciclo di riforme, si veda il dibattito sul forum costituzionale, animato da numerosi interventi. Cfr. A. Barbera, Il Titolo V tra attuazione e riforma, cit.

[15] Definito un limite largamente equivoco da A. Spadaro, Ancora sul limite dell'"armonia con la Costituzione": un vincolo forte (di fatto giurisprudenziale) da contenere secondo criteri oggettivi (testuali), in L. Chieffi, G. Clemente di San Luca (a cura di), Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, Torino, 2004, p. 202. Cfr. la sentenza n. 40 del 1972, § 4, "Considerato in diritto", secondo la quale non contrastano con l'art. 123 le disposizioni della legge n. 62 che siano specificative ed applicative di principi costituzionali o che rendano espliciti principi fondamentali della legislazione statale, suscettibili di incidere, gli uni come gli altri, sul contenuto degli Statuti.

[16] M. Carli, C. Fusaro, Elezione diretta del Presidente, cit., p. 23.

[17] M. Olivetti, Lo "spirito della Costituzione": un concetto giuridicamente inutile, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 38. Cfr. U. De Siervo, Gli statuti regionali, Milano, 1974, p. 182, ritiene che l'armonia costituisca un vincolo di merito che veniva in rilievo nella fase di esame parlamentare.

[18] Cfr. P. Cavaleri, Diritto regionale, cit., p. 39; M. Olivetti, Lo "spirito della Costituzione": un concetto giuridicamente inutile, cit., p. 39.

[19] L. D'Andrea, Il progetto di riforma tra Costituzione-atto e Costituzione-processo, in AA. VV., La riforma costituzionale, Padova, 1999.

[20] Dubitativo, in senso contrario, è B. Caravita di Toritto, Corte costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma. L'autonomia statutaria, *Le Regioni*, 2004, pp. 322-323, circa i principi fondamentali in materia elettorale come limite alla potestà statutaria.

[21] Senza addentrarsi troppo nell'esaminare l'interazione tra i citati limiti, si ricorda che la dottrina è divisa su posizioni variamente articolate. Secondo A. Ruggeri il vincolo dell'armonia dovrebbe essere meno intenso di quello di rispetto, in quanto dovrebbe dare la possibilità allo statuto, fonte apicale dell'ordinamento regionale, di dipartire da un modello organizzativo determinato. Cfr. A. Ruggeri, Fonti, norme, criteri ordinatori, cit., p. 189 ss. Si veda il contributo di A. Spadaro, Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione. Ancora sul limite dell'"armonia con la Costituzione": un vincolo forte (di fatto, giurisprudenziale) da contenere secondo criteri oggettivi (testuali), reperibile nel sito dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, che ricostruisce la varietà delle posizioni dottrinali.

[22] Cfr. 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](http://www.federalismi.it), p. 19, nonché C. Pettinari, Note a margine, cit., p. 1891.

[23] Cfr. R. Romboli, che la definisce la disposizione tanto pacifica da sembrare inutile, in Premessa, colonna 186, in R. Romboli, P. Cavaleri, C. Pinelli, A. Ruggeri, G. D'Auria, Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, *Il Foro italiano*, 2001, pt. 5, coll. 185-222.

[24] È piuttosto curioso notare come questo tentativo non sia isolato, ma sia stato al contrario ripetuto in altre esperienze giuridiche. Ad esempio, nel diritto comunitario prima, ed europeo, in seguito, si fa largo impiego della nozione di armonizzazione delle disposizioni nazionali, allo scopo di indicare un processo di reciproco adattamento degli ordinamenti nazionali nella prospettiva del raggiungimento di obiettivi di carattere comune, attraverso l'eliminazione di quelle norme che paiono come divergenti o incompatibili. Cfr. A. Weyembergh, L'harmonisation des législations: condition de l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions, Bruxelles, p. 33. Il termine viene impiegato, con approssimazione minima, come sinonimo del concetto di ravvicinamento delle legislazioni nazionali, a sua volta evocativo di una riduzione della distanza di due oggetti nello spazio: questo viene usato sia per le politiche che

per le legislazioni nazionali, allo scopo di definire un processo di convergenza attorno a delle 'regole minime'. Questa 'quasi-identità' di concetti è stata incoraggiata nel contesto del trattato comunitario, per riaffiorare tuttavia nel contesto dell'Unione, nell'ambito delle politiche di cooperazione del Terzo Pilastro, oltre che nel Trattato costituzionale, per stare ad indicare una sorta di armonizzazione meno intensa. Cfr. A. Weyembergh, *ibidem*, cit., p. 35.

In questa breve digressione sulle traduzioni giuridiche del concetto di armonia, accennando alla riflessione dottrinale, non può mancare un riferimento alla teoria del *contrapunctual law* di Poiares Maduro, dove i rapporti tra le costituzioni nazionali e quella europea vengono ricomposti come interazioni tra linee melodiche distinte, che *debbono* dialogare tra loro secondo alcuni principi formulati dall'Autore, al fine di non ostacolare dei fenomeni di convergenza tra ordinamenti. Cfr. M. Poiares Maduro, *Contrapunctual law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, in N. Walker (ed), *Sovereignty in Transition*, Oxford-Portland Oregon 2003, p. 524 ss. Lo scopo dei principi del *contrapunctual law* è di garantire la concezione pluralista dell'ordinamento europeo, e l'armonia tra i diversi discorsi giuridici e le diverse forme del potere.

[25] "L'armonia è la teoria degli accordi e delle loro possibilità di collegamento con riguardo ai loro valori architettonici, melodici e ritmici, e ai loro rapporti di equilibrio", così si legge nel celebre A. Schönberg, *Manuale d'armonia*, Milano, 1963, p. 14. Cfr. D. Zanettovich, *Elementi fondamentali di teoria e ortografia musicale*, Udine, 1986, che definisce l'armonia come il termine con il quale si esprime la problematica connessa alla presenza simultanea di più suoni (p. 5). Lo stesso Autore, in *Appunti per il corso di armonia principale*, Milano, 1985, p. 15, spiega che l'armonia osserva analiticamente la costruzione musicale in un'ottica di prevalente verticalità.

[26] Queste sono le sentenze nn. 304 e 306 del 2002; 196 e 313 del 2003; 2 del 2004; 372 del 2004; 378 del 2004; 379 del 2004; 12 del 2006.

[27] Si include in questo gruppo anche la pronuncia n. 306 del 2002, che la Corte ha ri-qualificato come impugnazione di legge statutaria ai sensi dell'art. 123, 2° comma della Costituzione, nonostante la Presidenza del Consiglio dei Ministri avesse proposto ricorso denominandolo conflitto di attribuzione. Cfr. §§ 1, 2 del "considerato in diritto" della sentenza citata.

[28] Questa precisazione si inserisce in un contesto nel quale una forte conflittualità ha fatto da sfondo ai rapporti tra Stato e Regioni, nel quale il governo si trovava ad 'impugnare' le varie fonti regionali, secondo una logica "preventiva" della legittimità costituzionale.

[29] È la cd 'forma della Regione', sul modello della forma di stato. Cfr. G. Puccini, *Forma di regione e forma di governo in Toscana nella nuova disciplina statutaria delle fonti normative regionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

[30] Sentenza della Corte n. 304 del 2002.

[31] La Regione non aveva esercitato una opzione definitiva per una, eventualmente diversa, forma di governo regionale: infatti, nel dettare una disciplina transitoria, il legislatore costituente della legge cost. n. 1 del 1999 e dell'art. 123 avrebbe tracciato un'opzione, che deve essere rispettata finché non si proceda alla scelta di una diversa forma di governo.

[32] Sentenza n. 306 del 2002.

[33] Nella sentenza 196 del 2003. Si deve notare come questa tipologia di sentenze relative a leggi regionali, si presenti come 'atipica' rispetto alla tipizzazione proposta, che verte sul contenuto materiale delle disposizioni oggetto di giudizio, di natura statutaria. È interessante notare altresì come la Corte non abbia mancato, in queste pronunce sulla legittimità di leggi regionali, di esprimersi sul loro rapporto con le fonti statutarie regionali, ed, eventualmente, con la legislazione statale.

[34] § 3, "ritenuto in fatto".

[35] §§ 5 e 6, "considerato in diritto".

[36] "E' sufficiente a tal fine rilevare che la Regione Marche, con la sua parziale innovazione statutaria, non ha operato quella diversa scelta in ordine alla forma di governo regionale che sola avrebbe potuto esonerarla dall'osservanza della regola stabilizzatrice che la Costituzione e la disciplina transitoria impongono nel caso di elezione diretta del vertice dell'esecutivo." § 5, "considerato in diritto".

[37] "La circostanza che la deliberazione impugnata sia stata adottata nella forma statutaria non vale a superare il vizio di legittimità dal quale essa è affetta. L'articolo 123 della Costituzione assoggetta attualmente la potestà statutaria regionale al solo limite dell'"armonia con la Costituzione" con formulazione meno stringente di quella precedente, che richiedeva anche l'armonia con le "leggi della Repubblica". Da ciò la difesa regionale ha tratto argomento per sostenere che il limite di legittimità degli statuti dovrebbe essere riferito ai valori di fondo che ispirano la Costituzione. L'armonia, si ragiona, esigerebbe solo che lo statuto non sia "orientato contro la Costituzione" e non ne pregiudichi i principi generali, ma non escluderebbe la possibilità di derogare a sue singole norme.

Neppure questo ordine di considerazioni può essere accolto. Il riferimento all'"armonia", lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poichè mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito. Tutto in conclusione può dirsi della deliberazione statutaria in questione, adottata in aperto contrasto con la disciplina costituzionale transitoria dell'art. 5, comma 2, lettera b), tranne che essa sia "in armonia" con la Costituzione." *Ibidem*.

[38] Gli argomenti della Regione sono riassunti dalla Corte nel § 7.3, del "considerato in diritto".

[39] Di apparente 'autolesionismo' regionale parla E. Balboni, **La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria, *Le Regioni*, 1/2004. L'Autore sottolinea come la Regione fosse disposta a cedere una fetta consistente della potestà statutaria, pur di salvare gli atti adottati, spiegando tale atteggiamento alla luce degli equilibri tra Consiglio e Giunta regionale.**

[40] Si riporta testualmente il § 7.4 della sentenza 313:

"In secondo luogo, è l'autonomia statutaria l'altro argomento che impedisce di ritenere l'esistenza di soluzioni organizzative obbligate, in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile. L'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione. L'espressione "in armonia con la Costituzione", che compare nel primo comma dell'art. 123 della Costituzione, non consente perciò un eccesso di costruttivismo interpretativo, come quello di cui fa mostra la difesa della Regione Lombardia, quando argomenta da una presunta forma di governo regionale, implicitamente stabilita dagli articoli 121 e 123 della Costituzione, la spettanza del potere regolamentare alla Giunta regionale: un modo di ragionare che, oltre al rischio di sovrapporre modelli concettuali alle regole particolari, comporta anche quello di comprimere indebitamente la potestà statutaria di tutte le regioni ad autonomia ordinaria, tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti *a priori*.

In sintesi, nel silenzio della Costituzione, in presenza di una pluralità di possibili soluzioni organizzative del potere regolamentare regionale e per il rispetto dell'autonomia statutaria regionale, la tesi che l'art. 121, secondo comma, della Costituzione abbia attribuito tale potere alla Giunta regionale (sia tale attribuzione assoluta o derogabile dai nuovi statuti) deve essere respinta e il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sul punto deve essere accolto, con la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2002."

[41] Cfr. § 4, "considerato in diritto".

[42] Si veda il § 9, "ritenuto in fatto".

[43] Esaminando l'impiego, nella vicenda processuale, della nozione di armonia con la Costituzione, questa è stata invocata dalla difesa regionale nell'argomentare la legittimità delle scelte statutarie in materia di potestà regolamentare, sostenendo che "la scelta realizzata con lo statuto sarebbe in 'armonia con lo spirito del Costituente', apparendo opportuno che la delicata potestà in esame sia gestita dall'organo rappresentativo del corpo elettorale, che fungerebbe da 'longa manus del legislatore nazionale'". La Corte, che pure ha definito, nel merito, legittime le norme sulla potestà regolamentare, non si è tuttavia pronunciata sull'armonia su questa censura.

[44] Aspetto che la Corte ha esaminato al § 7 della motivazione in diritto, giudicando legittime le scelte compiute dalla Regione, senza effettuare alcun riferimento al limite dell'armonia con la Costituzione.

[45] Tant'è che la questione viene affrontata, nella sentenza 372 del 2004, al § 2, "considerato in diritto", e le singole censure di merito vengono esaminate nei §§ 3 e ss. Nella n. 378 l'armonia viene affrontata al § 5, dopo aver esaminato l'ammissibilità o meno della legittimazione processuale del consigliere di minoranza Ripa di Meana. Nella n. 379 la stessa questione viene affrontata al § 2, subito dopo il cd. 'fattino', e prima dell'esame delle singole censure nel merito.

[46] Nei ricorsi contro gli statuti toscano e umbro, decisi con le sentenze nn. 372 e 378.

[47] Cfr. § 7, "ritenuto in fatto", nella sentenza 379 del 2004. In questa sentenza la Corte richiama il limite dell'armonia con riferimento alle censure relative alle previsioni nello statuto Emilia-Romagna relative al diritto di voto degli immigrati residenti. Nel merito della censura relativa alla forma di governo, la Corte ha ritenuto che lo statuto si sia mosso nell'ambito della prassi o delle relazioni politiche. "La mancata disciplina nella delibera statutaria di conseguenze di tipo giuridico (certamente inammissibili, ove pretendessero di produrre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario), derivanti dalla mancata approvazione da parte del Consiglio del programma di governo del Presidente, sta a dimostrare che si è voluto semplicemente creare una precisa procedura per obbligare i fondamentali organi regionali ad un confronto iniziale e successivamente ricorrente, sui contenuti del programma di governo". Si tratta in sostanza di una procedura di confronto politico iniziale e periodico, niente di paragonabile all'instaurazione di un rapporto fiduciario.

[48] ...ancora meno si vede come potrebbe essere illegittimo l'operato di una Regione che, non violando le 'prerogative' o competenze statali, e nel necessario rispetto della Costituzione, si attivasse in via legislativa per dare

attuazione al cd. ‘contenuto eventuale’ dello statuto.

[49] Nello stesso senso, cfr. A. Cardone, Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza “statutaria” della Corte costituzionale, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2 del 2005.

[50] Nella sentenza viene in seguito esaminata l’ipotesi di rimozione del Consiglio regionale o di intervento sanzionatorio, ex art. 126, 1° della Costituzione, di competenza della legge statale, come la disciplina delle conseguenze di uno scioglimento sanzionatorio. In sintesi la Corte conclude che, in materia di *prorogatio*, ovvero di disciplina dell’esercizio dei poteri degli organi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o rimozione, o dopo l’annullamento della elezione, la legge regionale è priva di competenza, almeno fino a quando lo statuto, oppure la legge statale, nel caso di un intervento sanzionatorio ex art. 126, 1° Costituzione, abbiano fissato i principi e le regole fondamentali. Per questi motivi la Corte conclude per l’illegittimità delle fonti in questione, vuoi per violazione della riserva di statuto, vuoi per violazione della riserva di legge statale.

[51] § 13, “considerato in diritto”.

[52] Si veda l’interpretazione di M. Olivetti, Nuovi statuti regionali e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?, Bologna, 2002, p. 171, che la interpreta come una *supremacy clause*.

[53] È di Ruggeri l’espressione “rompicapo ermeneutico”, mentre D’Atena l’ha definita “inciso enigmatico” già nel 1984.

[54] § 13, “considerato in diritto”.

[55] Sentenza 2 del 2004, § 3 “considerato in diritto”.

[56] *Ibidem*.

[57] Rispettivamente ai § 2, §, 5 e ancora § 2, dei relativi “considerato in diritto”.

[58] Così si legge nel § 3, “considerato in diritto”.

[59] In questo caso si trattava dell’art. 117, 5° comma, della Costituzione, che subordina la funzione attuativa ed esecutiva degli accordi internazionali al rispetto delle norme di procedura stabilite da leggi dello Stato: in materia il legislatore statale ha provveduto con la legge “La Loggia”, del 5 giugno 2003, n. 131.

[60] Tale aspetto sembra particolarmente significativo in quanto la costruzione del limite all’autonomia degli ordinamenti ‘particolari’-Regioni è definito grazie all’ausilio di fonti sub-costituzionali di produzione dell’ente statale, elemento che ha indotto la dottrina a dubitare che il giudice costituzionale si appresti a ‘far rientrare dalla finestra’, il limite dell’armonia con le leggi della Repubblica, ‘cacciato dalla porta’. Cfr. S. Mangiameli, Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale, in *Le Regioni*, 4/2006, e M. Timiani, Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Più in generale, sembra doversi osservare che lo Stato è comunque più vicino alla Repubblica di quanto non lo siano le Regioni, essendo l’unico soggetto costituzionale che può garantire, e tradurre in legislazione, quelle istanze riconducibili al contesto dell’ordinamento generale. È la stessa Costituzione a demandare al legislatore statale l’attuazione di norme costituzionali.

[61] Questa precisazione si inserisce in un contesto nel quale una forte conflittualità ha fatto da sfondo ai rapporti tra Stato e Regioni, nel quale il governo si trovava ad ‘impugnare’ le varie fonti regionali, secondo una logica preventiva della legittimità costituzionale.

[62] 304 e 306 del 2002.

[63] Secondo l’interpretazione datane supra, al § 3.3.

[64] Cfr., sulla forma di governo, A. Barbera, Il Titolo V tra attuazione e riforma, cit.

[65] Nella sentenza 196 del 2003.

[66] Soprattutto per la potestà regolamentare, oggetto della sentenza 313 del 2003.

[67] Tuttavia la sentenza n. 2 del 2004 smentisce questo effetto, se si considera che la Corte ha ritenuto conforme a Costituzione le previsioni statutarie relative alla potestà regolamentare. Cfr. § 7, “considerato in diritto”.

[68] Sulla nozione di spirito, cfr. M. Olivetti, Lo “spirito della Costituzione”: un concetto giuridicamente inutile, cit., pp. 41-42, nonché dello stesso Autore, Nuovi statuti regionali e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?, Bologna, 2002, p. 170.

[69] Si confrontino in particolare le sentenze 304, 306 del 2002, nonché la sentenza 12 del 2006.

[70] Si veda la ricostruzione proposta al § 3.3.

[71] Per il significato delle nozioni evocate, cfr. K. Tuori, *Critical Legal Positivism*, Burlington, 2002, p. 170.

[72] Si vedano a questo proposito le osservazioni di M. Olivetti, *Nuovi statuti regionali e forma di governo delle Regioni*, cit., p. 171, che qualifica l'armonia come una clausola di omogeneità dell'ordinamento costituzionale.