



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*

Andrea Cardone

(Dottore di ricerca in diritto pubblico presso l'Università di Firenze)

19 maggio 2005

Sommario: **1.** – *Premessa.* **2.** – *Modalità di esercizio dell'autonomia statutaria e procedimento di formazione ex art. 123 Cost.: lo statuto in progress ed il carattere preventivo del controllo di costituzionalità.* **2.1** – *(segue): l'“omissione referendaria” ed il grado di disponibilità del procedimento delineato in Costituzione.* **2.2** – *(segue): la promulgazione parziale e la “forma” del seguito consiliare delle decisioni della Corte.* **3.** – *Il limite dell'“armonia con la Costituzione”.* **4.** – *La forma di governo regionale. Il limite della materia “elettorale”.* **4.1** – *(segue): aut simul stabunt, aut simul cadent ed interpretazione “sostanziale” della forma di governo ad elezione diretta. L'approvazione consiliare del programma di governo. Il “potere estero” delle Regioni.* **5.** – *Il sistema delle fonti regionali. La disciplina statutaria della potestà regolamentare, anche con riguardo al periodo transitorio.* **5.1** – *(segue): la delegificazione, i c.d. “testi unici di riordino e semplificazione”, l'esecuzione di regolamenti comunitari e la disciplina dei referendum.* **6.** – *Il contenuto eventuale dello statuto: l'inefficacia delle norme programmatiche.* **7.** – *Brevi considerazioni conclusive.*

1. – Premessa.

A più di cinque anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, recante le “*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del presidente della giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni*”, i tempi sembrano essere maturi per un primo bilancio critico dell'attuazione che la novella ha avuto nella parte relativa alla propagandata palingenesi degli statuti regionali.

L'opportunità di una simile operazione potrebbe essere revocata in dubbio dalla constatazione che al momento attuale, all'indomani delle elezioni regionali che hanno interessato quattordici delle quindici Regioni a statuto ordinario, la nuova stagione dell'autonomia statutaria può considerarsi ancora un “cantiere aperto”. Agli occhi di chi cerca

*La versione integrale del presente lavoro è in corso di pubblicazione su Nuove Autonomie 2005.

di orientarsi tra statuti entrati in vigore (quelli di Calabria, Puglia, Lazio, Toscana, Piemonte, Marche), statuti approvati in seconda lettura ed in relazione ai quali pende questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte (quelli di Abruzzo e Liguria), statuti alle prese con il “seguito” delle sentenze della Corte (Umbria ed Emilia Romagna) e statuti in fase ancor più prodromica (i restanti), infatti, potrebbe a buon diritto apparire maggiormente necessaria un’indagine sulle cause della perdurante difficoltà che i Consigli incontrano nell’esercizio della potestà in questione e ciò, anche se – come noto – analisi di questo tipo non sono mancate in dottrina [cfr., ad esempio, R. BIN (a) ed A. FERRARA (a)].

Ciò nonostante, deve prendersi atto che, da un lato, la prassi seguita dai Consigli regionali nell’approvazione degli statuti e dal Governo nell’esercizio della sua funzione di introduttore del controllo di costituzionalità *ex art. 123, comma II, Cost.*, dall’altro, il progressivo consolidarsi della giurisprudenza costituzionale su alcuni punti particolarmente controversi consentono già di abbozzare un tentativo di ricostruzione sistematica dei limiti che la novellata autonomia statutaria delle Regioni ordinarie incontra nell’attuale sistema costituzionale delle autonomie territoriali. E ciò tanto dal punto di vista procedurale delle “regole” che devono essere rispettate dai Consigli regionali perché l’adozione dei nuovi statuti possa essere considerata legittima, quanto da quello sostanziale dei possibili contenuti attraverso cui tale specifica potestà d’autonomia può concretamente estrinsecarsi.

Tale tentativo pare oggi quanto mai opportuno perché – come insegna la storia costituzionale delle istituzioni repubblicane – spesso i “limiti” sono avvertiti dai protagonisti della vita politica come “ostacoli” e, pertanto, proprio dall’accresciuta consapevolezza della loro concreta dimensione – più che da una ricerca eziologica – può derivare lo stimolo per rinvigorire la – per la verità fiacca – spinta innovativa degli statuti regionali.

2. – Modalità di esercizio dell’autonomia statutaria e procedimento di formazione ex art. 123 Cost.: lo statuto in progress ed il carattere preventivo del controllo di costituzionalità.

In via del tutto preliminare merita effettuare alcune considerazioni sui limiti che il legislatore statutario incontra sotto il profilo delle modalità di esercizio della potestà statutaria, con precipuo riferimento al procedimento di formazione delineato in Costituzione.

Da questo punto di vista è agevole riscontrare come la prassi attuativa e la giurisprudenza costituzionale abbiano consentito l’emergere di alcuni punti (più o meno) fermi in grado di orientare l’attività dei Consigli regionali.

In primo luogo, è stato risolto il non secondario problema relativo all’ammissibilità di

un esercizio “rateale” della nuova potestà statutaria. Com’è noto, la questione si è concretamente posta per la prima volta in occasione dell’approvazione da parte del Consiglio della Regione Marche della “*disciplina transitoria in attuazione dell’articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*”. A fronte della scelta regionale di procedere all’adozione del nuovo statuto attraverso un primo “stralcio” di disciplina statutaria, il Governo ha proposto ricorso alla Corte costituzionale ex art. 123, comma II, Cost., sostenendo che lo statuto della Regione Marche era ancora quello approvato con legge statale 22 maggio 1971, n. 345, fatte salve le modifiche conseguenti alla legge cost. n. 1 del 1999 e che, conseguentemente, una deliberazione legislativa statutaria che non costituisse deliberazione di un nuovo statuto, ma semplice integrazione allo statuto vigente, avrebbe finito per integrare e modificare la legge statale approvativa del medesimo, e così per porre in essere un insieme normativo statutario “misto”, cioè in parte costituito da una legge statale e in parte da una semplice legge regionale. Ancora, sosteneva il ricorrente che l’art. 123, commi I e II, della Costituzione attribuisce al legislatore regionale la potestà di approvare “uno statuto” che deve però intendersi come statuto organico e completo, e poi eventualmente di modificarlo: non attribuisce la potestà di modificare mediante limitati interventi parziali il vigente statuto approvato con legge statale.

Entrambe le argomentazioni portate a sostegno del ricorso – com’è noto – sono state rigettate dal Giudice costituzionale. Sul punto, infatti, la Consulta, facendo proprio l’indirizzo emerso nettamente come maggioritario in dottrina [sulla possibilità di modifiche statutarie parziali, R. TOSI (a), pp. 73-74; M. GORLANI (a); B. CARAVITA (a); A. RUGGERI (a); sulla modificabilità delle leggi approvative degli statuti a mezzo delle nuove leggi regionali di cui all’art. 123 Cost., R. TOSI (a), p. 44; T. GROPPI (a), pp. 841 e ss.; U. DE SIERVO (a); U. DE SIERVO (b), pp. 202 e ss.], ha chiarito che “si può certo dire che le norme in essi (i vecchi statuti) contenute non erano interamente disponibili dalle Regioni, ma oggi, dopo l’innovazione introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, lo sono divenute: solo la legge regionale con il peculiare procedimento previsto dal nuovo art. 123 della Costituzione, può modificarle o sostituirle. Se esse sono destinate a sopravvivere in tutto o in parte e per un periodo transitorio più o meno lungo, ciò accade per una scelta ascrivibile alla Regione” [sent. n. 304 del 2002, punto 3 del *Considerato in diritto*, con note, tra gli altri, di S. MANGIAMELI (a), pp. 2358 e ss.; C. FUSARO (a), pp. 1462 e ss.; P. GIANGASPERO (a), pp. 1487 e ss.; A. RUGGERI (b); A. BURATTI (a); A. MASTROMARINO (a), pp. 423-6].

Nonostante la presa di posizione della Corte costituzionale sulla legittimità delle modifiche statutarie *in progress*, i Consigli regionali si sono per lo più orientati per l’approvazione integrale dei nuovi statuti, mostrando nel complesso scarsa sensibilità verso le

opportunità di composizione “politica” che, pure, l’utilizzo sistematico delle delibere “stralcio” avrebbe potuto offrire.

Il secondo aspetto del procedimento di formazione che può considerarsi definitivamente chiarito è quello relativo alla collocazione del ricorso governativo nel procedimento di formazione delineato dall’art. 123 Cost. Perché si ritiene opportuno trattare del problema a proposito dei limiti procedurali risulta chiaro se si tiene presente che il riconoscimento o meno della natura infraprocedimentale dell’impugnazione governativa non poteva non incidere direttamente e pesantemente sulla stessa fisionomia della nuova autonomia statutaria. E’ evidente, infatti, che affermare che il controllo di costituzionalità della Corte ha ad oggetto uno statuto perfettamente formato ed entrato in vigore significa ridurre notevolmente il peso dell’impugnazione governativa, laddove, invece, ammettere che il sindacato sull’“armonia con la Costituzione” ha carattere preventivo (perché la pubblicazione che fa decorrere il termine per l’impugnazione ha natura meramente notiziale) vuol dire riconoscere un più incisivo ruolo della Corte costituzionale nella definizione dei nuovi assetti del sistema delle autonomie e porre anche le premesse perché la complessa vicenda politico-normativa che porta all’approvazione degli statuti si dilati nel tempo per effetto delle eventuali declaratorie d’illegittimità della Corte [già A. RUGGERI (c), p. 348].

È risaputo che il problema si è posto perché il testo novellato dell’art. 123 Cost. si limitava a prevedere, al secondo comma, che “il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali davanti alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione” ed al terzo ed ultimo comma che “lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale”. L’adozione di una siffatta formulazione letterale non poteva non lasciare dubbi in ordine alla determinazione del momento a partire dal quale decorre il termine di trenta giorni per la proposizione dell’impugnazione governativa. Se, infatti, nessuna incertezza sembrava potersi prospettare sulla circostanza che la pubblicazione di cui al terzo comma ha carattere meramente notiziale, come dimostra inequivocamente il fatto che la promulgazione dello statuto potrà regolarmente compiersi (aprendo la via alla pubblicazione necessaria, preordinata all’entrata in vigore) allo spirare dei tre mesi, nel caso in cui i soggetti legittimati non abbiano richiesto la consultazione popolare (o in caso di esito positivo della stessa) [A. D’ATENA (a), p. 610; Q. CAMERLENGO (a), p. 33], altrettanto non poteva dirsi in relazione alla pubblicazione che determina il decorso del termine per la proposizione della questione di legittimità costituzionale della deliberazione statutaria, giacché non era chiaro se

anch'essa avesse carattere notiziale oppure se il testo costituzionale intendesse fare riferimento alla pubblicazione successiva alla promulgazione. Unico dato certo sembrava essere, dunque, che lo statuto, analogamente alle leggi costituzionali approvate a maggioranza assoluta [A. RUGGERI (d), pp. 1067 e ss.], era destinato ad una doppia pubblicazione: una prima immediatamente dopo la seconda deliberazione consiliare ai fini del decorso del termine per la proposizione del referendum ed una seconda, successiva alla promulgazione, ai fini dell'entrata in vigore dello statuto. Per la verità deve essere osservato come sia stata anche prospettata in dottrina l'ipotesi che la deliberazione statutaria sia soggetta non a due ma a tre pubblicazioni: una prima notiziale, a partire dalla quale decorre il termine per la proposizione del ricorso governativo; una seconda, anch'essa notiziale, che fa decorrere il termine per la richiesta della consultazione referendaria; una terza necessaria, successiva alla promulgazione, con funzione integrativa dell'efficacia [A. D'ATENA (a), p. 613; U. DE SIERVO (c), p. 596; S. MANGIAMELI (a), p. 2365]. La lettera dell'art. 123 Cost. non offriva ulteriori appigli al riparo dai dubbi dell'interpretazione.

A fronte di tale incerto quadro costituzionale si è sviluppato un intenso dibattito dottrinario, grazie al quale sono emersi validi argomenti a favore di entrambe le tesi [su cui A. CARDONE (a), pp. 658-65]. Nelle perduranti more del legislatore [E. LAMARQUE (a), p. 639] la questione è stata risolta, ancora una volta, dalla Corte costituzionale con la già ricordata sent. n. 304 del 2002. La pronuncia in questione, infatti, ha chiarito [“scelto” secondo M. CARLI (a), p. 218 e C. FUSARO (a), p. 1484] che il controllo di costituzionalità azionato dal ricorso governativo deve essere considerato preventivo rispetto all'entrata in vigore dello statuto. A tale conclusione il Giudice costituzionale è arrivato sulla base di tre distinti argomenti.

Il primo argomento utilizzato per giustificare l'interpretazione offerta ha carattere sistematico e si articola in due considerazioni. La prima si riferisce all'inutilizzabilità dell'analogia o simmetria tra statuti e leggi regionali per giungere all'opposta conclusione del carattere successivo del controllo di costituzionalità. Prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001, parte della dottrina [così, ad esempio, R. TOSI (a), p. 70] aveva individuato nel parallelismo tra statuto e legge uno degli argomenti in grado di avvalorare la tesi del carattere preventivo del sindacato di legittimità. Ora, a seguito dell'intervenuta revisione costituzionale dell'art. 127 Cost. e del nuovo sistema di controlli sulla legislazione regionale, la Corte sente l'esigenza di chiarire che l'argomento non può nemmeno essere utilizzato a sostegno dell'opposta tesi della natura successiva del giudizio costituzionale a causa del diverso valore, “inteso nel senso convenzionale di trattamento giuridico”, che contraddistingue lo statuto rispetto alle ordinarie leggi regionali; valore che risulta comprovato dall'aggravato

procedimento di formazione dell'atto che il legislatore del 1999 ha voluto introdurre. La seconda considerazione svolta dalla Corte è, invece, relativa a quello che la stessa sentenza n. 304 definisce il “ponderato equilibrio delle scelte” definito con la riforma dell'art. 123 Cost.; equilibrio rispetto al quale risulta essenziale il riconoscimento del carattere preventivo del sindacato di legittimità costituzionale. Afferma, infatti, la sentenza in esame che il pieno soddisfacimento delle istanze autonomistiche, attraverso l'attribuzione allo statuto di “un valore giuridico che lo colloca al vertice delle fonti regionali” e la scomparsa dell'approvazione parlamentare, può conciliarsi con il doveroso rispetto della legalità costituzionale solo attraverso la previsione di un controllo di costituzionalità da effettuarsi in via preventiva, essendo questa l'unica soluzione in grado di “impedire che eventuali vizi di legittimità dello statuto si riversino a cascata sull'attività legislativa e amministrativa della Regione, per la parte in cui queste siano destinate a trovare nello statuto medesimo il proprio fondamento esclusivo o concorrente”.

Il secondo argomento ha ad oggetto l'individuazione del corretto significato da attribuire al termine “pubblicazione”. La Corte ha osservato, in primo luogo, che l'espressione ricorre tanto nel secondo comma, in cui si disciplina il ricorso governativo, quanto nel terzo, in cui si prevede la possibilità di attivare la consultazione popolare. Ha proceduto, poi, rilevando come la pubblicazione di cui al terzo comma dell'art. 123 Cost. abbia sicuramente carattere notiziale, avendo il compito di far decorrere il termine di tre mesi per la proposizione del referendum e non di concretare la fase integrativa dell'efficacia, aprendo la via all'entrata in vigore dell'atto. Da tale constatazione, sulla base della premessa che sarebbe “assai arduo immaginare, in assenza di una esplicita indicazione in tal senso da parte del legislatore costituzionale, che quella stessa parola *pubblicazione* [...] abbia un significato totalmente disomogeneo” quando viene utilizzata nel contesto del secondo comma, la Corte ha ricavato la conclusione che anche in quel caso il termine si riferisce ad una forma di pubblicità notiziale e non necessaria.

Il terzo argomento, infine, riposa sull'“architettura logica” dell'art. 123 Cost. La Corte ha affermato, infatti, che la fornita interpretazione testuale dell'art. 123 Cost. viene confermata dall'analisi della sua struttura normativa poiché “le diverse disposizioni delle quali la disciplina degli statuti regionali si compone sono poste in una successione che corrisponde pienamente all'articolazione del controllo in due fasi: il giudizio di legittimità ed il referendum”. Alla base di tale asserzione viene posto un argomento *a contrario*, facente leva sulla constatazione che, se si accogliesse la denegata tesi secondo cui il controllo di costituzionalità deve avere ad oggetto deliberazioni statutarie già entrate in vigore, la

sequenza procedimentale prevista dal legislatore del 1999 avrebbe un andamento logicamente non coerente, perché “sarebbe disciplinato prima, nel secondo comma, un controllo di costituzionalità temporalmente successivo, e quindi, nel terzo, una consultazione popolare avente ad oggetto quello stesso atto la cui validità potrebbe essere, in tutto o in parte, negata dalla Corte costituzionale”. Se, viceversa, si considera il controllo della Corte situato in un momento anteriore all’entrata in vigore dello statuto, la collocazione topografica delle disposizioni corrisponderebbe alla successione temporale delle attività in esse previste, salvando così la coerenza logica del legislatore.

Quali che siano i punti deboli dell’interpretazione della Corte [A. CARDONE (a), pp. 673 e ss.], ciò che qui preme sottolineare è che essa ha, senz’altro, l’indubbio merito di avere fatto chiarezza su un punto cruciale per il successivo sviluppo dell’autonomia statutaria, consentendo altresì ai Consigli regionali di rassegnarsi a tollerare l’incidenza delle scelte governative in materia di ricorso sulla speditezza dei lavori consiliari che portano all’approvazione degli statuti.

2.1 – (segue): l’“omissione referendaria” ed il grado di disponibilità del procedimento delineato in Costituzione.

Un terzo elemento ricostruttivo del procedimento di formazione della fonte in esame che pare aver trovato una sua dimensione interpretativa nella prassi di questo primo lustro di vigenza della l. cost. n. 1 del 1999 è quello relativo al rapporto tra disciplina del referendum *ex art. 123*, comma III, Cost. ed esercizio della potestà statutaria.

Molte delle Regioni a statuto ordinario, prima di procedere all’adozione dei nuovi statuti, hanno dettato una normativa attuativa della citata previsione costituzionale che abilita il corpo elettorale a provocare una consultazione referendaria avente ad oggetto la disciplina statutaria che è destinata ad entrare in vigore a seguito della pubblicazione necessaria [cfr. legge regionale Emilia Romagna, 25 ottobre 2000, n. 29; legge regionale Calabria, 10 dicembre 2001, n. 35; legge regionale Marche, 23 dicembre 2002, n. 28; legge regionale Toscana, 17 gennaio 2003, n. 6; legge regionale Veneto, 7 novembre 2003, n. 28; legge regionale Abruzzo, 24 gennaio 2004, n. 5; legge regionale Umbria, 28 luglio 2004, n. 16; legge regionale Lazio, 3 agosto 2004, n. 8; legge regionale Piemonte, 13 ottobre 2004, n. 22]. In alcuni casi, però, l’approvazione dei nuovi statuti non è stata preceduta dall’introduzione della normativa sul referendum previsto dalla Costituzione. Così per le due deliberazioni statutarie “stralcio” adottate dalla Regione Marche e per lo statuto integrale approvato dalla Regione Puglia. In nessuna delle tre occasioni il Governo, anche quando ha promosso questione di legittimità costituzionale *ex art. 123*, comma II, Cost. per fare valere altri vizi di

costituzionalità, ha censurato la circostanza che l'esercizio dell'autonomia statutaria sia avvenuto senza consentire al corpo elettorale regionale di far valere il proprio fondamentale diritto politico alla consultazione referendaria. Inoltre, poiché la Corte costituzionale non è chiamata ad effettuare uno scrutinio d'ufficio del rispetto delle regole procedurali previste dalla Costituzione per l'approvazione degli statuti, anche laddove (ovvero nei primi due casi) le deliberazioni statutarie sono state oggetto di giudizio di legittimità costituzionale la questione dell'"omissione referendaria" – così la potremmo chiamare – non è venuta in alcun modo in considerazione.

Di fatto, dunque, se si presume – come pare verosimile – che l'indirizzo governativo sul punto non è destinato a mutare, pare potersi legittimamente ritenere che le Regioni che non hanno ancora adottato e che non intendono adottare una disciplina che renda concretamente praticabile il referendum voluto dal legislatore della revisione costituzionale possano comunque procedere all'esercizio della potestà statutaria.

La circostanza pare censurabile sotto due distinti punti di vista [A. FERRARA (b); A. FERRARA (a), pp. 4 e ss.]. Da un primo, perché – come si accennava – priva il corpo elettorale di un diritto politico particolarmente importante perché direttamente espressivo di poteri di democrazia diretta ed incidente sull'atto fondamentale dell'organizzazione regionale. Da un secondo, perché altera sensibilmente l'equilibrio interno del sistema dei controlli sull'autonomia statutaria, affidando alla Corte l'indebito ruolo di unico "giudice" dello statuto. Si muove qui dall'assunto che il referendum sullo statuto sia uno strumento di controllo democratico estraneo alla fase deliberativa del procedimento di formazione. Si tenga nel conto, però, la tesi, minoritaria in dottrina [E. LAMARQUE (b), p. 140], secondo cui lo statuto sarebbe un atto "a complessità eventuale", proprio per la circostanza che l'eventuale celebrazione del referendum "aggiungerebbe" la volontà del corpo elettorale a quella dell'organo rappresentativo. Tale impostazione si rigetta anche in considerazione del convincimento che il concorso della volontà popolare non può essere aprioristicamente fondato su un preteso *surplus* di democrazia che l'istituto del referendum determinerebbe rispetto ad un percorso formativo che si esaurisce nelle istanze e nelle istituzioni della democrazia rappresentativa [A. DI GIOVINE (a), pp. 65 e ss.].

La vicenda politico-costituzionale della disciplina regionale del referendum statutario mette l'interprete dinnanzi alla necessità di ammettere l'esistenza di discrasie tra il procedimento di formazione delineato – a livello non solo normativo ma anche idealtipico – dalla Costituzione e la concreta serie di atti e comportamenti attraverso cui si realizza nella prassi l'esercizio dell'autonomia statutaria. Ma, soprattutto, obbliga il giurista ad interrogarsi

su quale sia l'effettiva dimensione della "disponibilità" del procedimento in cui tale discrasia può tradursi. E ciò particolarmente in relazione al tratto qualificante della disciplina dettata dal revisore della Costituzione, ossia la doppia deliberazione conforme a distanza non inferiore di due mesi che il comma II dell'art. 123 Cost. mutua dal procedimento di revisione costituzionale.

Coerentemente con l'impostazione che si è scelto di dare a quest'indagine, la risposta a tale domanda deve essere cercata nella prassi attuativa seguita dai legislatori regionali e nelle eventuali censure governative e pronunce d'illegittimità costituzionale che ne sono derivate. In particolar modo si segnalano, per singolarità ed allo stesso tempo gravità, due episodi.

Il primo si riferisce al procedimento seguito per l'approvazione dello statuto da parte del Consiglio regionale del Lazio. Nel dettaglio il Consiglio ha approvato il nuovo statuto in seconda lettura in una seduta successiva a quella originariamente convocata a tale scopo (in data 29 luglio 2004) ed in cui non era stata raggiunta la maggioranza assoluta richiesta dalla Costituzione. La relativa deliberazione conclusiva, infatti, è stata annullata dal Consiglio stesso appellandosi al mancato rispetto della norma del regolamento consiliare (art. 42) che prevede, nel voto per appello nominale, l'obbligo per il Presidente d'assemblea di indicare "il significato del sì e del no". Su questa labilissima base, dopo aver annullato la delibera, i consiglieri della Regione Lazio hanno proceduto ad una nuova seconda deliberazione in cui è stata raggiunta la maggioranza richiesta e cui ha fatto seguito la promulgazione. Non essendo, poi, stato impugnato dal Governo, lo statuto è regolarmente – si fa per dire – entrato in vigore.

L'*iter* formativo sommariamente descritto non può che sollevare perplessità. Come prontamente rilevato dalla dottrina che ha commentato i lavori consiliari [E. ROSSI (a); S. CECCANTI, E. ROSSI (a). *Contra*, con argomenti che per la verità non convincono, A. CHIAPPETTI (a); A. IURLEO (a)], infatti, all'annullamento della delibera viziata dal mancato rispetto del regolamento interno avrebbe dovuto far seguito una nuova prima deliberazione a maggioranza assoluta e, a distanza non inferiore a due mesi, una seconda votazione conforme. In difetto di una nuova prima lettura non può ritenersi integrato il requisito delle "due deliberazioni successive". Tale onere formale, difatti, serve ad assicurare la permanente volontà del Consiglio di autodeterminarsi in una data estrinsecazione concreta dell'autonomia statutaria ed esso non può evidentemente considerarsi soddisfatto se tale volontà è manifestamente venuta meno con il mancato raggiungimento della maggioranza richiesta dalla Costituzione e ciò anche se la deliberazione conclusiva della seduta è passibile di un più o meno pretestuoso annullamento per vizio di forma. Difficile, dunque, negare che lo statuto del Lazio, ad oggi in vigore, sia

stato adottato mediante una deformazione opportunistica del procedimento di formazione delineato in Costituzione e che, sotto questo specifico profilo, nettamente censurabile per la sua incomprensibilità risulti la scelta del Governo di non procedere all'instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale.

Il secondo degli episodi cui si faceva riferimento riguarda, invece, la vicenda approvativa dello statuto della Regione Umbria. È noto che tale statuto è stato oggetto del giudizio di legittimità costituzionale conclusosi con la sent. n. 378 del 2004, a mezzo della quale la Corte ha rigettato tutte le questioni sollevate dal ricorso governativo, ad eccezione di quella relativa alla disciplina dell'incompatibilità tra lo *status* di consigliere e quello di assessore, andata incontro – com'era prevedibile dato il precedente contenuto nella sent. n. 2 del 2004 [punto 8 del *Considerato in diritto*] – all'annullamento del Giudice costituzionale per violazione della riserva di legislazione concorrente di cui all'art. 122, comma I, Cost.

In tale giudizio ha spiegato intervento il consigliere di minoranza Ripa di Meana. A mezzo di tale tentativo di estendere il novero delle parti del processo costituzionale – considerato inammissibile dalla Corte [punto 4 del *Considerato in diritto*] – il consigliere intendeva fare valere delle irregolarità procedurali nell'approvazione dello statuto che non erano state censurate dal ricorrente. Solo incidentalmente e per la singolarità del caso, si osserva che a tal fine il ricordato consigliere di minoranza ha anche proposto separato ed autonomo ricorso contro lo statuto umbro [in *G.U.*, I serie spec., n. 40 del 13 ottobre 2004], il quale è stato correttamente considerato inammissibile dal Giudice delle leggi [sent. n. 378 del 2004, punto 3 del *Considerato in diritto*, su cui A. CARDONE (b)]. In particolare, l'interveniente segnalava che in seconda votazione era stato adottato un testo significativamente diverso da quello approvato in prima lettura per la presenza di rilevanti modifiche. Esse interessavano, nel dettaglio, l'art. 9 del testo statutario impugnato, il quale recava rispetto alla versione approvata in prima lettura una differente rubrica, una formulazione letterale non coincidente ed addirittura una diversa articolazione in commi. La tesi dell'interveniente-ricorrente era, dunque, che le differenze in questione non fossero tanto il frutto, come sostenuto dalla Regione, di un mero coordinamento testuale ma presupponessero una nuova e distinta manifestazione di volontà del Consiglio. Conseguentemente, l'intervento si proponeva di determinare una censura relativa proprio alla mancanza della doppia deliberazione conforme richiesta dall'art. 123, comma II, Cost. L'interveniente, peraltro, dava conto di avere reso edotta la Presidenza del Consiglio dei Ministri del vizio in questione, lasciando intendere di essersi determinato ad intervenire e ricorrere proprio per evitare che il medesimo – stante la scelta del Governo di non censurarlo – passasse sotto silenzio. Secondo una dottrina minoritaria [G. SEVERINI (a)], la scelta del

Governo di non far valere la mancanza della doppia deliberazione conforme sarebbe da considerare un atto di “benevolenza”. In merito non si può che esprimere un radicale dissenso. Salvo, infatti, quanto si potrebbe dire sulla natura e la funzione dell’atto introduttivo del giudizio costituzionale statutario [A. CARDONE (c), Cap. III], pare comunque possibile affermare che le decisioni che presiedono al promovimento della questione di costituzionalità non dovrebbero mai rispondere ad occasionali logiche di “carità istituzionale” ma, piuttosto, dovrebbero riflettere una specifica – e possibilmente controllabile per via democratica – “visione” della costituzionalità complessiva dell’ordinamento.

Quale che sia la valutazione che si intende esprimere sull’effettiva portata della lesione che la regola della doppia deliberazione conforme ha subito ad opera delle modifiche introdotte in seconda lettura, pare difficile negare che la vicenda umbra confermi che spesso la sciatteria dei legislatori regionali si spinge sino ad oltrepassare il limite dell’illegittimità procedurale. E ciò con gravi conseguenze. Se anche, infatti, come nei due casi citati, il Governo non impugna le deliberazioni statutarie per fare valere la violazione dei limiti di forma e procedimento che la Costituzione ha imposto all’autonomia statutaria, ciò non toglie nulla al fatto che i medesimi vizi potranno poi venire in considerazione all’interno di eventuali giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale, con l’esito – pressoché scontato – di determinare la declaratoria d’illegittimità dello statuto nella sua interezza.

A risultarne alterata sarebbe, in definitiva, la fisionomia del sistema di garanzia giurisdizionale di conformità a Costituzione dello statuto, il quale è stato imperniato dal legislatore della revisione costituzionale sul controllo preventivo del Governo. Come, infatti, la stessa Corte ha sottolineato con il ricordato passaggio della sent. n. 304 del 2002, il controllo di costituzionalità preventivo si giustifica anche in considerazione della necessità di compensare il maggior grado di autonomia di cui oggi gli statuti regionali sono espressione con le esigenze di profilassi di quella parte dell’azione legislativa ed amministrativa regionale che trae direttamente dai medesimi il suo fondamento di legittimità. Rispetto a tale esigenza il rischio di una caducazione integrale dello statuto per via incidentale, e magari dopo molti anni di vigenza, rappresenta sicuramente uno sconfinamento nella patologia delle dinamiche del controllo di costituzionalità.

2.2 – (segue): la promulgazione parziale e la “forma” del seguito consiliare delle decisioni della Corte.

Un ultimo limite procedurale all’esercizio dell’autonomia statutaria che la prima prassi attuativa consente di analizzare è quello relativo alla promulgabilità dello statuto a seguito

della parziale declaratoria di illegittimità costituzionale del medesimo da parte della Consulta.

Il tema, a ben vedere, non è poi così distante da quello della derogabilità della doppia deliberazione conforme. Ancora una volta, infatti, ad essere in gioco è l'architettura del procedimento di formazione dello statuto. A tale conclusione si giunge agevolmente se si tiene nel debito conto la riflessione che ha rappresentato il punto di partenza di gran parte delle proposte che sono state avanzate in dottrina, ossia la presa d'atto che, qualsivoglia soluzione si intenda dare al problema del seguito delle sentenze della Corte, essa non potrà comunque prescindere da un nuovo coinvolgimento dell'organo considerato dalla Costituzione titolare della competenza esclusiva ad approvare lo statuto secondo le modalità ivi previste [R. TOSI (b), pp. 532-3; Q. CAMERLENGO (a), pp. 39 e ss.; A. D'ATENA (a), pp. 612-3; U. DE SIERVO (c), p. 595; M. CARLI (a), p. 221; A. CARDONE (a), pp. 680 e ss.; S. GAMBINO (a), pp. 12 e ss.; A. RUGGERI (e), p. 11; A. RUGGERI (f), p. 2; N. VIZIOLI (a), pp. 4-5].

Se si ragiona nel rispetto della logica giuridica più stringente, la diretta conseguenza di tale affermazione dovrebbe essere che dalla competenza consiliare in tema di approvazione e modifica dello statuto pare ricavabile un implicito divieto nei confronti del Presidente della Giunta regionale di procedere alla promulgazione di un testo statutario diverso da quello adottato con la seconda deliberazione del Consiglio, quale inevitabilmente sarebbe quello risultante dalla parziale declaratoria d'illegittimità costituzionale della Corte. Più in generale, il fondamento di tale conclusione potrebbe essere individuato nella necessità che venga garantita in maniera più efficace possibile la corrispondenza tra la volontà normativa espressa (nelle forme previste dalla Costituzione) con la deliberazione statutaria ed il prodotto normativo finito che entra in vigore e ciò per evitare la deviazione del percorso causale che altrimenti ne deriverebbe, a tutto svantaggio del principio democratico-rappresentativo. Alla medesima soluzione, infine, potrebbe giungersi anche sulla base dell'art. 136, comma II, Cost., il quale – com'è noto – impone la comunicazione alle Camere ed ai Consigli regionali delle decisioni di accoglimento della Corte, all'evidente fine di consentire loro un nuovo esercizio di quelle potestà normative la cui concreta estrinsecazione è stata oggetto di annullamento ad opera del Giudice costituzionale.

L'esperienza statuyente di questi ultimi mesi fornisce, però, l'occasione per riflettere sulla possibilità che il rigore di questa impostazione venga mitigato dalle rilevanti esigenze di economia procedimentale che rendono l'interprete sofferente dinnanzi ad una soluzione che obbliga sempre e comunque il Consiglio a procedere nuovamente alla doppia deliberazione conforme. In particolare ci si intende riferire all'ipotesi di promulgazione parziale dello statuto umbro a seguito della già ricordata sentenza n. 378 del 6 dicembre 2004. A tale

promulgazione parziale il Presidente della Regione Umbria sarebbe stato “invitato”, con apposita risoluzione adottata a maggioranza semplice, dal Consiglio regionale, il quale ha così inteso manifestare la volontà di considerare inessenziale la parte dello statuto “stralciata” dalla sentenza della Corte e confermare la propria precedente determinazione all’esercizio della potestà statutaria nella forma “storica” assunta dalle restanti parti non annullate [del. n. 430 del 10 dicembre 2004, in *B.U.R.*, n. 56 del 29 dicembre 2004]. Segnatamente, la deliberazione consiliare invita il Presidente alla promulgazione “una volta esaurita la fase della possibile richiesta di referendum, ed ovviamente dopo lo svolgimento dello stesso, ove richiesto”. Di qui la richiesta avanzata dal medesimo al Consiglio di Stato in sede consultiva in ordine all’interpretazione da dare all’art. 3, legge regionale n. 16 del 2004 (recante la disciplina del referendum statutario), sotto il profilo della necessità o meno di garantire il decorso integrale del termine di tre mesi a partire dalla data di pubblicazione della sentenza (quindi, senza computo dei giorni trascorsi prima del promovimento della questione di costituzionalità). Con decisione n. 12054/2004 l’adunanza della prima sezione ha risolto la questione affermando la necessità che il termine inizi a decorrere nuovamente a seguito di ogni decisione di accoglimento del Giudice costituzionale, per quanto essa possa essere “parziale e meramente cassatoria o eliminativa”, giacché il criterio adottato dal legislatore per distinguere tra casi in cui il termine è meramente sospeso e casi in cui ricomincia a decorrere è relativo non alla natura dell’attività che il Consiglio dovrà svolgere per dar seguito alle pronunce della Corte (se novativa o di mero coordinamento testuale) ma al contenuto delle medesime, secondo l’alternativa secca rigetto/accoglimento (sia quest’ultimo totale o parziale).

Già in passato era parso a chi scrive di poter condividere l’impostazione di quanti individuavano una serie di ipotesi eccezionali in cui la marginalità e la scarsa incidenza (in termini sistematici) della caducazione giurisdizionale del testo approvato dal Consiglio consentissero di immaginare una promulgazione parziale delle parti della delibera andate esenti dalla censura della Corte, come nel caso di sentenze ablatorie di interi istituti o dichiaratorie d’incompetenza assoluta della Regione in date materie [A. CARDONE (a), p. 681, in cui si richiama U. DE SIERVO (c). Ora, senza indicazione di ipotesi più o meno tassative, da N. VIZIOLI (a), p. 5 e R. BIN (b), il quale opportunamente circoscrive l’ipotesi alle sentenze caducatorie di parti del contenuto “non necessario” dello statuto]. Tra queste ipotesi si potrebbe oggi, a buon diritto, fare rientrare proprio quella che si è presentata in occasione della sentenza sullo statuto umbro, il quale – come ricordato – è stato annullato dalla Corte solo ed esclusivamente con riferimento alla disciplina delle cause d’incompatibilità tra consigliere ed assessore. Ad essere stato espunto dal testo originario, infatti, è un solo ed organico istituto in relazione al quale lo statuto regionale versa,

per giurisprudenza ormai consolidata della Corte, in una posizione d'incompetenza assoluta.

A rendere meno indulgente l'interprete nei confronti della deroga alla doppia deliberazione conforme pare concorrere in maniera determinante la circostanza che la volontà di procedere alla promulgazione parziale dello statuto sarebbe comunque sorretta dall'espressa autorizzazione dell'organo consiliare. Si aderisce qui alla prospettiva secondo cui nessuna promulgazione parziale è immaginabile in difetto di una espressa autorizzazione del Consiglio [A. CARDONE (c), Cap. V, par. 3], anche se non si può certo trascurare che in dottrina è stata proposta un'opposta ricostruzione, secondo cui l'autorizzazione sarebbe necessaria non per la promulgazione ma per consentire al Presidente di non promulgare lo statuto parzialmente annullato [R. TOSI (b), cit., p. 533]. Non si può però non rimarcare che la tesi prospettata presenta rispetto a quest'ultima il pregio di evitare la deprecabile circostanza che si verificherebbe se si consentisse ad una mera delibera consiliare di impedire l'entrata in vigore di norme approvate con due deliberazioni precedenti (legislative e a maggioranza assoluta) e passate indenni dal controllo della Corte; aberrazione – questa – avvertita dalla stessa dottrina ricordata, la quale auspica per questo che la deliberazione sia adottata a maggioranza qualificata.

Come si è accennato, allora, l'esclusiva competenza attribuita dalla Costituzione al Consiglio regionale rende impretermisibile un nuovo coinvolgimento del medesimo. Giova sottolineare che nei casi di caducazione di statuto "organico", relativamente a norme del contenuto non necessario, e di statuto *in progress* l'intervento del Consiglio si giustifica non tanto per ragioni di profilassi costituzionale, quanto per motivi di politica istituzionale. Non si tratta, infatti, di assicurare il "completamento" di un atto altrimenti incostituzionale ma di consentire all'organo competente di valutare se le "mutilazioni" del testo della delibera determinate dalla pronuncia della Corte rendano necessario il raggiungimento di un nuovo e diverso compromesso politico; verifica che, invece, sarebbe inammissibilmente preclusa al Consiglio se si dovesse accedere alla denegata tesi che il Presidente della Giunta debba, o anche solo possa, procedere autonomamente alla promulgazione delle parti della delibera non annullate [A. D'ATENA (a), pp. 612-3; A. CARDONE (c), *ibidem*; A. RUGGERI (e), p. 10; A. RUGGERI (f), p. 2].

Se si accetta l'idea che nel rigido procedimento di formazione disciplinato dall'art. 123 Cost. si possa, con il nuovo intervento del Consiglio, aprire una "breccia" per le ricordate esigenze di speditezza nell'approvazione dei nuovi statuti, il problema cruciale diventa – semmai – quello degli oneri di forma che la delibera di autorizzazione del Consiglio deve soddisfare.

In particolare, il "caso umbro" obbliga a chiedersi se può davvero essere considerata

sufficiente una risoluzione approvata a maggioranza semplice oppure se, al contrario, sia necessario che il Consiglio manifesti la volontà di autorizzare il Presidente alla promulgazione parziale nella più gravosa forma della deliberazione adottata a maggioranza assoluta. A ben ponderare le cose ci si avvede che assecondare le pur comprensibili ragioni di economia dei lavori consiliari anche in questo più limitato campo pone problemi di non poco momento. Abbiamo già osservato che la celebrata apertura della giurisprudenza costituzionale nei confronti delle novelle parziali degli statuti previgenti ha chiarito che il Consiglio regionale deve essere considerato arbitro assoluto della decisione sull'*an*, sul *quid* e sul *quantum* di esercizio dell'autonomia statutaria. A diversa conclusione non pare lecito giungere neppure con riferimento all'evenienza di una declaratoria di illegittimità parziale della Corte, la quale pone comunque l'organo rappresentativo nella posizione di doversi nuovamente determinare in ordine – per lo meno – al *quantum* di tale esercizio. Anche se limitatamente a tale profilo, dunque, la mera manifestazione di volontà con cui il Consiglio autorizza il Presidente alla promulgazione parziale deve essere trattata alla stregua di una nuova espressione della potestà statutaria. Da tale constatazione pare potersi ricavare la conclusione che essa, pur non investendo in alcun modo il testo dello statuto, dovrebbe comunque essere adottata a maggioranza assoluta, visto che tale è la maggioranza richiesta dalla Costituzione per gli atti di esercizio dell'autonomia statutaria [A. FERRARA (a), p. 8]. In altri termini, potrebbe dirsi che la deroga alle regole sul procedimento di formazione dello statuto in cui si traduce la promulgazione parziale è in realtà l'eccezione ad un principio generale, quello della necessaria corrispondenza tra contenuto dell'atto normativo promulgato e volontà originaria dell'organo competente ad adottarlo. Per questo motivo essa deve seguire il criterio aristotelico del minimo mezzo. Se, dunque, per evitare che i problemi di economia procedimentale alla base stessa dell'eccezione rimangano insoluti, è necessario che essa si estenda alla regola della doppia deliberazione conforme, non altrettanto può dirsi per quella della maggioranza assoluta, la quale ben può essere rispettata dal Consiglio nell'autorizzare il Presidente senza che ciò importi particolari aggravamenti procedurali come quelli connessi all'inizio di un nuovo procedimento.

Problema diverso da quello della promulgazione parziale è quello relativo alla “forma” del seguito consiliare delle decisioni della Corte. Con quest'espressione ci si intende riferire ai requisiti formali che la nuova deliberazione del testo statutario deve soddisfare per potersi legittimamente inserire nella prosecuzione dell'*iter* formativo dello statuto. Si tratta cioè di capire se possono essere considerate sufficienti una mera deliberazione consiliare (come

l'approvazione di un ordine del giorno) o una delibera legislativa semplice o se, invece, sia sempre necessaria la doppia deliberazione legislativa di cui all'art. 123, comma II, Cost.

Sempre nell'ottica del bilancio critico della prima attuazione statutaria, pare opportuno trattare della questione perché essa sembra aver trovato una prima – seppur timida, data l'esiguità del materiale normativo – soluzione nella legislazione regionale che ha disciplinato il referendum di cui al comma III dell'art. 123 Cost. In alcune di tali leggi [artt. 11, comma V, legge regionale Emilia Romagna, n. 29 del 2000 e 18, comma II, legge regionale Marche, n. 28 del 2002], infatti, è espressamente previsto che se il Consiglio, in sede di adozione dei provvedimenti consequenziali alla sentenza della Corte, delibera di apportare modifiche “non derivanti da esigenze di mero coordinamento testuale o formale” la deliberazione legislativa di modifica “si considera nuova legge” ed è soggetta ai requisiti delle ordinarie leggi di approvazione degli statuti. Viceversa, pare di intendere nel silenzio delle norme che in caso di modifiche meramente formali la delibera che le apporta non deve essere considerata nuova e, quindi, ancorché sempre legislativa, non necessita del doppio passaggio. L'indicazione che è possibile trarre dalla prassi attuativa sembrerebbe, dunque, che per definire gli oneri formali della delibera di riapprovazione sia necessario guardare al suo carattere innovativo o meno, scattando l'obbligo di seguire il procedimento ordinario solo in caso di contenuto sostanzialmente innovativo.

A fronte di tale, anche solo abbozzata, prassi legislativa regionale pare opportuno chiarire che buoni argomenti militano a favore della diversa soluzione rigidamente ancorata all'idea che il seguito delle declaratorie d'incostituzionalità della Corte non possa che aver luogo sempre e comunque mediante il procedimento previsto dalla Costituzione e, quindi, mediante le due deliberazioni successive a maggioranza assoluta richieste per l'approvazione dello statuto.

In tal senso parrebbe orientare l'esatta considerazione degli effetti che la declaratoria d'illegittimità costituzionale determina non tanto sulle norme, quanto sul procedimento statutario in sé considerato. A ben vedere, infatti, in forza della sentenza di accoglimento, il procedimento di formazione dello statuto, inteso qui come sequenza di atti (adempimenti formali) e comportamenti (compromessi politici) preordinati all'adozione di un unico documento normativo (sia esso lo statuto organico o una sua parte), deve essere considerato traumaticamente interrotto, perché a risultare pregiudicata è la stessa volontà del legislatore statutario di esercitare in una data concreta maniera la relativa potestà. In questo senso una chiara indicazione emerge anche dal parere rilasciato alla Regione Emilia Romagna dal Consiglio di Stato in data 12 gennaio 2005 (n. 12036/2004), in cui si afferma che giammai

l'espressione modifiche "derivanti da esigenze di mero coordinamento testuale" utilizzata dall'art. 11 della legge emiliana n. 29 del 2000 può essere riferita all'intervento imposto "dalla esplicita espunzione di una norma statutaria, in sé non riducibile a mera valenza formale" e si precisa che i "provvedimenti consequenziali alla sentenza di parziale dichiarazione di illegittimità dei quali è fatta menzione nel primo periodo vanno intesi nel senso che il Consiglio regionale è tenuto a statuire, nella prima riunione, se attivare un nuovo procedimento di revisione statutaria o desistere dal proposito".

Anche se non parrebbe corretto dire che il procedimento che segue debba essere considerato integralmente "nuovo" perché ciò presupporrebbe un'autonoma iniziativa, difficilmente sembra contestabile che qualsiasi ulteriore sviluppo non potrà che ripartire dalla valutazione preliminare dell'*an*, del *quid* e del *quantum* della voluta estrinsecazione dell'autonomia statutaria, rappresentando comunque la soluzione prescelta, per quanto minimale essa sia, un atto di esercizio dotato di indubbia innovatività, ancorché inserito in una vicenda pregressa. Conseguentemente, per dare "seguito" alle sentenze della Corte, non possono mai essere considerate sufficienti deliberazioni consiliari diverse da quelle che la Costituzione considera "statutarie", ossia quelle adottate con la doppia deliberazione conforme. A questa impostazione ha uniformato la propria condotta, a seguito della sent. n. 2 del 2004, la Regione Calabria, la quale ha proceduto ad una nuova approvazione del testo statutario in prima lettura in data 6 maggio 2004 ed in seconda lettura in data 6 luglio 2004. E ciò vale anche per le ipotesi in cui il Consiglio si limiti a prendere atto della sentenza e ad apportare le minime modifiche di coordinamento testuale che la medesima rende necessarie per garantire la coerenza del documento normativo. Pure in tale evenienza, infatti, il Consiglio si trova a dover "rifondare" il patto sull'esercizio dell'autonomia statutaria, a nulla rilevando la circostanza meramente fattuale che dal punto di vista "operativo" tale rinnovazione si traduca in norme di mero collegamento.

Nella prospettiva indicata, dunque, il contenuto e la portata più o meno intensamente innovativa della riapprovazione consiliare diventano irrilevanti ed in ultima analisi proprio in tale irrilevanza risiede il motivo per cui non si ritiene di poter aderire alla soluzione della legislazione regionale richiamata, della quale per ciò stesso si auspica il pronto superamento.

D'altro canto, alla medesima soluzione potrebbe giungersi anche richiamando i principi estrapolabili da quella giurisprudenza costituzionale che, con riferimento al vecchio procedimento di formazione della legge regionale, ha sempre rigettato l'idea che il Consiglio potesse riapprovare la legge rinviata anche a maggioranza semplice qualora intendesse recepire le indicazioni date dal Governo a motivazione dell'atto di rinvio [cfr., ad es., Corte cost.,

sentt. nn. 79 del 1989; 154 del 1990; 287 e 359 del 1994; 357 del 1995]. Ora come allora, infatti, vale il medesimo principio e cioè che il procedimento di formazione, ivi comprese le maggioranze richieste [Corte cost, sent. n. 153 del 1976, con nota di F. BASSANINI (a), pp. 1139 e ss.], è indisponibile da parte degli attori politici, i quali non possono cercare *escamotage* agli adempimenti formali richiesti dalla Costituzione, appellandosi al contenuto non innovativo dell'atto, quando non è essa stessa a prevederlo, pena l'integrazione di un vizio *in procedendo* del medesimo. Con ciò non si vuole certo ignorare che le due ipotesi sono tra loro molto diverse per la presenza ed il significato – nel procedimento *ex art. 127 Cost. ante* novella – del rinvio governativo, ma solo dire che il principio individuato da quella giurisprudenza pare comunque utile ad indirizzare lo sforzo dell'interprete, pur nel diverso contesto.

3. – Il limite dell'“armonia con la Costituzione”.

Se nell'analisi dei limiti costituzionali che, oggi, incontrano gli statuti delle Regioni ordinarie si passa dalla considerazione di quelli formal-procedurali all'esame di quelli sostanziali, appare di tutta evidenza che la prima questione in cui ci si imbatte è quella relativa alla configurazione che ha assunto nella prassi quel controverso limite dell'“armonia con la Costituzione” che il legislatore della revisione costituzionale ha voluto continuare a porre come cornice di esercizio dell'autonomia statutaria.

È noto come l'individuazione della “portata operativa” della clausola dell'“armonia con la Costituzione” ha rappresentato, insieme alla questione del carattere preventivo o successivo del ricorso governativo ed allo studio della forma di governo regionale, il principale campo d'indagine su cui si è concentrata l'attenzione dei costituzionalisti. In questa sede, però, per rimanere fedeli all'opzione di metodo che caratterizza il presente lavoro, non si intende affrontare il difficile compito di procedere ad una ricostruzione critica dell'intenso dibattito che ne è derivato, quanto piuttosto evidenziare in chiave di sintesi la concreta fisionomia che il limite ha maturato nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, alla quale – com'era presumibile – è toccato il compito di porre termine alla pericolosa incertezza che per anni si è sviluppata su questo tema di cruciale importanza per il destino dell'autonomia statutaria.

Giova comunque, ai fini di una maggiore intelligibilità della giurisprudenza costituzionale, richiamare brevemente le principali posizioni espresse. A rendere complessa ogni valutazione in proposito sono la grande varietà degli argomenti utilizzati e la diversità delle posizioni assunte, le quali risultano difficilmente schematizzabili se non a prezzo di pericolose e deformanti esemplificazioni. Alcuni [così A. D'ATENA (a), pp. 618-9], prendendo le

mosse dalla constatazione che la formula dell'armonia con la Costituzione presenta tratti irriducibili allo schema tipico (più preciso e dettagliato) delle clausole di omogeneità presenti nelle Costituzioni degli Stati federali, hanno concluso che essa “dice tutto e niente”, lasciando intendere che meglio avrebbe fatto il legislatore della revisione costituzionale ad abbandonare la controversa espressione e che, di fatto, lo statuto incontra gli stessi limiti di ogni altra fonte del diritto. In taluni casi, poi, la rinuncia alla pretesa definitoria è stata accompagnata da una ricognizione (a volte più utile) delle principali cause di tali difficoltà interpretative. Così è stato evidenziato [A. RUGGERI (g), pp. 278 e ss.; A. RUGGERI (h), p. 19] che il limite statutario dell'armonia ha, con la novella del 1999, mutato il proprio piano di operatività, poiché oggi è collocato all'interno del giudizio costituzionale e non più nel passaggio parlamentare. Dall'intento di sviluppare a fondo tale premessa è, poi, derivato il tentativo di ricostruire la portata della clausola dell'“armonia con la Costituzione” in aderenza con i presupposti teorici ed epistemologici dei modelli di giustizia costituzionale che si ispirano alla *Verfassungsgerichtsbarkeit* [A. CARDONE (c), Cap. IV, par. 2.2. e ss.]. In termini più generali tra coloro che, invece, hanno tentato di dare al problema una soluzione propositiva è dato riscontrare un certo accordo su alcune questioni di fondo. Così, ad esempio, viene considerato pacifico che la formula dell'“armonia con la Costituzione” non sia (e soprattutto non debba essere considerata) pleonastica. In questa prospettiva si sono posti tutti coloro che implicitamente ritengono che il peggior male per l'autonomia statutaria sarebbe quello di abbandonare ogni “impresa” definitoria, marchiando la clausola di una sostanziale inutilità che finirebbe per spalancare le porte a letture continuiste e riduttive dell'art. 123 Cost. novellato [A. SPADARO (a), p. 463; G. VOLPE (a); M. CARLI, C. FUSARO (a), p. 25]. Tale convincimento trova solitamente il suo ideale *pendant* nel rifiuto della possibile equiparazione tra le nozioni di “armonia” e di “rispetto”, rifiuto basato principalmente sul dato testuale dell'uso differenziato che la Costituzione fa di tali espressioni nell'art. 117, comma I e nell'art. 123, comma I. Altro punto sul quale i commentatori convergono senza particolare difficoltà è quello relativo alla necessità di distinguere tra armonia e disposizioni costituzionali che regolano la forma di governo statale, essendo diffusa (se non pacifica) l'idea che lo statuto regionale possa oggi adottare formule organizzative diverse da quelle che la Costituzione prescrive per lo Stato e che, anzi, proprio in questo vada ravvisato uno dei tratti più significativi ed importanti della novella [M. CARLI, C. FUSARO (a), p. 26; F. SORRENTINO, R. CALVANO (a), p. 425; A. SPADARO (a), pp. 469 e ss.; A. LUCARELLI (a), p. 62; M. OLIVETTI (a), p. 167. In senso opposto pare orientato F. FURLAN (a), p. 171]. Quando, poi, si abbandona questo ristretto “terreno comune”, le soluzioni prospettate si fanno così divergenti che, come detto, risulta pressoché impossibile

una loro sistemazione critica. Alcuni autori [S. MANGIAMELI (b), p. 574] paiono prendere le mosse dal carattere spiccatamente “speciale” della fonte statutaria ed affermano che essa incontra i soli limiti dell’unità ed indivisibilità della Repubblica e della democraticità della medesima, considerati espressione vincolante per l’autonomia regionale dei “principi generali dell’ordinamento costituzionale”. Altri [M. OLIVETTI (a), pp. 171-4] individuano il limite inderogabile che lo statuto regionale non può in ogni caso travalicare nel “blocco di costituzionalità” composto dai “principi supremi” sottratti alla revisione costituzionale e dai principi – pur revisionabili – che qualificano la Repubblica in quanto tale e, quindi, tutti gli enti che, *ex art. 114, comma I, Cost.*, la compongono. Altri ancora [C. E. GALLO (a), p. 67; T. GROPPI (b), pp. 439-40], ricostruendo l’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie in analogia con l’autonomia legislativa delle Regioni “speciali”, sostengono che lo statuto deve essere in armonia con i “principi generali dell’ordinamento giuridico dello Stato”, accedendo, quindi, all’ipotesi che il rango del limite in questione non debba necessariamente essere costituzionale ma possa essere anche legislativo. Talvolta l’uso di espressioni sintetiche per definire il limite dell’armonia rischia di creare equivoci che si superano solo grazie alle esemplificazioni che le accompagnano. Così, ad esempio, non pare vi sia radicale diversità di vedute, dietro le differenti formule utilizzate, tra chi parla dell’armonia come comprensiva dei “principi generali assunti in Costituzione” [A. BARBERA (a), pp. 19-20] e chi, invece, riferisce il limite riproposto dall’art. 3 della l. cost. n. 1 del 1999 ai “principi fondamentali della Costituzione” [G. LOMBARDI (a), p. 30]. Posizione ulteriormente diversa da quelle fin qui ricordate è stata, poi, espressa da chi [U. DE SIERVO (d), p. 99; U. DE SIERVO (e), pp. 257-8] ritiene che il vincolo dell’armonia con la Costituzione imponga agli statuti regionali il rispetto tanto dei “valori fondamentali” che ispirano la Carta costituzionale, quanto di tutte le disposizioni organizzative e di dettaglio che non sono espressamente qualificate come derogabili. Per riprendere la citata distinzione tra rispetto ed armonia, secondo quest’ultima impostazione il limite previsto per l’autonomia statutaria sarebbe più stringente di quello che deriva dalla mera conformità, impegnando lo statuto non solo al rispetto della lettera ma anche dello “spirito” della Costituzione. Sulla circostanza che l’armonia debba essere considerata qualcosa in più del rispetto-conformità si professa d’accordo, però, anche chi distingue tra profili “organizzativi”, rispetto ai quali la formula tenderebbe oggi a vincolare di meno rispetto al passato, e profili “sostanziali”, rispetto ai quali, invece, l’armonia “limiterebbe” lo statuto regionale più intensamente che in passato [A. SPADARO (a), pp. 469 e ss., il quale esemplificativamente individua sette limiti impliciti nel concetto di armonia con la Costituzione]. Infine, vi è stato chi, richiamando la nota espressione utilizzata dalla Corte costituzionale nella celebre

sentenza n. 496 del 2000, ha affermato che lo statuto non debba essere “orientato contro la Costituzione vigente”. Il rapporto tra statuto regionale e Costituzione viene conseguentemente ricostruito in termini di “compatibilità/incompatibilità” piuttosto che di “conformità/sottoposizione”, con il risultato finale di delimitare il ricorso governativo ed il relativo giudizio della Corte ai soli profili “strettamente necessari a garantire l’unità della Repubblica” [G. VOLPE (a) e P. PINNA (a), pp. 66-7, il quale, però, ha cura di precisare che l’“armonia” non può essere fatta coincidere concettualmente con l’unità e l’indivisibilità della Repubblica, pena lo svuotamento della sua autonoma portata].

Venendo, sulla scorta di tale apparato dottrinario, alla considerazione della giurisprudenza costituzionale giova preliminarmente osservare come in pochi casi come in quello della definizione giurisprudenziale dell’“armonia con la Costituzione” le pronunce della Corte hanno mostrato tanta fermezza e senso di responsabilità istituzionale nel consolidare prontamente orientamenti su questioni di grande rilevanza politico-costituzionale. Evidentemente, la Corte non ha inteso, in quest’occasione, sfuggire alle pressanti “domande di giustizia costituzionale” provenienti non solo dal mondo delle istituzioni statali e regionali ma anche – come accennato – da quello della comunità scientifica.

È questa la sensazione che si ricava innanzitutto dall’occasione in cui la Consulta ha scelto di intervenire a chiarimento della torre di Babele in cui, complice la dottrina, si era trasformato ogni dibattito sul limite in questione. Ci si riferisce chiaramente alla già citata sentenza n. 304 del 2002, in cui per la prima volta il giudice costituzionale ha affermato che “il riferimento all’armonia, lungi dal depotenziarla, rinsalda l’esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito” [punto 5 del *Considerato in diritto*]. Ciò che qui preme sottolineare è che il citato passaggio – quasi paradossalmente vista la sua importanza – pare rappresentare nell’economia argomentativa della sentenza un *obiter dictum*. Come prontamente è stato rilevato dalla dottrina più accorta [C. FUSARO (a), p. 1479], infatti, una volta escluso che la deliberazione marchigiana impugnata integrasse gli estremi di un’innovazione statutaria tale da far superare il regime transitorio, per giungere alla declaratoria d’illegittimità costituzionale non v’era stretta necessità di invocare l’armonia di cui all’art. 123 Cost., perché il parametro del giudizio era conseguentemente già individuato nell’art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999.

La Corte, dunque, ancorché non fosse strettamente necessario ai fini della risoluzione delle questioni prospettate, nel chiarire che parametro del giudizio statutario sono, in primo

luogo, tutte le disposizioni formalmente costituzionali, comprese – naturalmente – quelle della l. cost. n. 1 del 1999 (art. 5, commi I e II) che delineano il regime transitorio, non ha comunque voluto perdere la prima occasione utile per affermare che il principio di legalità costituzionale deve essere interpretato nella sua versione più rigida, ovvero che esso non ammette deroghe ad opera della clausola dell’“armonia”.

Il giudizio su espresso pare confortato anche dall’indicata circostanza che l’interpretazione offerta con la sent. n. 304 del 2002 non sia stata in alcun modo mutata con le pronunce successive, le quali astrattamente avrebbero pur potuto recare timide aperture a percorsi ermeneutici, se non divergenti, per lo meno paralleli rispetto a quello seguito nella prima “sentenza statutaria”.

Così nella successiva sentenza n. 306 del 2002 l’orientamento appena inaugurato è stato ribadito asserendo che “il limite dell’armonia con la Costituzione [...] lungi dal consentire deroghe alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali, vincola le Regioni a rispettarne anche lo spirito” [punto 4 del *Considerato in diritto*].

Nella sentenza n. 196 del 2003 [punto 13 del *Considerato in diritto*], poi, si legge che gli statuti “dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione”.

Nella sentenza n. 313 del 2003 [punto 7.4 del *Considerato in diritto*], si precisa ancora che l’autonomia statutaria non può essere in alcun modo compressa “in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile” o “tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori”.

Nella sent. n. 2 del 2004 [punto 3 del *Considerato in diritto*] l’orientamento è consolidato dall’affermazione che “gli statuti regionali non solo, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente ogni disposizione della Costituzione, ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria armonia con la Costituzione”.

Da ultimo, nelle sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004 [risp. punti 2, 5, 2 del *Considerato in diritto*], si legge ancora che “non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”, cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione”.

L’interprete non può non restare colpito dalla fermezza di questa giurisprudenza, che impressiona per il suo carattere – si potrebbe dire – monolitico ed inattaccabile, il quale relega nel mondo delle velleità ogni speranza di *overruling* sul punto. Dal punto di vista

argomentativo l'orientamento maturato lascia non poche perplessità per le evidenti difficoltà interpretative che derivano dalla circostanza che esso trova il suo principale appiglio nella incerta distinzione tra lettera e spirito della Costituzione [ma vedi R. BIN (c), pp. 424 e ss.] e per la portata tendenzialmente “eversiva” che contraddistingue questa dicotomia se osservata nel prisma dei sistemi di giustizia costituzionale che – come il nostro – si ispirano alla *Verfassungsgerichtsbarkeit* kelseniana [A. CARDONE (c), Cap. IV, parr. 2.2].

Nel merito, poi, difficile negare che la soluzione adottata dalla giurisprudenza costituzionale ridimensioni fortemente le aspettative – legittime o meno – di cui era stata caricata l'autonomia statutaria. La generalizzata e rigida affermazione del principio di legalità costituzionale operata dalla Corte attraverso l'interpretazione riduttiva della clausola in questione, comunque la si voglia valutare, non lascia molto spazio (per usare un eufemismo) ad una ricostruzione della fonte statutaria come espressione tipica della sovranità locale e pare consegnare alla storia del diritto costituzionale un tentativo sostanzialmente fallito di fare degli statuti d'autonomia il momento fondante della convivenza civile e politica a livello regionale. L'aver chiarito che la limitata potestà derogatoria che gli statuti regionali vantano nei confronti della Costituzione può estrinsecarsi esclusivamente nell'ambito dei confini da questa espressamente determinati e non è il frutto – si perdoni il gioco di parole – di uno “statuto” privilegiato di cui la nostra fonte gode per il fatto di essere astretta da uno specifico e meno intenso vincolo giuridico, infatti, nega alla radice la possibilità di vedere in essa lo strumento “generale” in grado di consentire l'implementazione dell'ellittico tessuto costituzionale del sistema delle autonomie.

Chi, richiamandosi alla novella costituzionale dell'autonomia statutaria, auspicava che i Consigli regionali “volassero alto”, teorizzando la natura “costituzionale” degli statuti, per effetto della citata giurisprudenza rischia di andare incontro alla sorte che colpì Icaro quando il sole sciolse le sue ali di cera: una rovinosa caduta verso una realtà più “terrena”.

Sicuramente positive, invece, da qualsiasi prospettiva sostanzialistica si osservino le cose, le indicazioni che la giurisprudenza sull'“armonia con la Costituzione” offre dal punto di vista metodologico. A fronte degli *escamotage* cercati dai Consigli regionali per aggirare alcuni divieti particolarmente gravosi posti dalla Carta costituzionale (come noto, soprattutto, quello relativo all'inderogabilità dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent*) il “non eludere la Costituzione” suona come un vero e proprio imperativo morale, un imperativo di morale costituzionale [già R. BIN (d)], ne reca la struttura linguistica e la dimensione assiologica e può, quindi, a buon diritto considerarsi un equivoco la sua proiezione all'interno delle operazioni logiche che il Giudice costituzionale compie nella valutazione della norma-oggetto attraverso

la norma-parametro. Esso trascende la dimensione meramente contenutistica del limite all'autonomia statutaria e delinea un dover essere ideale, un codice di comportamento uniforme cui tutti i soggetti chiamati al perfezionamento del tessuto costituzionale del principio autonomistico devono attenersi. Codice di cui, ancora oggi, pare esservi molto bisogno. Si pensi alla recente vicenda dell'approvazione dello statuto toscano, passato indenne dal controllo della Corte (sent. n. 372 del 2004) anche perché non impugnato dal Governo relativamente ad una norma palesemente in contrasto con l'art. 122, comma I, Cost., come interpretato (ossia come riserva di legislazione concorrente in materia elettorale) dalla stessa Corte con la citata sentenza n. 2 del 2004. Ci si riferisce all'art. 35, comma III dello statuto toscano, il quale, proprio per non attirare le censure del Governo, non enuncia espressamente la causa d'incompatibilità tra consigliere ed assessore regionale (come hanno fatto gli statuti delle Regioni Umbria ed Emilia Romagna, incorrendo nella declaratoria d'illegittimità costituzionale disposta rispettivamente con le sentt. nn. 378 e 379 del 2004) ma si limita a statuire – con effetto, questo sì, identico – che “la nomina ad assessore comporta la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale e la sostituzione con un supplente”. La norma in questione, dunque, come quelle annullate, non produce altro esito che impedire il cumulo delle cariche di assessore e consigliere. Difficile, conseguentemente, negare che essa detti una disciplina che, comunque formulata, ricade sempre nella materia delle incompatibilità e che, pertanto, il vizio censurato con riguardo agli statuti umbro ed emiliano potesse essere “rimosso” anche con riguardo allo statuto toscano a mezzo di una dichiarazione d'illegittimità conseguenziale *ex art. 27 n.i.* [sul punto vedi A. CARDONE (b)].

4. – *La forma di governo regionale. Il limite della materia “elettorale”.*

Nello studio dei limiti sostanziali all'autonomia statutaria un'attenzione particolare dev'essere dedicata a quei particolari limiti che lo statuto incontra nel disciplinare la forma di governo regionale e ciò per il fondamentale motivo che a tale competenza è fin dall'inizio stata legata gran parte di quelle aspettative di palingenesi della fonte di cui più volte si è detto.

Anche in questo più circoscritto ambito materiale l'analisi della prassi consente di mettere in evidenza alcune significative “messe a punto” in ordine all'estensione dei limiti costituzionali all'autonomia statutaria.

In primo luogo, può considerarsi definitivamente chiarito il rapporto tra disciplina del sistema elettorale e delle cause d'incompatibilità/ineleggibilità, da un lato, e forma di governo, dall'altro. È certamente questo, come noto, uno dei profili maggiormente problematici della novella costituzionale adottata nel 1999 e ciò per gli evidenti effetti di

sovrapposizione che l'art. 122, comma I, Cost. determina con la competenza statutaria prevista dall'art. 123 Cost., a causa della nota natura del sistema elettorale (e del regime d'ineleggibilità/incompatibilità) quale fattore "correttivo" della forma di governo [in termini generali F. LANCHESTER (a). Con specifico riferimento alle Regioni, F. LANCHESTER (b), pp. 25 e ss. Prima della novella, con un netto favore per la competenza statutaria, A. SPADARO (b), p. 66; A. RUGGERI (i), pp. 256 e ss. Vedi anche M. MIDIRI (a), pp. 107 e ss.; B. CARAVITA (b), pp. 233 e ss. Dopo la l. cost. n. 1/1999, criticamente A. BARBERA (b), p. 572; A. RUGGERI (d), pp. 1070 e ss.; S. MANGIAMELI (b), p. 580; A. SPADARO (c), p. 113; adesivamente C. FUSARO (b), p. 80, nota 1]. Per quanto è qui di più prossimo interesse – ovvero, giova ribadirlo, valutare la traduzione nella prassi delle potenzialità astrattamente ascrivibili alla nuova autonomia statutaria – vale la pena ricordare che, quantunque la dottrina prevalente avesse interpretato il riparto di competenze tra statuto, legge regionale di dettaglio e legge statale di principio nel senso di una sorta di "espunzione" tendenzialmente generalizzata della materia elettorale dalla forma di governo [T. GROPPI (c), p. 203; R. TOSI (a), p. 49; C. FUSARO (b), *ibidem*], non sono mancate comunque ricostruzioni che hanno tentato di recuperare un ruolo normativo allo statuto e ciò nonostante gli angusti spazi lasciati dalla lettera dell'art. 122, commi I e V, la cui formulazione spinge (inesorabilmente, oserei dire) a ritenere che l'unica competenza statutaria in materia sia quella relativa alla decisione di abbandonare o meno il sistema ad elezione diretta. Così, ad esempio, è stato sostenuto che la competenza assegnata al concorso della legge regionale-statale non rappresenta un "limite invalicabile" ma consente allo statuto di dettare norme su alcuni profili della materia elettorale purché si sottoponga al limite dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato previsti per la legge regionale astrattamente competente [R. TOSI (a), pp. 50-2]. Una parte della dottrina, poi, ha ritenuto che la competenza statutaria in materia di forma di governo regionale abiliti il legislatore statutario non solo a confermare o derogare l'elezione diretta ma anche, nel primo caso, a disciplinare il sistema di elezione del Presidente in alcuni suoi profili qualificanti, come la scelta turno unico-ballottaggio o il rapporto con l'elezione del Consiglio [cfr., con riguardo al rapporto tra elezione del Presidente ed elezione del Consiglio, C. FUSARO, L. STROPIANA, S. ZAMPOLLA (a), pp. 43 e ss. Relativamente, invece, all'alternativa turno unico-ballottaggio, cfr. M. OLIVETTI (a), pp. 467-8. Per l'analisi di tale impostazione vedi A. RUGGERI (d), pp. 1070-1]. Infine, anche se con impostazioni ed esiti variamente differenziati, è utile rammentare in questa sede che altra parte della dottrina ha desunto dalla competenza statutaria in materia di forma di governo un titolo di legittimazione per la disciplina non tanto (o in alcuni casi non soltanto) del sistema elettorale quanto delle cause impeditive dell'accesso alle cariche elettive regionali. Di competenza generalizzata degli statuti a porre principi in tema di cause di ineleggibilità ed incompatibilità, quale possibile rimedio all'insorgenza di asimmetrie fra principi di organizzazione politica della

Regione e principi nazionali e regionali di legislazione elettorale, parla, ad esempio, S. GAMBINO (b). In particolare, con riguardo all'ipotesi di incompatibilità tra consigliere e assessore regionale e la, conseguente, netta separazione tra organo collegiale di indirizzo e controllo e organo di governo dell'ente, la diretta riferibilità al rapporto tra gli organi di vertice dell'apparato regionale e pertanto alla forma di governo è stata sostenuta da G. PITRUZZELLA (a), p. 506; A. FERRARA (c), p. 192; C. FUSARO (b), p. 89 [*Contra*, per la tesi della competenza della legge regionale, T. GROPPI (d), p. 449; N. ZANON (a), p. 907. Sulla competenza statutaria in materia di cause impeditive all'accesso alle cariche elettive vedi anche L. BUFFONI (a), p. 1559].

Come nel caso del limite dell'“armonia con la Costituzione”, anche con riferimento alla competenza “elettorale” dello statuto, le aperture della dottrina verso una concezione “forte” dell'autonomia statutaria e le aspirazioni astrattamente legittime della classe politica regionale non hanno trovato accoglimento nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Assai significative, in questo senso, alcune delle argomentazioni svolte dal Giudice delle leggi nelle citate sentt. nn. 196 del 2003 e, soprattutto, 2, 378 e 379 del 2004, dalle quali pare potersi desumere un'interpretazione dell'istituto di cui all'art. 122, comma I, Cost. che lascia poco spazio all'autonomia statutaria relativamente a tutti quei profili della disciplina della forma di governo che importano un diretto coinvolgimento della competenza legislativa in materia elettorale [S. GRASSI (a); M. VOLPI (a); S. GAMBINO (a); A. RUGGERI (e); A. RUGGERI (f); M. OLIVETTI (b); M. OLIVETTI (c), pp. 38 e ss.; N. VIZIOLI (a); E. BALBONI (a), pp. 467 e ss.; L. CARLASSARE (a). Un commento positivo si legge, invece, in S. CECCANTI (a) e R. BIN (e); R. BIN (c), pp. 419 e ss.]. Come la stessa Corte afferma, con particolare chiarezza, nella seconda delle sentenze richiamate [punto 8 del *Considerato in diritto*], infatti, il ruolo che lo statuto regionale è chiamato a svolgere in materia elettorale è “necessariamente ridotto, seppur significativo”.

Esso può, ad oggi, intendersi limitato essenzialmente a tre profili. In primo luogo, agli aspetti del funzionamento degli organi elettivi che non incidono direttamente sul sistema elettorale e sul regime di incompatibilità/ineleggibilità, come la disciplina della loro eventuale *prorogatio* dopo la scadenza, lo scioglimento o le dimissioni. Sul punto, infatti, il Giudice costituzionale (con la sent. n. 196 del 2003) ha chiarito che la *prorogatio* “riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza naturale o anticipata [...] e l'entrata in carica del nuovo organo eletto” [A. MORRONE (a), pp. 1269 e ss.]. In secondo luogo, a quelle che la Corte definisce le “scelte statutarie in tema di fonti normative”, attraverso cui è possibile, ad esempio, far carico alla legge regionale di cui all'art. 122, comma I di particolari adempimenti procedurali come la necessità di maggioranze qualificate. Infine, a quelle “scelte statutarie in

materia di forma di governo regionale” che sono abilitate dalla Costituzione ad incidere sulla materia elettorale.

Il concreto ambito di manovra riconosciuto a tale ultimo tipo di scelte si comprende appieno solo alla luce del contenuto di alcune delle declaratorie d’illegittimità costituzionale che hanno concluso i giudizi in questione. Nel dettaglio, rilevante ai nostri fini è l’annullamento che ha colpito gli artt. 33, comma I e 38, comma I, lett. a) ed e) dello statuto calabrese, l’art. 66, commi I e II, dello statuto umbro e l’art. 45, comma II, terzo periodo dello statuto emiliano. Il primo di tali articoli stabiliva che “i candidati alle cariche di Presidente e di Vice Presidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale”. Il secondo, invece, prevedeva l’adozione di un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza. Entrambe le norme degli statuti adottati dalle Regioni Umbria ed Emilia Romagna, infine, ponevano l’incompatibilità della carica di membro della Giunta con quella di membro del Consiglio. Uno sguardo complessivo ai “paletti” che la Corte ha piantato con tale giurisprudenza consente di affermare che la discrezionalità dello statuyente deve intendersi limitata alle uniche opzioni espressamente consentite dall’art. 122, comma V e, cioè, la “conferma” dell’elezione diretta (ma non la regolamentazione delle sue forme) oppure la previsione di una forma di elezione non diretta, con disciplina esclusivamente delle modalità di accesso alla carica di Presidente della Giunta e di assessore, ove si ritenga che sia legittima la sottrazione al primo del potere di nominare e revocare gli assessori attribuito dal comma V dell’art. 122 Cost. Sul punto si ricorda che è assolutamente prevalente in dottrina l’opinione che il potere di nomina e revoca degli assessori sia inderogabile solo all’interno della forma di governo ad elezione diretta [S. MANGIAMELI (b), p. 572; C. FUSARO (b), pp. 85 e 94-5 e 98; M. OLIVETTI (a), p. 158; A. LUCARELLI (a), p. 52; R. TOSI (b), p. 540].

Le pur rilevanti limitazioni che la giurisprudenza della Corte ha evidenziato non tolgono, però, nulla al dato di fatto derivante dalla circostanza che è la Costituzione stessa ad affidare allo statuto la scelta cardine sul sistema elettorale e cioè il mantenimento o meno dell’elezione diretta del Presidente della Giunta. A chi scrive certo non sfuggono le relevantissime possibilità di conformazione della forma di governo “in senso lato” che questo orientamento sottrae alla fonte statutaria, ma ciò non pare comunque sufficiente per negare quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale e cioè che il ruolo dello statuto resti comunque “significativo” nella misura, pur minima, in cui lo ha voluto la Costituzione. Ancora, sotto un diverso ma complementare profilo, un’ultima notazione, di segno marcatamente positivo, merita la fermezza con cui la Corte [cfr. Corte cost., sent. n. 2 del 2004,

punto 8 del *Considerato in diritto*], nell'affrontare il problema dei rapporti tra competenza statutaria in materia di forma di governo e competenza legislativa in materia elettorale, tiene distinti i piani del diritto costituzionale positivo e del diritto costituzionale dottrinario, non cedendo alla tentazione di spianare la strada ad una Costituzione della Corte, che pure avrebbe potuto fare contenti molti commentatori. Se non si fraintende, è proprio questo il senso del riferimento che la Corte opera al "piano concettuale" in cui può sostenersi che la determinazione della forma di governo "può o addirittura dovrebbe" comprendere la legislazione elettorale; riferimento che è opportunamente accompagnato dalla constatazione che "occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente" le due competenze sono state separate.

Il monito della Corte appare particolarmente significativo ai nostri fini. Esso, infatti, consente di apprezzare che se si vuole indagare la concreta fisionomia assunta dall'autonomia statutaria non è necessario tanto guardare alle opzioni "di contorno" che un'interpretazione estensiva del dettato costituzionale potrebbe legittimare, quanto alle scelte di fondo cui il legislatore statutario è chiamato direttamente dalla Costituzione. E sotto questo punto di vista non può certo essere considerato privo di significato il fatto che, ad oggi, nessuna delle quindici regioni a statuto ordinario abbia abbandonato o sia in procinto di abbandonare la forma di governo ad elezione diretta.

4.1 – (segue): aut simul stabunt, aut simul cadent ed interpretazione "sostanziale" della forma di governo ad elezione diretta. L'approvazione consiliare del programma di governo. Il "potere estero" delle Regioni.

La sensazione che per molti aspetti il dibattito statutario sulla forma di governo che ha animato in questi anni i lavori dei Consigli regionali si sia indirizzato più verso il tentativo, a volte surrettizio, di "alterare" il modello *standard* che sull'opportunità di mantenerlo o abbandonarlo *in toto*, per godere dei maggiori spazi garantiti dalla Costituzione agli statuti che decidessero di intraprendere questa seconda strada, è confermata anche dalla vicenda giurisprudenziale che ha portato alla definizione dell'ambito di operatività di un ulteriore limite costituzionale, quello di cui all'art. 126, comma III, Cost.

Com'è a tutti noto, tale norma prevede la regola della contestuale permanenza in carica di Presidente della Giunta e Consiglio (*aut simul stabunt, aut simul cadent*), consentendone la deroga per il caso in cui lo statuto opti per una forma di governo ad elezione non diretta. In tale ipotesi, infatti, come si accennava, lo statuto è astretto da una "maglia" di disposizioni costituzionali meno "fitta" di quella che la Corte può utilizzare come parametro

di legittimità costituzionale quando il sindacato investe una deliberazione statutaria che mantiene l'opzione *standard* per la forma di governo ad elezione diretta. Oltre alla regola della contestuale permanenza, infatti, non si applicano neanche gli artt. 122, comma V (sul potere presidenziale di nomina e revoca degli assessori) e 126, comma III (per la parte che definisce gli effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia) [R. TOSI (a), p. 58; C. FUSARO (b), p. 100; M. OLIVETTI (a), p. 164]. Il ché, del resto, non pare rappresentare di per sé un problema, se è vero – come sembra suggerire il canone dell'interpretazione sistematica – che il legislatore della revisione costituzionale ha inteso individuare un modello preferenziale di forma di governo regionale, imponendolo anche in via transitoria ed assicurando che esso non possa essere “deformato” nei suoi connotati tipici essenziali, ma solo abbandonato ove il Consiglio regionale si determini per l'elezione non diretta del Presidente della Giunta [M. OLIVETTI (d), p. 948; A. BARDUSCO (a), p. 19; G. MARCHETTI (a), p. 179; M. CAMELLI (a), p. 228; P. CIARLO (a), p. 131; A. REPOSO (a), p. 73; T. E. FROSINI (a), p. 31; T. E. FROSINI (b); G. PITRUZZELLA (b), pp. 13 e ss.; A. SPADARO (c), pp. 106 e ss.; G. SMURRA (a), p. 2; E. DE MARCO (a); C. FUSARO (b), pp. 131 e ss.; A. ZORZI GIUSTINIANI (a), pp. 40 e ss.]. E ciò anche se parte della dottrina giudica assurdo che la revisione costituzionale permetta alle Regioni di abbandonare il modello preferenziale ma non di correggerlo parzialmente [R. TOSI (c), p. 115] ed afferma che l'operazione effettuata dal legislatore costituzionale del 1999 sarebbe “di chiara ispirazione autoritaria” ed incompatibile “con l'essenza stessa dello stato di diritto democratico” [L. CARLASSARE (a)].

Come dimostra inequivocamente l'esperienza della prima giurisprudenza costituzionale formatasi in materia di scelte statutarie sulla forma di governo, il principale problema lasciato aperto dalla revisione costituzionale è, piuttosto, quello di comprendere quando l'interprete debba ritenere di trovarsi di fronte ad un articolato statutario che si discosta dal modello ad elezione diretta. A tale questione, proprio nel delimitare l'ambito di applicabilità dell'*aut...aut...*, ha dato risposta la stessa Corte costituzionale con le richiamate sentt. nn. 304 del 2002 e 2 del 2004.

Nel caso della già citata delibera statutaria con cui la Regione Marche intendeva disciplinare il regime transitorio in attuazione dell'articolo 3 della l. cost. n. 1 del 1999, il Governo ha censurato la norma sulla successione del Vicepresidente in caso di morte o impedimento permanente del Presidente, sostenendo che essa comportava un'inammissibile deroga alla regola della contestuale permanenza in carica di quest'ultimo e del Consiglio. Ciò che qui preme rilevare è che la Corte è pervenuta alla declaratoria di illegittimità costituzionale anche attraverso la negazione di ogni rilievo ad una delle difese spiegate dalla Regione resistente, la quale assumeva che la regola della contestuale permanenza in carica di

Presidente della Giunta e Consiglio non può considerarsi costituzionalmente imposta nel regime transitorio poiché le elezioni avvenute sulla base della legge n. 43 del 1995 e dell'art. 5, comma 1, della l. cost. n. 1 del 1999 non possono essere tecnicamente considerate “a suffragio universale e diretto”. Sul punto la Corte ha affermato, infatti, che “quale che sia la risposta tecnicamente corretta a tale quesito, il fatto stesso che anche per il periodo transitorio si sia inteso rendere operante il principio del *simul stabunt, simul cadent* dimostra che, nella valutazione del legislatore costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta è assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto” [Corte cost., sent. n. 304 del 2002, punto 4 del *Considerato in diritto*].

La qualificazione dei presupposti che sono necessari perché una forma di governo possa essere considerata “al di fuori” dell'alveo delle forme di governo ad elezione diretta ha avuto un peso decisivo anche nell'*iter* argomentativo della sent. n. 2 del 2004. Anche in questo caso l'accoglimento del ricorso governativo è in buona misura il frutto della ricostruzione della forma di governo calabrese. Essa – si ricorderà – era basata sull'elezione del Presidente e del Vice Presidente da parte del corpo elettorale e la loro necessaria successiva designazione ad opera del Consiglio, pena l'automatico scioglimento del medesimo. La difesa regionale sosteneva la riconducibilità della scelta effettuata dallo “statuente” calabrese nell'orbita della forma di governo parlamentare [punto 7 del *Ritenuto in fatto*]. In particolare, secondo la Regione resistente la censura sarebbe infondata, in quanto, sotto un profilo strettamente formale, si avrebbe elezione “a suffragio universale” solo quando il Capo dell'esecutivo – nella specie, il Presidente della Giunta regionale – “deve essere eletto da tutti i soggetti facenti parte dell'ordinamento”. L'elezione “a suffragio diretto” ricorrerebbe, cioè, quando tutti i titolari dell'elettorato attivo scelgono direttamente ed immediatamente il Capo dell'esecutivo in un'unica fase, senza che la loro scelta sia filtrata o mediata o comunque interferita da altri meccanismi o organi o procedure, con la conseguente immediata preposizione dell'eletto nella carica a cui è destinato. Nella norma impugnata, invece, sostiene la difesa della Regione Calabria non vi sarebbero siffatti caratteri, in quanto mancherebbe l'universalità del voto, nonché l'immediatezza tra il voto degli elettori e la sussunzione dell'eletto alla carica di Presidente, dato che il potere di conferire la carica di Presidente al candidato spetta al Consiglio regionale e non direttamente al corpo elettorale. Sul punto la Corte ha obiettato che il sistema configurato dallo statuto impugnato integrava – in realtà – gli estremi di una vera e propria elezione diretta, perché la circostanza che la preposizione alla carica deriva dalla “nomina” del Consiglio e non dalla proclamazione dei risultati elettorali è un dato “essenzialmente formale”, come dimostrerebbe il fatto che lo

scioglimento del Consiglio in caso di mancata nomina fa dell'investitura un atto dovuto, dovendo il medesimo uniformarsi alla scelta del corpo elettorale [punto 4 del *Considerato in diritto*].

Analogamente a come avvenuto nel caso della Regione Marche è, dunque, principalmente attraverso una lettura “sostanziale” di cosa debba intendersi per elezione diretta che la Corte giunge a dichiarare lo statuto calabrese illegittimo. La pronuncia si regge, difatti, sulla constatazione che il medesimo, pur non optando (nell'interpretazione “sostanziale”) per una forma di governo ad elezione non diretta, deroga comunque la regola dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent* consentendo il “subentro” del Vicepresidente in caso di dimissioni, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente e morte [ma vedi M. CARLI (b), p. 351, secondo cui nel caso di specie non c'è bisogno di distinguere tra interpretazione formale e sostanziale per addivenire alla conclusione che l'elezione prevista dallo statuto calabrese sia diretta]. In entrambi i casi, allora, il percorso argomentativo del Giudice delle leggi non ricostruisce la portata del limite sulla base dei requisiti formali e procedurali che consentono la classificazione dei sistemi elettorali ma in funzione della concreta allocazione della scelta che conduce all'investitura del Presidente della Regione.

Ciò che in questa sede preme sottolineare è che il problema evidenziato da queste due pronunce riporta inevitabilmente l'interprete davanti alle questioni relative ai poteri che il Giudice delle leggi esercita nella conformazione del parametro di costituzionalità [A. CARDONE (c), Cap. IV, par. 2.1]. Nell'affrontare tali temi è necessario – a parere di chi scrive – tener sempre presente che l'interpretazione delle norme costituzionali ha carattere diffuso e non può in alcun modo essere considerato monopolio della Corte. Quanto più, però, l'interpretazione diffusa è inguaribilmente affetta da mancanza di omogeneità tanto più cresce esponenzialmente il peso dell'interpretazione “giudiziaria” che il Giudice costituzionale è chiamato ad effettuare a presidio della costituzionalità complessiva dell'ordinamento.

In particolare, per quanto riguarda il canone “formale” o “sostanziale” secondo cui deve essere interpretata la natura “diretta” o “indiretta” di una forma di elezione del Presidente della Giunta, è noto a chi segue le vicende della nuova stagione statutaria come siano emersi forti contrasti nell'interpretazione diffusa tanto degli attori politici, quanto dei giuristi [G. GUZZETTA (a); M. VOLPI (b); G. GUZZETTA (b); M. VOLPI (c); M. VOLPI (d); S. GAMBINO (a); S. GAMBINO (b); A. SPADARO (d), pp. 981 e ss.]. Tale circostanza consiglia di condividere l'atteggiamento metodologico di chi propone di far talora prevalere il senso di responsabilità sulla libertà dello spirito critico [A. RUGGERI (e), pp. 1 e ss.]. Se, dunque, per un verso, possono astrattamente essere condivisibili le più o meno intense critiche mosse dalla dottrina alla citata

sentenza sullo statuto calabrese, per l'altro, non può che prendersi atto che, nell'attuale contesto politico-costituzionale, la definizione "sostanziale" di elezione diretta è valsa comunque, pur nell'ammissibilità teorica della soluzione opposta, a mettere un punto fermo per l'attuazione della nuova autonomia statutaria.

Per chi si pone, poi, come si tenta di fare in questo studio, nell'ottica dei limiti costituzionali all'autonomia statutaria più che dell'interpretazione del parametro di costituzionalità – ed assume, conseguentemente, ad oggetto del proprio studio le forme di governo praticabili a livello regionale – può considerarsi chiarito dalla giurisprudenza in esame che, ai fini dell'inapplicabilità delle norme che la Costituzione qualifica come consustanziali rispetto alla forma di governo ad elezione diretta (prima fra tutte quella dell'*aut...aut...*), quest'ultima si considera derogata solo se la scelta sull'investitura del Presidente è affidata a soggetto diverso dal corpo elettorale e, per di più, in termini di assoluta discrezionalità, per la totale assenza di forme di "coazione" della volontà politica dell'organo competente.

Sempre in base ad una disamina delle concrete interazioni politico-costituzionali che le norme statutarie provocano all'interno della forma di governo, infine, la Corte è giunta a chiarire un altro profilo di legittimità del possibile assetto organizzativo dei poteri regionali.

Ci si riferisce alla decisione adottata dalla Corte con riguardo alle censure avanzate dal Governo nei confronti di quelle norme degli statuti toscano ed emiliano che prevedevano l'approvazione consiliare del programma di governo predisposto dal Presidente della Regione. In entrambi i casi il ricorrente censurava la violazione del limite dell'"armonia con la Costituzione" derivante dall'evidente irragionevolezza ed incoerenza dell'opzione effettuata dallo statuyente regionale [cfr. rispettivamente i punti 5 e 6 dei ricorsi contro gli statuti della Toscana (in *G.U.*, I serie spec., n. 38 del 29 settembre 2004) e dell'Emilia Romagna (in *G.U.*, I serie spec., n. 42 del 27 ottobre 2004)]. Nel dettaglio, osservava il Governo che la scelta di prevedere – per di più entro un termine certo – l'approvazione del programma di governo da parte del Consiglio determina una radicale contraddittorietà tra l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale ed il ruolo dell'assemblea rappresentativa. Il rapporto Presidente-Consiglio ne risulterebbe alterato perché l'approvazione consiliare del programma riduce i "poteri di indirizzo" del primo, introducendo una sorta di surrogato del tradizionale rapporto fiduciario che – come la stessa Corte ha chiarito nella citata sentenza n. 2 del 2004 [punto 6 del *Considerato in diritto*] – non sussiste più nel quadro della forma di governo regionale *standard* delineata dalla riforma costituzionale del 1999.

La questione è stata giudicata infondata dalla Consulta, la quale ha posto l'accento sulla circostanza che la mancata approvazione consiliare del programma ha “solo rilievo politico ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della Giunta, ovvero sulla composizione di quest'ultima” [sentt. nn. 372 e 379, risp. punti 3 e 9 del *Considerato in diritto*, su cui criticamente A. RUGGERI (l)]. Sulla base di tale constatazione, peraltro già maturata in dottrina [G. TARLI BARBIERI (a), pp. 708 e ss.], la Corte conclude che la norma statutaria non è affatto incoerente con la forma di governo “normale” delineata in Costituzione e che non determina alcuna surrettizia modifica del vincolo derivante dal *simul stabunt simul cadent*. La mancata approvazione del programma di governo, infatti, non potrebbe determinare, nell'ordinaria dialettica politica, che la presentazione di una mozione di sfiducia o le dimissioni del Presidente, cui farebbe seguito in ogni caso lo scioglimento anticipato del Consiglio, il quale rafforza – e non indebolisce – la posizione istituzionale del vertice dell'esecutivo eletto a suffragio universale e diretto.

Anche sotto questo limitato profilo, dunque, ad uscirne confermata è la “lezione” di politica costituzionale che la Corte pare offrire alle Regioni per orientare l'esercizio dell'autonomo potere normativo di cui le medesime dispongono per la configurazione del proprio ordinamento interno. In estrema sintesi, fatta salva la possibilità di optare per una forma di governo ad elezione non diretta, la quale allo stato non pare interessare i Consigli regionali, tre sembrano essere i limiti che la prassi attuativa e giurisprudenziale ha “imposto” all'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie nella disciplina della forma di governo: il rispetto della “funzionalità” e della “stessa democraticità” del sistema delineato, l'adozione degli strumenti necessari a ridurre l'“instabilità nella gestione politica” ed il perseguimento della “radicale semplificazione del sistema politico” attraverso l'“unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta” [sent. n. 2 del 2004, punti 3 e 4 del *Considerato in diritto*]. All'interno di queste coordinate ogni scelta statutaria conseguente all'opzione elettiva del vertice dell'esecutivo è pienamente legittima, anche con riguardo alla conformità ai “principi di organizzazione” che il Giudice costituzionale deve utilizzare come parametro per valutare la stretta legittimità delle delibere impugnate [A. CARDONE (b), pp. 7-8].

Non si sono fin qui avute, invece, indicazioni della giurisprudenza costituzionale sul tema, pur assai rilevante nella definizione degli equilibri complessivi della forma di governo regionale, dei rapporti tra gli organi costituzionali della Regione in materia di gestione delle relazioni internazionali. Il ché non desta particolare meraviglia ove si tenga presente il sostanziale disinteresse che i lavori consiliari hanno ad oggi mostrato nei confronti delle

possibilità offerte dal nuovo art. 117, ultimo comma. A fronte del solo obbligo imposto per via legislativa di dare comunicazione alla Presidenza del Consiglio prima della stipulazione di intese con enti territoriali di altri Stati e di accordi internazionali [art. 6, commi II e III, legge n. 131 del 2003], l'effettiva distribuzione del "potere estero" tra esecutivo e legislativo regionale deve intendersi affidata allo statuto regionale nella definizione di quel particolare segmento dell'indirizzo politico che è appunto relativo all'esercizio della limitata soggettività di diritto internazionale che la novella costituzionale riconosce alle Regioni. Come si accennava, però, nonostante l'ampiezza di tale rinnovato campo d'intervento normativo i Consigli regionali hanno – nella maggior parte dei casi – abdicato a qualsiasi tentativo di articolare i rapporti tra gli organi di vertice dell'ente e si sono per lo più limitati a prevedere la ratifica per via legislativa o l'approvazione successiva degli accordi e delle intese, senza alcuna disciplina della fase "ascendente" [cfr. art. 3, comma II, statuto Abruzzo; art. 15, comma II, lett. g), statuto Basilicata; art. 3, comma V, statuto Calabria; art. 13, comma II, statuto Emilia Romagna; art. 23, comma II, lett. n), statuto Lazio; art. 20, comma III, statuto Lombardia (bozza esperti); art. 21, comma II, lett. d), statuto Marche; art. 58, comma III, statuto Molise; art. 22, comma II, statuto Puglia; art. 11, comma II, statuto Toscana; art. 43, comma II, lett. g), statuto Umbria; art. 28, comma II, lett. m), statuto Veneto]. Prevedono, invece, un'autorizzazione preventiva del Consiglio gli statuti delle Regioni Liguria (art. 5, comma II) e Campania (art. 27, comma IV, lett. o), generalizzata nel secondo caso, limitata agli accordi ed alle intese che comportano oneri alle finanze, modificazioni di leggi o atti di programmazione nel primo. Oltre alla ratifica introduce una riserva di legge per le modalità d'informazione (preventiva e successiva) e partecipazione dell'Assemblea lo statuto della Regione Emilia Romagna (art. 13, comma III). L'informazione sui negoziati in corso, periodica "e comunque ogni sei mesi", al Consiglio da parte del Presidente della Giunta è prevista, invece, dallo statuto dell'Abruzzo (art. 43, comma IV). Il maggior grado di coinvolgimento preventivo dell'organo assembleare, infine, è previsto dallo statuto della Regione Lombardia (art. 20, comma II, bozza esperti), il quale – unico – prevede espressamente la determinazione di un indirizzo consiliare nel cui rispetto il Presidente della Giunta deve esercitare le sue attribuzioni di competenza in politica estera.

5. – Il sistema delle fonti regionali. La disciplina statutaria della potestà regolamentare, anche con riguardo al periodo transitorio.

Altro profilo qualificante al quale erano legate numerose delle aspettative di rinnovato protagonismo dello statuto regionale è quello relativo alla competenza del medesimo a disciplinare il sistema delle fonti regionali; questione questa su cui – per la verità – la dottrina

non aveva tardato a manifestare dubbi [R. TOSI (e), p. 97]. Anche su questo punto sono emerse nella prassi alcune significative indicazioni che meritano di essere puntualizzate ed osservate sotto il profilo dei limiti costituzionali al contenuto dell'autonomia statutaria.

In primo luogo, può considerarsi definitivamente chiarito che non costituisce limite alla potestà conformativa che lo statuto esercita sul sistema delle fonti la soppressione nel testo dell'art. 121 Cost. delle parole "e regolamentari", disposta dalla legge cost. n. 1 del 1999. È noto che sul punto, dopo l'entrata in vigore della ricordata novella, si è avuto in dottrina un ampio dibattito dottrinario che ha cercato di chiarire se il nuovo testo costituzionale importasse l'immediata sottrazione della potestà regolamentare al Consiglio [B. CARAVITA (c), pp. 110 e ss.; B. CARAVITA (d), pp. 100 e ss.; C. CIRRI (a), pp. 209 e ss.; A. RUGGERI (m), pp. 115 e ss.; A. RUGGERI (a); G. TARLI BARBIERI (b), pp. 643 e ss.; G. TARLI BARBIERI (c), pp. 417 e ss.; G. D'AMICO (a), pp. 137 e ss.; E. CATELANI (a), pp. 121 e ss.; A. LUCARELLI (b); O. ZANASI (a)] oppure se la norma intendesse soltanto eliminare la riserva a favore dell'organo assembleare, affidando la scelta definitiva sull'allocazione del potere regolamentare allo statuto [Q. CAMERLENGO (a), pp. 124 e ss.; U. DE SIERVO (c), pp. 591 e ss.; R. TOSI (b); R. TOSI (d), pp. 123 e ss.; M. LUCIANI (a), pp. 24 e ss.; A. D'ATENA (b); M. OLIVETTI (a), pp. 421 e ss.; S. MANGIAMELI (c), p. 145; C. CALVIERI (a), p. 125].

La stessa incertezza si era riscontrata anche nella prima giurisprudenza amministrativa che si era occupata della questione, la quale oscillava senza fornire indicazioni risolutive tra la prima e la seconda interpretazione [Q. CAMERLENGO (b), pp. 61 e ss.; E. BALBONI, M. MASSA (a), pp. 609 e ss.]. Non era mancata, invece, una netta presa di posizione del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio, il quale, con una direttiva (del 17 marzo 2000) rivolta ai Commissari di governo, aveva sposato la tesi dell'immediato trasferimento della competenza alla Giunta, dando così il là ad una corposa serie di rinvii di leggi regionali che prevedevano l'adozione di regolamenti da parte del Consiglio [G. TARLI BARBIERI (b), pp. 647; U. DE SIERVO (f), p. 161; G. TARLI BARBIERI (d), p. 2995 e B. CARAVITA (e), p. 327].

È altrettanto noto che in direzione diametralmente opposta a quella indicata dall'esecutivo si è orientata la giurisprudenza costituzionale. Ciò dopo un primo periodo di incertezza che trova la sua massima espressione nell'ord. n. 87 del 2001, in cui affermando che la "modifica introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 [...] ha eliminato l'obbligatorietà dell'approvazione dei regolamenti da parte del Consiglio regionale o in altri termini ha consentito di fare venire meno la riserva esclusiva di competenza dei Consigli regionali del potere di adottare regolamenti", si dava un primo segnale a favore della tesi della competenza statutaria [P. GIANGASPERO (b), pp. 760 e ss.; A. RUGGERI (m), p. 115, nota 130; M. OLIVETTI (a), p. 425; G. PARODI (a), p. 127. *Contra*, B. CARAVITA (d), p. 104].

Ci si riferisce, evidentemente, alle celeberrime sentenze nn. 313 e 324 del 2003 [A. RUGGERI (n); E. BALBONI (b); E. BALBONI (c), pp. 648 e ss.; D. BESSI (a); V. COCOZZA (a); L. SALVEMINI (a); A. LUCARELLI (c); M. LUCIANI (b), pp. 2984 e ss.; G. TARLI BARBIERI (d); O. ZANASI (b); P. GIANGASPERO (c), pp. 658 e ss.; V. TAMBURRINI (a), pp. 181 e ss.].

In particolare, la prima di queste due sentenze ha affermato che la decisione sulla spettanza della potestà regolamentare “non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione”. Le due sentenze sono state, poi, richiamate dalla più volte citata pronuncia sullo statuto calabrese, in cui la Corte ha per la prima volta fatto applicazione nel giudizio statutario della regola individuata nell’ambito del controllo sulle leggi regionali, riconoscendo la piena legittimità costituzionale di una norma statutaria che attribuiva al Consiglio la potestà regolamentare di attuazione e di integrazione in materia di legislazione esclusiva dello Stato che da questo fosse stata delegata alla Regione [sent 2 del 2004, punto 7 del *Considerato in diritto*]. In tale pronuncia, il Giudice delle leggi, non sottraendosi a valutazioni di opportunità costituzionale, aggiunge, inoltre, che l’attribuzione al Consiglio di tale potestà regolamentare “appare tutt’altro che irragionevole, in considerazione della probabile maggiore rilevanza di questa ipotetica normazione secondaria regionale di attuazione o integrazione della legislazione esclusiva statale (e ciò anche al di là della specifica particolare importanza dell’una o dell’altra materia)”.

Dalla sommariamente richiamata vicenda giurisprudenziale della potestà regolamentare l’autonomia statutaria esce sicuramente rinvigorita. E ciò non soltanto dal punto di vista della determinazione dell’ambito materiale di competenza della fonte ma anche da quello della centralità dello statuto nelle fondamentali questioni di diritto transitorio. Pur con tutti i problemi che la soluzione adottata dalla Corte comporta in ordine alla produzione regolamentare delle Giunte già esistente [G. TARLI BARBIERI (d), pp. 3002 e ss.], infatti, pare doversi in linea di principio escludere che: a) un’attribuzione all’esecutivo regionale della potestà regolamentare possa avvenire, nelle more dei lavori consiliari di approvazione dei nuovi statuti, sulla base di una delega [A. BARBERA (c), pp. 3 e 4 del dattiloscritto; G. TARLI BARBIERI (d), p. 2997 e M. LUCIANI (b), p. 2987, nota 14. *Contra*, L. SALVEMINI (a) e B. CARAVITA (c), p. 114]; b) che la questione – oggi impregiudicata dalla Costituzione – sia rimessa alla libera scelta del legislatore regionale, da effettuare o con legge organica o con leggi di settore [G. U. RESCIGNO (a), p. 790, nota 33]; c) che le previgenti disposizioni statutarie riproduttive della disciplina

costituzionale in tema di competenza consiliare all'approvazione dei regolamenti siano prive di efficacia normativa [M. CARLI (a), p. 162]; d) che le medesime siano da considerare cedevoli rispetto alla legislazione successiva introduttiva di competenze regolamentari della Giunta [R. TOSI (d), p. 125]. Ad ostare, se si leggono con attenzione le parole della Corte, è il riferimento alla necessità di una *modifica* che intervenga sulla “distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto”, la quale, nel prevedere l’allocazione della potestà regolamentare in capo al Consiglio, è “di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione”.

La prassi ha, però, evidenziato una singolare ipotesi in cui sembra che si debba considerare ammissibile l’esercizio della funzione regolamentare da parte della Giunta sulla base dei vecchi statuti (o in attesa dei nuovi). Si tratta del caso in cui lo statuto regionale “vecchio” ed ancora vigente non consideri esclusiva ed indelegabile la potestà regolamentare attribuita al Consiglio – come avviene nella maggior parte dei vecchi statuti [art. 37 statuto Regione Lombardia; art. 31 statuto Regione Molise; art. 53 statuto Regione Puglia; art. 8 statuto Regione Veneto; art. 17 statuto Regione Liguria; art. 7, statuto Emilia Romagna; art. 22 statuto Regione Toscana] – e consenta, altresì, all’esecutivo di esercitare tutte le funzioni che gli vengano demandate dalla legge regionale e che, naturalmente, non sono espressamente attribuite dalla Costituzione a soggetto diverso. A tale conclusione è giunto, con riferimento alla legittimità costituzionale di un regolamento di Giunta impugnato proprio per difetto di competenza, il T.A.R. Piemonte [T.A.R. Piemonte, sez. II, sent. n. 1272 del 2004, su cui O. ZANASI (b); M. BARBERO (a); S. PARISI (a)], il quale, facendo applicazione dell’allora vigente art. 39, comma IV del “vecchio” testo statutario, ha affermato che la determinazione non tassativa delle competenze dell’esecutivo regionale consente, attraverso la clausola aperta della “demandabilità” di tutte le funzioni non assegnate in via generale dalla Costituzione, di reperire – oggi – nel vecchio statuto ancora vigente il diretto fondamento del potere regolamentare della Giunta.

Al di fuori dei casi individuati dal giudice amministrativo, i quali possono riguardare solo la Regione Piemonte (per la verità non più, per l’entrata in vigore del nuovo statuto) e la Regione Campania, dato che tutti gli altri statuti vigenti non soddisfano i requisiti individuati dalla giurisprudenza amministrativa in commento [O. ZANASI (b)], la via maestra per l’attribuzione all’esecutivo della potestà di adottare regolamenti è l’approvazione dei nuovi statuti o – naturalmente – l’adozione di una legge statutaria *in progress* che disciplini organicamente la materia, avvalendosi delle possibilità aperte in questa direzione dalla ricordata giurisprudenza costituzionale sull’ammissibilità di modifiche statutarie parziali. Una parte della dottrina [S. PARISI (a)] si interroga, invece, sulla possibilità che, nel caso di modifica statutaria limitata all’abrogazione della norma sulla competenza consiliare, la distribuzione

del potere regolamentare sia effettuata dalla legge. L'ipotesi, ancorché scarsamente realistica (presumibilmente i Consigli che dovessero intervenire lo farebbero secondo i dettami della Corte), rappresenta un utile "caso limite" per saggiare le implicazioni teoriche del rapporto "di continenza" tra forma di governo e sistema delle fonti, così come ricostruito dalla giurisprudenza costituzionale. Ed in effetti, alla stregua dell'orientamento della Corte, dovrebbe escludersi che possa essere la legge, nel silenzio dello statuto, ad allocare la potestà regolamentare. Ma ciò risulta difficilmente compatibile con la tradizionale ricostruzione della dinamica che regge la relazione tra fonti primarie e secondarie secondo il principio di gerarchia. Da essa, infatti, dovrebbe potersi ricavare una tendenziale espunzione dei profili relativi alla distribuzione del potere regolamentare da quel *corpus* "sistema delle fonti" altrimenti riconducibile *in toto* nell'orbita della riserva statutaria sulla forma di governo. Sul punto, dunque, condivisibili paiono le perplessità sollevate dall'A.

Peraltro, anche solo incidentalmente, giova osservare che la prassi dei lavori consiliari non sembra essersi orientata verso una radicale sottrazione della potestà regolamentare ai Consigli a vantaggio delle Giunte, quanto piuttosto verso una compartecipazione della funzione normativa secondaria, la quale appare ispirata più a canoni di flessibilità che di rigida alternativa, come, invece, lasciava presagire la prassi seguita dai legislatori regionali dopo l'entrata in vigore della novella costituzionale, interpretata per lo più come diretta devoluzione della potestà regolamentare alle Giunte. Fatti salvi i casi del già entrato in vigore statuto della Regione Puglia (il cui art. 44 attribuisce tutta la potestà regolamentare alla Giunta) e degli statuti delle Regioni Abruzzo, Marche e Veneto (risp. i cui artt. 12, 35 e 28, comma II mantengono la potestà regolamentare in capo al Consiglio, con possibilità per la legge regionale, negli ultimi due casi, di attribuirla alla Giunta), gran parte degli altri statuti già approvati o in corso di approvazione [cfr. art. 43 statuto Calabria; artt. 23, comma II, lett. o e 47, comma I statuto Lazio; art. 42 statuto Toscana; artt. 28, comma IV, lett. n e 49, comma II statuto Emilia-Romagna; artt. 39 e 43, comma II, lett. j statuto Umbria; art. 27 statuto Piemonte; art. 50 statuto Liguria; art. 46 statuto Basilicata] prevedono un sistema ibrido che assegna al Consiglio la competenza ad adottare regolamenti in caso di potere regolamentare delegato dallo Stato, oltre all'intervento consultivo nei restanti casi, in cui la competenza è attribuita alla Giunta. In taluni casi, come quello piemontese (art. 27) e molisano (art. 40), poi, la competenza regolamentare tendenzialmente affidata dallo statuto alla Giunta può essere riservata dalla legge al Consiglio.

Ancorché non espressamente affrontata dalla citata giurisprudenza pare doversi considerare risolta in senso positivo anche la questione della competenza statutaria a

disciplinare il procedimento di formazione e le tipologie dei regolamenti regionali [C. CIRRI (a), p. 215; M. CARLI (a), pp. 168 e ss.; M. OLIVETTI (a), p. 436; G. TARLI BARBIERI (d), p. 3000]. Concordemente all'ispirazione del presente lavoro (il cui scopo – giova ribadirlo – è la rimeditazione complessiva dei limiti costituzionali all'autonomia statutaria alla luce della prassi normativa e giurisprudenziale ma non la prospettazione teorica di soluzioni a problemi non ancora venuti in considerazione), si rinvia al paragrafo successivo relativamente al problema dell'ammissibilità dei regolamenti delegati di delegificazione a livello regionale, unica tipologia – tra quelle più controverse – su cui sono emerse le prime indicazioni del Giudice delle leggi. Incidentalmente si rileva, però, che nessuno degli statuti approvati o in corso di approvazione attualmente prevede regolamenti indipendenti, mentre le altre tipologie di regolamenti (esecutivi, integrativi, di organizzazione ed esecutivi di normativa comunitaria) sono previsti da tutte le norme precedentemente citate. Quanto, invece, al procedimento di formazione, si registra un'ampia convergenza sul modello dell'approvazione giuntale previo parere della commissione consiliare competente per materia. Si segnala, per singolarità, l'art. 59 dello statuto approvato in prima lettura dalla Regione Campania in data 18 settembre 2004, il quale prevede l'approvazione consiliare dei regolamenti di competenza della Giunta, da effettuarsi entro sessanta giorni dalla trasmissione al Presidente del Consiglio e decorsi i quali si procede ad emanazione e pubblicazione.

In estrema sintesi, sembra di poter dire che il modello di disciplina normativa della potestà regolamentare prefigurato dal Giudice costituzionale è incentrato proprio sulla funzione razionalizzatrice che la fonte statutaria può svolgere in quanto norma sulla produzione giuridica. Sul punto emblematica pare Corte cost., sent. n. 313 del 2003 [punto 7.4 del *Considerato in diritto*], in cui significativamente si legge “materia e ampiezza del potere regolamentare potrebbero altresì essere prese in considerazione dallo Statuto stesso, al fine di regolare diversamente la competenza o di disciplinarne differentemente le modalità procedurali di esercizio”. Non può sfuggire, infatti, che ciò consentirebbe di risolvere gran parte dei problemi – come quelli di “fuga dal regolamento” [N. LUPO (a), pp. 151 e ss.] – che l'esperienza statale ha dimostrato affliggere i sistemi normativi in cui manca una “disciplina rinforzata” sulle fonti secondarie.

5.1 – (segue): la delegificazione, i c.d. “testi unici di riordino e semplificazione”, l'esecuzione di regolamenti comunitari e la disciplina dei referendum.

Tra le varie potenzialità che lo statuto regionale è in grado di esprimere come strumento conformativo del sistema delle fonti alcune, in particolare, sono state oggetto di

recente considerazione da parte del Giudice delle leggi e meritano per ciò stesso di essere richiamate nell'analisi della nuova dimensione assunta dall'autonomia statutaria nella fase di attuazione della l. cost. n. 1 del 1999. Solo dall'esatta considerazione della loro effettiva innovatività rispetto al passato, infatti, potrà derivare qualche ulteriore elemento utile per riflettere sugli effetti complessivi della novella.

In primo luogo, ci si intende riferire all'ammissibilità di previsioni statutarie che disciplinano la figura dei regolamenti delegati di delegificazione. La questione – com'è risaputo – è stata affrontata dalla Corte costituzionale in occasione del giudizio di legittimità costituzionale dello statuto della Regione Umbria. A differenza di quanto avvenuto nei confronti degli statuti della Calabria e della Puglia, i quali contenevano anch'essi norme tendenti a riprodurre a livello regionale il sistema di delegificazione introdotto nell'ordinamento dello Stato con l'art. 17, comma II, l. n. 400 del 1988, infatti, il Governo ha promosso questione di costituzionalità avverso l'art. 39 dello statuto umbro. Segnatamente, l'atto introduttivo sosteneva l'inammissibilità di tali fonti perché in contrasto con il principio di separazione dei poteri e perché “incongruenti” con le materie oggetto di potestà legislativa concorrente, in cui il ricorso a siffatti regolamenti avrebbe potuto determinare una significativa alterazione del rapporto tra norme statali di principio e norme regionali di dettaglio; degenerazione dovuta al disconoscimento della circostanza che la disciplina regionale deve avere assolutamente carattere legislativo in presenza di riserve di legge regionali. Nessuno dei rilievi sottoposti all'attenzione del Giudice costituzionale ha trovato accoglimento. Sul punto, infatti, la sentenza n. 378 del 2004 [punto 6 del *Considerato in diritto*] ha avuto buon gioco nel limitarsi a ribadire per il sistema di governo regionale quanto ormai è acquisito in forza dell'esperienza statale, tanto a livello normativo che giurisprudenziale e dottrinario, e cioè che il fenomeno della delegificazione è da considerare costituzionalmente legittimo nella misura in cui: 1) l'effetto abrogativo – ancorché differito all'entrata in vigore del regolamento – è proprio della legge di autorizzazione che individua le norme da delegificare e detta le norme generali regolatrici della materia; 2) il medesimo non interviene in materie coperte da riserva di legge. Nel rispetto di tali condizioni, che rappresentano i profili qualificanti del modello di delegificazione disciplinato dalla legge n. 400 del 1988, dunque, le ineludibili esigenze di riduzione del ruolo della legge nell'organizzazione amministrativa e di semplificazione dei procedimenti amministrativi potranno finalmente trovare nelle norme statutarie sulle fonti un adeguato strumento di sistematica soddisfazione, in armonia tanto con il principio di separazione dei poteri che con quello di legalità sostanziale. Non pare, allora, trovare accoglimento la tesi proposta in dottrina [M. CARLI (a), pp.

172 e ss.] secondo cui a livello regionale potrebbe trovare spazio, limitatamente alla delegificazione dei procedimenti amministrativi, un modello diverso da quello previsto in via generale dalla legge n. 400 del 1988, in cui la legittimità costituzionale del fenomeno non è condizionata né dall'individuazione delle norme da abrogare, né dalla necessaria presenza nella legge di autorizzazione di norme regolatrici della materia [A. PATRONI GRIFFI (a), pp. 270 e ss. *Contra*, Q. CAMERLENGO (a), p. 157 e M. OLIVETTI (a), p. 431, nota 146]. Sul punto sembra di poter osservare che la motivazione della sentenza con riferimento alla sostanziale assimilabilità del modello umbro a quello statale non può essere considerata priva di significato. Il Giudice costituzionale, infatti, di certo non ignora il disastroso fallimento cui è andato incontro il tentativo di imporre per via legislativa un unico modello di delegificazione [G. DEMURO (a); G. TARLI BARBIERI (e); V. COCOZZA (b); E. MALFATTI (a)]. Di conseguenza, la scelta argomentativa di ancorare la decisione sull'infondatezza della questione alla legittimità costituzionale del modello "unico" statale non può che suonare come una velata indicazione di una zona franca dai vizi di costituzionalità, in cui gli statuti che non intendono percorrere soluzioni più incerte possono sempre rifugiarsi. Ad ogni modo, si rileva che, ad oggi, nessuno degli statuti, approvati o in procinto di esserlo, prevede modelli di delegificazione diversi da quello statale.

Sempre nel giudizio di legittimità costituzionale dello statuto umbro è stato definitivamente fugato un altro dubbio, relativo all'ammissibilità di testi unici "di riordino e di semplificazione" approvati dal Consiglio con procedura semplificata e predisposti dalla Giunta su apposita autorizzazione data con legge dall'organo assembleare (art. 40). Anche con riferimento a tale previsione statutaria il Governo sosteneva, come nell'appena ricordato caso dei regolamenti di delegificazione, che la norma impugnata fosse in contrasto con il principio di separazione dei poteri, giacché consentiva il conferimento di una delega legislativa all'esecutivo, ipotesi assolutamente eccezionale e prevista in Costituzione solo con riguardo alla fattispecie di cui all'art. 76. Sulla questione, così prospettata, la Corte osserva che l'interpretazione della norma impugnata posta a base del ricorso è da considerare errata perché la medesima non determina alcuno "spostamento" della funzione legislativa dal Consiglio alla Giunta, visto che resta sempre e comunque il primo a dover approvare il testo unico mentre la seconda si limita solo alla predisposizione di un progetto che interviene sulla legislazione vigente non novativamente ma solo con finalità di razionalizzazione. A riprova dell'impossibilità di ravvisare nella norma umbra un fenomeno di delegazione legislativa, infine, la sentenza n. 378 del 2004 [punto 7 del *Considerato in diritto*] cita la circostanza che la stessa disposizione impugnata, al comma III, prevede che le eventuali proposte di modifica sostanziale delle leggi oggetto del riordino, che siano presentate nelle more della

predisposizione del progetto da parte della Giunta, debbano obbligatoriamente dar luogo a revisione della legge di autorizzazione. Da tale previsione, in effetti, non può che uscire confermata l'idea che ogni intervento normativo che eccede la mera semplificazione del materiale legislativo vigente sia di esclusiva competenza del Consiglio.

Un terzo profilo cui la giurisprudenza costituzionale ha dovuto rivolgere la propria attenzione è quello delle competenze statutarie in materia di esecuzione di regolamenti comunitari. Il riferimento è – evidentemente – alla già citata sentenza n. 379 del 2004 [punto 11 del *Considerato in diritto*], in cui la Consulta ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo avverso l'art. 49, comma II dello statuto della Regione Emilia Romagna, il quale prevedeva la possibilità per la Giunta di disciplinare con regolamento, ma “nei limiti stabiliti dalla legge regionale”, l'esecuzione dei regolamenti comunitari non *self executing*. Nel dettaglio il Governo lamentava il mancato richiamo, da parte della disposizione impugnata: 1) del necessario rispetto delle norme di procedura poste dallo Stato; 2) dell'esistenza, in siffatte ipotesi, del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma II, Cost. Le censure meramente formalistiche così avanzate sono state puntualmente disattese dalla ricordata pronuncia. Alla Corte, infatti, per giungere al rigetto del ricorso, è bastato rilevare, da un lato, che la norma statutaria dà per presupposta “la titolarità da parte della Regione dei poteri normativi nelle varie materie” e, quindi, non pone alcun problema di rispetto dei limiti sostanziali e procedurali che astringono tali poteri, dall'altro, che non “appare necessario” ribadire l'esistenza dei poteri sostitutivi giacché essi sono già stati previsti espressamente in Costituzione, con la conseguenza che ogni richiamo in tale senso sarebbe inutile ed ultroneo.

Infine, vale la pena di ricordare che alcune prime conferme sono emerse anche in punto di disciplina statutaria dell'istituto referendario. L'occasione è stata rappresentata dal controllo di costituzionalità dello statuto toscano, il quale introduce un *quorum* strutturale per il referendum abrogativo di leggi e regolamenti regionali. Precisamente, l'art. 75, comma IV, prevede che ai fini dell'abrogazione è richiesta la partecipazione al voto referendario della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali. Avverso tale previsione aveva proposto ricorso il Governo, sostenendo che la scelta statutaria era da considerare in contrasto con il principio di ragionevolezza perché avrebbe fatto dipendere l'attivazione di uno dei fondamentali strumenti di democrazia partecipativa da un dato “del tutto casuale e contingente, privo di qualsiasi significatività” come la partecipazione popolare alle ultime elezioni, laddove, invece, l'azionabilità dell'istituto referendario avrebbe dovuto essere correlata all'effettiva consistenza del corpo elettorale attraverso un criterio indipendente dai

flussi elettorali. La medesima disposizione veniva censurata anche per diretta violazione del *quorum* costitutivo della maggioranza degli aventi diritto fissato dall'art. 75 Cost., che – secondo il ricorrente – avrebbe costituito positiva espressione di “un principio costituzionale fondamentale, qualificante la forma stessa dello Stato democratico”. Entrambi gli argomenti spiegati dal Governo non hanno trovato accoglimento presso il Giudice delle leggi [punto 8 del *Considerato in diritto*]. Nei confronti del primo la Corte obietta che l'opzione effettuata dal legislatore statutario, attraverso la previsione di un *quorum* flessibile, non appare affatto irragionevole in un momento storico, come quello attuale, caratterizzato da un rilevante astensionismo elettorale, perché ad essere oggetto di consultazione referendaria sono proprio gli atti di quel Consiglio eletto in occasione della votazione che rappresenta il parametro del *quorum*. Quanto, invece, al carattere direttamente vincolante per l'autonomia statutaria della prescrizione contenuta nel comma IV dell'art. 75 Cost., la sent. n. 372 del 2004 osserva che l'espressa considerazione della materia referendaria tra quelle che rappresentano il contenuto necessario dello statuto fa ritenere che le Regioni possono articolare liberamente la disciplina relativa alle tipologie di referendum ammissibili, prescegliendo “forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali”.

Chi scrive certo non ignora che alcuni dei nodi più delicati circa l'ampiezza del potere conformativo del sistema delle fonti regionali che lo statuto può esercitare dopo la riforma costituzionale dell'art. 123 Cost. sono ancora alla problematica ricerca di una soluzione. Così, solo per citarne alcuni, ancora aperti sono i problemi relativi all'ammissibilità di atti regionali aventi forza di legge, alla legittimità di referendum ulteriori rispetto a quelli consultivo e abrogativo, alla praticabilità a livello regionale di regolamenti indipendenti. Ciò nonostante, la prassi fin qui seguita dai Consigli regionali, se osservata nel prisma delle sentenze della Corte che ne ha sindacato la legittimità costituzionale, consente comunque un primo bilancio critico.

Nello specifico, pare di poter dire che dalla sommariamente ripercorsa giurisprudenza costituzionale emerge una ricostruzione dei limiti all'autonomia statutaria nella disciplina delle fonti regionali che reca un forte legame di continuità rispetto al passato. A ben vedere, infatti, tolta la scelta – di cui non si sottovaluta assolutamente l'importanza – relativa alla distribuzione della potestà regolamentare tra Giunta e Consiglio, tutte le altre opzioni esercitate dagli statuti su cui è arrivato il *placet* del controllo di costituzionalità non paiono rappresentare significativi passi in avanti dal punto di vista dell'effettivo grado di autonomia dell'ente. Così, per quanto concerne il ricorso al modello di delegificazione dello Stato è la stessa Corte a ricordare incidentalmente che il medesimo è “largamente utilizzato [...] ormai anche in varie Regioni pur in assenza di disposizioni statutarie in tale senso” [sent. n. 378 del

2004, punto 6 del *Considerato in diritto*]. Analogamente deve dirsi per i testi unici “di riordino e di semplificazione” predisposti dalla Giunta su apposita autorizzazione legislativa ed approvati dal Consiglio con procedura semplificata. Anche in questo caso è la Consulta a chiarire che la fattispecie non rappresenta altro che “uno speciale procedimento legislativo diretto soltanto ad operare sulla legislazione vigente, a meri fini di riordino e semplificazione”, materia già rientrante nella competenza statutaria prima della legge cost. n. 1 del 1999 [*ivi*, punto 7 del *Considerato in diritto*]. Sempre alla preesistente competenza statutaria in materia di procedimento legislativo pare, inoltre, potersi ricondurre l’ampliamento delle forme di partecipazione previste dallo statuto emiliano (istruttoria pubblica *ex art.* 17 e consultazione dei soggetti associativi *ex art.* 19, su cui M. CARLI (c), pp. 7 e ss.), considerato sul punto costituzionalmente legittimo dalla Corte nella sentenza n. 379 del 2004 [punti 5 e 6 del *Considerato in diritto*].

Non dissimili le conclusioni che è possibile raggiungere relativamente all’esecuzione dei regolamenti comunitari non *self executive*. Fatto salvo – naturalmente – il profilo relativo alla titolarità “giuntale” della competenza, infatti, l’ammissibilità, “nei limiti stabiliti dalla legge regionale”, di regolamenti esecutivi di regolamenti comunitari non direttamente applicabili era compatibile anche con il precedente quadro normativo, in virtù del disposto dell’art. 6, comma I, d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, il quale abilitava già le Regioni a dettare le norme necessarie a tal fine. Non manifesta un marcato ampliamento nell’autonomia statutaria in tema di fonti regionali, infine, neppure l’introduzione di un *quorum* costitutivo per il referendum diverso da quello della maggioranza degli aventi diritto. Per un verso, infatti, buoni argomenti militano a favore della sua ammissibilità anche nel previgente sistema costituzionale, per l’altro, essa rappresenta una soluzione di intervento “minimale”, a fronte delle ben più rilevanti questioni relative ai nuovi tipi di referendum ed alle diverse forme di attivazione del procedimento referendario che la dottrina maggioritaria indica come rinnovati ambiti di competenza dello statuto regionale [M. CARLI (a), pp. 204 e ss.; M. OLIVETTI (a), pp. 447 e ss.; B. CARAVITA (e), pp. 332 e ss.], in grado di concorrere al superamento della tradizionale atrofia che ha caratterizzato l’istituto a livello regionale [A. ROMANO (a), pp. 235 e ss.; R. NANIA (a), p. 2765; Q. CAMERLENGO (a), p. 112].

6. – Il contenuto eventuale dello statuto: l’inefficacia delle norme programmatiche.

L’ultimo profilo contenutistico della novellata autonomia statutaria su cui si intende riflettere è quello relativo alla portata del c.d. contenuto eventuale degli statuti regionali. Il tema, assai caro al dibattito che ha seguito la novella costituzionale [A. RUGGERI (i), pp. 290 e ss.; V. ANGIOLINI (a), p. 584; P. CAVALERI (a), p. 43; G. MEALE (a), p. 121; S. MANGIAMELI (b), pp. 578 e ss.; S.

MANGIAMELI (d), p. 88; U. DE SIERVO (b), p. 205; R. TOSI (a), p. 64; A. SPADARO (c), pp. 85-6; P. CARROZZA (a), pp. 34 e ss.; B. CARAVITA (d), pp. 48 e ss.; C. E. GALLO (b), pp. 4 e ss.; M. CARLI (a), pp. 213 e ss.; M. OLIVETTI (a), pp. 149 e ss.; T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI (a)], dopo un periodo di acquiescenza legato all'irrompere dei problemi istituzionali legati alla scelta della forma di governo, è tornato prorompentemente di attualità in occasione delle declaratorie d'inammissibilità che hanno "colpito" i ricorsi governativi proposti avverso gli statuti delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia Romagna, relativamente alla parte in cui censuravano la violazione di una serie di competenze normative statali asseritamente "invase" dalle norme statutarie recanti i "principi generali" e le "finalità principali" dell'azione legislativa ed amministrativa regionale [sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004, risp. punti 2, 5 e 2 del *Considerato in diritto*, sui cui profili processuali A. CARDONE (b)].

L'articolato *iter* argomentativo seguito dalle sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004 prende le mosse da una precisazione su "la natura e la portata" delle proposizioni impugnate. Al riguardo la Corte ricorda che anche nel corso della prima stagione statutaria si posero notevoli interrogativi in ordine alla legittimità costituzionale delle disposizioni statutarie indicanti le aree di prioritario intervento delle politiche regionali e che i relativi problemi furono risolti dalla stessa giurisprudenza costituzionale (con la celeberrima sentenza n. 40 del 1972) attraverso la distinzione tra contenuto "necessario" ed "eventuale" ed il riconoscimento della funzione di quest'ultimo di "legittimare la Regione come ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative". La stessa Corte ammette, poi, che corollario di tale impostazione fu l'accettazione della "presenza politica della Regione" in tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche in ambiti estranei alle materie di competenza legislativa dell'ente ed al di fuori dei confini territoriali del medesimo (sent. n. 829 del 1988). Il momento di continuità con la precedente giurisprudenza viene, conseguentemente, individuato [in maniera non efficace secondo G. PASTORI (a)] nella persistente funzione legittimante del contenuto eventuale che viene svolta dalla qualificazione delle Regioni come enti esponenziali degli interessi delle rispettive collettività, ribadita nel nuovo contesto costituzionale dell'autonomia statutaria dalla più volte citata sentenza n. 2 del 2004. La medesima pronuncia, però, costituisce non solo il punto di arrivo della precedente giurisprudenza ma anche il blocco di partenza di quella che la Corte inaugura con le sentenze più recenti. Ed in effetti la stessa Consulta osserva che se, da un lato, essa ha ribadito il fondamento del contenuto eventuale dello statuto, dall'altro, ha revocato in dubbio quale sia la "misura giuridica dell'efficacia" degli enunciati letterali che costituiscono tale contenuto.

Proprio con queste sentenze, con sapienza narrativa degna del più avvincente dei romanzieri “gialli”, il dubbio così coltivato viene sciolto ed il lettore si avvede, però, che il cadavere è proprio lì dove dovrebbe essere, come se si trattasse della cronaca di una morte annunciata. Afferma, infatti, la Corte che alle “enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto”. Onde evitare dubbi sulla causa del decesso, la demolizione dell’efficacia normativa delle disposizioni del contenuto eventuale viene rafforzata dalla considerazione che le proclamazioni di intervento contenute negli statuti regionali non possono essere in alcun modo assimilate alle norme programmatiche della Costituzione perché “non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali a competenza riservata e specializzata”. Dunque, deve essere alla radice negato che le proposizioni linguistiche del contenuto eventuale possano orientare la legislazione regionale futura e costituire canone d’integrazione ed interpretazione di quella vigente; il ché, invece, com’è noto, costituisce proprio il tratto tipico del regime giuridico delle norme programmatiche [V. CRISAFULLI (a), pp. 53 e ss.]. Le premesse del sillogismo del Giudice costituzionale sono ormai poste. Se, infatti, si accetta il “carattere non prescrittivo e non vincolante *delle enunciazioni statutarie di questo tipo* [corsivo aggiunto], ne deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa” e che, di conseguenza, non possono comportare “né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato” e tanto meno fondare l’esercizio di poteri regionali. Di qui l’inammissibilità dei ricorsi governativi per “inidoneità lesiva” delle disposizioni impugnate.

Di vario tono i commenti che hanno accolto questa giurisprudenza costituzionale. Alcuni hanno sottolineato che essa pone finalmente termine all’aspirazione degli statuti di essere delle “Costituzioni regionali”, chiarendo che la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali è prerogativa esclusiva del costituente [P. CARETTI (a)]. Altri hanno voluto vedere nelle sentenze della Corte un argine alla potenziale dannosità delle norme programmatiche, le quali se prive di efficacia non possono condizionare il legislatore futuro ed esporlo al rischio d’illegittimità che altrimenti deriverebbe dalla mancata previsione da parte delle leggi di strumenti adeguati ad “ingegnerizzare” gli obiettivi posti dallo statuto [R. BIN (f); R. BIN (g), pp. 195 e ss.]. Altri ancora hanno letto nelle citate pronunce la delimitazione di una sorta di preambolo statutario, deputato a dare forma alle legittime espressioni delle istanze politiche della comunità regionale [T. GROPPI (e); R. DICKMANN (a), p. 9]. Tesi, quest’ultima, che non ha

convinto quanti sottolineano che il preambolo ha comunque una sua valenza interpretativa che, invece, è stata negata con riferimento agli statuti regionali, rispetto ai quali si sarebbe prodotta per via giurisprudenziale una vera e propria “denormativizzazione” [A. RUGGERI (l); A. RUGGERI (p)]. Dure critiche sono state anche avanzate da chi ha osservato che la Corte ha di fatto introdotto per le norme programmatiche degli statuti un regime derogatorio rispetto a quello comune, in cui “sorprendentemente [...] il vizio d’incompetenza non produce [...] la consueta invalidità, ma la semplice formale incapacità di produrre effetti giuridici” [A. ANZON (a); A. RUGGERI (p)]. Non è, infine, mancato chi ha posto l’accento sul *vulnus* che la negazione del valore giuridico delle norme programmatiche rischia di arrecare al principio di certezza del diritto [F. PIZZETTI (a); T. GROPPI (e)].

Se si affronta l’argomento dal punto di vista qui eletto non si può fare a meno di notare che l’autonomia statutaria esce dalla negazione giurisprudenziale dell’efficacia normativa del contenuto eventuale fortemente ridimensionata, assai più di quanto sarebbe stato necessario per sottrarla – attraverso il ricorso alla pronuncia di rito – alla verifica del rispetto della sfera di competenza normativa costituzionalmente riconosciuta e garantita allo Stato. E ciò per lo meno sotto due profili. Il primo è quello connesso alla dicotomia tra norme programmatiche della Costituzione e norme (?) di principio degli statuti, da cui viene ricavata l’impossibilità per queste ultime di svolgere una funzione di integrazione ed interpretazione del diritto vigente. Il secondo, invece, è legato alla circostanza che la valutazione della portata precettiva di questi enunciati linguistici sia stata effettuata (in astratto ed aprioristicamente) in relazione a tutti i possibili contenuti delle disposizioni di principio che gli statuti potrebbero inserire. Ed infatti, per negare che le disposizioni impugnate fossero direttamente lesive delle competenze statali, sarebbe bastato – come la Corte, del resto, fa – sottolineare la loro incapacità di fondare autonomamente l’esercizio di poteri regionali, mentre del tutto superfluo appare, sotto questo angolo visuale, che la ricostruzione della portata normativa di queste proposizioni si estenda fino a contestarne l’utilizzabilità a fini ermeneutici e, soprattutto, che essa venga effettuata “una volta per tutte”, con riferimento alle *enunciazioni statutarie di questo tipo* e non a quelle singole e concrete estrinsecazioni dell’autonomia statutaria di cui la Corte si trova a giudicare – *hic et nunc* – la legittimità costituzionale.

Ma ciò che più preme rimarcare è che tale limitazione del significato normativo degli statuti regionali appare non solo inopportuna (e, forse, inutile) nell’economia processuale dei giudizi ma anche gravemente problematica negli esiti e nelle premesse.

Per quanto concerne la capacità delle norme statutarie di principio di orientare l’interpretazione dei giudici, la posizione assunta dalle citate sentenze appare per molti aspetti

poco più che velleitaria [S. BARTOLE (a); M. CAMMELLI (b); M. PEDETTA (a); A. VESPAZIANI (a)]. Tenuto conto, infatti, che le richiamate considerazioni non hanno fondato una declaratoria d'illegittimità costituzionale ma una pronuncia d'inammissibilità pare difficile contestare che i principi e le finalità dettati dal legislatore statutario, rimasti nel testo dello statuto, finiranno per entrare e pervadere il circolo dell'ermeneutica giudiziaria. Ciò ineluttabilmente avverrà per un duplice ordine di motivi. In primo luogo, perché in regime di pluralismo ideologico e territoriale l'interpretazione costituzionale dell'autonomia statutaria ha carattere diffuso e l'universo aperto dei partecipanti all'esegesi del patto fondativo della convivenza civile e politica (e delle sue articolazioni su scala territoriale) resta libero di sviluppare visioni alternative a quelle del Giudice costituzionale. In secondo luogo, perché la pretesa del sindacato accentrato di legittimità costituzionale di limitare le opzioni che l'enunciato linguistico affida all'interpretazione giudiziaria come mondo di (in)finite possibilità rappresenta il frutto di una visione storica della *Verfassungsgerichtsbarkeit* che assai poco risponde alla successiva evoluzione del controllo di costituzionalità sulle leggi. La metamorfosi subita dal modello originario, nato come rimedio storico alle tendenze reazionarie della classe dei giudici di Weimar [G. VOLPE (b), pp. 137-164], offre una conferma dell'ineluttabile difficoltà di ogni tentativo di "meccanicizzazione" dell'interpretazione giudiziaria. La progressiva "diffusione" del controllo di costituzionalità [E. MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a)], soprattutto grazie al dilagare delle pronunce di manifesta inammissibilità per difetto di interpretazione adeguatrice [per un singolare caso, A. CARDONE (d), pp. 35 e ss.], testimonia il sempre maggiore coinvolgimento del giudice comune nel processo di implementazione dell'ordinamento e fa tramontare definitivamente l'idea del controllo accentrato come strumento di limitazione della portata creativa dell'interpretazione giudiziaria. La storia insegna che tutti i tentativi di arginare l'interpretazione giudiziaria hanno avuto come strumento più efficace la sua sedimentazione nell'alveo della presunta volontà del legislatore. Mostra, altresì, che da sempre essi hanno dovuto far i conti con le insuperabili obiezioni relative alla natura intrinsecamente ed intimamente creativa dell'attività ermeneutica. Già nel XIX secolo gli esiti nichilisti del "suicidio giurisprudenziale" operato dall'*école de l'exégèse* [G. TARELLO (a)] venivano messi in discussione dalla dogmatica della "giurisprudenza dei concetti" (*Begriffsjurisprudenz*), prima, e dal "movimento del diritto libero" (*Freirechtsbewegung*), poi. È patrimonio della nostra cultura giuridica che l'attribuzione all'interprete del compito di rinvenire la volontà razionale della legge e non quella empirica del legislatore ha ridato dignità alla sistematica giuridica, che la "scoperta" delle lacune dell'ordinamento ha giustificato l'opera creativa di integrazione del sistema

normativo.

Ma nel caso delle norme statutarie di principio non c'è bisogno di ricorrere all'idea di un giudice che può far fronte alle esigenze assiologiche del caso concreto in quanto dotato di assoluta indipendenza, comprovata moralità e professionalità [è il mito del giudice come personalità, trasformato in un archetipo dell'interpretazione giuridica da M. WEBER (a), pp. 192 e ss.] per immaginare un'interpretazione delle leggi regionali vigenti orientata ai principi dello statuto regionale. Tali enunciati, infatti, in quanto non dichiarati costituzionalmente illegittimi, permangono nel testo dello statuto e le operazioni ermeneutiche che su di essi si basano continuano ad agitarsi nel quadro dei principi teorici dello stato di diritto legislativo, imperniato sulla supremazia della legge e la subordinazione ad essa dell'attività giurisdizionale [G. VOLPE (c), pp. 22 e 31]. Di fronte ad un'interpretazione giudiziaria di questo tipo non si potrà gridare allo scandalo di un giudice autoproclamatosi custode della *Volksgemeinschaft* che attua i valori della comunità del popolo regionale anche "oltre" la legge positiva [C. SCHMITT (a), pp. 45 e ss.]. E se davvero l'obiettivo del Giudice costituzionale era quello di annichilire la forza *iusgenerativa* che i principi esplicano nel circuito dell'ermeneutica giudiziaria, allora esso non potrà che restare insoddisfatto. Quanto, poi, ai problemi di coordinamento tra limiti derivanti dalle norme statutarie di principio e limiti della legislazione statale in materia concorrente [su cui insiste, in chiave adesiva alla giurisprudenza costituzionale, R. BIN (f)] essi non paiono così insormontabili come potrebbe apparire a prima vista. Dal punto di vista del legislatore/statuente regionale, infatti, può considerarsi pacifico che, se lo statuto decide di normare in materie affidate alla legislazione concorrente, esso deve sottostare ai principi fondamentali della materia stabiliti con legge dello Stato. Nell'ottica, invece, dell'interpretazione del giudice ordinario, tutt'al più ciò che può verificarsi è un'antinomia tra i suddetti limiti, che il medesimo potrà risolvere facendo ricorso ai canonici mezzi di risoluzione delle antinomie normative di cui dispone.

Per ciò che riguarda il secondo aspetto qui in contestazione, ossia la valutazione astratta ed aprioristica di carenza di portata precettiva di tutti i possibili contenuti eventuali di principio degli statuti regionali, essa pone problemi soprattutto dal punto di vista del *modus interpretandi* cui implicitamente rimanda. Diversamente da quanto pure è stato sostenuto [A. ANZON (a)], chi scrive ritiene che la volontà del legislatore (o dello statuente che sia) di dotare di efficacia normativa gli enunciati linguistici letterali inseriti in un atto-fonte non possa essere considerata un limite all'ermeneutica del Giudice costituzionale, il quale ben può evitare di procedere al sindacato di merito in forza di un'"interpretazione abrogante" [G. TARELLO (b), p. 37] delle disposizioni impugnate che ne evidenzia la totale assenza di carattere

normativo. Ciò che appare, invece, difficilmente condivisibile è che questa operazione possa essere compiuta attraverso un giudizio sintetico *a priori* che investa tutte le *enunciazioni statutarie di questo tipo*. Per quanto, come ha insegnato Kant, esso sia quello che garantisce il più alto grado di conoscenza, il giudizio sintetico *a priori* mal si attaglia al processo conoscitivo che l'interprete mette in moto attraverso gli ordinari canoni ermeneutici. Scopo dell'interpretazione giuridica è, infatti, quello di individuare “una norma adeguata tanto al caso che all'ordinamento” [G. ZAGREBELSKY (a), p. 182]. Nello specifico, quello di gettare un ponte tra la concreta manifestazione nomopoietica dell'autonomia statutaria e l'astratta regola sulla produzione giuridica da cui scaturisce la normatività [H. KELSEN (a), pp. 217 e ss]. Ma tale operazione non può essere effettuata senza ricorrere alle peculiarità del caso concreto, senza valutare l'effettiva capacità della singola disposizione statutaria di principio di esprimere una regola giuridica [P. CARETTI (a); G. FALCON (a)]. Non può essere, insomma, effettuata una volta per tutte. Non è certo un caso, del resto, che il risultato gnoseologico cui giunge l'interpretazione giuridica sia sempre tendenziale e rivedibile in funzione della “situazione normativa” concretamente sottoposta all'attenzione del Giudice costituzionale [A. RUGGERI (q), pp. 55 e ss.; A. RUGGERI (r), *passim*; A. SPADARO (e), pp. 778 e ss.; B. ROMANO (a), p. 341; A. RUGGERI, A. SPADARO (a), pp. 131-2]. Difficile, dunque, accettare l'idea che anche nel caso di specie l'accertamento dell'esistenza della regola “precede necessariamente la sua interpretazione” [R. BIN (f), il quale richiama W. TWINING, D. MIERS (a), pp. 259 e 297], perché qui la disposizione statutaria è fattispecie *concreta* di cui deve essere sindacata la legittimità costituzionale e non regola *astratta* cui altri casi della vita devono uniformarsi.

7. – Brevi considerazioni conclusive.

Alla luce delle riflessioni fin qui svolte pare possibile abbozzare un primo tentativo di risposta al quesito originario che ha animato queste pagine. La considerazione dei limiti procedurali e sostanziali che la prassi ha sagomato sull'ellittico modello costituzionale dell'autonomia statutaria, infatti, consente di apprezzare come gran parte delle aspettative che hanno accompagnato la novella costituzionale, prima, ed i lavori consiliari, poi, erano state mal riposte e sono state tradite. Dal punto di vista formale, a fronte del mancato ricorso ad alcuni istituti che pure avrebbero potuto permettere uno sviluppo più articolato della stagione statutaria (come l'emendabilità “a rate” dei vecchi statuti), la principale preoccupazione dei Consigli regionali è parsa quella di “frodare” la rigidità del procedimento di formazione delineato in Costituzione (si pensi alle pratiche elusive della doppia deliberazione conforme, all’“omissione referendaria” o alla disciplina regionale del seguito consiliare delle sentenze).

Ove, poi, il testo costituzionale lasciava aperte più possibilità interpretative per la soluzione di nodi problematici inerenti l'*iter* formativo degli statuti (come nel caso della “collocazione” del controllo di costituzionalità) a prevalere è stata quella maggiormente gravosa per l'autonomia statutaria. Non si dimentichi, infine, che, nonostante l'integrale regionalizzazione del procedimento formativo dello statuto, cominciano nuovamente ad affacciarsi fenomeni di contrattazione normativa tra centro e periferia per la determinazione del contenuto del medesimo. Si pensi alla vicenda dello statuto della Regione Abruzzo, approvato in seconda lettura in data 21 settembre 2004, impugnato dal Governo (con deliberazione del 4 novembre 2004) in sei punti ed oggetto, per la parte *de qua*, di nuovo intervento del Consiglio regionale, con relativa nuova prima deliberazione in data 9 novembre 2004 [A. CARDONE (c), Cap. VI, par. 2.1].

Dal punto di vista sostanziale, le conclusioni suggerite dalla prassi non sono diverse. Da un lato, le questioni impregiudicate dal Costituente sono state quasi tutte risolte (ad eccezione di quelle relative alla competenza statutaria in materia di distribuzione della potestà regolamentare) in aderenza ad una lettura riduttiva della fonte statuto (così per la clausola dell'armonia, per l'espunzione della materia elettorale dalla forma di governo, l'interpretazione sostanziale dell'elezione diretta e l'inefficacia normativa del contenuto eventuale), dall'altro, i “margin di manovra” rimasti all'autonomia statutaria o non sono stati sfruttati affatto (si pensi alla scelta per l'elezione non diretta, cui è stata preferito il surrettizio tentativo di alterazione del modello *standard*) o sono stati praticati con scarsa innovatività e sostanziale omologazione (così, ad esempio, per il “potere estero”, la potestà regolamentare, i modelli di delegificazione).

Non par di esagerare se si afferma che, in siffatto stato di cose, non poche difficoltà si incontrano a ricordare il senso, oltre che il significato, della riforma costituzionale dell'autonomia statutaria. Piuttosto, tornano in mente le parole con cui Italo Calvino descriveva una delle *Città invisibili* partorite dal suo mirabile genio:

“Ora dirò della città di Zenobia [...]. Benché posta su terreno asciutto, essa sorge su altissime palafitte e le case sono di bambù e di zinco, con molti ballatoi e balconi, poste a diversa altezza su trampoli che si scavalcano l'un l'altro, collegate da scale a pioli e marciapiedi pensili [...]. Quale bisogno o comandamento o desiderio abbia spinto i fondatori di Zenobia a dare questa forma alla loro città, non si ricorda. E, perciò, non si può dire se esso sia stato soddisfatto dalla città quale noi oggi la vediamo, cresciuta forse per sovrapposizioni successive dal primo ed ormai indecifrabile disegno. Ma quel che è certo è che chi abita a Zenobia e gli si chiede di descrivere come lui vedrebbe la vita felice, è sempre una città come

Zenobia che egli immagina, con le sue palafitte e le sue scale sospese. Una Zenobia forse tutta diversa, sventolante di standardi e di nastri ma ricavata sempre combinando elementi di quel primo modello. Detto questo, è inutile stabilire se Zenobia sia da classificare tra le città felici o tra quelle infelici. Non è in queste due specie che ha senso dividere le città ma in altre due: quelle che continuano attraverso gli anni e le mutazioni a dare la loro forma ai desideri e quelle in cui i desideri o riescono a cancellare la città o ne sono cancellati”.

Riferimenti bibliografici

- V. ANGIOLINI (a), *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2000;
- A. ANZON (a), *L’“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*;
- E. BALBONI (a), *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il “caso Calabria”*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004;
- E. BALBONI (b), *Il ruolo degli Statuti: «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione»*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- E. BALBONI (c), *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* ed in *Le Regioni*, 2004;
- E. BALBONI, M. MASSA (a), *Un giudizio amministrativo dal tono costituzionale: la potestà regolamentare regionale dopo la legge cost. n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, 2002;
- A. BARBERA (a), *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001;
- A. BARBERA (b), *La “elezione diretta” dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quad. cost.*, 1999;
- A. BARBERA (c), *Questioni conseguenti alle sentenze della Corte costituzionale 313 e 324 in tema di potere regolamentare delle Regioni* (parere rilasciato alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome), dattiloscritto;
- M. BARBERO (a), *Ancora intorno alla questione relativa alla titolarità del potere regolamentare in ambito regionale (Brevi note a margine di TAR Piemonte, Sezione II, n. 1272 del 2004 in materia di contributi regionali alla libera scelta educativa - c.d. “buoni scuola”)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- A. BARDUSCO (a), *Nuova costituzione e nuovi statuti. Spunti problematici sulla forma di governo delle Regioni di diritto comune*, in AA. VV., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000;
- S. BARTOLE (a), *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* ed in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 2005;
- F. BASSANINI (a), *Nota (senza titolo) a Corte cost., n. 153/1976*, in *Le Regioni*, 1976;
- D. BESSI (a), *La titolarità del potere regolamentare regionale: la scelta spetta agli statuti*, in *Consulta on line*;
- R. BIN (a), *La nuova stagione statutaria delle regioni*, in www.issirfa.cnr.it;
- R. BIN (b), *E se la Corte costituzionale dichiarasse illegittimi gli Statuti regionali? Problemi del dopo*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- R. BIN (c), *Autonomia statutaria e “spirito della Costituzione”*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004;
- R. BIN (d), *Statuti regionali e morale costituzionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- R. BIN (e), *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* ed in *Le Regioni*, 2004;
- R. BIN (f), *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* ed in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 2005;

- R. BIN (g), *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003;
- L. BUFFONI (a), *La disciplina regionale delle cause di incompatibilità tra legge statale di principio, statuto e legge regionale di dettaglio*, in *Giur. cost.*, 2003;
- A. BURATTI (a), *La Corte costituzionale interviene sulla forma di governo e sul sindacato di legittimità costituzionale degli statuti. Sent. n. 304 del 2002*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*;
- C. CALVIERI (a), *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002;
- I. CALVINO (a), *Le Città invisibili*, Milano, 2002;
- Q. CAMERLENGO (a), *Le fonti del diritto regionale in trasformazione*, Milano, 2000;
- Q. CAMERLENGO (b), *La titolarità del potere regolamentare nella transizione verso il nuovo assetto statutario delle Regioni di diritto comune*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002;
- M. CAMELLI (a), *Riforme istituzionali e regole*, in *Il Mulino*, 2001;
- M. CAMELLI (b), *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* ed in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 2005;
- B. CARAVITA (a), *“Caso Marche” e problemi interpretativi della legge cost. 1/1999*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- B. CARAVITA (b), *Prospettive di riforma della forma di governo e del sistema elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 1998;
- B. CARAVITA (c), *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001;
- B. CARAVITA (d), *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002;
- B. CARAVITA (e), *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004;
- A. CARDONE (a), *Il controllo di costituzionalità degli statuti regionali ed il suo carattere preventivo o successivo. Le lacune del legislatore e la supplenza della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002;
- A. CARDONE (b), *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza “statutaria” della Corte costituzionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* ed in corso di pubblicazione su *Le istituzioni del federalismo*, 2005;
- A. CARDONE (c), *La “terza via” al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali*, in corso di pubblicazione;
- A. CARDONE (d), *Ancora sulla dichiarazione di manifesta inammissibilità per difetto di interpretazione adeguatrice del giudice a quo*, in *Giur. cost.*, 2002;
- P. CARETTI (a), *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* ed in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 2005;
- L. CARLASSARE (a), *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, cit. ed ora in *Le Regioni*, 2004;
- M. CARLI (a), *L'autonomia statutaria*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione (sub artt. 121, 122, 123, 126. Supplemento legge cost. 22 novembre 1999, n. 1)*, Bologna-Roma, 2002;
- M. CARLI (b), *Osservazioni sull'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004;
- M. CARLI (c), *Lo statuto dell'Emilia Romagna. Principi e partecipazione*, in *Federalismi.it*, 22/2004;
- M. CARLI, C. FUSARO (a), *Premessa generale*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione (sub artt. 121, 122, 123, 126. Supplemento legge cost. 22 novembre 1999, n. 1)*, Bologna-Roma, 2002;
- P. CARROZZA (a), *Appunti sui nuovi statuti regionali e il loro possibile contenuto*, in *Cooperazione mediterranea*, 2001;
- E. CATELANI (a), *La potestà regolamentare delle Regioni*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003;
- P. CAVALERI (a), *Diritto regionale*, Padova, 2000;

- S. CECCANTI, E. ROSSI (a), *Lo Statuto del Lazio è nullo (e forse lo saranno le elezioni). Presentato da Storace al Papa, non è stato approvato secondo le regole*, in *Federalismi.it*, 22/2004;
- S. CECCANTI (a), *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- A. CHIAPPETTI (a), *Uno Statuto regolare e innovativo*, in *Federalismi.it*, 22/2004;
- P. CIARLO (a), *Presidenzialismo regional style*, in *Quad. cost.*, 2001;
- C. CIRRI (a), *Considerazioni sul potere regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. I, Torino, 2001;
- V. COCOZZA (a), *Osservazioni in tema di potestà regolamentare dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003*, in *Federalismi.it*, 11/2003;
- V. COCOZZA (b), *La delegificazione. Modello legislativo-attuazione*, Napoli, 1998;
- V. CRISAFULLI (a), *Le norme programmatiche della Costituzione (1952)*, in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985;
- G. D'AMICO (a), *La controversa titolarità della potestà regolamentare regionale tra modello comunale e modello statale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002;
- A. D'ATENA (a), *La nuova autonomia statutaria*, in *Rass. parl.*, 2000;
- A. D'ATENA (b), *Statuti regionali e sistema delle fonti: tre domande*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- E. DE MARCO (a), *La nuova autonomia statutaria e la forma di governo regionale*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di) *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Milano, 2002;
- G. DEMURO (a), *Le delegificazione: modelli e casi*, Torino, 1995;
- U. DE SIERVO (a), *La fonte statuto: limiti e procedure di revisione*, in Atti del seminario "Idee e proposte per il nuovo statuto della Regione Toscana", promosso dal Consiglio Regionale Toscana-Commissione speciale statuto e tenutosi a Certosa di Pontignano il 5 luglio 2001;
- U. DE SIERVO (b), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. cost. n. 2 del 2001)*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, 2001;
- U. DE SIERVO (c), *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2000;
- U. DE SIERVO (d), *I nuovi statuti nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001;
- U. DE SIERVO (e), *Potestà statutaria e Costituzione*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001;
- U. DE SIERVO (f), *Le potestà regolamentari*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001;
- R. DICKMANN (a), *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli statuti ordinari*, in *Federalismi.it*, 3/2005;
- A. DI GIOVINE (a), *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza*, Milano, 2001;
- G. FALCON (a), *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* ed in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 2005;
- A. FERRARA (a), *Chi ha paura degli statuti regionali?*, in *Federalismi.it*, 1/2005;
- A. FERRARA (b), *La "questione Marche": il referendum dimenticato e il ricorso anticipato*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- A. FERRARA (c), *La potestà legislativa delle Regioni ordinarie*, in ID. (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni*, Milano, 2001;
- T. E. FROSINI (a), *Le forme di governo regionali*, in *Queste istituzioni*, 123/2001;
- T. E. FROSINI (b), *Sulla forma di governo delle regioni ordinarie e speciali*, in ID., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2002;

- F. FURLAN (a), *Aspetti problematici della forma di governo regionale*, in AA. VV., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000;
- C. FUSARO (a), *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla*, in *Le Regioni*, 2002;
- C. FUSARO (b), *Le forme di governo regionali*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione (sub artt. 121, 122, 123, 126. Supplemento legge cost. 22 novembre 1999, n. 1)*, Bologna-Roma, 2002;
- C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA (a), *Forma di governo e legislazione elettorale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. I, Torino, 2001;
- C. E. GALLO (a), *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Torino, 2001;
- C. E. GALLO (b), *I principi generali e la cittadinanza negli statuti regionali*, in FEDERAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI INDUSTRIALI DEL PIEMONTE, *Notiziario giuridico regionale*, 2-3/2002;
- S. GAMBINO (a), *La forma di governo regionale (fra “chiusure” del giudice costituzionale, “incertezze” degli statuenti regionali e “serrato” confronto della dottrina)*, in *Federalismi.it*, 5/2004;
- S. GAMBINO (b), *Statuti regionali e “armonia” con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*;
- P. GIANGASPERO (a), *La Corte costituzionale e il regime formale dello statuto regionale ordinario: alcuni “frammenti” di un mosaico da completare*, in *Le Regioni*, 2002;
- P. GIANGASPERO (b), *La Corte interviene sul problema del riparto della competenza regolamentare nelle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2001;
- P. GIANGASPERO (c), *Statuti regionali ordinari e potere regolamentare regionale*, in *Le Regioni*, 2004;
- M. GORLANI (a), *Esercizio della potestà statutaria attraverso norme stralcio in tema di forma di governo: la recente delibera delle Marche ed il ricorso del Governo*, in *www.statutiregionali.it*;
- S. GRASSI (a), *Gli statuti tra armonia e continuità nella Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2/2004;
- T. GROPPI (a), *Quale garante per lo statuto regionale*, in *Le Regioni*, 2001;
- T. GROPPI (b), *La modifica degli statuti speciali nella legge costituzionale n. 2 del 2001*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001;
- T. GROPPI (c), *Brevi considerazioni sull'autonomia statutaria e la forma di governo delle regioni dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001;
- T. GROPPI (d), *L'autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1/1999*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000;
- T. GROPPI (e), *I nuovi statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*;
- T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI (a), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana. Atti del seminario di Pisa del 14 giugno 2001*, Torino, 2002;
- G. GUZZETTA (a), *Dubbi di legittimità sulla forma di governo alla luce del neo-approvato Statuto calabrese*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- G. GUZZETTA (b), *Ancora sullo Statuto calabrese: una risposta a Volpi*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- A. IURLEO (a), *Ulteriori riflessioni in merito alla procedura di approvazione dello statuto della Regione Lazio e sull'esame svolto dal Governo*, in *Federalismi.it*, 23/2004;
- H. KELSEN (a), *La dottrina pura del diritto* (1960), Torino, 1990;
- E. LAMARQUE (a), *Il problematico procedimento di formazione degli statuti regionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2000;
- E. LAMARQUE (b), *Il referendum nel procedimento di formazione dello statuto regionale*, in AA. VV., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000;
- F. LANCHESTER (a), *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, 1981;
- F. LANCHESTER (b), *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001;

- G. LOMBARDI (a), *Forme di governo regionale. Profili storici e comparatistici*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, MILANO, 2001;
- A. LUCARELLI (a), *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei "processi statutari regionali"*, in *Rass. parl.*, 2002;
- A. LUCARELLI (b), *Finalmente dignità ai regolamenti regionali! Il "nuovo" art. 117 Cost. ed il potere regolamentare regionale nelle materie concorrenti*, in *Federalismi.it*;
- A. LUCARELLI (c), *Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio regionale (a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)*, in *Federalismi.it*, 13/2003;
- M. LUCIANI (a), *Il sistema delle fonti nel testo unico dell'edilizia*, in *Riv. giur. edil.*, 2002;
- M. LUCIANI (b), *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, in *Giur. cost.*, 2003;
- N. LUPO (a), *Sulla titolarità del potere regolamentare regionale la Corte opta per l'autonomia e per la legalità statutaria, anche a costo di mettere molte regioni nei guai (nota a Corte cost., 21 ottobre 2003, n. 313)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004;
- E. MALFATTI (a), *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazione*, Torino, 1999;
- E. MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a), *Il giudizio sulle leggi e la sua diffusione : verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso?*, Torino, 2002;
- S. MANGIAMELI (a), *La nuova potestà statutaria davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2002;
- S. MANGIAMELI (b), *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000;
- S. MANGIAMELI (c), *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002;
- S. MANGIAMELI (d), *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001;
- G. MARCHETTI (a), *Il sistema elettorale regionale e i casi di ineleggibilità ed incompatibilità del Presidente, dei consiglieri e degli assessori*, in AA. VV., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000;
- A. MASTROMARINO (a), *Potestà statutaria e forma di governo regionale: interviene la Corte*, in *Giur. it.*, 2003;
- G. MEALE (a), *Diritto regionale*, Bari, 2000;
- M. MIDIRI (a), *Forma di governo regionale e sistemi elettorali: le prospettive di revisione costituzionale e il caso siciliano*, in *Le Regioni*, 1998;
- A. MORRONE (a), *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003;
- R. NANIA (a), *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giur. cost.*, 1974;
- M. OLIVETTI (a), *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna, 2002;
- M. OLIVETTI (b), *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- M. OLIVETTI (c), *Lo "spirito della Costituzione": un concetto giuridicamente inutile*, in *Giur. cost.*, 2004;
- M. OLIVETTI (d), *Sulla forma di governo delle Regioni a statuto ordinario dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Dir. pubbl.*, 2000;
- S. PARISI (a), *Forma di governo, sistema delle fonti e allocazione del potere regolamentare: proprio un sillogismo aristotelico? (nota a TAR Piemonte, Sezione II, n. 1272/2004)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* ed in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2005;
- G. PARODI (a), *La nuova disciplina costituzionale del potere regolamentare*, in G. F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003;
- G. PASTORI (a), *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* ed in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 2005;
- A. PATRONI GRIFFI (a), *La delegificazione nel sistema delle autonomie regionali. Il rapporto tra Giunta e Consiglio nella prospettiva aperta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Cons. St.*, 2001;

- M. PEDETTA (a), *La Corte costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo (sentt. nn. 372, 378 e 379/04)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- P. PINNA (a), *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2003;
- G. PITRUZZELLA (a), *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000;
- G. PITRUZZELLA (b), *L’elezione diretta del Presidente della Regione: gli effetti sul sistema politico ed istituzionale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni*, Milano, 2001;
- F. PIZZETTI (a), *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* ed in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 2005;
- A. REPOSO (a), *Profili dello stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2001;
- G. U. RESCIGNO (a), *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002;
- A. ROMANO (a), *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell’ordinamento regionale*, in AA. VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, 1973;
- B. ROMANO (a), *Il giudice per le indagini preliminari nella giurisprudenza costituzionale*, in P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, R. TARCHI (a cura di), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1997;
- E. ROSSI (a), *L’approvazione dello statuto del Lazio ed il “controllo” del Governo*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- A. RUGGERI (a), *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*;
- A. RUGGERI (b), *Gli statuti regionali per la prima volta davanti alla Corte*, in *Federalismi.it*;
- A. RUGGERI (c), *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del 1999*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti IV*, Torino, 2000;
- A. RUGGERI (d), *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all’organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 1999;
- A. RUGGERI (e), *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i “paletti” della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Federalismi.it*, 6/2004;
- A. RUGGERI (f), *L’autonomia statutaria al banco della Consulta, (nota a Corte cost. n. 2 del 2004)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- A. RUGGERI (g), *La “forza” dello statuto*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001;
- A. RUGGERI (h), *Introduzione*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001;
- A. RUGGERI (i), *Gli statuti delle regioni di diritto comune, e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1998;
- A. RUGGERI (l), *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- A. RUGGERI (m), *Le fonti di diritto regionale, ieri, oggi, domani*, Torino, 2001;
- A. RUGGERI (n), *L’autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti (a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- A. RUGGERI (o), *Le Costituzioni passano, ma la giurisprudenza...resta*, in *Federalismi.it*, 1/2004;
- A. RUGGERI (p), *La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* ed in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, 2005;
- A. RUGGERI (q), *Le attività “conseguenziali” nei rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore (premesse metodico-dogmatiche ad una teoria giuridica)*, Milano, 1988;
- A. RUGGERI (r), *Storia di un falso. Efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Milano, 1990;
- A. RUGGERI, A. SPADARO (a), *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 1997;

- L. SALVEMINI (a), *Ulteriori riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 313/2003*, in *Federalismi.it*, 12/2003;
- C. SCHMITT (a), *Stato, movimento, popolo. Le tre membra dell'unità politica (1933)*, in ID., *Principi politici del nazionalsocialismo*, Firenze, 1935;
- G. SEVERINI (a), *Sulla sospetta costituzionalità dello statuto dell'Umbria*, in *Federalismi.it*, 12/2004;
- G. SMURRA (a), *L'elezione diretta del Presidente e la nuova forma di governo regionale*, Soveria Mannelli, 2002;
- F. SORRENTINO, R. CALVANO (a), *Modificato l'assetto istituzionale delle Regioni: perplessità sulla riforma*, in *Il Corriere giuridico*, 2000;
- A. SPADARO (a), *Il limite costituzionale dell'"armonia con la Costituzione" e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2001;
- A. SPADARO (b), *La forma di governo della Regione Calabria: analisi e prospettive di riforma (fino al dicembre 1994)*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Ordinamento, organizzazione amministrativa e rapporto di lavoro nella legislazione regionale calabrese. Problemi e prospettive*, Soveria Mannelli, 1996;
- A. SPADARO (c), *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*, Milano, 2001;
- A. SPADARO (d), *Notarelle sullo Statuto calabrese*, in *Le Regioni*, 2003;
- A. SPADARO (e), *La "norma" o piuttosto la "situazione normativa" quale oggetto del giudizio costituzionale? Una manipolativa di rigetto "dottrinale" che dice e non dice*, in *Giur. cost.*, 1996;
- V. TAMBURRINI (a), *La titolarità della potestà regolamentare delle regioni: profili problematici*, in *Quad. reg.*, 2004
- G. TARELLO (a), *La scuola dell'esegesi e la sua diffusione in Italia*, in *Scritti per il XL della morte di P.E. Bensa*, Milano, 1969;
- G. TARELLO (b), *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980;
- G. TARLI BARBIERI (a), *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2004;
- G. TARLI BARBIERI (b), *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000;
- G. TARLI BARBIERI (c), *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002;
- G. TARLI BARBIERI (d), *La Corte costituzionale "riconsegna" il potere regolamentare ai Consigli regionali, nella "transizione infinita" verso i nuovi Statuti*, in *Giur. cost.*, 2003;
- G. TARLI BARBIERI (e), *Le delegificazione (1989-1995)*, Torino, 1996;
- R. TOSI (a), *Le leggi "statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001;
- R. TOSI (b), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000;
- R. TOSI (c), *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001;
- R. TOSI (d), *La competenza regolamentare dei Consigli regionali (abrogazione, illegittimità costituzionale o altro ancora?)*, in *Quad. cost.*, 2001;
- R. TOSI (e), *Regole statutarie in materia di fonti regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001;
- W. TWINING, D. MIERS (a), *Come far cose con regole*, Milano, 1990;
- A. VESPAZIANI (a), *Principi e valori negli statuti regionali: much ado about nothing?*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*;
- N. VIZIOLI (a), *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre (nota a Corte cost. n. 2/2004)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;

- G. VOLPE (a), *Modelli costituzionali e nuovi statuti regionali*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Milano, 2002;
- G. VOLPE (b), *L'ingiustizia delle leggi. Studi sui modelli di giustizia costituzionale*, Milano, 1977;
- G. VOLPE (c), *Il costituzionalismo del Novecento*, Roma-Bari, 2000;
- M. VOLPI (a), *Quale autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *Federalismi.it*, 4/2004;
- M. VOLPI (b), *Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- M. VOLPI (c), *Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*;
- M. VOLPI (d), *Considerazioni sulle previsioni dello Statuto calabrese in materia di forma di governo e di sistema elettorale*, in *Federalismi.it*, 12/2003;
- O. ZANASI (a), *Una possibile lettura dell'art. 121 della Costituzione in materia di potestà regolamentare*, in *Federalismi.it*;
- O. ZANASI (b), *Quando lo statuto regionale consente alla Giunta l'esercizio del potere regolamentare*, in *Federalismi.it*, 18/2004;
- N. ZANON (a), *Su un'ipotesi di temporanea "sospensione" del consigliere regionale nominato assessore*, in *Le Regioni*, 2000;
- A. ZORZI GIUSTINIANI (a), *Potestà statutaria e forma di governo regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003;
- G. ZAGREBELSKY (a), *Il diritto mite*, Torino, 1992;
- M. WEBER (a), *Economia e società* (1922), vol. II, Milano, 1974.