

Associazione Gruppo di Pisa 2003.

Pavia 6 giugno 2003

Carlo Calvieri

Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie

(testo provvisorio)

Premessa (di contenuto)

1. L'autonomia statutaria nella prospettiva dinamica del nuovo titolo V: il venir meno del "controllo approvazione" da parte del Parlamento; 2. Gli Statuti ed il fondamento del potere statutario; 3. L'armonia con la Costituzione ed il difficile superamento delle storiche ambiguità; 4. Il procedimento di formazione e suoi riflessi sulla dinamica dei controlli: il sindacato di legittimità formale, sostanziale ed il controllo politico da parte del corpo elettorale; 5. Lo Statuto delle Regioni ordinarie come fonte rinforzata e controllo di legittimità preventivo e successivo (anche nel merito?): ulteriori annotazioni sul procedimento e sulle forme di controllo previste dall'art.123 Cost.; 6. Il contenuto degli Statuti (necessario ed eventuale) e leggi ordinarie statali e regionali. L'utilizzo dello Statuto come norma interposta ed il problema del "Custode dei valori regionali"; 7. Statuti, leggi di revisione statutaria, leggi statutarie ordinarie e speciali: quali controlli?

Premessa (di contenuto)

Dal tema affidatomi traspare, in maniera abbastanza netta, quale sia l'ambito delle possibili forme di controllo da analizzare.

Queste sono quelle legate alle *garanzie esterne*, fornite sino ad oggi, sulle leggi regionali, dalla Corte Costituzionale e che ancora possono considerarsi operanti in ordine al controllo di "costituzionalità" degli Statuti e delle leggi statutarie.

L'argomento coinvolge però anche quei controlli di portata *interna* legati cioè alla necessaria conformità-non difformità della legge e delle altre fonti regionali rispetto allo Statuto e/o alle leggi statutarie.

E' qui che sorgono i maggiori dubbi in ordine alle garanzie sino ad oggi fornite e fornibili dalla Corte Costituzionale. Tanto è che da più parti si sollecita la creazione di appositi organi di garanzia statutaria la cui previsione comporta l'insorgenza di evidenti profili problematici che nascono dal raffronto di tali istituende "Consulte" con il principio di *unicità* dell'organo competente al suo esercizio. Principio questo imposto dagli artt.134 e ss. Cost. e ribadito dalla Corte Costituzionale sin dalle risalenti decisioni n.38 del 1957 e n.6 del 1970 con riferimento all'Alta Corte per la Regione Siciliana e che, pertanto, tende a precludere la creazione di vere e proprie "Corti Costituzionali regionali".

Il contenuto del presente studio si ferma a tali aspetti della problematica dei controlli, tentando di operare, nel paragrafo conclusivo, e senza pretesa di esaustività, un possibile schema riepilogativo delle varie tipologie dei controlli che appaiono in parte diversi a seconda dell'oggetto su cui incidono.

Rimangono invece escluse dalla presente trattazione tutte quelle problematiche che coinvolgono le diverse forme di controllo che attengono agli atti amministrativi delle Regioni o a quelli normativi od amministrativi degli Enti locali, argomenti che pure hanno una valenza significativa nel campo dei contenuti degli Statuti. Si ponga mente ai temi del controllo di gestione, anche con riferimento alle "politiche pubbliche regionali" ed ai soggetti che possono essere destinatari delle relative funzioni: Sezioni regionali della Corte dei Conti o particolari "autorità indipendenti regionali".

1. L'autonomia statutaria nella prospettiva dinamica del nuovo titolo V: il venir meno del "controllo approvazione" da parte del Parlamento.

Con la legge costituzionale n.1 del 1999 è stata riscritta l'autonomia statutaria delle Regioni, modificando procedimento, contenuto e limiti dello Statuto regionale.¹

¹ Per una esaustiva descrizione delle modifiche apportate, vedi M.CARLI - C.FUSARO, *Commento all'art.123 in Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. BRANCA e A. PIZZORUSSO, Bologna - Roma, 2002. Non mancano ovviamente le opportune critiche alle formulazioni utilizzate per la revisione delle disposizioni contenute nell'art.123 le cui lacunosità sono messe ben in evidenza da R. TOSI, *Incertezze ed ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 1999, 848; IDEM, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie : procedimento e limiti*, *ivi* 2000, 533; N ZANON, *Referendum e controllo di costituzionalità sugli statuti*

Lo Statuto è così diventato atto interamente inserito in un procedimento tutto regionale che esclude il controllo successivo del Parlamento.

E' quindi venuta meno la storica antitesi tra le opinioni di quanti ritenevano lo Statuto come una fonte comunque imputabile alla Regione, seppure approvata con legge statale² rispetto all'opinione di coloro che qualificavano lo Statuto come legge dello Stato valorizzando appieno l'ultimo segmento formale del procedimento.³

Il fatto che lo Statuto sia oggi un atto interamente regionale ci consente di affermare che le Regioni potranno definire, in piena autonomia, la propria forma di governo, i propri indirizzi in ordine all'organizzazione e le proprie finalità programmatiche.

Pur non di meno, anticipando sin da ora il problema dei controlli sulla fonte regionale dotata di maggior forza (tipica?), il nuovo modello costituzionale tende a superare il pregresso "controllo-approvazione" facendo sì che tale fonte venga ad essere assoggettata ad una forma di controllo che, superata ogni iniziale incertezza interpretativa⁴, secondo la stessa Corte Costituzionale⁵ si colloca in una fase preventiva alla sua applicazione. E ciò mentre la verifica

regionali : chi decide qual è la corretta lettura dell'art.123 Cost.? (Note minime su una legge regionale che interpreta la Costituzione) ivi, 2000, 985 e ss.

Si veda in proposito anche AA.VV., *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della Legge costituzionale 22 novembre 1999 n.1*, (a cura di) A. FERRARA, Atti del forum che si è svolto a Roma il 5 maggio 2000, presso l'Istituto di Studi delle Regioni del C.N.R., Milano, 2001.

² L'opinione che lo Statuto regionale ordinario sia una vera e propria fonte regionale, in quanto atto già perfetto al momento della delibera consiliare, ove solo l'efficacia dipenderebbe dall'approvazione del Parlamento è la tesi sostenuta da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova 1984, 107 e ss. e T. MARTINES – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1997, 126, ma ulteriori e significative sono le opinioni in tale senso, tanto da far ritenere questa l'opinione prevalente in dottrina. Per tutti F. SORRENTINO, *Lo statuto Regionale nel sistema delle fonti* in *Giur. Cost.*, 1971, 425 e ss.

³ Sono quelle opinioni che, pur non mancando di sottolineare il rilievo della volontà regionale per determinare il contenuto dell'atto, imputano sul piano formale lo Statuto alla determinazione delle fonti statali. Così L. PALADIN, *Diritto Regionale*, Padova, 2000, 59 e ss., S. BARTOLE, *Statuti Regionali*, in *Novissimo Digesto it.*, Torino, 1987, 557. La qual cosa tende ad imprimere maggior forza allo Statuto rispetto alla "mera" legge regionale.

⁴ E' la tesi prospettata da R. TOSI, *Incertezze ed ambiguità nella nuova autonomia statutaria*, cit. 848 e ribadita dalla stessa Autrice in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, cit., 533, nonché da U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *Verso una fase costituente delle regioni?* cit., 97 e ss, cui si contrappone l'opinione di A. RUGGERI, *Nota minima in tema di Statuti Regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del 1999*, in AA.VV., *Verso una fase costituente delle Regioni?*, cit., 163 e ss. spec. 173 e ss. ove l'Autore propone una opportuna legge costituzionale di interpretazione autentica utile a superare le evidenti lacune del testo costituzionale. Si vedano anche le critiche di S. MANGIAMELI in *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale* in AA.VV., *Verso una nuova costituzione*, cit., 61 e ss.

⁵ La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 304 del 2002, ha preso posizione in modo netto circa l'interpretazione da dare al termine "pubblicazione" utilizzata nel terzo comma dell'art. 123 Cost. Tale termine

della legittimità costituzionale della legge regionale, dopo la riforma del titolo V, è prevista solo in via successiva alla sua entrata in vigore.

Non può non segnalarsi in ogni caso il significativo mutamento rispetto al precedente modello di “controllo approvazione” che presupponeva un raccordo diretto fra le assemblee regionali ed il Parlamento⁶. Oggi il modello passa invece per il vaglio preventivo del Governo. Si radica, di fatto una forma di raccordo di tipo verticale e non più orizzontale e ciò forse a discapito della stessa referenzialità sottesa all’espansione dell’autonomia statutaria che invece sembra trasparire dalle complesse trasformazioni operate dal legislatore costituzionale, una volta completata la revisione del titolo V da parte della legge costituzionale n. 3 del 2001.⁷

Se questo è il dato costituzionale, altrettanto importante ed urgente è comunque la fase attuativa della riforma costituzionale i cui risultati sono per ora deludenti.

Infatti se un ruolo importante, ai fini dell’attuazione della riforma del complessivo titolo V, ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001, va riconosciuto allo Stato, altrettanto deve dirsi per l’occasione che oggi hanno le Regioni di sfruttare appieno la propria autonomia statutaria.

indicherebbe “.....un evento che è anteriore alla pubblicazione dello Statuto (e quindi anche alla pubblicazione cosiddetta necessaria che ne determina l’entrata in vigore) e che funge da momento iniziale per il decorso del termine per richiedere referendum.....”. Di conseguenza prosegue la Corte sarebbe “.....assai arduo immaginare che, in assenza di una esplicita indicazione in tal senso da parte del legislatore costituzionale, quella stessa parola “pubblicazione”.....abbia un significato totalmente disomogeneo e stia ad indicare non una pubblicazione a fini notiziali, ma la pubblicazione successiva alla promulgazione, la cui funzione, di per sé, non è quella di provocare l’apertura dei termini, ma l’entrata in vigore degli atti normativi”. Si veda ora in *Giur. Cost.*, 2002, 4, 2345 e ss. e le considerazioni critiche in proposito di S. MANGIAMELI *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte Costituzionale*, ivi, 2358 spec. 2365, ove l’Autore riprendendo quanto già sostenuto da A. D’ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. Parl.*, 2000, 603, 605 ritiene possibile la compresenza di due diverse pubblicazioni con carattere notiziale ed una terza di carattere integrativo dell’efficacia. La prima a disposizione del Governo ai fini della soluzione del giudizio di legittimità costituzionale preventivo e la seconda allo spirare del termine per la prima o dopo la conclusione del giudizio della Corte purché non sia necessaria una nuova delibera consiliare.

⁶ Sottolinea comunque positivamente l’eliminazione del passaggio Parlamentare, che nelle prassi ha anche inquinato gravemente l’esclusività della volontà regionale attraverso l’oscura prassi di “patteggiamenti” che hanno condizionato il corso delle approvazioni degli Statuti di diritto Comune, A. RUGGERI, *Gli Statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (rinnovata) Costituzione*, in *Riv. dir. Cost.*, 1998, 235 e ss. spec. 247. Si veda sul punto anche la ricostruzione di N. LUPO, *La legge di approvazione degli Statuti regionali ordinari tra le norme e la prassi*, in *Quad. reg.*, 3, 1995, 965 ss., spec. 981 e ss.

⁷ Si veda A. M. POGGI, *L’autonomia statutaria delle regioni*, in *La Repubblica delle Autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, (a cura di) T. GROPPi e M. OLIVETTI, Torino, 2002, 59 e ss. nonché la significativa ricostruzione dei diversi aspetti problematici offerti dal nuovo testo dell’art. 123 Cost. di B. CARAVITA in *La Costituzione dopo la Riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Comunità europea*, Torino, 2002, cap. IV, *La potestà statutaria*, 39 e ss.

Non si tratta infatti di intervenire attraverso singoli ritocchi del testo originario, a mezzo di atti legislativi aventi peculiare forza, in coerenza con il procedimento rinforzato previsto ora nell'art. 123 Cost., quanto di ridisegnare il ruolo complessivo della Regione alla luce della posizione che la Costituzione le assegna nell'assetto istituzionale della Repubblica.⁸

C'è un' enfasi (forse eccessiva) che ha circondato (e circonda) l'attuale e lunga fase procedimentale di riscrittura delle regole complessive su cui fondare la nuova "carta costituzionale" delle Regioni, per cui si impone una prima riflessione.

Occorre cioè chiedersi se siamo in presenza di un percorso che possa essere definito come una vera e (non tanto) propria "fase costituente"⁹ (e non solo "statuente"¹⁰), con cui le Regioni intendono dar vita a specifiche "fonti supreme" o "costituzioni regionali" che, a loro volta, si muovono su di un sistema delle fonti, interno alle Regioni, in qualche modo distinto e/o separato da quello statale¹¹ ovvero, pur con i dovuti aggiornamenti, si può ancora parlare di un sistema unitario delle fonti, dove gli Statuti si collocano pur sempre tra le fonti primarie seppur caratterizzati da un procedimento rinforzato il cui fondamento è quello posto dalla Costituzione repubblicana.

Dalla diversa soluzione a tale questione preliminare potrebbero infatti dipendere significativi riflessi sul piano dei controlli. In entrambe le ipotesi prospettate, la Corte Costituzionale vedrebbe legittimato il suo ruolo sul piano del sindacato sugli Statuti, sotto l'aspetto oggettivo, ma muterebbe ovviamente di intensità. Nell'ambito di un sindacato su di una fonte

⁸ Sul punto S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*, 2358 il quale opportunamente sottolinea che con la sentenza n.304 del 2002 la Corte Costituzionale non ha preso posizione su di un tema centrale quale quello della ammissibilità o meno di leggi solo statutarie rispetto, invece, ad un paventato obbligo per le Regioni, di provvedere ad una riscrittura organica del testo statutario in forza della previsione costituzionale ricavabile dall'art.123 Cost. Ma la particolare importanza riconosciuta a tale aspetto dovrebbe essere ridimensionata constatando che la revisione statutaria potrebbe passare sia attraverso la predisposizione di una complessiva revisione ma anche sulla base di leggi statutarie in grado di aggiornare il complessivo testo degli statuti, lasciando inalterate parti ancora compatibili con i nuovi assetti costituzionali .

⁹ L'ipotesi "non è scontata" per S. RICCI e P. SALVATELLI, *I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova "fase costituente" delle Regioni*, in *Il Federalismo a costituzione variata*, (a cura di) G. TARANTINI, Torino, 2003, 41 e ss. spec. 43.

¹⁰ E' la tesi di M. VOLPI, in *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge n. 1 del 1999* in *Pol. del Dir.*, 2000, 203 e ss.

¹¹ Così, B. CARAVITA, *op. cit.*, 57. Qualche singolare passaggio è possibile trarlo dalla stessa sentenza della Corte Costituzionale n.304 del 2002, ove si afferma che: "... le istanze autonomistiche sono state pienamente appagate con l'attribuzione allo statuto di un valore giuridico che lo colloca al vertice delle fonti regionali..." e si prosegue indicando: "... la speciale collocazione dello Statuto nella gerarchia delle fonti regionali..."

effettivamente “sovraordinata” si mostrerebbe infatti più ristretto, mentre più ampio apparirebbe qualora la sua collocazione dovesse rientrare nel quadro delle norme di legge “solo” primarie.

2. *Gli Statuti ed il fondamento del potere statutario.*

Affrontato il problema del confine dell'autonomia statutaria con riferimento ai soli riflessi sulla portata dei controlli, va meglio analizzato il fondamento del potere statutario.

Non è questa la sede per ripercorrere quelle problematiche che ruotano intorno ai principi della “sovranità condivisa” e della doppia statualità: quella degli Stati membri e quella della Federazione¹² quanto piuttosto sembra necessario richiamare quelle ricostruzioni che vedono nella complessiva crisi dello Stato sociale di fine secolo, le parallele spinte alla riscoperta delle istanze autonomistico-federaliste come valorizzazione della molteplicità e della diversità¹³.

E' in questa ottica, caratterizzata dal ritrarsi del diritto e dell'azione dello Stato centrale, che possono essere letti quegli interventi normativi volti ad incidere, nel corso degli ultimi venti anni, sulla revisione delle “costituzioni locali”, riconoscendo alle stesse sia una funzione di completamento dell'ordinamento generale che di garanzia dell'identità di ogni singolo Stato membro di una Federazione.

In questo scenario sembrano muoversi anche le più recenti revisioni costituzionali che hanno modificato l'intera portata dell'originario titolo V della Costituzione.

Nel caso italiano però l'esistenza stessa del limite dell'*armonia* con la Costituzione dovrebbe essere già di per sé decisiva a sgomberare il campo dalle opinioni di chi tende ad intravedere

¹² Il tema è ripreso da S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in AA.VV., *Verso una fase costituente*, cit. 61 e ss., spec. 64 e ss., dove l'Autore opera una puntuale ricostruzione dell'evoluzione dei sistemi federali per giungere a sostenere la mancanza, nel nostro ordinamento dei presupposti di un vero e proprio diritto costituzionale regionale. Si vedano ivi anche i diffusi richiami alla dottrina tedesca e nord americana sull'argomento.

¹³ Vedi S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, op. cit. 81; per l'esperienza nord americana E. KATZ, *State Constitutional Law: The Ongoing Search for Unity and Diversity in the American Federal System*, in *State Constitutions in the Federal System*, (a cura di) ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) July, 1998, 119 e ss., in Germania A. STIENS, *Chancen und Grenzen der Landesverfassungen in deutschen Bundesstaat der Gegenwart*, Berlin, 1997, 46.

una vera e propria “fase costituente” che attraversa oggi il divenire dei nuovi Statuti regionali.¹⁴

Inoltre, la prossimità di talune esperienze come quella tedesca dimostra che seppure l’art. 20, I, GG, qualifichi la Repubblica federale tedesca come Stato Federale, e pertanto i *Laender* possano a pieno titolo qualificarsi come Stati, il loro carattere statale (pure riconosciuto dal *B.verf.G.*) rimane pur sempre una “statualità a misura di *GrundGesetz*”.¹⁵

Ed infatti se solo si prende in considerazione l’art. 28, I co., GG, il quale sancisce l’obbligo delle Costituzioni dei *Laender* di conformarsi ai principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale ai sensi del GG, non può che ricavarci la libertà di autodeterminazione dei *Laender*, di costituire il proprio ordinamento ma entro precisi limiti. La loro originarietà, a questo punto, vive forse solo grazie alla finzione giuridica fatta propria dal *B.Verf.G.*¹⁶

Ora, se si esamina lo spazio riconosciuto dalla Costituzione italiana agli Statuti emerge che questi sono destinati ad intervenire sul campo dell’organizzazione del potere politico, che, ovviamente, potranno caratterizzarsi anche per scelte innovative, ma che non potranno che svilupparsi, per la parte non oggettivata dall’art.123, entro il limite dei principi ed in *armonia* con la Costituzione.¹⁷

Non vi è cessione di sovranità sino ad escludere i valori in cui l’unità si sostanzia dato che il nuovo sistema costituzionale continua a richiedere “*che la cittadinanza unitaria presenti una compattezza maggiore di quella che si esibisce nei sistemi federali*”.¹⁸

Di conseguenza, se da una parte esperienze quali quella federale tedesca fanno sì che, solo sulla carta, si possa parlare dei *Laender* come Stati federali dotati di vero e proprio potere costituente, al punto da invocare la metafora che equipara tali Costituzioni regionali alle

¹⁴ L’ipotesi trova una complessiva smentita nel volume AA.VV., *Verso una fase costituente delle Regioni?* cit. ivi, *L’analisi* di G. LOMBARDI (coordinatore del Forum), 9 e ss. e G. BIANCO, ivi, 213.

¹⁵ L’espressione si deve a J. ISENSEE, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, (a cura di) J. ISENSEE, P. KIRCHHOF, IV, Heidelberg, 1990, 598, Rn. 68, 554.

¹⁶ Di recente sul tema si vedano gli interessanti spunti ricostruttivi di F.CORVAJA, *Fondamento e limiti dell’autonomia costituzionale dei Laender nella Germania federale*, in *Le Regioni*, 2001, 267 e ss., cui si rimanda per la tesi sostenuta anche nel presente scritto

¹⁷ Si veda in tal senso S. RICCI e P. SALVATELLI, *I limiti dell’autonomia statutaria e la nuova fase costituente delle regioni*, cit., 50.

¹⁸ Così testualmente A. D’ATENA, *La riforma in senso <federale> della Costituzione e l’autonomia statutaria rivisitata*, in A.A. V.V., *Le autonomie territoriali nella riforma della Costituzione*, (a cura di) A. FERRARA, Milano, 2001, 33.

“Belle addormentate all’ombra del *GrundGesetz*”¹⁹, nell’esperienza italiana attuale, una ricerca circa il fondamento del potere statutario regionale non può che portare a concludere che questo trovi le sue basi non tanto su un vero e proprio potere costituente, ma nell’esercizio di uno specifico “potere autonomo” seppure a fondamento costituzionale.²⁰

Tale assunto trova giustificazione proprio alla luce della necessaria *armonia* con la Costituzione che dimostra la sussistenza di una intima coerenza con l’unità e l’indivisibilità della Repubblica.²¹

Pur risultando ampliato, dunque, sulla base del nuovo titolo V, il raggio di autonomia delle Regioni, non vi è vera e propria “*cessione di sovranità*” a loro vantaggio sino al punto di escludere il rispetto dei valori in cui l’unità si sostanzia, in quanto il fondamento giuridico dei poteri delle Regioni si individua pur sempre nella Costituzione e nel complesso dei meccanismi istituzionali, quali ad esempio quelli che operano il riparto di competenze fra Stato e Regioni (art.117 Cost.), regolano il procedimento di formazione degli stessi Statuti (art.123 Cost.), la partecipazione alle attività dello Stato ed il principio di omogeneità, cioè tutte norme costituzionali che definiscono i margini dell’autoreferenzialità degli ordinamenti regionali. L’ampiezza e la relativa portata dello Statuto dipendono dunque, in ultima istanza, dalla Costituzione che ne costituisce il fondamento, in modo non molto dissimile, peraltro, dagli stessi ordinamenti propriamente federali.²²

3. *L’armonia con la Costituzione ed il difficile superamento delle storiche ambiguità.*

Oltre a quanto appena sviluppato va ribadito che il permanere del limite dell’*armonia* con la Costituzione tende a riproporre i problemi che già in passato, con riferimento all’armonia con

¹⁹ E’ questa l’efficace immagine che si trae dalla dottrina tedesca, riportata anche in F. CORVAJA, *Fondamento e limiti dell’autonomia costituzionale dei Laender*, cit.267.

²⁰ Si veda P. CAVALERI, *Diritto Regionale*, Padova, 2003, cit., 36 e ss., che si richiama alle argomentazioni offerte dalla Corte Costituzionale con la Sent.n.304/2002 cit.

²¹ Sul tema del limite dato dall’armonia con la Costituzione prima e dopo la riforma della legge costituzionale n.1 del 1999, A. SPADARO, “*Il limite costituzionale dell’armonia con la Costituzione*” ed i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto, in *Le Regioni*, 2001, 453 e ss.

²² Qui il rinvio va a S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, cit., 80.

le leggi della Repubblica, sono stati efficacemente rappresentati come un vero e proprio “rompicapo ermeneutico”.²³

Occorre quindi tentare di superare le ambiguità di fondo individuando significati coerenti con il nuovo contesto del regionalismo italiano.

Con riferimento all'*armonia* con la Costituzione si può condividere l'opinione di quanti sostengono che si tratti, di un concetto “a doppio effetto”²⁴, *più ristretto in un senso e più esteso in un altro*, a seconda dell'oggetto al quale il limite viene applicato e cioè, *all'organizzazione*, da un lato, ed alla *disciplina sostanziale*, dall'altro.

Certo è che sulla base dell'attuale testo costituzionale l'*armonia* non va confusa con il limite *dei principi costituzionali*, che si impongono in via generale a tutte le fonti, compreso lo Statuto²⁵ per cui l'*armonia* con la Costituzione si pone come qualcosa di diverso rispetto alle singole disposizioni costituzionali che concorrono a definire i limiti dello Statuto.²⁶

Occorre quindi chiedersi se l'*armonia* possa effettivamente assimilarsi, sul piano del suo significato, al termine “rispetto” della Costituzione.

Secondo la Corte Costituzionale (sent.n.304 del 2002) il limite posto dall'art.123 Cost. “...rinsalda l'esigenza di un 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 a scongiurare il pericolo che lo Statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito”.²⁷

²³ Il termine è usato da A. RUGGERI, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione e vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, cit., 1998, 235, 236, ed è richiamata da A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione*, cit. 455, 456.

²⁴ L'idea di un limite “a doppio effetto” si deve ad A. SPADARO, op. ult. cit., 453, e risulta condivisa da B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 46.

²⁵ Sottolinea la necessità di tener distinte l'*armonia* con la Costituzione dal generale rispetto della Costituzione che si impone a tutte le fonti, A. D'ATENA, voce *Statuti Regionali, Statuti Regionali Ordinari*, in Enc. Giur. Treccani, XXX, 1993, 7. Non poche perplessità suscitano così oggi le conclusioni cui perviene la Corte Costituzionale con la Sent. n. 304/2002 (cit.) che sembrerebbe ricondurre l'*armonia* con la Costituzione al rispetto di *ogni* disposizione della Costituzione.

²⁶ Per U. DE SIERVO, *I nuovi statuti nel sistema delle fonti*, cit., 99, allo Statuto, al di là del puntuale rispetto di ogni disposizione costituzionale, spetta di inserirsi armonicamente nel complessivo ordinamento della Repubblica.

²⁷ L'intervento della Corte Costituzionale, non pare contributo decisivo alla soluzione del problema ermeneutico posto dall'art.123 Cost. Da una parte infatti pare eccessivamente espansiva l'esigenza del “puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione”, dall'altra, troppo evanescente ed indefinita l'equiparazione della “armonia” con il divieto di elusione dello “spirito” Costituzionale. Si veda la sentenza Corte Costituzionale n.304/2002, in *Giur. Cost.*, 2003, 2345 e ss., cit., con nota di S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria*

Rinviando ad un passaggio successivo una disamina più approfondita della pronuncia della Corte appena richiamata, si può da subito affermare che l'assunto non contribuisce a fare chiarezza; infatti, il limite dei principi costituzionali dovrebbe essere inteso, secondo la loro specifica natura, come limite *negativo* mentre il concetto di *armonia* potrebbe assumere un valore *positivo* di vera e propria sintonia con il patto costituzionale. Così che il concetto si connette strettamente al quadro giuridico-politico positivo italiano: “che guarda ancora le Regioni non come enti originari e sovrani (quali gli Stati membri di una Federazione), ma semplicemente come enti derivati ed autonomi all'interno di uno Stato unitario, originario e sovrano”.²⁸

Questa interpretazione non pare distonica rispetto allo stesso assetto di principio traibile dal combinato disposto degli artt.5 e 114 Cost.

Il primo infatti costituisce ancora oggi un valido baluardo dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, mentre il secondo, pur introducendo il principio di pariordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali, qualifica pur sempre le Regioni come “enti autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione”.²⁹

Il limite dell'*armonia* con la Costituzione ruota quindi intorno ad un aspetto di carattere generale che può sostanziarsi nel rispetto della Costituzione e dei principi costituzionali, ed un altro che potremmo definire speciale, fondato sulla supremazia particolarmente qualificata dei valori costituzionali che incidono essenzialmente sull'unità della Repubblica e che possono desumersi da una lettura sistematica della Carta costituzionale con particolare riguardo al nuovo impianto del titolo V.³⁰

delle Regioni davanti alla Corte Costituzionale, cit., 2358, il quale, pur non soffermandosi su tale problema, mette in risalto come con tale decisione la Corte sia pervenuta ad affrontare una delle problematiche più complesse e tra le più importanti della riforma, quella della potestà statutaria.

²⁸ Il riferimento va ad A. SPADARO, op. cit.466, 467, 468. Pur condividendo l'assunto, va però segnalato che tale impostazione tende a connettere l'armonia con il parallelo rigido rispetto *dell'unità- nazionale*, il che non significa, per usare gli stessi termini della Corte Costituzionale, “puntuale rispetto di ogni disposizione costituzionale”. Sulla stessa posizione G. VOLPE, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie nel sistema delle fonti*, relazione al Congresso in memoria di G. Mor, *Le trasformazioni dello Stato Regionale Italiano*, Milano, 1-2, dicembre 2000, pag.7 del *paper*.

²⁹ Tali disposizioni sono i perni su cui poggiano le basi del nostro modello regionale, per la cui ricostruzione, vorrei rinviare al mio C. CALVIERI, *Stato Regionale in trasformazione, il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002, pag.163 e ss.

³⁰ Si veda ancora A. SPADARO, op. cit., 467 e ss.

Sotto tale ultimo aspetto, possono essere condivisi quegli orientamenti che, tentando di tracciare delle indicazioni certamente non esaustive, hanno individuato detti limiti speciali *nell'unità ed indivisibilità della Repubblica* (art.5), *nella tutela dell'unità giuridica ed economica* (art.120), *nei principi di coesione e solidarietà sociale* (art.119, IV c.), *nella tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali* (art.117, II c., lett. m e art.120 u. c.), *nei principi di sussidiarietà* (art.118, I c. e art.120 u.c.), *leale collaborazione* (art.120 u. c.), *differenziazione ed adeguatezza; nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed internazionale* (art.117, I c.); *nella tutela dei cittadini nel caso di grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica* (art.120)³¹.

Tale espansione dell'*armonia* tende invece, come detto all'inizio, a restringersi se posta in relazione al versante *dell'organizzazione regionale*, che è parte essenziale della stessa autonomia statutaria, anche se presa in considerazione con riferimento ai principi fondamentali dell'organizzazione.³²

In questo campo, oggi caratterizzato da un'organizzazione profondamente articolata e decentrata, l'*armonia* non attiene alle forme procedurali (sostanzialmente libere) ma solo al complesso sistema dei valori sostanziali che rendono ancora unitaria tale organizzazione.³³ Di conseguenza, su questo versante non dovrebbero esserci dubbi in ordine alla parziale derogabilità degli stessi principi di organizzazione posti dall'art.97 Cost.³⁴

³¹ In tal senso A. SPADARO, *Op.ult.cit.*,471,472,ma si veda anche B.CARAVITA, *op.cit.*,46,47.

³² Per ogni riferimento in tal senso vedi S. RICCI-P. SALVATELLI, *I limiti dell'autonomia statutaria e la "nuova fase costituente" delle regioni*, cit., 48.

³³ Così A. SPADARO, *op. cit.*, 472 e ss. e spec. 474.

³⁴ Appare chiaro che uno dei nodi fondamentali per cogliere la portata dei controlli è dare sostanza e contenuto all'*armonia* con la Costituzione.

Non può non rilevarsi,infatti una tendenza espansiva dell'attuale limite della "*armonia* con la Costituzione", se presa in considerazione con riferimento agli aspetti non strettamente connessi con l'organizzazione e quindi nell'ambito della disciplina sostanziale e non necessaria dello Statuto.

Preme qui segnalare che la portata espansiva del principio di *armonia* con la Costituzione si svolge nel nostro ordinamento quasi a configurarsi come una sorta di clausola di omogeneità sul piano dei valori costituzionali e di prevalenza, per le materie non riservate allo Statuto o alla Regione, del diritto statale.

E tanto più rimane indeterminato questo ambito, tanto più tende ad estendersi l'area del controllo di legittimità ma forse anche di merito.

Molto dipenderà ovviamente da come sarà interpretata la naturale tensione tra esigenze autonomistiche, che trovano legittimo sfogo sulla base dei principi di differenziazione, sussidiarietà e tutela dell'omogeneità.

Certo, l'aver ribadito l'esigenza di armonia con la Costituzione in modo espresso nell'art.123 Cost. con riferimento all'autonomia statutaria, nell'art.119 nel campo dell'autonomia finanziaria, e come clausola di autolimitazione inserita nelle disposizioni costituzionali dei cinque Statuti ad autonomia speciale, rafforza quegli

4. *Il procedimento di formazione e suoi riflessi sulla dinamica dei controlli: il sindacato di legittimità formale e sostanziale ed il controllo politico da parte del corpo elettorale.*

Per le Regioni di diritto comune l'art.123, secondo comma, Cost. è fonte sulla produzione statutaria e prevede quel peculiare procedimento di approvazione dello Statuto che è anche stato definito "paracostituzionale"³⁵.

L'approvazione è affidata ai Consigli regionali che dovranno deliberare "con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi". Il Governo, sempre secondo il dettato costituzionale, può

argomenti che mettono in evidenza un potenziale rafforzamento degli spazi di espansione della "armonia" verso un'area che, se non può essere qualificata come di vero e proprio merito, in parte a questo si avvicina.

E siccome sotto un profilo politico emerge in modo palese la tendenza ad affermare attraverso gli Statuti l'individuazione di un popolo regionale, di un proprio territorio, di una propria bandiera e della istituzione di una capitale regionale, fino ad arrivare con intenti provocatori alla istituzione di una vera e propria cittadinanza regionale, pretendendo dai consiglieri e presidenti un giuramento di fedeltà al popolo regionale piuttosto che alla Repubblica, tali tendenze sono espressioni di un significativo cambiamento.

Si sta passando da un regionalismo in qualche modo razionale ed astratto, di esecuzione di un modello istituzionale comunque pensato al centro, ad un regionalismo più soggettivo e dinamico, in cui il punto di equilibrio tra prerogative e decisioni statali e livelli di indipendenza decisionale locale sarà la risultante di un incontro-scontro tra centro e forze locali reali.

E' quindi in questo quadro che va vista la potenzialità espansiva del principio di *armonia* con la Costituzione.

Questa oggi assume il significato, secondo l'opinione di Spadaro, di "piena sintonia" col sistema dei valori e principi fondamentali sanciti dalla parte I della Costituzione e che controbilancia l'altro valore posto nella parte II di valorizzazione delle differenze, ma che contiene anche quella stessa formula di lettura che convoglia gli Statuti regionali lungo le traiettorie costituzionali dei principi fondamentali, così da ridurre ad unità sostanziale le molteplici espressioni dell'autonomia regionale (vedi A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione*, op. cit., 468).

Cambiano dunque le modalità di esercizio ed i tempi della sovranità nazionale di fronte all'avanzamento dell'autonomia regionale, ma rimane la capacità di controllo circa la rispondenza delle scelte regionali ai valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

Al momento poi non sembrano cambiare né l'imputazione né l'efficacia del potere sovrano, poiché nonostante l'accentuazione autonomistica resta, attraverso il controllo dello Stato, l'esercizio di un potere di veto quale istanza a garanzia del valore supremo dell'unità nazionale, ultimo presidio della corretta tutela dell'insieme nazionale (sul punto sia consentito il rinvio a C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione*, op. cit., 206 e ss.).

³⁵ Si veda la prima definizione offerta da A. RUGGERI, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi)* cit., 171 e IDEM, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) costituzione*, cit. 235 spec.265 ... l'Autore pur accostando il procedimento a quello costituzionale esclude che ciò possa valere sul piano della forza formale degli Statuti regionali.

proporre, entro trenta giorni dalla pubblicazione, questione di legittimità innanzi alla Corte Costituzionale.

Al terzo comma, l'art.123 sottopone a *referendum* popolare lo schema di Statuto qualora, entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Per cui lo Statuto sottoposto a *referendum* non sarà promulgato se non approvato dalla maggioranza dei voti validi.

Tali disposizioni impongono una serie di riflessioni.

La prima riguarda la natura del nuovo tipo di controlli.

Se è già accennato nel primo paragrafo alla sostituzione del “controllo-approvazione” con un “controllo-garanzia”.

Ma la natura di entrambi i nuovi controlli previsti dall'art.123 Cost. sembra rispondere ad una logica “oppositiva” condividendosi appieno quanto già sostenuto da chi ritiene che tale modello privilegi meccanismi conflittuali anziché di tipo collaborativo³⁶.

Il punto di vista dello Stato si esprime infatti soltanto attraverso il ricorso del Governo alla Corte Costituzionale, con la conseguenza che la decisione della Corte rappresenta la forma “normale” per la soluzione delle controversie, mentre nel vecchio modello l'intervento della Corte si configurava solo come *extrema ratio*³⁷.

Alla stessa logica conflittuale risponde anche l'istituto del *referendum*, che pare proponibile anche nell'ipotesi in cui sul testo statutario converga una maggioranza particolarmente qualificata del Consiglio.

Una seconda riflessione ruota intorno al problema della pubblicazione che tende ad individuare il *dies a quo*, sia per il ricorso alla Corte Costituzionale che per l'eventuale richiesta di *referendum*³⁸.

³⁶ Vedi R. TOSI, *I nuovi statuti*, cit., 530.

³⁷ Così S. BARTOLE, *Statuti Regionali*, cit. 549.

³⁸ La mancanza nel testo costituzionale di indicazioni specifiche in ordine a quale pubblicazione debba farsi riferimento, se a quella preventiva e notiziale o a quella successiva e integrativa dell'efficacia, ha determinato prese di posizione diverse da parte della dottrina. Si sono contrapposte le tesi volte a prefigurare il controllo preventivo del Governo, sostenute da R. TOSI, *Incertezze ed ambiguità*, cit., 848 e quella di A. RUGGERI, *Nota minima*, cit., 173, 174 ove l'A. con la consueta acutezza obietta almeno sei argomenti a confutazione della tesi del controllo preventivo, arrivando alla conclusione di richiedere un intervento interpretativo dello stesso legislatore costituzionale.

Sembra si debba parlare di una prima pubblicazione che anticipa la vera e propria entrata in vigore dello Statuto, e svolge la funzione di *mera pubblicità notiziale*, utile a far decorrere i termini di *30 (trenta) giorni* per il ricorso del Governo alla Corte Costituzionale e di tre mesi per i promotori del *referendum*.

Questa soluzione è stata fatta propria dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.304/02³⁹ e tende a superare quelle obiezioni che avrebbero preferito il controllo di legittimità costituzionale solo a valle dell'eventuale procedimento referendario, al fine di consentire, alla Corte, un sindacato pieno, su di un testo ormai definitivo⁴⁰.

Anche alla luce degli argomenti addotti dalla Corte Costituzionale e soprattutto in considerazione della diversa finalità che anima il controllo del corpo elettorale rispetto a quello della Corte, si può convenire sulla scelta, ritenendo in ogni caso unico il *dies a quo* per entrambi i controlli ed accettando il rischio di “interferenza politica” da parte della Corte che però può essere evitata dalla stessa con una adeguata gestione dei propri tempi processuali.

Considerato il modello procedimentale, disciplinato direttamente in Costituzione, si evidenzia un ulteriore profilo di indagine.

³⁹ Nella sentenza in parola la Corte comprende l'importanza della sua decisione trattandosi della prima impugnazione proposta dal Governo ai sensi dell'art.123 Cost. per cui si sofferma sul punto fornendo la propria interpretazione in ordine al significato da attribuire al termine *pubblicazione* utilizzato dal terzo comma dell'art.123 Cost.

Esso indica un evento anteriore alla promulgazione dello Statuto, che giustifica una impugnazione preventiva per prevenire deliberazioni statutarie illegittime che si riversino a cascata sull'attività legislativa ed amministrativa della Regione, per le parti in cui queste siano destinate a trovare nello Statuto medesimo il proprio fondamento. Tale termine funge altresì da momento iniziale per il decorso del termine per richiedere *referendum*. Per cui ammettere un controllo successivo andrebbe ad alterare la simmetria della stessa Costituzione che pospone la eventuale consultazione popolare al giudizio di validità-costituzionale.

Quindi tanto argomenti testuali, che la stessa collocazione topografica delle disposizioni, sempre secondo la Corte, giustificano un giudizio preventivo di legittimità sullo Statuto.

⁴⁰ Nonostante il significativo sforzo argomentativo operato dalla Corte Costituzionale rimangono le significative obiezioni di A. RUGGERI, *Nota minima*, cit.173, mentre non può condividersi l'opinione di A. SPADARO, “*Il limite costituzionale dell'armonia con la costituzione*”, cit., 481 che ritiene la controversa questione sul termine un falso problema, in quanto il tempo del giudizio sarebbe interamente nella “disponibilità” della Corte Costituzionale.

Ora, a parte la smentita che si ricava dalla Sentenza n.304/2002, tale disponibilità avrebbe riflessi perniciosi se solo si considerino le ricadute del termine sulla ammissibilità-procedibilità del ricorso del Governo. Sul punto vedi B. CARAVITA, *La potestà statutaria*, cit., 41.

Non contribuisce a far chiarezza il disegno di legge n.1545 (noto come disegno di legge La loggia) il cui art.8 (così come oggi trasposto nell'art.9 nella nuova formulazione del d.d.l. 1545-B approvato dal Senato il 30 aprile 2003) che si limita a riproporre l'ambigua formula del terzo comma dell'art.123.

Infatti a differenza della piena libertà lasciata ai *Laender* tedeschi dal *GG*⁴¹, la nostra Costituzione disciplina l'intero procedimento di formazione statutario, per cui si deve ritenere che il controllo di legittimità potrà essere anche di natura *formale*.

La Corte infatti potrà sempre sindacare, sulla base del parametro posto dall'art.123, se il procedimento seguito dalla Regione sia conforme o meno a quanto indicato dalla disposizione costituzionale.

Maggiori dubbi, come vedremo, presenta invece l'ipotesi di controllo *successivo* sulla base del combinato disposto degli artt.127 e 134 Cost.

E ciò ferma restando ovviamente, la possibilità di un sindacato non limitato alla mera forma ma esteso anche al *contenuto* dello Statuto, atteso che lo stesso è e rimane una legge regionale, seppure dotata, per il suo peculiare procedimento, di una sua forza *potenziata* rispetto a quella ordinaria.

Per quanto riguarda le *cinque Regioni* ad autonomia differenziata, la ricostruzione deve essere diversa in quanto occorre partire dalla base costituzionale ad esse riservata.

L'art.116 Cost. infatti, stabilendo un particolare modello autonomistico fondato sui rispettivi Statuti adottati con legge costituzionale, potrebbe fare pensare che proprio le Regioni dotate di speciali ragioni, atte a giustificare la loro autonomia siano prive del requisito costituzionale dell'Autonomia Statutaria.

Per altro, con l'entrata in vigore della legge costituzionale n.2 del 2001, si può ben ritenere riconosciuto a tutte le Regioni speciali ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano un potere di autorganizzazione interna, fondato su di una legge regionale adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi Consigli, idonea a conformare, in modo sostanzialmente analogo a quello delle Regioni di diritto comune, la "forma di governo"⁴².

Infatti, è proprio sulla base delle diverse disposizioni di modifica degli Statuti (ex L. cost.n.2/01) che la peculiare legge regionale rinforzata⁴³ approvata a maggioranza assoluta si allinea sul modello autonomistico tipico delle Regioni ordinarie.

⁴¹ P. CORVAJA. Parla di potere costituente, ma del tutto particolare. Sul tema vedi pure S.STORR, *Verfassunggebung in den Laendern*, Stuttgart, 1995, 164.

⁴² Si veda P. CAVALERI, *Diritto Regionale*, cit., 37.

⁴³ Così la definisce P. CAVALERI, op. cit., 38.

Seppure i due modelli procedimentali di revisione della “forma di governo” regionale, attraverso l’intervento della legge costituzionale in parola, siano oggi formalmente allineati, differenziandosi solo in ordine alla previsione di una sola delibera per le Regioni ad autonomia speciale, va però detto che il ruolo degli Statuti speciali rispetto a quelli ordinari appare sostanzialmente diverso.

Infatti le Regioni ordinarie, come detto, trovano il fondamento del loro potere statutario direttamente in Costituzione, mentre per le Regioni speciali questo si trova direttamente nello Statuto.

Con la conseguenza che anche il sistema dei controlli, si svilupperà sulla base di limiti diversi.

Lo Statuto di una Regione ad autonomia speciale infatti potrà anche essere idoneo a derogare alla disciplina che la Costituzione detta in generale per le Regioni, ma trattandosi di una legge costituzionale in questo caso atipica (perché depotenziata)⁴⁴ rispetto alla Costituzione, dovrà assoggettarsi ai principi di quest’ultima, con la conseguenza di riavvicinarsi di nuovo sul piano della forza, a quella tipica(?) (ma potenziata dal nuovo procedimento rinforzato previsto in costituzione) degli Statuti ordinari e di quelle peculiari leggi regionali che hanno il potere di modificarlo .

Ciò che però rimane di profondamente diverso nel confronto, sul piano sostanziale, tra la fonte statutaria speciale e quella ordinaria è che per la prima, data la natura formale dell’approvazione, è difficile parlare di vera e propria “fonte di autonomia” suppiendo a questa mancanza oggi, come detto, quelle “leggi ordinarie” statutarie che, in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e con l’osservanza dello Statuto, stabiliscono le modalità di elezione del Presidente della Regione, la nomina e revoca degli assessori, le incompatibilità di *status* dei consiglieri regionali, nonché i rapporti tra gli organi di Governo delle Regioni.

⁴⁴ Vedi L. PALADIN, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, Padova, 1989, 154, 174.; V. CRISAFULLI *Lezioni*, cit. 171..

Sono quindi queste leggi, proprie dell'ordinamento delle Regioni speciali, ad assumere una veste formale e sostanziale assai affine agli Statuti ordinari, trattandosi di leggi a procedimento rinforzato sulla base di fonti costituzionali e costituzionalmente obbligatorie.

Tornando al procedimento e con riferimento a quello previsto per gli Statuti delle Regioni ordinarie, va segnalato l'ulteriore problema connesso all'effettività dei controlli affidati al corpo elettorale.

Infatti, l'eventuale mancanza di una legge attuativa del *referendum*, stante anche l'inapplicabilità, allo speciale procedimento referendario previsto dall'art.123 Cost., delle leggi regionali o norme statutarie regolanti l'istituto dei *referendum* regionali previgenti, vanificherebbe l'esperibilità del controllo popolare.

Risulta evidente infatti che, mancando una disciplina attuativa, o si considera impossibile il controllo popolare, pure imposto seppur in via eventuale dal testo costituzionale, ovvero si rende necessaria la sospensione dell'efficacia dello Statuto per il tempo utile alla sottoposizione al corpo elettorale e quindi sino a quando non sia dettata la relativa disciplina imposta dalla norma costituzionalmente obbligatoria, ricavabile dall'art.123 Cost.

Mancando una disciplina specifica si potrebbe anche pensare alla possibilità di richiedere, magari per una sola volta dall'entrata in vigore dello Statuto, un *referendum* successivo e non preventivo come costruito ex 123 Cost.⁴⁵, ma tale ipotesi, anche ammesso che venisse disciplinata a livello statutario, non sarebbe compatibile con la complessiva tipologia del controllo che si ricava dalla Costituzione, che lo qualifica chiaramente, secondo quanto si vedrà, come preventivo e nella disponibilità delle forze politiche di minoranza.

⁴⁵ Indicazioni specifiche, peraltro, mancano nelle bozze di Statuto sin qui conosciute che si limitano a rinviare ad un' apposita disciplina legislativa, non potendosi applicare la normativa regionale in tema di *referendum* regionali anteriori alla riforma dello Statuto.

Vedi in proposito art.58 Statuto Regione Calabria nella bozza approvata dal Consiglio il 14 maggio 2003. Come noto, invece qualche Regione ha ritenuto di anticipare la specifica disciplina del procedimento referendario ex art.123 Cost., come la Regione Emilia Romagna con la legge n. 29 del 2000.

5. *Lo Statuto delle Regioni ordinarie come fonte rinforzata e controllo di legittimità preventiva e successiva (anche nel merito?): ulteriori annotazioni sul procedimento e sulle forme di controllo previste dall'art.123 Cost.*

E' opinione quasi pacifica in dottrina che, al di là dell'imputabilità formale, gli Statuti Regionali, sulla base delle previgenti disposizioni costituzionali, potessero essere qualificati come particolari fonti atipiche.⁴⁶

Alla luce delle modifiche costituzionali operate dalla legge Cost. n.1 del 1999, si può ancora considerare tale fonte tra quelle caratterizzate da uno speciale procedimento a fondamento costituzionale che secondo quanto sin qui delineato, porta a ritenere lo Statuto come una fonte rinforzata e quindi, in quanto tale, appartenente ad una particolare *species* del *genus* delle fonti atipiche.⁴⁷

Si tratterà dunque di fonti atipiche (*tout court*) in quanto dotate di un grado di forza depotenziata rispetto a quelle costituzionali, se parliamo degli Statuti delle Regioni speciali, e, invece di fonti "atipiche" perché "rinforzate" sulla base di una specifica previsione costituzionale⁴⁸ e quindi dotate di forza potenziata rispetto alle leggi (regionali) ordinarie, stante il peculiare procedimento previsto dall'art.123 Cost., se si prendono in considerazione gli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria⁴⁹.

Se questo è l'inquadramento, il discorso deve spostarsi sulle modalità dei controlli previsti in Costituzione onde valutare se questi possano svolgersi sulla sola legittimità ovvero coinvolgano anche il merito ed ancora se gli stessi si collochino su di una fase procedimentale preventiva ovvero successiva alla loro adozione.

⁴⁶ Per tutti si veda L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 61 e ss.; DE SIERVO, *Gli Statuti*, cit. 333 e ss. ed in questo senso anche la Corte Costituzionale che ha riconosciuto una peculiare forza allo Statuto rispetto alle leggi regionali (vedi sentt. n.48 del 1983 e n.993 del 1988).

⁴⁷ Il riferimento ricostruttivo generale è chiaramente rivolto alle tesi di V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 67 e ss.

⁴⁸ Parla invece di fonti "tipiche" A.RUGGERI *Gli Statuti delle Regioni di diritto comune e loro possibili revisioni tra costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, cit.247 ed ivi nota 16.

⁴⁹ Appare dunque assai singolare l'equiparazione dello Statuto alla legge regionale ed il suo assoggettamento alla legge statale operata dalla Corte Costituzionale con la non risalente sentenza n.171 del 1999.

Quanto alla possibile reviviscenza di un controllo di merito, assimilabile al modello sviluppato sotto la vigenza del vecchio (ma non più tanto, data la sua riproposizione nella più recente proposta di aggiornamento dell'art.117, III comma, Cost.)⁵⁰ limite dello *interesse nazionale*, l'ipotesi non pare poi così remota.

Se infatti si pone mente alle più recenti ricostruzioni⁵¹ del limite dell' "armonia con la Costituzione", che individuano tale limite solo e soltanto con riguardo alle Regioni (comprese le Regioni speciali), escludendo quindi il legislatore statale, questa dovrebbe essere intesa con riferimento a qualsiasi forma diretta o indiretta di "attentato" all'unità nazionale⁵² quindi qualcosa di più di una mera "conformità" alla Carta Costituzionale del '48.

Se accanto a tali prese di posizione si aggiunge la definizione che la Corte, con la sentenza n.304 del 2002⁵³, ha dato di "armonia" e cioè: non solo "...*puntuale rispetto di ogni singola disposizione della Costituzione...*" ma anche garanzia di elusione dello "*spirito*" della Costituzione stessa, sembra si possa fare strada una tendenza espansiva del limite in parola che, come già accennato in precedenza sembra tale da poter ricadere anche nel "merito" delle scelte operate dai vari legislatori statutari.

Il tutto senza contare quelle recenti proposte di modifica dell'art.117 Cost. revisionato che, sulla base di un preteso riordino del modello autonomistico, reintroducono espressamente *l'interesse nazionale* tra i limiti alla stessa potestà legislativa *esclusiva* delle Regioni.⁵⁴

L'argomento non può essere, in questa sede ulteriormente approfondito, per cui si tratterà ora di riflettere sul carattere del controllo statale, soffermandoci, in particolare sulle sue modalità di esercizio, verificando se questo si concreta in un ricorso preventivo alla Corte Costituzionale oppure anche successivo.

Partiamo quindi dal sindacato della Corte Costituzionale su iniziativa governativa *ex art.123 Cost.*

⁵⁰ Si fa riferimento al testo dello schema del disegno di legge costituzionale recante "Nuove modifiche al titolo V, parte seconda, della Costituzione", approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003, che se da una parte cancella la potestà legislativa concorrente, sottopone al rispetto dell'interesse nazionale la potestà legislativa esclusiva delle Regioni (!)

⁵¹ Si veda A. SPADARO, *Il limite dell' "armonia con la Costituzione"*, cit. 465.

⁵² A. SPADARO, cit., 468.

⁵³ Vedi retro, nota 5 del par.1

⁵⁴ Si veda la bozza approvata dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 aprile 2003.

Come già segnalato, nel silenzio dell'attuale formulazione costituzionale sono state proposte tesi dottrinali, tutte di rilievo, ma fra loro opposte⁵⁵. La Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi per la prima volta su di un ricorso *ex art.123*, ha dato notevole risalto all'aspetto problematico connesso all'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Marche, puntualizzando con ricchezza di argomenti⁵⁶ la natura preventiva del ricorso statale.

Ma anche dopo l'intervento della Corte Costituzionale non sono mancate critiche volte a prefigurare soluzioni intermedie⁵⁷ e che sostengono che tale decisione abbia lasciato ancora in ombra il problema della chiara definizione del termine "pubblicazione" così che si possa ancora ipotizzare la soluzione ritenuta preferibile di un doppia pubblicazione:una correlata alla pubblicità notiziale, necessaria per l'impugnativa del Governo, e l'altra funzionale alla proposizione del *referendum*.

Tale pur autorevole presa di posizione pare però smentita se si valorizzi l'assunto della Corte ove chiaramente attribuisce alla parola "pubblicazione", utilizzata dall'art.123 Cost.,un significato univoco e contestuale per entrambe le procedure. Non pare invece accettabile la posizione di chi ha invece sostenuto che la scelta sul carattere preventivo e/o successivo del ricorso *ex art.123 Cost.* sia, di fatto, una variabile nelle mani della stessa Corte Costituzionale, che potrà pronunciarsi prima dello svolgimento del *referendum* e quindi nel termine dei tre mesi dalla pubblicazione, ma anche dopo⁵⁸.

Tale argomentazione, oltre ad essere smentita dai più recenti orientamenti della Corte, deve essere sottoposta a critica, sia in considerazione del rischio che pone sul piano processuale,in quanto lascia indeterminato il termine di decadenza per la proposizione del ricorso governativo,sia nella parte in cui sottolinea la natura abrogativa del *referendum*. Tale secondo aspetto viene infatti utilizzato per allinearsi, sul piano dell'opportunità, a quanti

⁵⁵ Per la tesi di un ricorso preventivo , R.TOSI, *I nuovi Statuti*, cit. 529 e ss. *Contra* A. RUGGERI, *nota minima*, cit. 173.

⁵⁶ Sul punto, vedi retro, note 39.

⁵⁷ Si veda in particolare il commento alla decisione in parola di S. MANGIAMELI *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte Costituzionale*, cit.2365,ove l'A. riprende la tesi di A. D'ATENA espressa in *I nuovi Statuti regionali*,in *Rass.Parl.*,2000,612 e ss. e tesa a sostenere la plausibilità di un doppio termine di pubblicazione, uno specifico per il ricorso del governo l'altro per il *Referendum*.

⁵⁸ A. SPADARO *Il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione*, cit.481 e ss.. Sostiene però in tal caso la necessaria sospensione del procedimento referendario in attesa della decisione della Corte DE SIERVO, *I nuovi Statuti*, cit., 102 e ss.

ritengono che la consultazione popolare debba svolgersi anteriormente alla decisione della Corte, potendo così quest'ultima pronunciarsi, effettivamente ed in concreto, su di un testo che ha superato il vaglio del corpo elettorale ritenuto ad effetto abrogativo⁵⁹.

Ora, però, come già fatto cenno, il tipo di consultazione referendaria preso in considerazione dall'art.123 sembra assolutamente nuovo rispetto ai modelli previsti in Costituzione. Per cui, il *referendum* in parola, data la sua natura distinta e diversa rispetto a quello di natura abrogativa che interviene necessariamente su un atto avente efficacia nell'ordinamento, dovrà essere qualificato come un atto di mero controllo politico funzionale semmai a richiedere il consenso popolare all'approvazione, ma privo di efficacia abrogativa, atteso che la manifestazione di volontà del corpo elettorale interviene quando l'atto ancora non possiede alcuna efficacia nell'ordinamento⁶⁰.

Recita infatti il terzo comma dell'art.123 Cost.: lo Statuto sottoposto a *referendum* non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

Ancora diverso è poi l'ulteriore problema solo in parte esaminato in dottrina⁶¹ di un possibile sindacato successivo fondato sulla base di un giudizio in via d'azione ex art.127 e 134 Cost. ovvero su di un rinvio in via incidentale da parte del giudice *a quo* nel corso di un giudizio.

⁵⁹ Ma la tesi della natura abrogativa non è condivisibile se solo si prendano in considerazione quegli argomenti autorevoli di quanti analizzando lo stesso testo dell'art.75 Cost., (certamente volto a descrivere un procedimento referendario il cui effetto finale è certamente di natura abrogativa), comunque lo qualificano come atto di controllo politico assegnato al corpo elettorale, Cfr. P. PANUNZIO, *Il Referendum abrogativo*, in *Attualità ed attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, 65 ss. e già prima la nota tesi di C. MORTATI, *Istituzioni*, cit. 791. per alcune analoghe osservazioni con riferimento ai *referendum* regionali vorrei anche richiamare il mio, C. CALVIERI *Referendum regionale e giudizio di ammissibilità: vecchie e nuove questioni*, in *Giur. Cost.* 1988, 1587 e s.

Di riflesso tali considerazioni inducono a qualificare il *referendum* ex art.123 Cost. come non necessariamente abrogativo, ma atto condizionante la promulgazione e quindi preventivo alla entrata in vigore dello Statuto. Sull'argomento si rinvia a B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, cit., 50, ed ivi nota 20, ove si richiamano le delicate problematiche sollevate da A. RUGGERI sul tema, con la relazione al Seminario dell'Associazione dei Costituzionalisti, sulla Riforma del titolo V tenuto a Bologna il 14 gennaio 2002 e reperibile nel sito dell'Associazione.

⁶⁰ L'unico *referendum* sin qui proposto in materia sembra confermare tale impostazione. Aveva infatti natura approvativo quello che ha avuto luogo l'11 marzo 2002 sulla nuova legge statutaria in materia di sistema elettorale e sulla nuova forma di governo del Friuli Venezia Giulia. Come noto poi su di una complessiva partecipazione di ca. il 24% degli aventi diritto al voto oltre il 70% si sono espressi contro l'approvazione della riforma.

⁶¹ T. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, 841 e ss spec. 843-844 che sottolinea come lo Statuto potrà essere oggetto di un sindacato successivo della Corte come parametro della legittimità delle leggi sulla base dell'art.127 Cost. revisionato E ciò anche se assai scarso è stato in passato

La prima ipotesi volta a ritenere percorribile la strada del ricorso diretto o in via d'azione ci sembra doversi escludere in quanto il procedimento posto dall'art.123 Cost., si configura come uno specifico procedimento in via d'azione, ma diverso e del tutto alternativo rispetto a quello indicato per le leggi regionali e disciplinato dal successivo art.127.⁶²

Ammettendo il contrario verrebbe certamente meno il principio generale di certezza delle situazioni giuridiche soggettive. La mancata impugnazione del Governo, nei trenta giorni previsti, tende infatti a cristallizzare i rapporti che andrebbero ad esaurirsi, in ordine alla legittimazione del Governo ad impugnare quel testo. Per cui anche nell'ipotesi di leggi statutarie future, si deve comunque seguire il procedimento esclusivo previsto dall'art.123 Cost. con il ricorso in via diretta e preventiva ivi disciplinato, che si pone, quindi, come alternativo alla peculiare disciplina per l'impugnazione in via diretta delle leggi regionali.

In astratto non sembra potersi escludere invece il controllo successivo che la Corte Costituzionale sia chiamata a svolgere sulla base di un rinvio alla stessa proposto nel corso di un giudizio e quindi sulla base di un procedimento in via incidentale, ma in tal caso il procedimento non potrà che essere condizionato dalle peculiari limitazioni, tipiche di tale modalità di accesso.

Sull'effettiva praticabilità pesano diverse ed articolate ragioni. Pare difficile immaginare infatti che una disposizione statutaria si trovi ad avere diretta applicazione nel corso di un giudizio ordinario e che si ponga in relazione di strumentalità necessaria con la decisione del giudizio medesimo; inoltre, pur non potendosi escludere lo Statuto (o la legge statutaria) dal novero delle fonti sindacabili dalla Corte Costituzionale sulla base dell'art.134 Cost., è certo

l'interesse del Governo e probabilmente maggiore lo sarà in futuro stante la perdita oggi di ogni carattere di statualità di tutte le fonti regionali.

⁶² A conforto della tesi volta a sostenere l'autonomia di tale giudizio rispetto alla procedura referendaria, ma anche degli altri procedimenti di legittimità disciplinati da leggi dello Stato si veda la legge regionale Emilia Romagna n.29 del 25 ottobre 2000. L'art.11 di tale legge attribuisce chiara autonomia e precedenza al giudizio di legittimità costituzionale. Si sancisce infatti che se il Governo impugna lo Statuto, il termine di tre mesi per richiedere il referendum si interrompe e ricomincia a decorrere dalla data di pubblicazione della sentenza, impedendosi sino alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della decisione della Corte, ogni attività ed operazione referendaria. Tale soluzione è sottoposta a critica da N. ZANON, *Referendum e controllo di costituzionalità sugli Statuti Regionali: chi decide qual è la corretta lettura dell'art.123 Cost.? (Note minime su una legge regionale che interpreta la Costituzione)*, in *Le Regioni*, 2000, 985 e ss. Per l'Autore resta infatti assai discutibile che una legge regionale possa disporre del contenuto di una norma costituzionale, op. cit, spec. 990 e non si può che convenire con tale opinione.

che la previsione pecca di astrattismo in quanto la Corte potrebbe aver già esaminato la legittimità dello Statuto (o della legge statutaria) sulla base del ricorso *ex art.123 Cost.* In tal caso sembrerebbe verificarsi un'eventualità simile all'ipotesi di sindacato successivo della Corte sull'esito del *referendum* abrogativo, dopo il pregresso giudizio di ammissibilità.

6. *Il contenuto degli Statuti (necessario ed eventuale) e leggi ordinarie statali e regionali. L'utilizzo dello Statuto come norma interposta ed il problema del "custode dei valori regionali".*

Ripartendo dall'assunto che qualifica lo Statuto, oggi, come una speciale legge "paracostituzionale"⁶³, una sorta di "meta-norma delle norme regionali"⁶⁴ addirittura in grado di derogare, almeno nel caso della previsione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta (art.122 u.c.) alla Costituzione, va detto che essa rientra, pur sempre, tra le fonti ordinarie regionali.

In quanto tale, non pare del tutto insuscettibile di venire in contrasto con quel complesso di disposizioni legislative ordinarie dello Stato (o alcune di esse) che l'art.117, secondo comma, riserva alla potestà legislativa statale.

Infatti seppure l'art.123 riservi un ampio raggio di contenuto all'autonomia statutaria in materia di forma di governo, principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, diritto di iniziativa, *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione, pubblicazione delle leggi e regolamenti regionali, non v'è chi non veda la sussistenza di un copioso corpo di norme legislative statali vigenti in tema di organizzazione, destinate prima o poi a collidere con le disposizioni statutarie.

⁶³ Il termine come già riferito è di A. RUGGERI, *Nota minima*, cit., 171.

Sono note le tesi che invece prima della riforma dubitavano della qualità legislativa dello Statuto con conseguente sua sottrazione sia al sindacato di legittimità che al referendum. Vedi A.D'ATENA, *Statuti Regionali II*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1993, 3.

⁶⁴ Per la definizione di "metanorma" vedi T. MARTINES e A. RUGGERI, *Lineamenti*, cit., 163; A. RUGGERI, *Gli Statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, cit., 235 e 245 nota 13 nonché M. AINIS, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, cit. 123.

Senza contare poi la difficile coniugazione fra forma di governo disciplinata nello Statuto e sistema elettorale i cui principi fondamentali dovrebbero essere adottati a mezzo di una legge statale (*rectius* della Repubblica?)⁶⁵.

In pratica, partendo dal contenuto *necessario* dello Statuto che dovrà, a pena della sua stessa *nullità inesistenza*⁶⁶, disciplinare tutte le materie indicate nell'art.123 compresa, oltre a quelle già menzionate, la costituzione e funzionamento del Consiglio delle Autonomie (art.123, IV c.)⁶⁷, appare ancor più consistente la potenziale rotta di collisione tra potestà legislativa statale e potestà statutaria, con riferimento al contenuto *essenziale* di quest'ultimo ed alla relativa riserva statutaria posta nella Costituzione⁶⁸.

Tale potenziale contrasto con riferimento al contenuto *necessario* diventa poi ancor più significativo se si ponga mente al possibile quanto sicuro ulteriore contenuto *eventuale* degli Statuti⁶⁹.

Se infatti in questo campo il contenuto *non necessario* dello Statuto oggi, come in passato, pare ammissibile anche *praeter constitutionem*⁷⁰, va chiarito se il contrasto con norme statali vigenti o adottande può trovare soluzione nelle regole classiche di risoluzione delle antinomie.

⁶⁵ Sul difficile riparto della competenza legislativa nel complesso ambito della legislazione elettorale, si veda C. FUSARO, *L'Autonomia Regionale in materia di legislazione elettorale*, in *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, (a cura di) C. CARLI e C. FUSARO in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 2002, 101 e ss.

⁶⁶ A. SPADARO, *Il limite costituzionale*, cit. 468 e ciò in quanto non si tratterebbe di un atto illegittimo perché "in-costituzionale" ma nullo-inesistente in quanto *anti-costituzionale*.

⁶⁷ Sull'estensione contenutistica operata all'art.123 Cost. dalla legge cost. n.3 del 2001 vedi A.M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, cit., 59 e ss. ma anche B. CARAVITA, *La potestà statutaria*, cit., p.39 e ss.

⁶⁸ Sul contenuto necessario, B. CARAVITA, op. ult. cit., 43; S. RICCI, P. SALVATI, *I limiti alla autonomia statutaria*, cit., 58 e ss.

⁶⁹ Delicata è l'analisi del contenuto eventuale dello Statuto una volta ammesso che questo sia un campo di intervento possibile da parte dello Statuto medesimo, e sempre che ovviamente non impatti con materie riservate alla potestà legislativa esclusiva statale, come accade ad esempio per le auto attribuzioni che taluni Statuti operano in materia di "economia pubblica", "sicurezza personale", "disciplina dei flussi migratori" (es. art.5.1, prima bozza Statuto Regione Veneto).

Sul tema vedi A. SPADARO, op. cit., 474, spec. nota 36.

⁷⁰ La prospettiva sembra opportunamente motivata da C.E. GALLO, *I principi generali e la cittadinanza negli Statuti regionali*, in *Notiziario Giuridico Regionale* della Federazione delle Associazioni Industriali del Piemonte, n.2/3, 2002, 4 e ss.

La dottrina è risolta ma sui diritti fondamentali disciplinati *in melius* rispetto alla Costituzione. Per tutti C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad.it., Milano, 1984, 490.

Sul punto può dirsi che ove il relativo contenuto cada in materie di legislazione esclusiva statale ex art.117, II c., l'antinomia si risolve a vantaggio di queste ultime. Se invece la competenza legislativa rientra in quella affidata in via residuale generale alle Regioni (art.117, IV c.), l'antinomia va risolta a vantaggio dello Statuto come fonte a queste sovraordinata.

Del tutto irrisolvibile invece sembra il caso in cui la disciplina statutaria cada in materie di competenza concorrente ex art.117 III c⁷¹.

In questo campo i corni del dilemma vanno individuati o nella prevalenza dei principi generali contenuti nella legge statale ovvero nella prevalenza dello Statuto.

Ma l'antinomia fra i due principi determinerebbe una *empasse* che si rifletterebbe negativamente sulla legge regionale sottostante che si troverebbe ad avere due principi sovrastanti fra loro confliggenti.

E considerando che in prospettiva, sulla base degli schemi di Statuto fin qui conoscibili, si denota una notevole espansione di tale contenuto eventuale, anche su materie di competenza concorrente, risulta evidente la prospettiva di futuri significativi conflitti⁷².

Una volta ammesso il valore di rigidità statutaria in funzione della sovraordinazione dello Statuto sulla legge regionale⁷³, va anche esaminato se gli Statuti possano anche porsi come valido parametro di legittimità della legge regionale e/o statale e quindi assolveranno al compito di norme interposte tra la Costituzione che le stesse richiama e le disposizioni sottoposte al sindacato di legittimità.

⁷¹ Il dilemma è significativamente segnalato anche da A. SPADARO, op. cit., 472.

Il problema sarebbe superato in caso di approvazione delle nuove proposte di ulteriore revisione dell'art.117 Cost. che nel disegno di legge approvato dal Governo l' 11 aprile 2003 eliminano la potestà legislativa concorrente, ma che presentano come contropartita la risottoposizione all'interesse nazionale della stessa potestà legislativa esclusiva regionale. Uno spazio nuovo in cui sembra oggi quello ricavabile dalla c.d. devolution contenuta nel d.d.l.cost. n. 1187.

⁷² Per una aggiornata rassegna delle proposte statutarie attualmente allo studio vedi il sito informatico dell'Associazione per l'osservatorio sul federalismo diretta da B.CARAVITA in www.federalismi.it. Aggiornamento Aprile 2003

⁷³ Il principio secondo cui lo Statuto si porrebbe comunque in posizione sovraordinata rispetto alle leggi regionali era pacificamente riconosciuto dalla Corte Costituzionale sotto la vigenza del vecchio art.123 Cost. (si vedano, sent. n.10 del 1980, n.48 del 1983, n.99 del 1986, n.567 del 1988, n.407 del 1989, forse con l'unica, singolare, eccezione posta dalla sentenza n.171/99 che viceversa equipara lo Statuto alla legge regionale, con ciò assoggettandolo, in qualche caso, ai principi della legge statale, ma ciò era in linea con la diversa formula allora vigente nell'art.123 cost. che sottoponeva gli Statuti anche all'armonia con i principi della legge statale).

Cfr. T. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto regionale*, cit. 843.

Rimane però sul punto un problema: qualora il contenuto dello Statuto, che si assume a parametro costituzionale, sia sostanzialmente riproduttivo di una norma costituzionale, in questo caso ha senso che venga preso a parametro di legittimità?

L'argomento ha assunto una certa rilevanza nell'ordinamento tedesco in considerazione dell'utilizzo delle Costituzioni dei *Laender* come parametro di legittimità per i giudizi innanzi ai tribunali costituzionali dei *Laender*.

In tale ordinamento si sostiene l'impossibilità di immaginare norme valide per entrambi gli ordinamenti⁷⁴ ed anzi si arriva a sostenere l'invalidità del diritto del *Land* se identico a quello federale. In pratica la norma del *Land* riproduttiva di un precetto di diritto federale sarebbe nulla⁷⁵.

Il *B.Verf.G.* dopo alcune esitazioni ha escluso che il diritto federale possa invalidare il diritto del *Land* di identico contenuto e fonda tali pronunce valorizzando il ruolo delle Costituzioni dei *Laender* (considerati veri e propri Stati che si danno una propria Costituzione) e che pertanto non possono vedere ridotte le proprie Carte fondamentali a meri "torsi di costituzione" (*B.Verf.G.* 36, 342 (361))⁷⁶.

Tale esperienza sembra avere un valido significato paradigmatico per le attuali fasi di sviluppo della realtà italiana, infatti non potendosi parlare con riferimento alle Regioni di proprie "costituzioni", qui l'obiezione volta a ritenere affette da nullità le disposizioni riproduttive di contenuti disciplinati dalla Costituzione, sembra meritare maggior considerazione.

Ma siccome pare facile, invece, ipotizzare l'espansione dei contenuti degli Statuti anche in settori già disciplinati in forma più o meno analoga alla Costituzione, si affaccia anche un ulteriore problema, quello volto a declinare i controlli sullo Statuto o sulle leggi che si pongono in antinomia con questo, non soltanto sulla base di *solo esterni* (di rango

⁷⁴ Sul punto vedi F. CORVAJA, *Fondamento e limiti dell'autonomia*, cit., 317 e ss.; MARZ, *Bundesrecht bricht Landesrecht* in nota 174.

⁷⁵ Qui il richiamo va a F. MENGER, *Zum Verhaeltnis von Landesrecht zu inhaltsgleichem Bundesrecht*, in *VerwArch* b2 (1971), 74.

⁷⁶ Secondo il *B.Verf.G.* 36, 342 (361) i *Länder* sono Stati e gli Stati hanno il pieno diritto di darsi una Costituzione.

costituzionale) rispetto all'ordinamento regionale, ma anche con riferimento al rispetto dell'art.123 sulla base di *esigenze tutte interne alle Regioni*.

Si pensi in pratica ad un sindacato su di una legge statale e/o regionale in contrasto con la clausola di rigidità statutaria.

Questo argomento oltre a mettere in evidenza l'anomalia di un doppio parametro, costituzionale da una parte e statutario dall'altra, apre la prospettiva di uno specifico organo di "garanzia" statutaria.

Sul tema non mancano opinioni di quanti prospettano da una parte, il mantenimento del ruolo della Corte Costituzionale sebbene, attualmente la sua composizione sia insoddisfacente per la "cura" degli interessi regionali e, proprio per tale ragione, avanzano la necessità di una nuova composizione che "tenga conto" delle nuove istanze regionali e, dall'altra la creazione di veri e propri organi di garanzia statutaria idonei all'esercizio di quei controlli, tutti interni alla tutela degli interessi della Regione^{77 78}.

Va subito detto che non è facile convergere con entusiasmo su tali impostazioni.

Non convince infatti la prima, in quanto consentire un eventuale nomina *diretta* da parte delle Regioni di una componente della Corte Costituzionale non significa certo garantire la tutela del relativo interesse autonomistico. Sarebbe come dire che la componente presidenziale sarebbe a presidio delle ragioni della Presidenza della Repubblica o quella del Parlamento a tutela del legislativo⁷⁹.

⁷⁷ In sostanza per il controllo esterno di legittimità la rappresentanza istituzionale delle Regioni a livello centrale pare oggi un'esigenza innegabile, ma il modo forse più corretto per soddisfarla non dovrebbe risiedere nel conferimento di un potere di designazione diretta dei giudici costituzionali, bensì nel creare una Camera delle Regioni, che si ponga come primaria sede di composizione politica del conflitto.

Vedi in proposito R. TARCHI, *Intervento*, in R. ROMBOLI, E. ROSSI, R. TARCHI, *La Corte Costituzionale nei lavori della Commissione bicamerale, Atti del Seminario di Pisa, 26 settembre 1997*, (a cura di) F. DAL CANTO, Torino, 1998, 35 e ss.

⁷⁸ Per quanto riguarda il garante interno è ovvio che questo, quanto meno con riferimento ai contrasti tra nuova potestà regolamentare e Statuto non possa che essere individuato nell'Autorità giudiziaria ordinaria ed in particolare nel giudice amministrativo ma la soluzione non pare certamente soddisfacente.

Cfr. T. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto regionale?*, cit., 844 e da ciò l'idea di un apposito organo di garanzia costituzionale con poteri meramente consultivi onde non sovrapporre le funzioni con quelle della Corte Costituzionale.

⁷⁹ Appare più condivisibile l'equilibrata posizione di recente espressa da L. PESOLE, *Composizione della Corte ed autonomie territoriali*, relazione all'incontro su *La composizione della Corte Costituzionale*, organizzato dal Gruppo di Pisa e svoltosi a Roma il 14 marzo 2003, p.23 (*paper*). Qui l'Autrice ritiene più giustificato un allargamento della composizione della Corte mediato da una nomina da parte della Camera delle Regioni, e quindi da rinviare all'istituzione di questo organo anche nel nostro ordinamento.

Né pare ancora logico configurare un organo giurisdizionale di piena tutela e presidio di specifici valori statuari che non sembrano trovare spazio alla luce del nostro modello autonomistico e dei principi costituzionali in tema di garanzie e di unicità della funzione “giurisdizionale” costituzionale(artt.134 e ss. Cost.).

Nessuno può pensare oggi ad una piena equiparazione delle Regioni ai *Laender* tedeschi che storicamente sono considerati, seppure attraverso le peculiari prese di posizione della giurisprudenza del *B.Verf.G.*, veri e propri Stati dotati di originarietà, sovranità e del rispettivo popolo e che pertanto, pur con il necessario temperamento dovuto al bilanciamento con i principi di omogeneità e di supremazia del diritto del *Bund*, hanno titolo per rivendicare l’istituzione di proprie Corti costituzionali.

Ma quei caratteri di ordinamenti originari e sovrani invece sono ancora certamente mancanti tra i requisiti che la Costituzione ha inteso attribuire alle Regioni italiane⁸⁰.

Né le ipotesi di lavoro volte ad individuare un organo collegiale di garanzia⁸¹ con potere consultivo preventivo obbligatorio, seppur non vincolante, sembrano risolutive. Tale organo assomiglia troppo ad una “speciale commissione” il cui funzionamento potrebbe essere inserito anche al di fuori di uno specifico ruolo di garanzia ed appare, anche se in tale contesto inserito, di scarsa influenza, se solo si consideri l’evidente portata minima delle sue decisioni sul potere legislativo o normativo regionale⁸².

⁸⁰ Sul punto vedi le esaurienti argomentazioni di S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, cit., 67 e ss., ma anche la ricostruzione del modello delle Costituzioni dei *Laender* tedeschi in F. CORVAJA, op. cit., 267 e ss.

⁸¹ E’ la convinta tesi di T. GROPPI, *Quale garante*, op. cit., 847, che si richiama ai Consigli consultivi delle Comunità autonome spagnole (art.41 Statuto Catalogna; art.43 Statuto Canarie; art. 54 Statuto Extremadura).

Va comunque segnalato che la possibilità di ricorrere al Tribunale Costituzionale a tutela della supremazia statutaria e chiedere l’annullamento di leggi della Comunità autonoma, nel nostro ordinamento non sarebbe compatibile come ricorso in via incidentale non rivestendo tali organi natura giurisdizionale esclusa tra le competenze statuarie., potendosi però configurare un ruolo nel giudizio in via d’azione.

⁸² La tesi esposta sta comunque avendo un significativo riscontro nei testi statuari *in itinere*, si veda in proposito l’art.54 bis della seconda bozza dello Statuto Regione Calabria ed ora art.57 nella versione approvata dal Consiglio in prima votazione. Ma anche l’art.66 della Proposta di Statuto di iniziativa della Giunta Regionale del Lazio che testualmente dispone: “Il Comitato di garanzia statutaria qualora ritenga che una legge regionale o una sua parte sia in contrasto con lo Statuto, ne dà comunicazione al Consiglio regionale il quale è tenuto a sottoporla a riesame.

Qualora la legge o la parte di legge non venga riapprovata a maggioranza assoluta del Consiglio regionale, entro novanta giorni dalla scadenza del termine viene pubblicata sul B.U.R. e la legge o sua parte perde efficacia dal giorno successivo”. E’ evidente in tale ipotesi l’interferenza con la Corte Costituzionale ed il giudizio che nel frattempo alla stessa potrebbe essere sollevato.

Quanto sino ad oggi apparso sui testi statuari giunti, in qualche caso alla loro prima approvazione, apre ulteriori impegnative tematiche.⁸³

Infatti anche ammesso che si voglia attribuire alle “Consulte statuarie” un ruolo solo consultivo in tema di interpretazione ed applicazione delle norme statuarie, non è facile comprendere il ruolo, il significato e la concreta portata che alle stesse in qualche caso è riconosciuto sul piano dell’interpretazione dello Statuto anche nel campo dei conflitti interorganici (fra organi della Regione)⁸⁴ ed intersoggettivi fra organi della Regione e degli Enti locali⁸⁵.

Un tale organo sembra quindi costruito nel tentativo di coprire quegli spazi che il modello del conflitto di attribuzioni come è oggi, ma non è dato comprendere l’effettiva valenza delle sue pronunce nell’ambito delle situazioni concrete che di fatto si potrebbe trovare ad affrontare e che, di converso, potrebbero essere attratti verso la Corte Costituzionale, seppure solo in via residuale, mancando rimedi alternativi.

In tal caso, attraverso opportuni significativi mutamenti, si potrebbe avere una significativa risposta alle forti esigenze mosse dalle Regioni nel campo delle garanzie statuarie⁸⁶, ma sul punto sia consentito un rinvio alle considerazioni finali del prossimo paragrafo

7. *Statuti, leggi di revisione statutaria, leggi statuarie ordinarie e speciali: quali i controlli?*

⁸³ Vedi art.57 dello Statuto approvato con delibera consiliare in prima seduta dal Consiglio Regionale Calabrese del 14 maggio 2003.

⁸⁴ Conflitti di tal genere erano stati ritenuti inammissibili dalla Corte Costituzionale. Si veda l’ordinanza n.10 del 1967, richiamata da L. PESOLE, *I giudici ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, Torino, 2002, 277 e ss.

⁸⁵ Sul campo dei possibili conflitti intersoggettivi che se privi di tutela sarebbero ricompresi nel campo di attrazione della Corte Costituzionale, R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzione*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, (a cura di) R. ROMBOLI, Torino, 1993, 271, nota 60.

⁸⁶ Si veda l’art.66 della bozza di Statuto Regione Lazio che attribuisce un parere di legittimità preventiva sulle leggi regionali che se non seguito da una successiva delibera del Consiglio nei successivi 90 giorni determina la cessazione di efficacia della legge. Ma anche con particolare riferimento all’ulteriore potere consultivo sui conflitti l’art.57 delibera consiliare di approvazione dello Statuto Regione Calabria assunta in prima seduta dal Consiglio in data 14 maggio 2003.

E' giunto il momento di tirare le fila del discorso sin qui svolto in forma probabilmente poco esauriente ed organica, per tentare una, seppur schematica, classificazione delle forme di controllo che si impongono all'esito della riforma dell'autonomia statutaria ad opera della revisione dell'art.123.

Preliminarmente crediamo sia necessario partire dall'individuazione dell'*oggetto* nei cui confronti vanno ad esplicarsi tali procedure di controllo.

A questo fine si dovrà distinguere fra Statuti delle Regioni speciali, qualificabili, ancora oggi, come leggi costituzionali essendo adottati con il peculiare procedimento previsto dall'art.138 Cost. e che quindi ancora oggi possono svolgere, a pieno titolo, la funzione di norma parametro di legittimità sia nei confronti delle leggi statali che di quelle regionali⁸⁷.

Seguono, poi, gli Statuti delle Regioni ordinarie il cui peculiare procedimento viene disciplinato direttamente dall'art.123 Cost.

Accanto a queste prime due fattispecie ed in stretta relazione si pongono sia le eventuali future *leggi di revisione statutaria*, che potranno essere adottate per modificare il contenuto di preesistenti disposizioni dello Statuto, che *leggi* (meramente) *statutarie* la cui funzione sarà quella di ampliare il contenuto (forse solo eventuale se è già intervenuta una revisione del complessivo testo)⁸⁸ dello Statuto senza intaccare le originarie disposizioni.

Potremo quindi aggiungere all'elenco anche quelle leggi cui può attribuirsi la definizione di *statutarie-speciali*, cioè quelle leggi regionali ordinarie rinforzate (ed a contenuto costituzionale obbligatorio) adottate a maggioranza assoluta dall'organo legislativo, cui la

⁸⁷ Per l'utilizzo del parametro statutario si veda, tra le più recenti, la sentenza Corte Costituzionale n.48 del 10 febbraio 2003 di declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art.1, co. II, L. reg. Sardegna n.10 del 1 luglio 2002 (recante "Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove Province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n.4"). Qui la Corte ha ritenuto che la disposizione anticipando "di diritto" il termine del mandato degli organi eletti, si pone in contraddizione con i principi circa le garanzie costituzionali del mandato degli organi elettivi locali eccedendo pertanto dai limiti della competenza regionale di cui all'art.3 lett. b) dello Statuto speciale. Vedi il testo nel sito informatico Consulta Online-Decisioni della Corte Costituzionale, www.giurcost.org/decisioni/html.

⁸⁸ Saranno leggi, infatti, in grado di operare sugli spazi non oggetto di disciplina obbligatoriamente imposta dalla Costituzione e quindi tese ad allargare il contenuto statutario. Per una tesi restrittiva con riferimento alla disciplina "eventuale" dello Statuto che vada a contemplare norme programmatiche e di principio anche nei loro rapporti con i diritti di libertà, vedi R.TOSI, *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali, problemi di competenza e di merito*, in AA.VV., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 64. *Contra*, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, cit., 48 e ss. Pare eccessivo parlare di vere e proprie "Costituzioni regionali" in grado di fondare una nuova forma di cittadinanza seppure a geometria variabile cui fa cenno E. GALLO, *Principi generali e la cittadinanza negli Statuti regionali*, cit., 14.

legge costituzionale n.2 del 2001, nel modificare i cinque Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, consente loro, attraverso una disciplina non del tutto (né sempre) analoga a quella dell'art.123 Cost., di darsi un'autonoma forma di governo, una disciplina della propria organizzazione, comprensiva dell'elezione degli organi regionali e di regolare il potere di iniziativa e del *referendum*.

L'individuazione dell'*oggetto* del controllo, ci consente quindi di classificare le diverse possibili forme in cui lo stesso può estrinsecarsi e che mutano a seconda del tipo di fonte presa in considerazione.

Da un punto di vista più generale e con riferimento alle modalità con cui tale controllo può estrinsecarsi, va notato che si può distinguere tra due forme generali di controllo: *esterni*, quelli tesi a valutare la conformità dello Statuto ai principi costituzionali della Repubblica e che oggi impongono la conformità anche ai principi comunitari e agli obblighi internazionali⁸⁹ ed *interni* (all'ordinamento regionale), quelli volti alla verifica della volontà consiliare rispetto a quella del corpo elettorale regionale⁹⁰.

Con riferimento all' *oggetto*, per gli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata si può prefigurare:

- un “*controllo garanzia*” equiparabile al sindacato di legittimità su leggi costituzionali, ma di contenuto più esteso essendo maggiore la portata dei limiti che agli Statuti si impongono, sulla base dei principi costituzionali regolanti l'autonomia statutaria (anche speciale);
- un “*controllo di natura politica*” affidato al corpo elettorale regionale.

⁸⁹ Per una prima ridefinizione dei limiti alla potestà legislativa regionale mi sia concesso un rinvio al mio C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione*, cit., 120 e ss; IDEM, *La potestà normativa primaria e secondaria delle Regioni tra residualità e nuovi limiti*, in AA.VV., *Il federalismo a Costituzione variata*, (a cura di) G. TARANTINI, 69 e ss.

⁹⁰ Sempre nell'ambito dei controlli che secondo il tentativo di ricostruzione che si va facendo potrebbero rientrare tra quelli di natura *interna* vi sono anche quelli che assumono rilevanza sul piano del *drafting* normativo, su cui insiste molto ed opportunamente M. AINIS, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Verso una fase costituente delle regioni?*, cit., 119 e ss. spec.123. L'argomento è ora ripreso da R. BIN, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli Statuti regionali, tra problemi veri e soluzioni normative inutili in Verso i nuovi Statuti regionali*, in visione sul sito www.federalismi.it 21/04/2003. Qui l'Autore sottolinea l'importanza di un organismo tecnico di controllo della qualità della legislazione. Tale meccanismo operando solo sulla revisione finale delle leggi e sulla pubblicazione non intaccherebbe le prerogative dell'organo consiliare.

Quest'ultimo non pare adeguatamente disciplinato, al punto da poterne mettere in discussione l'esperibilità.

Se infatti, la legge costituzionale n.2 del 2001, nella parte in cui modifica gli Statuti delle cinque Regioni ad autonomia differenziata, esclude espressamente ai fini della revisione l'ipotesi dei soli *referendum* nazionali, con ciò sembra lasciare aperta la possibilità di un *referendum* regionale.

Per quest'ultimo però sorge il problema di inquadrare sulla base di quale legge sia disciplinato il procedimento, dato che questo sembra previsto solo con riferimento alle leggi statutarie speciali approvate a maggioranza assoluta dal Consiglio nelle materie alle stesse riservate dalla legge costituzionale n.2 del 2001, stante l'espresso esclusivo richiamo in tutti gli Statuti come modificati dalla predetta legge costituzionale n.2⁹¹.

Passando agli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria, il meccanismo dell'art.123 Cost. ed i recenti contributi offerti dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, ci consentono di classificare i controlli come segue:

- un *controllo di garanzia (esterno)*, affidato all'iniziativa facoltativa del Governo che può, in via *preventiva*⁹², all'esito della prima pubblicazione (di natura notiziale) sollevare la questione di legittimità costituzionale sulla delibera legislativa consiliare (ancora priva di efficacia mancando delle ulteriori fasi integrative)⁹³.

⁹¹ La mancata previsione di una disciplina legislativa che regoli il referendum sullo Statuto delle Regioni ad autonomia speciale (come fonte costituzionale), lo si deduce dal fatto che la legge cost. n./2001 nel modificare gli Statuti delle Regioni speciali espressamente esclude che le modificazioni statutarie siano sottoposte a referendum nazionale (art.41 *ter* St. Sicilia; art.54, St. Sardegna; art.50, St. Valle d'Aosta; art.63, St. Friuli Venezia Giulia; art.103, St. Trentino Alto Adige). Per cui si deve dedurre che la procedura referendaria e la relativa disciplina ricada esclusivamente sul controllo del corpo elettorale sulla legge statutaria (speciale) previsto per la modifica degli Statuti dalla legge costituzionale n.2/2001. A tale argomento si potrebbe obiettare che gli Statuti affidano alla Legge Regionale il compito di disciplinare i referendum regionali abrogativi, propositivi o consultivi. Ma in tal caso, appare singolare che in altra parte dello Statuto e solo con specifico, esclusivo, riferimento alle leggi statutarie preveda l'utilizzabilità della consultazione popolare referendaria. Né potrebbe invocarsi la disciplina della legge n.352 del 1970 stante l'espressa esclusione di un *referendum* nazionale.

⁹² Per una ulteriore critica alla natura infraprocedimentale del rinvio, B. CARAVITA. op. cit., 41,42.

⁹³ In questa fase l'atto, dal punto di vista della corretta formazione della volontà del Consiglio, è perfetto ma è ancora atto di organo non imputabile alla Regione, il che consegue solo dopo le successive fasi di integrazione dell'efficacia.

La stessa Corte con la sentenza n.304/2002, chiarisce che :”la parola pubblicazione...indica un evento che è anteriore alla promulgazione dello Statuto (e quindi anche alla pubblicazione cosiddetta necessaria che ne determina l'entrata in vigore) e che funge da momento iniziale per il decorso del termine per richiedere il referendum”. Sul tema, S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte*

Tale controllo, dal punto di vista dell'interesse del ricorrente, assume un carattere chiaramente *oppositivo*⁹⁴ e può essere sia formale che sostanziale.

- Il secondo controllo previsto dall'art.123 Cost. è un *controllo politico (interno all'ordinamento regionale)* affidato al corpo elettorale tramite l'istituto del *referendum*.

Anche questo appare un procedimento di natura *preventiva* e tale tipo di controllo, con riferimento all'interesse dei proponenti, ha anch'esso natura *oppositiva*.

Tale carattere lo si può dedurre dalla possibilità, da parte del venti per cento dei Consiglieri o il due per cento degli elettori della Regione, di sollecitare l'intervento del corpo elettorale; è quindi uno strumento di controllo nelle mani della minoranza⁹⁵.

Come già evidenziato non si può parlare di vera e propria efficacia abrogativa, inserendosi il meccanismo procedimentale in una fase anteriore alla pubblicazione idonea a far decorrere i termini di entrata in vigore dello Statuto nell'ordinamento. E si conviene con quanti ritengono che tale istituto corrisponda ad una specie del tutto nuova⁹⁶.

Per le leggi statutarie o di revisione statutaria, valgono le stesse forme di controllo previste per lo Statuto quindi sia controlli *esterni* che *interni*, di *garanzia* che di *natura politica*.

Diverso il discorso se prendiamo in considerazione le leggi cui si è attribuita la definizione di *statutarie-speciali*.

Costituzionale, cit., 2365, il quale ritiene che rimanga ancora in ombra dalla decisione in commento se la pubblicazione di cui al comma 2 sia la medesima del comma 3 ovvero si tratti di due pubblicazioni distinte. La seconda ipotesi sarebbe in sostanza preferibile in quanto eviterebbe le altrimenti innegabili interferenze fra i due procedimenti.

Non contribuisce a fare chiarezza il d.d.l. n.1545.B.

⁹⁴ Circa la vocazione conflittuale del nuovo procedimento di formazione degli Statuti ordinari, R. TOSI, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, cit., 527 e ss, che evidenzia il superamento delle originarie forme di tipo collaborativo su cui, per tutti, S. BARTOLE, voce *Statuti Regionali*, cit., 548.

⁹⁵ Sottolinea il carattere "oppositivo" anche del referendum previsto dall'art.123 Cost., R. TOSI, op. ult. cit., 530, che sostiene l'esperibilità di tale strumento anche in presenza di una delibera adottata a maggioranza particolarmente qualificata.

⁹⁶ Si veda A. RUGGERI, *Relazione* al seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, sull'attuazione della riforma del titolo V, cit., il quale sottolinea relativamente al referendum che questo è assolutamente nuovo, non essendo disciplinato negli Statuti e che pertanto la sua disciplina dovrebbe essere approvata prima dell'approvazione degli Statuti medesimi.

Sul punto, vedi anche B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, cit., ed ivi *La potestà statutaria*, 50 sub nota 20.

Queste leggi ordinarie sono caratterizzate da una forza peculiare connessa alla particolare approvazione a maggioranza assoluta imposta dalle disposizioni della legge costituzionale n.2/2001 come trasposta poi nei relativi Statuti di rango costituzionale .

Va notato però che il controllo di garanzia che è previsto su iniziativa governativa anche per tali leggi sul modello dell'art.123, non è previsto per lo Statuto siciliano, pur dopo la riforma operata dalla legge costituzionale n.2 del 2001.

Si pone quindi il problema se tale controllo, che in questo caso ha valenza sia *esterna* (di conformità ai principi costituzionali), che *interna* (di compatibilità della legge statutaria-speciale con i principi statutari, anch'essi di rango costituzionale e che non rientrano nell'ambito della loro portata novativa rispetto allo Statuto), possa essere assoggettato all'ordinario ricorso diretto o in via d'azione disciplinato dall'art.127 Cost.

Infatti, il modello di impugnazione innanzi alla Corte, seppure solo nell'ipotesi in cui la legge abbia superato il vaglio del *referendum* (e nei casi in cui questo è previsto⁹⁷) sarebbe in qualche modo simmetrico, rispetto all'impugnazione di una qualsiasi legge regionale secondo il procedimento dell'art.127 Cost., ma la disciplina speciale che si ricava dalla legge costituzionale n.2 del 2001 con valenza e portata generale per tutti gli statuti speciali delle altre Regioni, non pare consentire la sovrapposizione fra le due distinte forme di controllo.

Per quanto riguarda i controlli di natura *politica ed interni*, il *referendum* è previsto, negli Statuti delle Regioni e Province Autonome (come modificati dalla legge cost. n.2/2001) in forma sostanzialmente analoga alla previsione dell'art.123 Cost.⁹⁸

Ma tale strumento differisce nella parte in cui riduce l'esperibilità del *referendum*, qualora la delibera di approvazione della legge sia adottata con la maggioranza qualificata dei due terzi. In tal caso il *referendum* sarebbe esperibile nella sola ipotesi di una richiesta

⁹⁷ Ci sarebbe da chiedersi se tale ricorso in realtà possa imporsi per colmare il vuoto della disciplina statutaria regionale come si è segnalato con riferimento allo Statuto siciliano o se quella possa invece essere colmata dalla nuova previsione dell'art.31, I co., della legge n.87 del 1953 secondo il testo proposto nell'art.8, d.d.l. n.1545 (ora art.9 del d.d.l. n.1545.B nel testo trasmesso alla Camera il 30 aprile 2003). Ed ancora se il ricorso possa essere impugnato solo dopo il superamento del voto popolare in caso di esperimento della richiesta di referendum (si veda Corte Costituzionale n.49 del 2003).

⁹⁸ Si vedano gli artt. 17 *bis*, St. Sicilia; 15 St. Val d'Aosta; 15 St. Sardegna; 47, St. Trentino Alto Adige; 12, St. Friuli Venezia Giulia.

sottoscritta da un trentesimo (o un quindicesimo per la Val d'Aosta e le Province Autonome di Trento e Bolzano) degli aventi diritto al voto.

A differenza quindi di un voto a maggioranza assoluta, che presuppone l'applicazione di una disciplina del *referendum* analoga a quella delineata dall'art.123 Cost. per gli Statuti ad autonomia ordinaria il raggiungimento della maggioranza qualificata sottrae l'uso dello strumento di controllo politico all'opposizione consiliare e pone un aggravamento delle procedure utili alla proposizione del *referendum* imponendo un maggior coinvolgimento del corpo elettorale per l'iniziativa.

Un tale modello non pare facilmente esportabile nell'ambito degli ordinamenti delle Regioni ordinarie in quanto allo Statuto di queste ultime dovrebbe essere precluso di disciplinare allo stesso modo di quanto espressamente riservato, per le Regioni speciali, da una legge costituzionale.

Se infatti vi fosse una disciplina degli Statuti regionali ordinari in tale direzione, questa andrebbe ad alterare il modello di controllo previsto in Costituzione, volto in questo campo alla tutela delle minoranze, indipendentemente dal fatto che l'approvazione sia avvenuta anche sulla base di una deliberazione acquisita sulla base di una maggioranza particolarmente qualificata.

Esiste poi un controllo "*tutto interno*" alle Regioni che ci pone di fronte alle questioni già accennate in precedenza e connesse alla ricerca di un "custode" dei valori statutari⁹⁹.

Infatti proprio in considerazione del carattere oppositivo o conflittuale dei controlli appena visti, non v'è chi non veda la possibilità sia di peculiari giudizi di legittimità che potrebbero coinvolgere la legge regionale o atti ad essa subordinati per contrasto con i principi statutari, ma anche peculiari conflitti che possono nascere, proprio in relazione ai procedimenti di controllo - politico che coinvolgono organi della persona giuridica Regione e della sua "comunità"¹⁰⁰.

⁹⁹ E' la nota e più volte richiamata posizione di T. GROPPi, *Quale garante per lo Statuto regionale?*, cit., 80 e ss. che ha avuto il merito di sollecitare molti approfondimenti, fornendo una prima risposta alle pressanti esigenze regionali in tema di organi di garanzia. Ma la cui proposta appare forse fortemente limitata dagli angusti spazi offerti sull'argomento dai complessi principi costituzionali vigenti.

¹⁰⁰ Circostanza questa accentuata in qualche caso dalla mancanza di specifiche sedi di confronto di natura collaborativa, salvo l'opportuna creazione del Consiglio delle Autonomie locali.

Per quanto riguarda i primi, attesa la peculiare posizione dello Statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria, quale fonte “paracostituzionale” o “metanorma” costituzionale, emerge la necessità di prefigurare forme di controllo atte ad evitare il possibile contrasto tra la legge ordinaria e l’eventuale parametro costituito dallo Statuto.

Ma a questo punto è lecito chiedersi se quest’ultimo possa essere utilizzato come peculiare norma interposta dalla Corte Costituzionale e se legittimamente quest’ultima potrà ergersi a supremo tutore dei valori statutari.¹⁰¹

Ed ancora, qualora il contrasto riguardi il rapporto tra Statuto e norme secondarie, quali ancora possono essere considerate le fonti regolamentari, nonostante il loro diretto fondamento costituzionale, si ritiene soddisfacente il controllo che su queste potrà essere assunto, in via esclusiva dall’Autorità giudiziaria ordinaria ed in particolare dal giudice amministrativo?

Immaginiamo, inoltre, un conflitto tra organi della Regione e Comitato promotore di un *referendum* ai sensi dell’art.123 Cost. (o sulla base della norma statutaria modificata dalla legge costituzionale n.2/2001). Tale conflitto sarebbe privo di giustiziabilità non potendosi far rientrare questa fattispecie fra quelle previste dall’art.134 secondo co. Cost.¹⁰². Nemmeno i conflitti fra Regione ed Ente locale avrebbero sicuro accesso al giudizio innanzi alla Corte, pur avendo un carattere intersoggettivo di sicuro rilievo costituzionale, trovando entrambi gli Enti territoriali diretto fondamento, della loro autonomia, sul piano delle norme costituzionali.

Tali spazi vuoti non sembrano ad oggi giustificati e da qui la forte esigenza da parte delle istanze regionali di rivendicare alla disciplina statutaria la creazione di peculiari organi di garanzia regionale.

¹⁰¹ E’ il quesito che si pone appunto T. GROPPi, op. cit., e che sta alla base della sua ricostruzione.

¹⁰² Regge infatti assai poco oggi l’opinione che un tempo poteva consentire di ricondurre le Regioni entro l’orbita dei “poteri dello Stato”. Sul punto, vedi R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 20, 21; P. VERONESI, *Conflitti di attribuzione, giudicato costituzionale, e referendum regionale*, in *Le Regioni*, 1998, 1338 e ss.; R. TARCHI, in *Aggiornamenti*, op. cit., 271.

Ma le pur molteplici ipotesi prese in considerazione ruotano tutte con riferimento a procedimenti che poi finiscono con il riflettersi sulla volontà statale. Si veda, L. PESOLE, *I giudizi ordinari e gli altri poteri nella giurisprudenza sui conflitti*, cit., 279, sub nota 77, per cui non sembrano riferimenti utili ad una vera e propria estensione alle fattispecie oggi sottoponibili al sindacato della Corte.

Crediamo però che gli spazi sin qui concessi alle “Consulte” regionali non offrano alcuna possibilità reale di soluzione a tali controversie che, di converso, finiscono con il rimanere attratte verso l’orbita della Corte Costituzionale seppure a prezzo di una estensione concettuale delle sue competenze¹⁰³.

Sul punto però è altrettanto vero che le tradizionali vie d’accesso alla Corte non sembrano le più idonee a giustificare l’intervento a quei soggetti che risultano portatori degli effettivi interessi da tutelare.

Occorre ripensare quindi le modalità di proposizione del ricorso affinché alla Corte siano portate, dagli effettivi titolari, le relative situazioni giuridiche giustiziabili e probabilmente modificare la composizione della stessa Corte, forse anche prevedendo la costituzione di apposite Sezioni regionali.

Ma per fare questo, come si è già detto non pare giustificata una rappresentanza diretta delle Regioni, ma risulta indifferibile, invece, anticipare la costituzione della Camera delle Regioni onde consentire a quest’ultimo organo, dello Stato, la partecipazione piena alla nomina dei giudici della Corte.

E’ questa una soluzione che salvaguarda l’unità dell’ordinamento, mentre di converso agli organi di garanzia di rango regionale ben potrebbe essere riservato quel ruolo da più parti condiviso, di organo meramente consultivo ma a cui potrebbe aggiungersi un ruolo attivo anche nella sollevazione dei giudizi di legittimità, magari fornendo specifico obbligatorio parere in via preventiva all’organo dotato della relativa legittimazione, ciò in coerenza con il ristretto ruolo per questi sin qui ritenuto ammissibile, ma anche piena titolarità nei possibili conflitti che riguardino specifiche attribuzioni agli stessi riservati.

Carlo Calvieri

¹⁰³ Qualche spunto sull’argomento si può trarre da R. TARCHI, op. cit., 271.

