



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2016 FASC. I

(ESTRATTO)

EDUARDO GIANFRANCESCO

**L'AUTONOMIA DI FRONTE A SE STESSA:
IL CASO DEGLI STATUTI REGIONALI ORDINARI**

14 GENNAIO 2016

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Eduardo Gianfrancesco

L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari

SOMMARIO: 1. Gli statuti regionali ordinari nella riforma del regionalismo. - 2. Natura degli statuti e procedimento di formazione. - 3. La forma di governo regionale. - 4. Le disposizioni programmatiche degli statuti: sentieri senza sbocco. - 5. Le disposizioni programmatiche degli statuti: sentieri da percorrere (e poco esplorati). - 6. Conclusione: un possibile itinerario alternativo per rivitalizzare l'autonomia statutaria.

1. Gli statuti regionali ordinari nella riforma del regionalismo

Non può non destare una certa sorpresa e, conseguentemente, qualche interrogativo la circostanza per cui il disegno di legge di revisione costituzionale *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*, attualmente all'esame delle Camere¹ non dedichi alcuna previsione alla riforma dell'art. 123 Cost. Mentre l'art. 117 Cost. viene sottoposto ad una radicale riscrittura e molte altre disposizioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione vengono comunque incise dall'intervento riformatore e mentre, si badi, il complesso di tali interventi appare orientato nel senso di un restringimento del margine di autonomia degli enti territoriali regionali², la disposizione fondativa della potestà statutaria delle Regioni ordinarie viene lasciata indenne.

Quali le ragioni di tale omissione? Quale il giudizio implicito sul rendimento dell'art. 123 Cost. nella ormai sua più che quindicennale vigenza che se ne può trarre ?

Le risposte possono essere molteplici e molto diverse tra loro. Potrebbe sostenersi che, a differenza di altri istituti del regionalismo italiano riformato, la disciplina della potestà statutaria in Costituzione e l'esperienza attuativa nei diversi ordinamenti regionali, grazie anche ad alcune puntuali "correzioni" operate dalla giurisprudenza costituzionale, abbia presentato limitati profili critici, cosicché il bilancio può dirsi nel complesso positivo e, quindi, non bisognoso di interventi in sede di riforma. All'opposto, si potrebbe affermare che la potestà statutaria regionale è stata drasticamente "normalizzata" dalla giurisprudenza costituzionale e che la mancanza di intervento da parte del riformatore costituzionale sia semplicemente la conseguenza di una potestà già profondamente conformata dall'esterno in senso minimalista.

Chi scrive proverà a sostenere in questo contributo che entrambe queste letture peccano per un certo schematismo e che manifestano il loro limite soprattutto nell'attenzione prevalente ai fattori

Questo lavoro è dedicato alla memoria dell'amico e collega Paolo Cavaleri. Una versione modificata in conformità alle istruzioni redazionali del comitato promotore verrà pubblicata nella raccolta di scritti in Sua memoria.

¹ Il presente lavoro è aggiornato alla data del 31 dicembre 2015 e considera, quindi, il disegno di legge di revisione costituzionale nella versione dell'AC n. 2613-B, all'esame della Camera dei Deputati e per il quale è previsto il voto finale in prima lettura per il giorno 11 gennaio 2016.

² L'osservazione è abbastanza diffusa tra gli studiosi. Cfr., per tutti, S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni*, 65; A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, 244; G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, 279, tutti in *Le Regioni*, 2015.

E' appena il caso di notare come le variazioni apportate al testo della riforma nell'ottobre 2015 in tema di criteri di composizione del Senato (art. 2 del disegno di legge nella parte in cui modifica il quinto comma dell'art. 57 Cost) hanno non poco allentato il collegamento di tale organo con gli enti regionali e, quindi, attenuato il *trade-off* presente nel disegno di legge governativo tra disciplina delle competenze legislative regionali, ispirata al ribasso, ed istituzione di un Senato delle autonomie che avrebbe dovuto compensare tale *reductio*. Il *trade-off* in questione era stato evidenziato da: S. PAJNO, *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale* in itinere, in *Rivista Aic*, n. 3/2015, 13; M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti stato-regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in www.gruppodipisa.it, 2.

“esogeni” di evoluzione/involuzione dell’esperienza statutaria regionale, finendo per offrire una rappresentazione parziale della realtà.

Ciò che si cercherà di sostenere è, invece, che nella “fortuna” degli statuti ordinari dal 1999 ad oggi è possibile leggere come in uno specchio alcuni caratteri generali dell’esperienza del regionalismo italiano. Uno specchio più limpido rispetto a quello offerto dall’art. 117 Cost., profondamente condizionato da difetti intrinseci e da pesanti ristrutturazioni giurisprudenziali³, o dello stesso, largamente inesplorato nelle sue potenzialità, art. 118 Cost.⁴. Quello che mi sembra maggiormente interessante nell’esperienza attuativa dell’art. 123 Cost. è che le “responsabilità”, i meriti ed i demeriti dei diversi attori protagonisti dell’attuazione della potestà statutaria delle Regioni sono più facilmente enucleabili e scomponibili: taluni difetti di fattura della previsione costituzionale dell’art. 123 Cost.; lo scarso rilievo degli interventi legislativi statali; il non preponderante peso della giurisprudenza costituzionale e, soprattutto, le scelte - buone, cattive od assenti - delle stesse Regioni nel momento dell’esercizio della potestà statutaria. Soprattutto tale ultimo elemento merita di essere evidenziato e segna la differenza tra questo capitolo del regionalismo italiano e quello della potestà legislativa regionale, chiamata a muoversi negli spazi interstiziali della potestà legislativa dello Stato, per come interpretata dalla Corte costituzionale⁵.

Effettivamente si può dire che nel caso della potestà statutaria ordinaria l’autonomia regionale si è trovata in buona parte, almeno sino agli sviluppi degli ultimissimi anni⁶, di fronte a se stessa ed in grado di operare scelte apprezzabilmente autonome, solo che lo volesse.

A queste condizioni, la scelta di non incidere in sede di riforma costituzionale sulla previsione costituzionale dell’art. 123 assume una nuova dimensione: forse che l’assenza di norme riformatrici derivi dall’inutilità di un qualsivoglia intervento, a fronte di una mancata reale esplicazione dell’autonomia da parte degli enti che ne sono titolari? I paragrafi che seguono saranno attraversati da tale interrogativo.

2. Natura degli statuti e procedimento di formazione

Come è stato efficacemente messo in luce sin dagli anni immediatamente successivi alla riforma, la legge costituzionale n. 1 del 1999 ristabilisce rispetto all’esperienza precedente una corretta simmetria tra natura degli statuti e loro procedimento di formazione⁷: l’opzione a favore dell’atto normativo regionale, ancorché definito riduttivamente *legge* regionale nell’art. 123 Cost.⁸, si

³ Sul “cospicuo campionario di difetti” dei due elenchi contenuti nell’art. 117 Cost., cfr. A. D’ATENA, in più occasioni e da ultimo in *Introduzione*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, 2014, 14. Sullo strumentario della Corte sulle materie regionali, cfr., nello stesso volume, S. MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, 48 ss.

⁴ Sul punto sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!)*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014, pag. 3 ss. ed *ivi* il rilievo sulla inidoneità del vigente art. 118 Cost. ad esprimere un principio di *decisione sostanziale* sull’allocazione delle funzioni amministrative. D’altra parte, come osserva A. SIMONCINI, *La “rivoluzione promessa”: le regioni tra nuovi diritti e pluralismo sociale*, in AA.VV. (a cura di N. ANTONETTI – U. DE SIERVO), *Che fare delle Regioni?*, Roma, 2014, 140, nella cinquantennale esperienza delle Regioni italiane “la concezione dell’amministrazione è rimasta sostanzialmente inalterata nei suoi processi strutturali, sostanzialmente non scalfita nella sua tendenziale uniformità rispetto a quella statale”.

⁵ Di una legislazione regionale destinata a muoversi “in ambiti interstiziali” scrivono, con specifico riferimento alla competenza ex art. 117, quarto comma Cost., CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*³, 2012, 101. Si tratta, in verità, di una definizione suscettibile di generalizzazione ben oltre i limiti della competenza residuale regionale.

⁶ Il punto di svolta può essere rappresentato, con riferimento alla potestà statutaria regionale, dalla [sent. n. 198 del 2012](#) della Corte costituzionale, sulla quale, cfr. *infra*, par. 3 e nota 42.

⁷ Cfr. A. D’ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. Parl.*, 2000, ora in ID., *L’Italia verso il “federalismo”*. *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 180.

⁸ Sulle diverse opzioni dei legislatori statutari in ordine alla denominazione e numerazione dell’atto-statuto, cfr. A. FERRARA, *Il procedimento di formazione e revisione degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, in AA.VV. (a cura di A. D’ATENA), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, 27. Le posizioni della

giustifica con l'attribuzione allo statuto di competenze principalmente, se non essenzialmente, organizzative, come il passaggio in rassegna degli oggetti menzionati nella disposizione costituzionale evidenzia. La tensione degli statuti regionali verso una dimensione "costituzionale", tipica degli ordinamenti di tipo federale⁹, resta, ad un'analisi di diritto positivo fondata su argomenti letterali ed anche comparati¹⁰, incompiuta e se questo può contribuire a comprendere le ragioni dell'insoddisfazione di talune Regioni italiane per il ruolo dei propri statuti non giustifica, dal punto di vista giuridico, letture para-costituzionali dell'autonomia statutaria stessa¹¹.

Rinviando ai paragrafi nn. 4 e 5 l'analisi di tale problematica per il versante dei contenuti statutari, ovvero delle cosiddette disposizioni statutarie programmatiche, qui occorre considerare il ruolo dei diversi protagonisti della vicenda regionale italiana dal punto di vista del procedimento di formazione dello statuto e del *quantum* di autonomia rimesso alle determinazioni regionali, nonché da queste concretamente esercitato.

Il punto di partenza non può non essere costituito dalla a dir poco incerta formulazione dell'art. 123 Cost.¹², specialmente con riferimento alla successione tra il secondo ed il terzo comma ed al tipo di pubblicazione in essi menzionata. E' stata la limitatezza della fattura tecnica della disposizione costituzionale la prima causa di notevoli incertezze ricostruttive e forse si tratta di profili critici ancor più evidenti e gravi di quelli attinenti ai profili contenutistici, ovvero alle "voci" contenute nell'articolo in questione. Basti pensare, a questo proposito, all'incertezza sulla natura preventiva o successiva dell'impugnazione governativa dello statuto innanzi alla Corte costituzionale¹³.

Partendo da queste premesse, una valutazione sostanzialmente positiva va data, a parere di chi scrive, di talune opzioni fondamentali operate dalla giurisprudenza costituzionale le quali hanno definito gli ambiti entro i quali sono chiamate a spaziare le determinazioni di Stato e Regioni¹⁴. Mi riferisco, in primo luogo, al riconoscimento del carattere *preventivo* del giudizio di costituzionalità delineato dall'art. 123 Cost., che pur imponendo modalità sicuramente più invasive di verifica di

dottrina sul punto sono ora richiamate da U. ADAMO, *La questione dei principi e dei diritti negli statuti delle Regioni e delle Comunità autonome*, Milano, 2015, 45, nota 7.

⁹ Tensione evidenziata da S. MANGIAMELI, *Gli statuti regionali ordinari: la questione della loro qualificazione sulla base dell'ordinamento concreto*, in ID., *Letture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, 137 ss.

¹⁰ Tra i quali spicca la mancata previsione di istituti analoghi alla "garanzia federale" delle costituzioni dei Cantoni della Confederazione elvetica, diretta ad attestare la conformità della costituzione locale alla costituzione federale. Per un richiamo a tale istituto, cfr. A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, cit., 180, nota 11.

¹¹ Per una articolata e raffinata lettura dell'autonomia statutaria rivolta in tale direzione si rinvia comunque a M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?* Bologna, 2002, parte prima.

¹² I profili problematici del nuovo art. 123 Cost. sono stati immediatamente evidenziati dagli osservatori. Cfr., per tutti: U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in AA.VV. (a cura di A. FERRARA), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001, 97 ss.; R. TOSI, *Incertezze e ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 1999, 847 ss.; ID., *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, 527 ss.; 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, 986 ss.; A.M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle regioni*, in AA.VV. (a cura di T. GROPPI – M. OLIVETTI), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V²*, Torino, 2003, 68 ss.

Più ottimistica appare la lettura della disposizione da parte della Corte costituzionale che, nella [sent. n. 304 del 2002](#), ha affermato che "la disciplina posta dall'art. 123 è chiara nelle sue linee portanti e realizza un assetto normativo unitario e compatto, in cui ciascuna previsione è assistita da una propria ragione costituzionale, e tutte si legano tra loro in un vincolo di coerenza sistematica, che disvela il ponderato equilibrio delle scelte del legislatore costituzionale" (n. 1 del *Considerato in diritto*).

¹³ Sulle diverse prese di posizione in materia si rinvia alla trattazione di A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio di costituzionalità degli statuti regionali*, Milano, 2007, 107 ss. che rileva come la questione abbia assunto caratteri così intricati da costituire una sorta di "nodo gordiano" interpretativo (107).

¹⁴ Il riferimento va essenzialmente alla [sent. n. 304 del 2002](#) della Corte costituzionale.

costituzionalità di quelle dell'art. 127 Cost. valorizza al contempo il ruolo ed il peso degli statuti rispetto alle leggi regionali¹⁵.

Come si è detto, non si trattava di una scelta scontata, ancorché sicuramente preferibile dal punto di vista dell'esegesi dell'art. 123 Cost.¹⁶. Inoltre, occorre riconoscere che l'opzione per il controllo preventivo ha inevitabilmente portato con sé una serie di problemi che si sarebbero evitati optando per il giudizio successivo: dall'interferenza tra giudizio costituzionale e *referendum* approvativo ai dubbi sui poteri dei Consigli regionali a seguito di impugnazione dello statuto¹⁷. Ciononostante, la scelta operata dalla Corte con la [sent. n. 304 del 2002](#) sembra realmente prendere sul serio gli statuti e le loro potenzialità ed in questa logica si giustifica anche da un punto di vista sistematico.

Solo apparentemente in contraddizione con quanto appena affermato, mi sembra si possa ritenere che anche il riconoscimento alle Regioni della possibilità di revisioni parziali degli statuti anteriori alla riforma e della non necessaria adozione di statuti integralmente nuovi si orienti nel senso di una valorizzazione del principio di autonomia: attesa la sostanziale corrispondenza – anche se non identità¹⁸ – di oggetti rimessi alla competenza statutaria e la non dissimile, come si è appena ricordato, qualificazione complessiva dello statuto in termini di atto organizzativo, pare possibile lasciare alle autonome (e responsabili) opzioni del Consiglio regionale il *quantum* e la scansione temporale della riforma statutaria, fermo restando che non dovrebbe sfuggire a nessuno la miopia istituzionale di un differimento a lungo termine dell'adozione di tali atti¹⁹.

Ad un giudizio meno positivo si espongono, invece, alcune reticenze ed omissioni della Corte costituzionale in ordine ad una serie di evenienze procedurali relative all'*iter* di formazione degli statuti²⁰. Ci si riferisce alle [sentt. n. 445](#) e [469 del 2005](#) nelle quali la Corte non prende posizione su alcuni rilevanti problemi procedurali derivanti dalla sequenza di approvazione e controllo degli statuti: in particolare il rapporto di successione temporale tra giudizio costituzionale e referendum; il potere del Consiglio regionale di intervenire sullo statuto impugnato, modificandolo in pendenza di giudizio; la necessità o meno di una pronuncia del Consiglio regionale, a seguito di sentenza di incostituzionalità di parte dello statuto, al fine di disporre la promulgazione parziale dello stesso.

¹⁵ Sul punto si rinvia all'ampia analisi di A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., 419 ss., per una netta differenziazione tra caratteri del giudizio sugli statuti e giudizio sulle leggi regionali.

¹⁶ Efficaci appaiono, sul punto, i passaggi argomentativi del n. 2 del *Considerato in diritto* della [sent. n. 304 del 2002](#) della Corte costituzionale, con riferimento alla successione dei commi della disposizione ed al significato del termine "pubblicazione" in essi contenuto.

¹⁷ Su tali problemi, cfr. I. CARLOTTO, *Il procedimento di formazione degli statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2007, spec. caIII. Con particolare riferimento alle [sentt. n. 445](#) e [469 del 2005](#) della Corte costituzionale, cfr. E. GIANFRANCESCO, «A volte ritornano». *Problemi del giudizio preventivo di costituzionalità sugli statuti ordinari*, in *Giur. cost.*, 2005, 5032 ss.; GIANGASPERO, *La Corte costituzionale e il procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari: problemi risolti e questioni da definire in tema di interpretazione dell'art. 123 Cost.*, in *Le Regioni*, 2006, 746 ss.

¹⁸ Come è noto, l'elemento di maggiore novità della riforma del 1999 è rappresentato dalla competenza statutaria in tema di *forma di governo*, anche se tale oggetto si riteneva già ricompreso nella materia dell'*organizzazione interna* della Regione menzionata dall'art. 123 Cost. nella sua formulazione originaria. Sul punto, cfr., A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, ora in ID. *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, 30 s.

¹⁹ A favore della revisionabilità parziale degli statuti cfr. F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria regionale*, in *Quad. cost.*, 2003, 298; CAVALERI, *Diritto regionale*⁵, 2009, 59. In senso diverso, sulla base di una difficile commensurabilità tra "vecchi" e "nuovi" statuti, S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2002, 2363 afferma il *dovere* costituzionale incombente sulle Regioni di adozione di nuovi statuti.

²⁰ Questa sorta di doppio binario della giurisprudenza costituzionale sugli statuti, «più dettagliata e rigida quando si occupa di definire il tipo di controllo che può essere esercitato sullo Statuto, ed, all'inverso, più concisa e "permissiva" laddove si occupa del modo d'agire del Consiglio» è ben evidenziato da I. CARLOTTO, *La giurisprudenza costituzionale sul procedimento di formazione degli Statuti ordinari*, in AA.VV. (a cura di CAVALERI), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Torino, 2008, 11. Di una generale tendenza della Corte costituzionale a desumere direttamente dall'art. 123 Cost. i caratteri del procedimento approvativo degli statuti, restringendo notevolmente gli spazi di intervento regionali, scrive, invece, GIANGASPERO, *La Corte costituzionale e il procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari*, cit., 761.

Senza ripercorrere le possibili soluzioni del problema, in questa sede vale la pena di sottolineare i seguenti elementi: pare discutibile ritenere che spetti alla legge statale un potere di intervento in materia²¹, in assenza di qualsiasi indicazione sul punto nell'art. 123 Cost. od in altra disposizione costituzionale e risultando innaturale estendere oltre i confini propri della disciplina del giudizio costituzionale in senso proprio l'ambito di intervento della legge n. 87 del 1953.

Non appare, peraltro, la soluzione più idonea rimettere a leggi statutarie “stralcio” la definizione compiuta della disciplina di adozione degli statuti e ciò sia per l'incongruità di ricorrere ad una fonte essa stessa da adottare nelle forme dell'art. 123 Cost. e, quindi, esposta ai medesimi dubbi interpretativi, sia soprattutto per il rischio che dall' “integrazione” dell'art. 123 Cost. si possa passare alla – inammissibile – deroga allo stesso²².

Risulta, quindi, la soluzione più naturale quella che concretamente si è affermata, ovvero di affidare alle leggi regionali, talvolta sulla base di un'apprezzabile riserva statutaria di legge, farsi carico del problema²³. Poiché, però, si verte in materia di (una unica) procedura di formazione di un atto nella quale operano in termini identici per le diverse Regioni i vincoli costituzionali tra le diverse fasi del procedimento e su ciò che è consentito o non è consentito all'interno di esse, per questa ragione sarebbe stata auspicabile ed apprezzabile, a fini di uniformità, una maggiore chiarezza della Corte su tali problemi procedurali. In particolare, nella propria giurisprudenza la Corte avrebbe almeno potuto prendere una esplicita posizione su quello che, a parere di chi scrive²⁴, è un corollario della soluzione accolta nella [sentenza n. 304 del 2002](#): il carattere necessariamente preventivo del giudizio di costituzionalità sugli statuti rispetto al *referendum*, con effetto interruttivo (o almeno sospensivo) dei procedimenti referendari ad opera della proposizione del ricorso governativo²⁵.

Secondo quello che sarà un *leit-motiv* di questo saggio, l'attuazione regionale dei poteri costituzionalmente previsti in tema di configurazione del procedimento di adozione degli statuti lascia non pochi interrogativi. In assenza di rilevanti margini di differenziazione della disciplina

²¹ In questo senso, cfr., invece, R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, cit., 534, seguita da N. ZANON, *Referendum e controllo di costituzionalità sugli Statuti regionali: chi decide qual è la corretta lettura dell'art. 123 Cost.?*, cit., 992.

²² Una riserva statutaria in materia, tale da rendere illegittime per “incompetenza relativa” eventuali leggi regionali, è ritenuta, invece, operante, con riferimento alla disciplina del referendum approvativo dello statuto, da C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, 2005, 149.

²³ Per tale soluzione, anche se ne evidenzia alcune controindicazioni non secondarie, E. LAMARQUE, *Il problematico procedimento di formazione degli statuti regionali*, in *Quad. cost.*, 2000, 640. Sulla base della clausola di residualità del quarto comma dell'art. 117 Cost. e soprattutto in occasione della prima approvazione dello statuto, la competenza della legge regionale è affermata anche da G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2008, 70 che pure valorizza notevolmente la competenza dello statuto a regolare il procedimento della propria modifica o sostituzione (63 ss).

²⁴ E. GIANFRANCESCO, «A volte ritornano». *Problemi del giudizio preventivo di costituzionalità sugli statuti ordinari*, cit., 5033, nota 4, nella quale facevo discendere tale conclusione dall'impostazione della [sent. n. 445 del 2005](#). In senso analogo, ma facendo riferimento alla [sent. n. 469 del 2005](#), cfr. GIANGASPERO, *La Corte costituzionale e il procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari*, cit., 754, nonché in base a “considerazioni di tipo sistematico” PASSAGLIA, *Il controllo di legittimità costituzionale degli statuti ordinari*, in AA.VV. (a cura di R. ROMBOLI), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, 2008, 156. La sospensione dell'iter referendario in pendenza del giudizio di impugnazione è ritenuta maggiormente corretta anche da R. TARCHI – D. BESSI, *Art. 123*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2475. E' da segnalare, tuttavia, la posizione di chi ritiene che le pronunce della Corte non chiudano la questione sul “parallelismo dei controlli”: cfr. in questa direzione I. CARLOTTO, *Il procedimento di formazione degli statuti delle Regioni ordinarie*, cit., 119, nota 87; C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 154 e lo stesso PASSAGLIA, *ult. cit.*, 155. Proprio per questo appare auspicabile una più chiara presa di posizione della Corte costituzionale sul punto.

²⁵ Le leggi regionali che hanno optato per la tesi della *sospensione* del procedimento referendario in pendenza di impugnazione governativa e quelle che hanno scelto la – preferibile – soluzione dell'*interruzione* del medesimo procedimento sono richiamate da I. CARLOTTO, *Il procedimento di formazione degli statuti delle Regioni ordinarie*, cit., 126.

procedurale, come si è visto, le Regioni italiane erano chiamate innanzitutto a decidere celermente sull'innovazione statutaria, totale o parziale. E' noto e non merita ulteriori commenti la circostanza per cui, dopo che le Regioni ordinarie hanno optato in massa per l'adozione di statuti "nuovi", tale processo si è svolto con estrema lentezza, tanto da non essere ancora oggi completo, a più di quindici anni dall'adozione della l. cost. n. 1 del 1999²⁶. Ciò che merita di essere maggiormente sottolineato sono inoltre talune scelte estremamente discutibili in tema di "gestione" del procedimento di approvazione degli statuti. I casi più eclatanti sono quello della approvazione *in progress* dello statuto della regione Lazio nel 2004; della difformità tra prima e seconda deliberazione per lo statuto della regione Umbria e, soprattutto, la sconcertante vicenda relativa all'approvazione dello statuto della regione Molise: approvato, poi "revocato" con mera legge regionale in pendenza di giudizio di costituzionalità e di consultazione referendaria e successivamente "fatto rivivere" con un'ulteriore legge regionale che ha autoritativamente disposto la perdita di efficacia delle operazioni elettorali relative al referendum già pendente²⁷. Si tratta di una vicenda nella quale la mancanza di adeguata considerazione della dimensione *procedimentale* della sequenza dell'art. 123 Cost., implicante una connessione e dei vincoli tra le diverse sue fasi, si accompagna ad un uso strumentale ed orientato a fini politici meramente contingenti delle decisioni relative all'approvazione, alla revoca, alla reviviscenza degli atti normativi²⁸.

3. La forma di governo regionale

Il tema della definizione statutaria della forma di governo regionale permette di mettere a fuoco in termini più netti, rispetto al procedimento di formazione dello statuto, il diverso ruolo e le diverse responsabilità dei soggetti che sono stati chiamati ad attuare la riforma del regionalismo italiano.

Non è un mistero la "preferenza" del legislatore di revisione costituzionale per il modello di elezione diretta del Presidente della Regione, "offerto" in via giuridicamente derogabile, ma politicamente pressoché vincolante²⁹, alle Regioni italiane. Costituisce parte integrante ed essenziale del disegno costituzionale di riforma il delicato punto di equilibrio iscritto nell'art. 126 Cost., terzo comma, tra contestualità della durata del mandato del presidente eletto a suffragio universale e diretto e durata della legislatura regionale (il ben noto *simul simul*).

Si tratta di opzioni che possono essere criticate dal punto di vista della politica costituzionale ma che appaiono abbastanza chiare, almeno nel loro nucleo essenziale, dal punto di vista della formulazione normativa. In particolare, risulta evidente che il vincolo del *simul simul* è evitabile alla sola condizione dell'adozione da parte dello statuto di una modalità di investitura del Presidente della Regione diversa dall'elezione *diretta*.

²⁶ Alla data odierna (dicembre 2015) manca ancora all'appello lo statuto della Regione Basilicata.

²⁷ Sulle "pratiche di dubbia legittimità" relative alle vicende laziali, umbre e pugliesi, cfr. il quadro ricostruttivo di I. CARLOTTO, *Il procedimento di formazione degli statuti delle Regioni ordinarie*, cit., 63 ss. Sulle vicende dello statuto molisano, cfr. E. ALBANESI, *Lo Statuto è ancora nella disponibilità del Consiglio regionale dopo la pubblicazione notiziale? A margine della vicenda dello statuto del Molise*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/12; ID., *Il Consiglio regionale del Molise e lo statuto che «non s'ha da fare»*, in *Diritti regionali* (4 giugno 2012); D. CODUTI, *L'interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, in *Rivista Aic*, (4 luglio 2012); ID., *Il nuovo statuto della Regione Molise: tanto rumore per nulla ?*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, settembre 2014; PASSAGLIA, *Il controllo di legittimità degli statuti ordinari*, in AA.VV. (a cura di R. ROMBOLI), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011 – 2013)*, Torino, 2014, 135 ss.

²⁸ Un severo giudizio critico del comportamento di entrambi i protagonisti "attivi" della vicenda statutaria (Regioni e Governo) è formulato da N. LUPO, *Le alterne vicende della formazione dei nuovi statuti regionali (e i "colpi" inferti ai principi del costituzionalismo)*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO), *Gli statuti regionali di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 3.

²⁹ Come dimostra la vicenda relativa all'approvazione della legge statutaria della Regione Friuli-Venezia Giulia, a proposito della quale cfr. S. PAJNO, *Brevi considerazioni sulla vicenda della legge statutaria friulana. Testo e contesto nella riforma delle regioni*, in AA.VV. (a cura di CARETTI), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, 75 ss.

A parere di chi scrive, a fronte di una regola costituzionale sufficientemente chiara, è stato merito della Corte costituzionale con le sue note pronunce³⁰ porre le Regioni di fronte alle proprie responsabilità, colpendo i tentativi di svuotare di significato l'espressione "elezione diretta"³¹, con un'operazione che, incidendo su di un profilo estremamente sensibile della rappresentanza politica³², avrebbe allontanato ulteriormente l'opinione pubblica dalle istituzioni regionali e reso la crisi di credibilità delle istituzioni regionali degli ultimissimi anni ancora più grave.

Nella definizione del "cuore" della forma di governo regionale, non mi sembra che si possano rivolgere critiche radicali alla Corte costituzionale, mentre ricade nella responsabilità di talune Regioni il tentativo di forzatura (con lo sguardo rivolto al passato piuttosto che al futuro) del disposto costituzionale, senza il coraggio di utilizzare i margini di differenziazione che pure esso presenta. Alla responsabilità esplicita delle Regioni che hanno adottato gli statuti poi colpiti dalle dichiarazioni di illegittimità della Corte si è accompagnata quella, per così dire, implicita di quelle altre Regioni che hanno ritardato il processo di adozione dei loro statuti in attesa dell'esito del giudizio di costituzionale sui margini di elasticità della nozione di "elezione diretta".

Questo atteggiamento volto ad aggirare taluni (centrali) vincoli della riforma può aver contribuito a determinare un atteggiamento restrittivo della Corte costituzionale nella sua successiva giurisprudenza. A differenza dell'interpretazione rigorosa della nozione di elezione diretta, tali ulteriori interventi non mi sembrano però pienamente convincenti, o meglio, implicati necessariamente nell'adozione della forma di governo *standard* "offerta" dal titolo V agli statuti regionali.

La chiusura nei confronti dell'ammissibilità di una mozione di fiducia iniziale con effetti condizionanti sulla permanenza in carica (si badi: non sull'ingresso nella carica, come avveniva nel caso dello statuto calabrese) dell'esecutivo regionale; la censura di illegittimità nei confronti della mozione di sfiducia individuale al singolo assessore regionale; la dichiarazione di illegittimità di disposizioni statutarie che introducevano la previsione di incompatibilità tra il ruolo di consigliere regionale e quello di assessore³³ hanno irrigidito non poco i caratteri della forma di governo regionale recidendo alcuni possibili residui legami con il modello del governo parlamentare ed il maggiore coordinamento tra legislativo ed esecutivo che lo caratterizza rispetto alla "consonanza reciproca" enfatizzata dalla [sent. n. 12 del 2006](#).

Va sottolineato come resti nella disponibilità (e nella responsabilità) delle Regioni valorizzare all'interno degli statuti le forme di raccordo tra esecutivo e legislativo regionale per scongiurare il rischio di un'assenza di dialogo tra i supremi organi regionali; assenza di dialogo e confronto che vedrebbe soprattutto nel Consiglio il soggetto danneggiato, potendo il Presidente far leva sul

³⁰ [Sent. n. 304 del 2002](#), con riferimento al regime transitorio, in attesa dell'adozione di un nuovo statuto organico, della Regione Marche e [sent. n. 2 del 2004](#), con riferimento allo statuto della Regione Calabria.

³¹ Senza che abbia alcun rilievo sul punto il carattere transitorio (Marche) o definitivo (Calabria) della scelta, a dimostrazione della fundamentalità dell'opzione in merito e cogliendo, evidentemente, la forza di condizionamento che anche una disciplina transitoria può operare nei confronti di quella definitiva destinata a succederle.

³² Quale è appunto quello del carattere autenticamente diretto di un'elezione.

³³ Per l'esplicitazione di questi limiti all'autonomia statutaria, cfr., in particolare, le [sentt. n. 379 del 2004](#), nn. 9 e 10 del *Considerato in diritto* e [n. 12 del 2006](#), nn. 4 e 5 del *Considerato in diritto*. Chi scrive aveva ragionato di *limiti aggiunti al sistema costituzionale*, rispetto ai *limiti di sistema* conseguenti all'adozione dell'elezione diretta del Presidente della Regione, in E. GIANFRANCESCO, *Alcune riflessioni in tema di potestà statutaria e potestà legislativa regionale*, in AA.VV. (a cura di CAVALERI), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, cit., 258 ss. Cfr. anche ID., *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in AA.VV. (a cura di A. D'ATENA), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, 278 ss. Un'impostazione complessivamente volta a circoscrivere in misura considerevole e crescente "le capacità espressive" dello statuto regionale è desunta dalla giurisprudenza costituzionale, ed in particolare dalla [sent. n. 12 del 2006](#), da A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in *Forum di Quad. cost.*, nonché in *Nuove Autonomie*, 2006, 535 ed in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. X. Studi dell'anno 2006, 2007*, 69 (dal quale è tratta la citazione). Critico nei confronti dell'impostazione "eccessivamente rigida e modellistica" che si trae dalla giurisprudenza della Corte appare anche A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010, 197 ss.

potente – anche se potenzialmente inquietante – fattore di (iper)legittimazione rappresentativa costituito dall’elezione diretta monocratica³⁴.

Si tratta di un ambito tanto più essenziale da disciplinare se si conviene sulla ricostruzione che vede presente – o almeno possibile - nel modello della forma di governo regionale *standard* un rapporto fiduciario tra Giunta e Consiglio³⁵, ancorché in una forma di governo che oltrepassa le colonne d’Ercole della forma di governo parlamentare³⁶.

Il bilancio di questo non secondario capitolo dell’autonomia statutaria non sembra peraltro compiutamente positivo: gli osservatori hanno evidenziato in più di un’occasione le timidezze e la scarsità di fantasia nella configurazione di tali raccordi, specie per quanto riguarda la presenza della Giunta e del Presidente nei lavori del Consiglio e nella fondamentale attività di *agenda setting* dei lavori consiliari³⁷, pur potendo i regolamenti consiliari intervenire a colmare le eventuali lacune statutarie³⁸. Un giudizio un po’ più articolato sembra doversi dare dell’altro versante basilare dei raccordi Giunta-Consiglio, ovvero dell’insieme delle attività che definiscono la funzione di controllo del Consiglio sull’esecutivo regionale³⁹. In questo caso l’esperienza delle singole Regioni appare abbastanza diversificata, presentando (solo) taluni statuti soluzioni tecnicamente pregevoli ed all’avanguardia specie per quanto riguarda il controllo sulle politiche pubbliche⁴⁰.

Ancorché non coinvolga direttamente il tema dei rapporti tra i “supremi organi regionali” e la definizione della forma di governo della Regione, ma in quanto potenzialmente in grado di estendere le sue ombre anche su tale aspetto dell’autonomia regionale, va ricordato e sottolineato il

³⁴ Per una valutazione negativa dell’esperienza dei nuovi statuti sul punto, cfr. CAVALERI, *Diritto regionale*⁵, cit., 61.

³⁵ Per la *possibilità*, offerta dal modello *standard* di forma di governo regionale delineato dal Titolo V riformato, di un rapporto fiduciario tra Consiglio e Presidente della Giunta, che spetterebbe agli statuti implementare (e tenendo distinta tale dimensione da quella della sussistenza di una vera e propria forma di governo parlamentare) cfr. M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale e la legislazione elettorale: statuti “a rime obbligate”?*, in AA.VV. (a cura di A. D’ATENA), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, 116 s. e nota 155. L’esistenza di un rapporto fiduciario Consiglio – Presidente della Giunta è affermata da F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria regionale*, cit., 310 (ancorché in forma implicita ed inespressa) e più nettamente da S. CATALANO, *La “presunzione di consenzianza”*. *Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, 205 ss.

³⁶ L’eterogeneità del *simul simul* rispetto alla forma di governo parlamentare è esplicitamente riconosciuta dalla [sent. n. 12 del 2006](#) della Corte costituzionale (n. 5 del *Considerato in diritto*). Trova così conferma l’osservazione di M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., 242 ss. sulla non assimilabilità alla forma di governo parlamentare dei sistemi ad elezione diretta del vertice dell’Esecutivo con governo di legislatura; sistemi i quali costituiscono dei modelli a sé nel panorama delle forme di governo. Per questa conclusione, cfr. anche quanto sostenuto da chi scrive in E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, cit., 265 ss.

³⁷ Sul punto, cfr. M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, 2010, 254; S. TROILO, *L’articolazione della forma di governo regionale dopo l’adozione dei nuovi statuti ordinari, tra uniformità del modello e spunti di differenziazione nei singoli enti territoriali*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1977 s. (anche in [Federalismi.it](#), n. 2/2012). La linea “continuista” tra vecchi e nuovi statuti per quanto riguarda la posizione istituzionale ed i poteri del Consigli è particolarmente valorizzata da N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, 2010.

³⁸ Interessante, sul punto, il caso della Regione del Veneto a proposito della quale si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *Potenzialità e limiti del regolamento consiliare: lezioni dall’esperienza del Veneto*, in AA.VV. (a cura di CAVALERI - E. GIANFRANCESCO e con la collaborazione di I. CARLOTTO), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Torino, 2013, 82 ss. Una visione più scettica delle opzioni statutarie e regolamentari del Veneto è presente in S. TROILO, *La ricerca della “quadratura del cerchio” nella forma di governo regionale ad elezione diretta del Presidente: considerazioni sulle (poco convincenti) soluzioni adottate da nuovo Statuto del Veneto*, in [Federalismi.it](#), n. 17/2013.

³⁹ Sul cui radicamento in Costituzione, in base al combinato disposto, per il livello regionale, degli artt. 126, secondo comma e 121, terzo e quarto comma, cfr. F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – V. LIPPOLIS – N. LUPO) *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *Il Filangieri. Quaderno 2009*, 185 ss. Per una visione “continuista” anche in tale ambito, cfr. N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare*, cit., 137 ss.

⁴⁰ Un punto di osservazione essenziale per chi voglia cogliere *in concreto* le linee di evoluzione dell’azione delle Regioni italiane nelle principali politiche pubbliche è rappresentato dagli annuali rapporti sulle Regioni curati dall’Issirfa. L’ultimo di tali rapporti è riferito al 2013: AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2013*, Roma, 2014.

ben diverso e restrittivo spirito che si è venuto affermando nella più recente giurisprudenza costituzionale. Se per quanto riguarda la tematica dell'interpretazione delle materie e della potestà legislativa regionale si è visto nella [sent. n. 401 del 2007](#) una svolta in senso limitativo e centralizzatore dell'interpretazione del titolo V riformato⁴¹, per ciò che concerne l'autonomia statutaria una vera e propria "doccia fredda" è stata rappresentata dalla [sent. n. 198 del 2012](#) che ha ammesso una potestà conformativa statale in tema di determinazione del numero dei componenti dei Consigli regionali⁴², seguita dalla "gelata" della [sent. n. 35 del 2014](#) nella quale si ammette la determinazione autoritativa statale di tale numero⁴³. Si tratta di un episodio – non secondario – della profondissima crisi del regionalismo italiano contemporaneo che in questa sede non si può non dare per nota e che appare ben lungi dalla sua conclusione.

4. *Le disposizioni programmatiche degli statuti: sentieri senza sbocco*

La vicenda delle disposizioni programmatiche appare emblematica di un tipo di approccio al tema dell'autonomia statutaria che, a parere di chi scrive, ha portato più danni che benefici alle Regioni italiane. Ed in questo caso, più che in tutti gli altri considerati in questo lavoro, i soggetti autori di questo approccio e che ne portano la responsabilità sono le Regioni stesse.

I legislatori statutari potevano tenere ben presente l'esperienza della prima generazione di statuti e riflettere su come la proliferazione di disposizioni programmatiche al loro interno – pur se maggiormente comprensibile in considerazione della assoluta novità e della rottura storica con l'esperienza centralistica precedente di quegli atti⁴⁴ – si fosse mostrata abbastanza sterile di conseguenze ed in grado di trasformare le aspettative in illusioni⁴⁵.

⁴¹ Per l'approccio in chiave di *supremazia*, più che di *prevalenza*, che caratterizza un filone rilevante della giurisprudenza costituzionale di cui la [sent. n. 401 del 2007](#) costituisce un significativo esempio, cfr. E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, 86. Che la [sent. n. 401 del 2007](#) porti alle estreme conseguenze un'impostazione già presente nella giurisprudenza costituzionale è sottolineato da R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni*, 2008, 400.

⁴² Sull'astrattezza e le contraddizioni della nozione del principio di eguaglianza fatta valere dalla Corte costituzionale in tale pronuncia, cfr. le critiche di F. CORVAJA, *Statuti regionali e «leggi della Repubblica»*, in *Le Regioni*, 2013, 194 ss. Di una "frattura nella giurisprudenza della Corte costituzionale sul regionalismo" scrive condivisibilmente S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, 2869, il quale ne evidenzia la capacità di disarticolare la forma di stato regionale italiano (*ivi*). La trasformazione operata dalla sentenza del vincolo di "armonia con la Costituzione" da limite (negativo) a titolo di competenza statale è opportunamente evidenziata da M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in *Giur. it.*, 2013, par. 4. (nonché in *Amministrazioneincammino.it.*).

E' forse il caso di ricordare come l'intrinseca problematicità del limite in questione aveva spinto, con riferimento alla formulazione originaria dell'art. 123 Cost., un autorevole osservatore ad identificare il limite dell'armonia con la Costituzione con un limite di merito da far valere nelle forme dell'approvazione parlamentare degli statuti medesimi: U DE SIERVO, da ultimo in *Statuti regionali*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, 1007 e nota 55.

⁴³ Sulla quale si vedano le critiche di R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Le Regioni*, 2014, 827 ss., sottolineando come la Corte *sostituisca* la norma statale a quella regionale, *riscrivendo*, in tema di composizione del Consiglio, lo statuto della Regione Calabria.

⁴⁴ Il "coinvolgimento emotivo" dei legislatori statutari di prima generazione di fronte al compito che la Costituzione assegnava loro è ricordato da L. BIANCHI, *Le norme di principio degli statuti*, in AA.VV. (a cura di CARETTI), *Osservatorio sulle fonti 2002*, cit., 45. Sulle molteplici ragioni (culturali e politiche, queste ultime di lungo periodo e contingenti) che hanno portato, negli anni '70, all'adozione di carte statutarie "lunghe", cfr. S. BARTOLE, *Statuti regionali*, in *Nss. Digesto it., Appendice.*, vol. VII, Torino, 1987, 547.

⁴⁵ Suscita qualche non ottimistica riflessione porre a confronto la situazione ricordata nella nota precedente con la progressiva perdita di rilevanza dell'autonomia statutaria lamentata, dopo la riforma del 1999, da E. BALBONI, *Le spoglie dell'autonomia statutaria*, in AA.VV. (a cura di CAVALERI), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, cit., 79 s. Va peraltro osservato che anche con riferimento alla prima esperienza statutaria la valutazione sulla complessiva attuazione dei modelli regionali è stata tutt'altro che positiva: cfr. U DE SIERVO, *Statuti regionali*, cit., 1013. Il diverso rapporto tra "disposizioni programmatiche" statutarie e norme costituzionali negli anni '70 e negli statuti di seconda generazione è sottolineato da A. MANGIA, *Il ritorno delle norme programmatiche*, in *Giur. cost.*, 2004, 4073.

In secondo luogo, la stessa conformazione del procedimento di formazione dello statuto attuale, privo ormai di una fase di negoziazione politica con lo Stato anteriore all'adozione dell'atto, non sembra prestarsi a quelle estensioni "convenzionali" del contenuto che potevano trovare una giustificazione nella natura "complessa" dello statuto anteriore alla riforma del 1999⁴⁶. Torna qui la già ricordata maggiore coerenza della disciplina vigente dell'art. 123 Cost. tra procedimento di formazione e natura organizzatoria dello statuto.

Sia che si voglia ricondurre ad un'aspirazione insoddisfatta delle Regioni ad una dimensione costituzionale propria di stati membri di federazioni⁴⁷, sia che si voglia pensare ad una "funzione auto-gratificatoria" per i Consigli regionali a fronte della inevitabile *reductio* conseguente all'elezione diretta dei Presidenti di Regione ed all'opposizione della Corte costituzionale ai tentativi di aggiramento del *simul simul*⁴⁸, sta di fatto che gli statuti di seconda generazione si caratterizzano per un'abbondanza di disposizioni programmatiche e di principio.

La Corte costituzionale, con la sua ben nota giurisprudenza sull'assenza di efficacia giuridica delle disposizioni di principio, non ha certo mostrato la "mano pesante" con riferimento a tale vicenda, anche a costo di attirarsi argomentate critiche da parte di taluni osservatori⁴⁹ e di lasciare pericolosi dubbi su di un'efficacia giuridica residua delle disposizioni programmatiche⁵⁰.

La pur apprezzabile aspirazione a "prevedere negli statuti quei principi che siano in qualche modo connessi alle esigenze proprie e specifiche della comunità regionale...caratterizzanti *l'identità* ovvero la «vocazione» regionale, in relazione quindi alla storia, alle tradizioni, alla cultura di quel territorio"⁵¹ deve, infatti, fare i conti con le caratteristiche per così dire strutturali delle dichiarazioni di principi o dei riconoscimenti di diritti.

In questa prospettiva, come è stato puntualmente osservato, molte dichiarazioni di principio statutarie non raggiungono la soglia di prescrittività minima per poter essere considerate di natura

⁴⁶ Sul punto, cfr. U DE SIERVO, *Statuti regionali*, cit., 1010.

⁴⁷ Le differenze sostanziali tra autonomia costituzionale di uno stato membro di federazione ed autonomia statutaria regionale emergono chiaramente dalla lettura di D. SCHEFOLD, *Funzione, contenuto e limiti delle costituzioni dei Länder in Germania*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001, 175 ss.

⁴⁸ Per questa osservazione cfr. M. BENVENUTI, *Le enunciazioni statutarie di principio nella prospettiva attuale*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO), *Gli statuti regionali di seconda generazione*, cit., 36 s. Per analoghe considerazioni, riferite, tuttavia, alla strumentazione statutaria dei rapporti Consiglio – Presidente della Regione (eletto a suffragio diretto), cfr. la definizione di "revanscismo assemblearistico" di R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in AA.VV., (a cura di A. D'ATENA), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Milano, 2005, 96.

⁴⁹ Cfr., per tutti, A. ANZON, *La Corte condanna all' "inefficacia giuridica" le norme "programmatiche" degli Statuti regionali ordinari*, in *Giur. cost.*, 2004, 4057 ss.

⁵⁰ Ad esempio nei confronti delle Commissioni di Garanzia statutarie. Come perspicuamente osservato da D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2004, 4138 s., in questo modo l'efficacia giuridica delle disposizioni programmatiche statutarie "cacciata dalla porta, rientra, per così dire, dalla finestra", specialmente nell'obbligo consiliare di riesame e nuova approvazione di una legge dichiarata dalla Commissione di Garanzia statutaria contrastante con disposizioni programmatiche statutarie. Di qui un sostanziale aggravamento procedurale per tali ipotesi e la creazione di una legge regionale atipica.

Il vicolo cieco in cui si è inserita la Corte costituzionale che si è preclusa ogni possibilità di intervento in materia con la propria giurisprudenza sull'inammissibilità delle questioni relative alle disposizioni programmatiche è evidenziato da F. GHERA, *Lo statuto regionale ordinario come fonte del diritto*, in *Dir. soc.*, 2008, 362 (nonché in AA.VV. [J. M^A CASTELLÀ ANDREU – M. OLIVETTI Coords.] *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Barcelona, 2009, 85 ss.). La valorizzazione delle previsioni statutarie in tema di diritti ad opera delle Commissioni di Garanzia (oltre che dei Difensori civici) sembra essere considerata con interesse da E. ROSSI, *Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali*, in *Riv. dir. cost.*, 2005, 87. Sulla rilevanza giuridica indiretta delle disposizioni programmatiche statutarie cfr. anche U. ADAMO, *La questione dei principi e dei diritti negli statuti delle Regioni e delle Comunità autonome*, cit., 153, il quale richiama alcune (sporadiche) pronunce di organi di garanzia statutaria che hanno fatto riferimento a parametri statutarie del tipo qui considerato (157, nota 102). Una naturale tendenza espansiva di tali organi quali "custodi dell'intero costruito statutario" è individuata da M. FOGLIA, *Consulte statutarie*, in AA.VV. (a cura di A. MORELLI – L. TRUCCO), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, 562.

⁵¹ Cfr. E. ROSSI, *ult. cit.*, 62.

normativa, ovvero difettano di elementi di novità rispetto alle corrispondenti previsioni costituzionali, così da porsi come meri cloni di queste, ovvero ancora si caratterizzano per una formulazione in termini “assoluti” tale da renderle insuscettibili di bilanciamento con principi antagonisti⁵².

Nel caso del riconoscimento statutario di diritti, occorre inoltre tener presente che ogni inserzione nel sistema normativo di nuovi diritti retroagisce sui diritti preesistenti, molto spesso circoscrivendone l’ambito di operatività ed introducendo limiti inediti al godimento di questi. Si tratta di un fenomeno facilmente percepibile nel caso dei diritti di libertà di “prima generazione” o negativi, ma che può essere colto anche con riferimento ai diritti sociali od a prestazione⁵³. Sono evidenti i problemi di ammissibilità di tali operazioni allorché i diritti che entrano in contemperamento con quelli statuari hanno fondamento costituzionale. I diritti a prestazione, inoltre, se “presi sul serio” pongono vincoli stringenti al legislatore ordinario dal punto di vista dell’implementazione degli stessi e della predisposizione delle necessarie risorse finanziarie⁵⁴. Circostanza, questa, in grado di creare non pochi problemi a fronte del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni ed al riconoscimento in capo allo Stato di significative potestà di intervento nella materia dei diritti stessi, come la lettera *m*) del secondo comma dell’art. 117 Cost. esemplifica in modo evidente.

Né sembra in grado di condurre a conclusioni diverse l’estensione della formulazione dell’art. 123 dalle “*norme di organizzazione interna*” (del testo del 1948) ai “*principi di organizzazione e funzionamento*” (del testo attuale). Tralasciando l’aspetto del riparto verticale di competenze introdotto dal legislatore di revisione costituzionale del 1999⁵⁵, è da sottolineare come il riconoscimento dei reciproci condizionamenti tra le due dimensioni dell’*organizzazione* e dell’*azione*, da tempo acquisito alla scienza del diritto pubblico italiano⁵⁶, non può infatti essere idoneo a far venire meno la delimitazione del campo materiale di competenza dell’atto stesso e, quindi, nel nostro caso, dello statuto⁵⁷.

Se si considera adeguatamente, come si è detto in precedenza, il tenore generale dell’art. 123, a partire dalla qualificazione dell’atto in esso disciplinato nonché il procedimento di formazione dello

⁵² Come sottolineato da A. D’ATENA, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in AA.VV. (a cura di A. D’ATENA), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., 60 ss.

⁵³ Si riprende sul punto la distinzione tra categorie di diritti fondamentali presente in P.F. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso di lezioni*, I, 1. II ed. ampliata, Torino, 1991, spec. 274 ss.; ID., *Qualche riflessione per una corretta identificazione e sistemazione dei diritti sociali*, in ID., *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*², Padova, 2008, 22 ss.

⁵⁴ Sul punto, cfr. D. MORANA, *Principi e diritti negli statuti regionali di seconda generazione*, in AA.VV. (J. M^A CASTELLÀ ANDREU – M. OLIVETTI Coords.) *Nuevos Estatutos y reforma del Estado*, cit., 166 ss. che, con riferimento ai diritti a prestazione, pone non già un problema di ammissibilità (come per i diritti di libertà) ma di opportunità, alla luce dell’impegno di risorse finanziarie ed organizzative che consiglierebbero una disciplina affidata alla legge regionale.

⁵⁵ Su tale novità, specie nel quadro competenziale anteriore alla riforma del 2001, cfr. A. D’ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, cit., 190. Sui vantaggi, in via astratta, ma sulla difficoltà, in concreto, di far valere una ripartizione di competenza in senso proprio tra statuto e legge regionale nella materia “ad alto tasso di artificialità” dell’organizzazione e del funzionamento di un ente, rinvio a E. GIANFRANCESCO, *E competenza e gerarchia. Gli statuti ordinari nel sistema delle fonti regionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Milano, 2015, 1314 ss. (precedentemente in [Osservatorio sulle fonti](#), n. 2 del 2013).

⁵⁶ Il riferimento è a M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, caIII.

⁵⁷ Sull’esigenza di tener ferma la distinzione tra “organizzazione (in senso statico e dinamico) ed attività regionale, cfr., con riferimento alla formulazione originaria del titolo V Cost. ma in termini che mantengono ancora oggi la loro validità, F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1971, 442 ss.

Non è casuale, del resto, che le letture estensive della competenza statutaria in ordine alle norme programmatiche negli “statuti di prima generazione” si fondassero su di una lettura integrata, se non di una interscambiabilità, tra *organizzazione* e *obiettivi* (peraltro latamente intesi) della Regione. Cfr., in questo senso: F. BASSANINI – V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. I. Gli statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilievi critici su una vicenda parlamentare*, Milano, 1971, 67 ed in modo ancora più accentuato, con riferimento al rapporto tra *scopi* e *competenze* dell’ente Regione, F. PIZZETTI, *Osservazioni sulle norme di principio degli statuti delle Regioni ordinarie*, in *Giur. cost.*, 1971, 2282.

statuto, la soluzione che sembra più corretta è, conseguentemente, quella che ci pone di fronte ad un atto ed una disciplina che si riferiscono alla *Regione-apparato* e non alla *Regione-società*⁵⁸, fermo restando che interventi in questo secondo ambito sono richiesti, con un fondamento letterale molto più univoco, dai titoli di intervento legislativo menzionati nell'art. 117 Cost.⁵⁹, con la flessibilità e variabilità nel tempo⁶⁰ delle soluzioni derivanti dall'intreccio delle competenze statali e regionali implicata nell'art. 117 Cost. medesimo.

5. Le disposizioni programmatiche degli statuti: sentieri da percorrere (e poco esplorati)

Una via di collegamento effettivamente sussistente tra garanzia dei diritti ed ambiti di competenza statutaria appare, invece, quella legata al riconoscimento ed alla valorizzazione dei diritti di partecipazione politica all'attività delle istituzioni regionali ed in particolare del Consiglio regionale.

Si tratta di una tipologia di diritti di natura politica, già presenti e piuttosto enfatizzati negli statuti degli anni Settanta del secolo scorso ma il cui effettivo radicamento è stato notevolmente condizionato dalla pervasività del sistema politico-partitico italiano, all'epoca massimamente strutturato, con una resa pratica abbastanza deludente⁶¹.

La crisi di questo sistema, coincidente con la nuova stagione statutaria delle Regioni, ha aperto spazi di effettiva valorizzazione per gli istituti di democrazia partecipativa proprio all'interno delle carte statutarie regionali. E, del resto, tali istituti appaiono riconducibili senza difficoltà ai *principi di organizzazione e funzionamento* di cui all'art. 123 Cost. relativi alla *Regione-apparato*, come si è detto nel paragrafo precedente, anche se può cogliersi in essi un'interessante punto di congiunzione con la società civile regionale e le istanze che da questa muovono verso l'ente-Regione⁶². E' da sottolineare, poi, come la giurisprudenza costituzionale abbia riconosciuto la piena legittimità delle previsioni statutarie in materia, come evidenziato dalla [sent. n. 379 del 2004](#)⁶³.

Un'interpretazione della Carta costituzionale che non richiede forzature interpretative, da un lato, e, dall'altro, una giurisprudenza costituzionale in questo caso priva di ambiguità ponevano le Regioni in grado di esplorare una serie di soluzioni anche innovative e "pionieristiche", atteso anche il carattere arretrato dell'esperienza statale in argomento⁶⁴. Ci troviamo di fronte, in altri termini e per riprendere il filo conduttore di questo contributo, ad un caso in cui effettivamente l'autonomia regionale è posta di fronte a se stessa ed alle proprie responsabilità, senza essere schiacciata da un

⁵⁸ Nel medesimo senso si vedano ora le conclusioni della recente indagine di U. ADAMO, *La questione dei principi e dei diritti negli statuti delle Regioni e delle Comunità autonome*, cit., 139 ss.

⁵⁹ La ben maggiore pregnanza dell'intervento regionale in tema di diritti attraverso lo strumento legislativo, rispetto alla "babele linguistica" delle previsioni statutarie, mi sembra emerga dal lavoro di E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, 2007. Si vedano, inoltre, i significativi esempi di intervento regionale in materia di diritti, a mezzo soprattutto di leggi, richiamati da A. SIMONCINI, *La "rivoluzione promessa"*, cit., 128 ss.

⁶⁰ U. ADAMO, *La questione dei principi e dei diritti negli statuti delle Regioni e delle Comunità autonome*, cit., 142 ss. opportunamente ricorda la lesione del principio democratico determinata dall'irrigidimento statutario della disciplina di diritti, rimessi, invece, al piano della disciplina legislativa.

⁶¹ L'avvizzimento delle disposizioni statutarie di prima generazione sulla partecipazione, a fronte di un pervasivo sistema partitico, ed il più generale riflusso delle disposizioni programmatiche tra "gli istituti desueti, se non inutili, del diritto costituzionale" è sottolineato da A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in AA.VV. (a cura di E. CATELANI – E. CHELI), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, 2008, 118 ss.

⁶² La riconducibilità delle norme statutarie di promozione della democrazia partecipativa al c.d. contenuto necessario degli statuti di seconda generazione è affermata da S. ARU – A. DEFFENU, *Partecipazione a livello regionale*, in AA.VV. (a cura di A. MORELLI – L. TRUCCO), *Diritti e autonomie territoriali*, cit., 43.

⁶³ Cfr. nn. 4 e 6 del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ Sulla sconcertante esperienza dell'iniziativa legislativa popolare ex art. 71 Cost., cfr. ora M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, 77 ss. nonché N. RODEAN, *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Milano, 2014, ca3, che considera anche la disciplina e la prassi regionale.

dato normativo costituzionale restrittivo ovvero da una giurisprudenza costituzionale di ispirazione “centralista”. Per questa ragione non pochi osservatori riponevano notevole fiducia nelle possibilità di intervento degli statuti⁶⁵.

Giunti quasi al termine del processo di adozione degli statuti, il quadro che si presenta appare abbastanza variegato e bisognoso di frequenti verifiche. Vanno ricordate, innanzitutto, alcune “fughe in avanti” della cui legittimità costituzionale si può dubitare e che non paiono giovare al migliore radicamento degli istituti di democrazia partecipativa. Ci si riferisce, in particolare, al referendum approvativo previsto dall’art. 15 st. Campania nel quale la democrazia partecipativa cessa di essere integrativa e di arricchimento della democrazia rappresentativa ed assume un carattere fortemente condizionante nei confronti di questa⁶⁶. Di qui, non pochi dubbi sul rispetto del limite di *armonia con la Costituzione*, e più precisamente, nel caso di specie, dell’equilibrio tra democrazia rappresentativa ed istituti riconducibili a modelli diversi da tale limite deducibile.

Alcune discipline statutarie di altre Regioni compiono, invece, scelte effettivamente innovative in argomento. E’ il caso dell’Emilia Romagna⁶⁷ e della Toscana⁶⁸, soprattutto, le quali dedicano specifica attenzione alla dimensione organizzativa e funzionale della democrazia partecipativa. Per il resto il panorama regionale può apparire invece abbastanza deludente, tanto da giustificare la sensazione di “occasione sprecata”⁶⁹ e di “scarsa adeguatezza della risposta statutaria”⁷⁰ più di una volta emersa tra gli studiosi.

⁶⁵ Cfr. M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in AA.VV. (a cura di A. D’ATENA), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., 176, con un’apprezzabile preferenza per le definizioni più rigorose di partecipazione popolare. Sulle potenzialità degli istituti di partecipazione a livello regionale cfr. l’attenta analisi di V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013. Una valutazione non positiva dell’esperienza sin qui intercorsa è presente in M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?* cit., 173 ss. Un bilancio non esaltante emerge anche dall’analisi di S. ARU – A. DEFFENU, *Partecipazione a livello regionale*, cit., 45 e 53.

⁶⁶ Su tale previsione, cfr. M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione ?*, cit., 196 ss.; G. D’ELIA – L. PANZERI, *Statuti ordinari e legge regionale. Contributo allo studio del giusto procedimento legislativo*, Milano, 2012, 60. Ho avuto già modo di esprimere dubbi sulla compatibilità con la Costituzione della soluzione statutaria campana in E. GIANFRANCESCO, *I Consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo*, in AA.VV. (a cura di J.M^A CASTELLÀ ANDREU – E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *Le assemblee legislative regionali italiane e spagnole e le nuove frontiere del parlamentarismo: l’apertura dei procedimenti legislativi*, in *Quad. reg.*, 2012, 500.

⁶⁷ A proposito della quale, ma con attenta osservazione anche delle altre esperienze regionali, cfr. E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in AA.VV. (a cura di E. ROSSI), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007, 337 ss. In particolare sull’ “istruttoria pubblica” prevista dall’art. 17 st. Emilia-Romagna ed attuata con l.r. n. 8 del 2008, cfr. V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*, cit., 174 ss. L’A. si sofferma anche sulla l.r. n. 3 del 2010 di disciplina generale delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali (227 ss.). In precedenza, su tale previsione, cfr. A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, cit., 132 ss.

⁶⁸ Sul Titolo VIII dello st. Toscana, cfr. E. STRADELLA, *La partecipazione*, in AA.VV. (a cura di CARROZZA – R. ROMBOLI – E. ROSSI), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, 2015, 286 ss. Sulla l.r. n. 46 del 2013 di disciplina organica in tema di *dibattito pubblico*, cfr. V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*, cit., p.200 ss. In precedenza, sulla l.r. n. 69 del 2007 e sulle sue soluzioni innovative, cfr. A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2009, p 93 ss.

⁶⁹ M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione ?*, cit., 177. Di un’occasione mancata scrivono anche R. BIFULCO – E. PAPARELLA, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO), *Gli statuti regionali di seconda generazione*, cit., 258. Una valutazione complessivamente critica è presente anche in M. PICCHI, *I diritti di partecipazione*, Milano, 2012, 141, che si sofferma anche sugli spunti di novità che talora emergono (144) ed in particolare sulle esperienze di Toscana, Emilia-Romagna ed Umbria che costruiscono una soggettivizzazione del diritto di partecipazione (148 ss.).

Sulla distanza in genere rinvenibile negli statuti di seconda generazione tra “generosità dei principi in tema di partecipazione e scarsità di prescrizioni relative alle fonti ed agli strumenti della stessa, cfr. A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, cit., 90 che sottolinea, comunque, come spetti soprattutto al legislatore regionale sciogliere le ambiguità “giocando al rialzo” in tema di partecipazione, dettando un quadro di regole organico e coerente (105 s.)

A questo livello di approfondimento ne va aggiunto un altro, non meno rilevante anche se meno immediatamente evidenziabile. In questa sede esso può essere solo richiamato: si tratta dell'implementazione ad opera del legislatore regionale, ed a seguire dell'amministrazione, delle previsioni statutarie in tema di istituti di democrazia partecipativa; implementazione la quale costituisce, come è facile intuire, la "norma vivente" dell'istituto⁷¹.

Il secondo percorso di valorizzazione originale dei *principi di organizzazione e funzionamento* che merita di essere richiamato attiene a disposizioni programmatiche di carattere *oggettivo*, volte ad introdurre nuove modalità di elaborazione delle decisioni degli organi fondamentali della Regione ed in particolare del Consiglio. Si tratta delle disposizioni in tema di qualità della normazione che trovano nello Statuto dell'Emilia-Romagna l'esperienza di punta. Al di là di tale esperienza, anche in questo caso sembra emergere un quadro non soddisfacente, caratterizzato da previsioni statutarie generiche e poco originali⁷².

Eppure, la ricordata natura *oggettiva* di tali previsioni appariva di minore impatto sugli assetti tradizionali di equilibrio politico all'interno delle Regioni⁷³ rispetto alla più innovativa - ma sicuramente problematica - introduzione di diritti di partecipazione di soggetti esterni agli attori politici regionali tradizionali, sicché la scarsa valorizzazione di tali strumenti induce a riflessioni abbastanza amare sulla volontà e l'interesse delle istituzioni regionali ad un uso effettivo dei margini di autonomia loro rimessi.

⁷⁰ R. BIFULCO, *La democrazia partecipativa nei nuovi Statuti regionali*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – V. LIPPOLIS – N. LUPO) *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, cit., 330. Un giudizio moderatamente più positivo sull'esperienza maturata sembra emergere in ID., *L'“apertura” dei procedimenti legislativi*, in AA.VV. (a cura di J.M^A CASTELLÀ ANDREU – E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *Le assemblee legislative regionali italiane e spagnole e le nuove frontiere del parlamentarismo*, cit., 509 ss.

⁷¹ Si consideri, ad esempio, il caso della l. r. dell'Umbria n. 14 del 2010, oggetto di specifica analisi da parte di V. DE SANTIS, *ult. cit.*, 234 ss. Un esame sistematico della legislazione regionale di attuazione degli istituti di partecipazione è contenuta nei già menzionati Rapporti annuali sulle Regioni dell'Issirfa. Cfr., per la prassi più recente, M. MICETTI, *L'assetto istituzionale e l'amministrazione regionale*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2013*, cit., 64, nota 29.

⁷² Timori sulla reale possibilità di “reali percorsi di innovazione”, sulla base delle spesso generiche previsioni statutarie sono espressi da G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – V. LIPPOLIS – N. LUPO) *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, cit., 156. Maggiormente fiducioso appare M. CARLI, *Procedimento legislativo regionale e qualità della legislazione*, in AA.VV. (a cura di CARETTI – E. ROSSI), *Osservatorio sulle fonti 2009. L'attuazione degli statuti regionali*, Torino, 2010, 2. Un'attenta ricognizione delle diverse esperienze regionali in materia è compiuta da M. GIACHETTI FANTINI, *I principi di qualità normativa nei nuovi statuti regionali*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO), *Gli statuti regionali di seconda generazione*, cit., 227 ss. Più di recente, sull'esperienza innovativa dell'Emilia-Romagna, cfr. M. CAPPELLETTI, *La “semplificazione in Assemblea”: un possibile nuovo strumento di indirizzo e controllo?*, in [Federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2015. Un bilancio non positivo dell'esperienza toscana è espresso invece da A.G. ARABIA, *I limiti della motivazione delle leggi regionali. L'esperienza toscana a sei anni dall'introduzione dell'obbligo di motivare gli atti normativi*, in AA.VV. (a cura di A.G. ARABIA), *Motivare la legge? Le norme tra politica, amministrazione, giurisdizione*, Milano, 2015, 133 ss. (anche in [Italian Papers on Federalism](http://www.italianpapers.com). Rivista on-line dell'Issirfa-Cnr, n. 3 del 2014).

Non bisogna peraltro mai dimenticare il monito di chi - con riferimento alle previsioni statutarie e regolamentari in tema di qualità della normazione - osserva che “le assemblee elettive sono organi politici i cui componenti si impegnano nell'esercizio di determinate funzioni se vi è, per così dire, un ritorno di natura politica”: così V. LIPPOLIS, *Le prospettive di riforma dei Consigli regionali e l'equilibrio della forma di governo*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – V. LIPPOLIS – N. LUPO) *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, cit., 107.

⁷³ Potendosi peraltro evidenziare la capacità di tali previsioni di rafforzare la posizione istituzionale dei Consigli nei confronti dei Presidenti eletti a suffragio universale e diretto. Su tale punto, cfr. N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Napoli, 2010, caIV, che traccia un quadro con alcune luci e molte ombre dell'esperienza sin qui trascorsa, concludendo che “prima ancora che gli istituti normativi è una consapevole *revolutio* culturale ciò che potrà rivitalizzare i Consigli” (175). L'importanza dell'acquisizione di informazioni al fine di rafforzare la posizione dei Consigli è ribadita in ID., *Statutes and the Regional Forms of Government*, in S. MANGIAMELI (Ed.), *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes. Investigating Italy's Form of State*, Springer ed., 2014, 152.

6. Conclusione: un possibile itinerario alternativo per rivitalizzare l'autonomia statutaria

Giunti al termine di questa analisi dedicata alle vicende dell'autonomia statutaria e del suo invero concreto nell'esperienza del regionalismo italiano è possibile forse trarre un'indicazione di carattere generale che ben si inserisce in questa tormentata fase di profonda ridefinizione dei caratteri dello Stato delle autonomie.

Ci troviamo di fronte ad un'esperienza nella quale alle Regioni erano rimessi margini non secondari di differenziazione nelle proprie scelte autonome e – si ribadisce – minore è stato il condizionamento di fattori esogeni (come la giurisprudenza costituzionale) nei confronti delle autonome determinazioni statutarie. Eppure il carattere “esemplare” di questa esperienza consiste nel fatto che essa non ha prodotto rilevanti livelli di differenziazioni tra le singole esperienze.

Forse la ragione di ciò va ricercata al di fuori dei temi dell'autonomia statutaria e dell'identificazione della Regione come ente istituzionale, venendo in rilievo qualcosa di anteriore e, si potrebbe dire, di più fondamentale, ovvero le competenze sostanziali, di intervento della Regione nella società, rispetto alle quali la Regione-ente istituzionale si pone con caratteri serventi e derivati. Un insufficiente rendimento dell'autonomia politico-legislativa delle Regioni italiane non poteva che riflettersi, in questa prospettiva, sull'identità istituzionale delle stesse. E' in particolare il modello del regionalismo uniforme, del “*café para todos*”⁷⁴, nel quale lo stesso art. 123 Cost. si iscrive e costituisce parte integrante, che merita un ripensamento critico: è poco produttivo individuare margini di autonomia “avanzati” (nel nostro caso soprattutto in tema di *principi di organizzazione e funzionamento* della Regione), quando non si ha un reale interesse a valorizzare gli elementi differenziali tra le diverse Regioni, le loro esigenze ed aspirazioni.

Trasportato sul piano dell'(auto)organizzazione, l'approccio uniformante finisce per produrre, come si è visto, una molteplicità di discipline scarsamente differenziate ed originali tra le quali si fatica a cogliere gli spunti – talora pure presenti – di novità. Lo stesso processo di emulazione virtuosa tra una Regione e l'altra viene ad essere in questo modo disincentivato: il modello del *regionalismo uniforme* finisce così per subire dalla vicenda degli statuti ordinari un pesante colpo, risolvendosi, per scelta innanzitutto delle Regioni, in un *regionalismo dell'uniformità*, peraltro orientato verso *standard* di riferimento non elevati.

Sulla scorta dell'esperienza spagnola e del diverso approccio al tema dell'identificazione degli enti di autonomia regionale e dell'individuazione delle loro competenze⁷⁵, è forse il caso di orientarsi verso un approccio diverso che veda nella differenziazione e nella selettiva appropriazione di possibili contenuti competenziali materiali una soluzione diversa e più responsabilizzante. Ciò appare tanto più responsabilizzante in quanto l'appropriazione dei contenuti competenziali materiali si accompagni ad una negoziazione con lo Stato sulla loro “copertura amministrativa” e sostenibilità finanziaria. Le potenzialità della clausola di asimmetria del terzo comma dell'art. 116 Cost. sotto questo punto di vista sono notevoli⁷⁶ ed è interessante sottolineare

⁷⁴ L'immagine, di ascendenza spagnola, del *café para todos* contrapposto alla *tabla de quesos*, per indicare due modelli contrapposti di regionalismo - uniforme il primo, in base ad attribuzioni competenziali fissate nella Costituzione e differenziato il secondo, sulla base di opzioni da parte degli statuti di autonomia - è richiamata da A. D'ATENA, *Diritto regionale*², Torino, 2013, 45.

⁷⁵ Per la letteratura regionalistica spagnola, cfr., per tutti, E. ÁLVAREZ CONDE – A. GARCÍA-MONCÓ – R. TUR AUSINA, *Derecho Autonomico*, Madrid, 2013, caIII. Per un confronto tra l'esperienza italiana e quella spagnola si rinvia a E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, 2008 e, più di recente, U. ADAMO, *La questione dei principi e dei diritti negli statuti delle Regioni e delle Comunità autonome*, cit., parte seconda.

⁷⁶ Cfr. sul punto L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, in AA.VV. (a cura di A. MASTROMARINO – J.M^A CASTELLÀ ANDREU), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, 1 ss. Per un approccio meno favorevole a tale modello asimmetrico, considerato in grado di accentuare le diversità tra entità più forti e sviluppate e le altre, all'interno di un unico ordinamento, cfr., nello stesso volume ora richiamato, A. ANZON DEMMIG, *Problemi ed esperienze del regionalismo “asimmetrico” secondo l'art. 116 comma 3 della Costituzione italiana*, 17 ss.

come esse non vengano meno neanche nel disegno di riforma del Titolo V richiamato in apertura del presente lavoro⁷⁷.

La rivitalizzazione della stessa autonomia organizzativa della Regione dovrebbe conseguire in modo naturale da tale processo, non avendo senso - o meglio presentando un costo politico altissimo - rivendicare (e contrattare) competenze che non si è in grado di gestire da un punto di vista organizzativo.

Si tratta di un possibile tentativo che richiede però soggetti vitali (o ancora vitali) per avere qualche *chance* di successo: innanzitutto, Regioni in grado di attivare con scelte politiche responsabili ed istituzionalmente sostenibili questa leva attributiva di competenze ed uno Stato in grado di vigilare, attraverso gli strumenti costituzionalmente previsti⁷⁸, sulla salvaguardia dell'unità del sistema nonché in grado di interloquire efficacemente con le Regioni nella fase attuativa sopra accennata, tenendo conto, allo stesso tempo, delle ragioni della promozione dell'autonomia e della salvaguardia del limite dell'unità⁷⁹.

Condizioni queste – bisogna aggiungere – non facili a soddisfarsi ai giorni nostri.

⁷⁷ La permanenza e le potenzialità della clausola di asimmetria nel progetto di riforma costituzionale sono sottolineate da A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, cit., 254; M. CECCHETTI, *Le "facce nascoste" della riforma costituzionale del regionalismo*, in [Federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 23/2015, 4; S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni ?* (dicembre 2015), in www.issirfa.cnr.it, Sezione Studi e interventi, par. 3.

⁷⁸ In particolare, la negoziazione politica che conduce alla legge di attivazione della clausola di asimmetria ex art. 116, terzo comma, Cost. Per l'auspicio della generalizzazione di tale metodo al di là delle norme di attuazione degli statuti speciali, cfr. R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 96. Come giustamente sottolineato da S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni ?*, cit., è significativo che nel disegno di legge di riforma costituzionale *in itinere* il conferimento delle condizioni e forme particolari di autonomia debba avvenire con legge bicamerale, nella quale il Senato ha un potere legislativo pieno.

Una sorta di invito implicito a percorrere la via del terzo comma dell'art. 116 Cost., rispetto a più dirompenti ed incostituzionali rivendicazioni di autonomia/sovranità, è contenuta anche nella [sentenza n. 118 del 2015](#) della Corte costituzionale a commento della quale, cfr. S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, 2015, spec. 942.

⁷⁹ Secondo la fondamentale intuizione di C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 73.