

Antonio Ruggeri

Forma e sostanza dell'"adeguamento" degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)¹

Sommario: 1. Il senso, internamente composito, dell'"adeguamento" e la sua incessante oscillazione tra il polo della *uniformità* e quello della *diversificazione*.- 2. Le procedure di "adeguamento": il ricorso alla usuale revisione statutaria ovvero al modulo "pattizio" introdotto dall'ultimo comma dell'art. 116 cost.?- 3. I possibili contenuti dell'"adeguamento": osservazioni di metodo e di tecnica della normazione.- 3.1. L'"adeguamento" come *atto* e l'"adeguamento" come *processo*: necessità che la prima revisione statutaria esibisca il carattere della "organicità", coprendo l'intera area materiale attraversata dalle previsioni del titolo V "novellato".- 3.2. L'esigenza di convertire il "rinvio", previsto dall'art. 10 della legge di riforma, da *statico* in *dinamico* e la conseguente predisposizione di procedure agili, ispirate al principio della *partnership*, per gli ulteriori "adeguamenti" dell'... "adeguamento".- 3.3. Un diritto "statutario" *ordinario* ovvero *materialmente* costituzionale? Il dilemma circa la liceità di norme statutarie in tema di diritti fondamentali.- 3.4. L'alternativa in ordine al modo della regolazione dell'organizzazione, accorrandola in un solo atto (una "legge statutaria" di prima ed organica attuazione dello statuto) ovvero distribuendola tra più atti, pure funzionalmente legati l'uno all'altro.- 3.5. L'inscindibile intreccio tra la disciplina della forma di governo e quella della "forma di Regione", e la necessità di far espandere l'area materiale affidata alla regolazione della "legge statutaria".- 3.6. La spartizione della disciplina di organizzazione tra lo statuto e la "legge statutaria".- 3.7. L'esigenza di allineare sul piano dei limiti la "legge statutaria" delle Regioni speciali agli statuti delle Regioni di diritto comune e la problematica, complessiva caratterizzazione, quanto alla disciplina della materia dell'organizzazione, della prima rispetto ai secondi.- 4. Soluzioni di merito dell'"adeguamento": considerazioni generali di ordine ricostruttivo.- 4.1. La ricerca di nuovi spazi per l'autonomia, in sede di "adeguamento" (con specifico riguardo alle materie ed ai loro eventuali spostamenti dall'una all'altra specie di potestà legislativa).- 4.2. L'"adeguamento" del sistema delle fonti (prime, generali notazioni).- 4.3. (*Segue*) Previsioni statutarie in fatto di *drafting* e di procedimenti di produzione giuridica (con particolare riguardo al ruolo che può essere riconosciuto in seno a questi ultimi al Consiglio delle autonomie locali ed all'eventuale, consigliata, previsione di un organo di garanzia della rigidità statutaria).- 4.4. La necessaria sottoposizione a verifica, secondo ragionevolezza, delle nuove acquisizioni al patrimonio dell'autonomia, frutto di "adeguamento" (con specifico riguardo alla eventuale "rappresentanza" regionale in seno alla Corte costituzionale, alla ipotetica, peculiare partecipazione ai lavori della Commissione "integrata", alla materia dei controlli in genere, all'assetto dell'amministrazione e della finanza).- 4.5. Riforma degli statuti e forma di governo.

¹ testo rielaborato di due interventi rispettivamente svolti al Convegno su *Le Regioni speciali nel nuovo assetto costituzionale*, Palermo 21-22 giugno 2002 ed al Convegno su *Analisi ed effetti per la Regione Friuli-Venezia Giulia e per gli enti locali delle riforme di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001*

1. *Il senso, internamente composito, dell'"adeguamento" e la sua incessante oscillazione tra il polo della uniformità e quello della diversificazione*

Attorno al termine "adeguamento", presente nell'art. 10 della legge di riforma del titolo V, si addensa un groviglio di questioni teorico-generalistiche suscettibili di implicazioni idonee a pervadere l'intera area materiale coperta dalla riforma stessa. Se ci si pensa, è d'altronde naturale che sia così: discorrere della sorte delle Regioni a regime differenziato equivale, nella sostanza, a ripensare all'intero regionalismo, per il modo con cui è stato originariamente concepito e, soprattutto, è maturato nel corso di una vicenda ormai pluridecennale segnata da non poche, vistose incertezze, ambiguità, contraddizioni. L'equilibrio tra i due tipi di Regione è presupposto, per un verso, e, per un altro, ulteriormente sollecitato e promosso dal termine in parola, che dà l'idea di una complessiva, incessante oscillazione tra il polo della *uniformità* e quello della *diversificazione*, con la consapevolezza tuttavia della impossibilità che le esperienze presenti, come pure (e soprattutto) quelle future, si facciano per intero riportare a ciascuno di essi, appiattendosi e dissolvendosi in seno ad un "modello" di rapporti Stato-Regioni comunque deviante dal solco costituzionale nel momento in cui dovesse esclusivamente poggiare sulle basi strutturali apprestate dall'uno o dall'altro polo.

Una diversificazione *piena*, infatti, non sarebbe neppure concepibile: il valore di unità non lo consentirebbe, richiedendosi ad ogni modo il rispetto dei principi espressi nel titolo V o, comunque, sottostanti alle regole che stanno a base del riordino istituzionale posto in essere con la sua riscrittura e che del valore stesso costituiscono il naturale, diretto "prolungamento". Come, poi, riconoscerli è una generale questione, che peraltro rimanda ad altre, tuttora incertamente risolte questioni concernenti il modo con cui gli enunciati della Carta si saldano l'uno all'altro componendosi dinamicamente in sistema (si pensi, ad es., all'arduo problema riguardante la determinazione *concreta* dei limiti alla revisione costituzionale, con specifico riguardo alle disposizioni che, pur non costituendo in sé principi di base dell'ordinamento, tuttavia rispetto a questi ultimi si pongono in una condizione immediatamente e necessariamente servente, sì da comportarne, nel diritto vivente costituzionale, la caduta col fatto stesso della loro eventuale rimozione o, come che sia, sostanziale innovazione).

Allo stesso tempo, una piatta ed incolore uniformità sarebbe non meno pregiudizievole ed, anzi, in sé insensata (irragionevole appunto, in prospettiva assiologica) in rapporto al valore di autonomia e – a ben pensarci – allo stesso valore di unità, che in tanto si realizza ed appaga, in un ordinamento fondato sul più ampio pluralismo sociale ed istituzionale, in quanto i soggetti portatori

dell'autonomia stessa (nella sua più varia e pregnante accezione) siano messi in grado di ricercare da sé le forme e le vie del proprio sviluppo. E, se ciò è vero per gli enti autonomi in genere, ancora di più lo è per quelli che godono di un'autonomia dalla stessa Costituzione riconosciuta come "speciale".

Da questo punto di vista, l'*incipit* contenuto nel disposto surrichiamato, visto nelle sue connessioni sistematiche con l'art. 116 della Carta "novellata", avvalorata ulteriormente l'indicazione offerta dal mero dato letterale; ancora prima, la formula stessa può essere colta ed apprezzata compiutamente solo se se riguardata, per un verso, nella unità inscindibile cui essa dà luogo con l'espressione immediatamente seguente, relativa all'immediata applicazione alle Regioni speciali delle norme del titolo V più favorevoli per l'autonomia, e, per un altro verso, alla luce della tensione interna all'art. 116, laddove si mantiene, sì, l'articolazione del nostro regionalismo nei due tipi della "ordinarietà" e della "specialità" ma, allo stesso tempo, si prefigurano sviluppi in seno al primo idonei, a vario titolo, a riflettersi anche sul secondo.

Se ne ha, insomma, un quadro connotato da forte dinamismo e fluidità di rapporti e, per ciò pure, gravato da non poche incertezze, per la loro parte ulteriormente alimentate da una certa instabilità concettuale delle espressioni costituzionali, aperte ad esiti ricostruttivi assai vari, ad oggi largamente inesplorati ed imprevedibili.

L'"adeguamento" – come si diceva – evoca, per un verso, l'idea della *conformazione*, vale a dire della "razionalizzazione" dei benefici ora riconosciuti a vantaggio delle Regioni di diritto comune anche alle rimanenti Regioni (e Province autonome); per un altro verso, però, rimanda all'idea (o, meglio, al *valore*) della *differenziazione*, della salvaguardia e dell'ulteriore promozione della specialità.

Da un canto, infatti, sarebbe irragionevole (secondo un'accezione assiologicamente qualificata e pregnante del canone della ragionevolezza) la mancata estensione del più avanzato "livello" ora conseguito (sia pure, ovviamente, ancora solo sulla carta) dalle Regioni ordinarie; da un altro canto, tuttavia, se ne ha una spinta per il superamento di tale soglia, insita nel fatto stesso che l'"adeguamento" è pensato e posto in essere al fine di preservare e ancora di più far crescere la pianta della specialità, non già di farla appassire (ammesso che si diano oggi, diversamente dal passato, le condizioni ad essa favorevoli: sul punto, subito *infra*). La tensione è, dunque, continua tra l'omologazione e la differenziazione, con una evidente propensione, un vero e proprio orientamento assiologico, per la seconda. E, tuttavia, nel momento stesso in cui la disciplina degli statuti "adeguati" si distacca da quella di ordine generale contenuta in Costituzione, come pure da quelle specifiche che nel frattempo dovessero essere adottate al fine della "specializzazione", ai sensi del III comma dell'art. 116, dell'autonomia delle Regioni di diritto comune, è da chiedersi di

quale metro si disponga nell'opera di determinazione del "livello" suddetto, come è qui metaforicamente ed approssimativamente chiamato. Una questione, questa, com'è chiaro, terribilmente complessa ma anche ineludibile, nel momento in cui dovessero sottoporsi ad uno scrutinio di ragionevolezza le nuove discipline positive frutto di "adeguamento", a seguito del loro confronto con lo *ius commune*.

Si potrebbe opporre che a tali discipline, in quanto di rango o di "valore" materialmente costituzionale, è dato di derogare alla stessa "regola" ora fissata nell'art. 10 della legge di riforma, tradendo dunque così, in buona sostanza, la funzione per la quale sono poste in essere, vale a dire non facendosi luogo all'"adeguamento" nel senso che qui si ritiene di darvi. Ma l'obiezione si rivelerebbe palesemente priva di consistenza alcuna, se si pensa alla vera e propria irrazionalità, prima ancora che alla irragionevolezza, di un "adeguamento" degli statuti non rispondente al fine suo proprio dell'... "adeguamento". Per altro verso, l'idea che gli statuti possano rovesciare su se stessa la specialità, degradandola ad una condizione svilita rispetto a quella riconosciuta come propria delle Regioni ordinarie non è teoricamente immaginabile, per quanto invero non possa nella pratica essere *a priori* scartata, se si considera che la riscrittura degli statuti dovrà venire alla luce senza che alle Regioni sia data l'opportunità di partecipare su basi paritarie con lo Stato alle procedure allo scopo predisposte (su ciò, *infra*). Piuttosto si potrebbe astrattamente prefigurare la *reductio ad unum* dei due tipi di Regione, attraverso una esplicita revisione della Carta in tal senso (sempre che si ritenga che ne sussistano le condizioni); ciò che risolverebbe in radice il problema dell'"adeguamento" con la sua stessa... negazione. Ma, una soluzione siffatta, per quanto teoricamente configurabile (e, però, allo stesso tempo politicamente remota), sarebbe – com'è chiaro – cosa ben diversa dall'artificioso, surrettizio abbassamento del "livello" della specialità rispetto alla ordinarità ovvero ancora dalla sostanziale equiparazione della prima alla seconda che tuttavia tenga in linea di principio fermo il doppio regime di autonomia. È vero che, in concreto, la formula costituzionale che riconosce siffatto regime è stata ripetutamente, vistosamente tradita dall'esperienza; ma altro è, appunto, il senso complessivo posseduto da quest'ultima, nelle sue più marcate tendenze, complessivamente volte – come si sa – a debordare dal quadro costituzionale, ed altro ancora la loro eventuale, insensata "razionalizzazione" da parte delle stesse norme costituzionali di "adeguamento" degli statuti che – come si è venuti dicendo – sarebbe inficiata da un'insanabile contraddizione con l'indicazione di partenza che articola appunto nei due tipi della "ordinarietà" e della "specialità" l'autonomia regionale nel suo complesso.

Se ne ha – come si vede – la conferma della *necessaria*, seppur *parziale*, differenziazione delle norme di revisione statutaria dal modello fissato nel titolo V, al quale pure esse sono chiamate a guardare in sede di "adeguamento": una differenziazione che, ovviamente, conosce forme e "gradi"

assai diversi, per i singoli oggetti positivamente riguardati così come, per uno stesso oggetto, nel passaggio da un ordinamento regionale all'altro.

2. Le procedure di "adeguamento": il ricorso alla usuale revisione statutaria ovvero al modulo "pattizio" introdotto dall'ultimo comma dell'art. 116 cost.?

Qui, si pone la prima questione da affrontare, riguardante le procedure stesse dell'"adeguamento", dovendosi stabilire se si giustifichi dopo la riforma del titolo V il ricorso ai moduli procedimentali tipici delle innovazioni statutarie ovvero se l'idea di "adeguamento" che si sta tentando di delineare, riflettendosi su se medesima, solleciti piuttosto il ricorso a procedure almeno in parte inusuali.

La questione trae origine dalla circostanza che la formula secondo cui si applicano da subito le forme più favorevoli di autonomia introdotte dalla legge cost. n. 3 del 2001, una volta che si ritenga dotata di una forza onnipervasiva, idonea a spiegarsi anche sul piano procedimentale, potrebbe far pensare al superamento dell'"ordinario" meccanismo di revisione statutaria, pur dopo il suo aggiornamento ad opera della legge cost. n. 2 del 2001, ed alla sua sostituzione con altro meccanismo idoneo a far espandere e valorizzare l'autonomia anche su tale piano, quale quello descritto nell'ultimo comma dell'art. 116.

Non v'è dubbio sul fatto che il coinvolgimento della Regione nel procedimento di revisione statutaria, nella forma della mera consulenza stabilita dalla legge cost. ora richiamata, appare espressivo di una minore autonomia rispetto a quella che si ha in base all'art. 116. Non poche difficoltà, tuttavia, si hanno ad estendere le procedure da quest'ultimo indicate alle revisioni statutarie.

Innanzitutto, per l'ipotesi favorevole a siffatta estensione, è da chiedersi se essa sia da considerare totale o parziale: per la prima evenienza, la revisione statutaria avrebbe luogo nel pieno rispetto delle procedure dell'art. 116 (dunque, non solo col modulo consensuale ivi descritto ma anche con la forma "affievolita" della legge ordinaria, ancorché atipica e rinforzata); per la seconda, la revisione richiederebbe comunque il ricorso alle forme costituzionali ma la partecipazione della Regione alle stesse sarebbe automaticamente "promossa" dal rango consultivo a quello della sostanziale codecisione.

Ora, nell'un caso e nell'altro – è stato fatto giustamente notare (C. Salazar) – v'è da superare l'ostacolo costituito dalla lettera dell'art. 116 che, nella parte *de qua*, si riferisce espressamente alle *sole* Regioni di diritto comune, in vista del conseguimento di uno scopo che solo esse possono prefiggersi, quello della loro *specializzazione* (le Regioni speciali sono, infatti, già... *specializzate* per natura).

Difficoltà, poi, si hanno anche a circoscrivere la portata dell'innovazione alla sola conversione del ruolo giocato dalla Regione da consultivo in "codecisionale".

In primo luogo, siffatta ipotesi presupporrebbe, per essere concretata, la liceità della composizione di nuove disposizioni quale frutto della combinazione di frammenti inautonomi estratti da disposizioni diverse, in modo tale da innestare (a parer mio, artificiosamente) nel corpo delle statuizioni poste dalla legge cost. n. 2 del 2001 una formula nuova, "inventata" dall'interprete-operatore, idonea a prendere il posto di quelle che circoscrivono alla sola forma consultiva la partecipazione regionale alle procedure di revisione statutaria. In generale, però, a me pare che forme siffatte di ibridazione non siano consentite, altro essendo l'applicazione di un enunciato normativo in sé concluso e significativo in vece di un altro, in forza della clausola dell'art. 10, ed altro ancora la creazione di un enunciato nuovo ad opera dell'interprete, conseguente alla manipolazione di sostanze normative eterogenee. Soluzione, questa, che dunque vale per il caso ora discusso così come per ogni altro, ad es. per ciò che concerne il regime dei controlli sulle leggi (e, in particolare, quello siciliano, sul quale specificamente ci si intratterà brevemente più avanti).

In secondo luogo, va avvertito che l'ipotesi ora discussa non comporta soltanto un'operazione sostitutiva a carico della legge cost. n. 2, cit., ma, per ciò stesso, implica una deroga vistosa alle procedure di revisione costituzionale stabilite nell'art. 138 cost. Va, infatti, tenuto presente che il ruolo attivo che la Regione è chiamata a svolgere in base alle indicazioni contenute nell'art. 116 si spiega proprio in correlazione con la prevista decostituzionalizzazione formale ivi disposta, vale a dire con l'autorizzazione fatta alla legge comune, ancorché rinforzata, a derogare al quadro costituzionale. A mo' di compenso di siffatto "declassamento" della disciplina è, infatti, stabilito un rafforzamento del procedimento, quale prende corpo nella partecipazione a quest'ultimo della Regione con poteri non casualmente configurati di concorso paritario alla decisione (*mutatis mutandis*, qualcosa di simile si ha nel campo dei rapporti con la Chiesa, dove la coppia di atti accordo-legge ordinaria è riconosciuta idonea a prendere il posto dell'atto legge costituzionale, altrimenti richiesto per la disciplina della materia, ugualmente costituzionale, dei rapporti medesimi).

Ora, che il ruolo delle Regioni in genere (non discriminerei, irragionevolmente, al riguardo tra le stesse) debba essere valorizzato, come in fondo lo stesso art. 116 ha fatto, non si dubita, ma senza ricorrere a scorciatoie proceduralmente assai incerte e discutibili e, a conti fatti, inidonee a condurre alla meta. Se, dunque, si pensa di rendere maggiormente incisiva la partecipazione regionale alle esperienze di modifica statutaria, la via più piana e sicura non è quella di forzare, in sede interpretativa, i collegamenti sistematici pure esistenti tra gli artt. 10 della legge di riforma e 116

cost. ovvero di far espandere oltre misura la portata della regola dell'applicazione immediata, bensì l'altra di riscrivere il quadro statutario, aggiornandolo con le opportune indicazioni al riguardo.

V'è, comunque, un ostacolo pressoché insormontabile ad ammettere l'immediata estensione, ancorché parziale nel senso sopra indicato, del modulo descritto nell'art. 116; ed è che quest'ultimo si riferisce espressamente solo ad alcune forme di crescita dell'autonomia (in buona sostanza, limitate al piano legislativo). Ed allora è evidente che una revisione organica o generale dello statuto, quale quella – come subito si vedrà – richiesta per l'"adeguamento", non potrebbe comunque passare per la via stretta tracciata nell'art. 116 ed obbligherebbe, pertanto, a fare in ogni caso ricorso alle usuali procedure di modifica statutaria (v., ancora, C. Salazar): a meno che non si pensi di tenere staccato l'"adeguamento" relativo alle materie cui si riferisce il III c. dell'art. 116, per le quali si potrebbe ipotizzare il ricorso alle procedure in esso indicate, dall'"adeguamento" delle parti restanti. Solo che l'idea di far luogo ad una particellizzazione del processo di "adeguamento", avviandolo lungo itinerari diversi, non sembra adeguata alle esigenze di organicità e coerenza del processo stesso, che piuttosto consigliano di mantenere unico ed unitario l'"adeguamento" stesso, quanto meno nella sua opera iniziale di ricostruzione.

Cautela, dunque, vuole che la Regione si attivi per la revisione del proprio statuto con le usuali forme costituzionali, allo stesso tempo inserendo nella legge di "adeguamento" in parola nuove regole, valevoli per le future modifiche statutarie, vale a dire per futuri "adeguamenti" dell'... "adeguamento", con le quali regole si dia largo spazio alla Regione stessa (volendo, secondo il "modello" indicato dall'ultimo comma dell'art. 116 o secondo altri ancora).

Come si vede, l'"adeguamento" non possiede carattere autoreferenziale, spingendosi fino al punto di realizzarsi a mezzo di procedure diverse da quelle per esso prestabilite, secondo quanto peraltro è proprio delle vicende delle norme sulla normazione che – com'è stato da tempo fatto notare dalla più accreditata dottrina – possono, sì, essere cambiate ma solo ad opera di atti che le rispettino per l'ultima volta. Qui, la novità è data dal fatto che la clausola della condizione più favorevole di autonomia parrebbe non incontrare limiti di sorta alla propria generalizzata applicazione, sì da farsi appunto valere anche sul piano dei procedimenti (secondo quanto, peraltro, è stato ritenuto possibile dalla giurisprudenza costituzionale, con specifico riguardo ai ricorsi presentati dal Governo nei confronti delle leggi regionali: sent. n. 17 del 2002 e successive). Solo che un ostacolo insormontabile risulta esser costituito dalla diversità degli oggetti o dei fini rispettivamente facenti capo alla "specializzazione" delle Regioni di diritto comune ed all'"adeguamento" degli statuti speciali, che – come si è venuti dicendo – rende impraticabile la soluzione del trapianto delle regole fissate per la prima al secondo.

3. I possibili contenuti dell'"adeguamento": osservazioni di metodo e di tecnica della normazione

In merito ai contenuti degli atti di "adeguamento", moltissime sono – com'è chiaro – le soluzioni di merito astrattamente configurabili con riguardo a ciascun ordinamento regionale, conformemente alla vocazione da essi espressa a ricercare soluzioni originali di sviluppo, congrue rispetto ai contesti ed ai bisogni emergenti nei singoli territori. L'ampiezza dell'analisi richiesta per fare il punto al riguardo rende evidentemente improponibile anche solo una riflessione di larga massima, circoscritta alle linee portanti dei nuovi "modelli" statuari. Restando fedele all'indicazione posta in testa a queste mie osservazioni, mi limiterò pertanto a toccare solo alcuni punti attorno ai quali gravitano le maggiori questioni di ordine ricostruttivo, facendone oggetto di notazioni assai generali (pressoché esclusivamente di natura metodica), volgendomi dunque unicamente a tracciare un percorso al quale sarebbe a mia opinione opportuno che il legislatore statuario si attenesse in vista della realizzazione di un soddisfacente "adeguamento".

3.1. L'"adeguamento" come atto e l'"adeguamento" come processo: necessità che la prima revisione statutaria esibisca il carattere della "organicità", coprendo l'intera area materiale attraversata dalle previsioni del titolo V "novellato"

Il primo punto è, in realtà, un'avvertenza. È necessario, infatti, prestare la massima attenzione in sede di formulazione delle nuove disposizioni al fatto che l'intero campo attraversato dalle previsioni del titolo V sia coperto dalle disposizioni stesse, non trascurando dunque nessuna delle forme e condizioni di autonomia ora riconosciute a vantaggio delle Regioni ordinarie. E ciò in quanto la clausola dell'applicazione immediata, di cui all'art. 10 della legge di riforma, dichiara di voler valere unicamente fino all'"adeguamento" degli statuti, e non oltre.

Occorre, infatti, far luogo ad una *revisione "organica" dello statuto*, al fine di evitare che una circoscritta revisione sia intesa quale forma di "adeguamento" nel suo complesso e possa, dunque, portare ad un regresso degli stessi riconoscimenti "automatici" fatti nel lasso di tempo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge 3/2001 e l'entrata in vigore della revisione statutaria.

Preliminarmente, va avvertito che nulla vieta che la nuova disciplina statutaria prenda corpo con più atti adottati in tempi diversi: è ben possibile – come ha, ora, opportunamente confermato la stessa giurisprudenza costituzionale (sent. n. 304 del 2002) – che ciò si abbia per gli statuti ordinari e, ad uguale (se non a maggiore) titolo, può aversi per gli statuti speciali. Il punto è, piuttosto, un altro: che, in presenza di una circoscritta revisione di questi ultimi, si potrebbe (maliziosamente...)

ragionare nel senso che, laddove il legislatore di revisione nulla ha disposto di nuovo rispetto al passato, avrebbe inteso tener ferma la vecchia disciplina, considerandola per ciò stesso... *adeguata*; la qual cosa sbarrerebbe le porte all'ulteriore applicazione dello *ius commune* nel territorio regionale, con grave pregiudizio dell'autonomia. Si potrà anche considerare irragionevole una siffatta autolimitazione da parte dell'atto di revisione, incostituzionale "*nella parte in cui*" non si distende fino ad abbracciare anche gli oggetti da esso non trattati; ma, a prescindere dalla palese impossibilità, in una siffatta congiuntura, della Corte di far luogo a manipolazioni ricostruttive del tessuto normativo sul quale dovesse esser chiamata a pronunciarsi, stante il limite invalicabile della discrezionalità del legislatore (qui, addirittura, costituzionale!), resta il fatto che – al più concedere – una ipotetica pronuncia caducatoria della Corte non potrebbe che far capo alle soluzioni normative presenti nel titolo V, allo stesso tempo assunto quale *tertium comparationis* (nel suo insieme) e quale parametro (nel disposto dell'art. 10) del giudizio, e portare quindi alla loro forzata estensione alle Regioni speciali (sempre che, peraltro, idonee a legarsi armonicamente con le altre nel frattempo adottate...), di certo non alla "invenzione" di regole congeniali alla specialità, quale può aversi unicamente ad opera dello stesso legislatore.

Piuttosto, c'è il timore – come si diceva – che, a far data dall'entrata in vigore della legge di revisione statutaria, si consideri ormai preclusa l'applicazione della clausola contenuta nell'art. 10, cit., senza stare a distinguere gli oggetti espressamente riguardati dalla legge stessa da quelli invece privi di una nuova, specifica disciplina. Ed, allora, suonerebbe davvero beffardo per la Regione godere *medio tempore* di taluni riconoscimenti, per esserne quindi esclusa in un tempo successivo, in conseguenza di una revisione statutaria magari sollecitata dalla stessa Regione ma che presenti al proprio interno alcune "lacune" o dimenticanze.

È vero che – come si faceva dianzi notare – si potrebbe obiettare, al fine di far salvi siffatti riconoscimenti, che l'adeguamento non è detto che si consumi *uno actu*, ponendosi piuttosto quale un *processo*, idoneo a prendere corpo attraverso più atti (o procedimenti), funzionalmente legati l'uno all'altro e, dunque, adottati in tempi diversi. Ma, non è chi non veda quanto sia rischioso muoversi in siffatto ordine di idee che obbligherebbe a chiedersi come e da parte di chi stabilire quando il processo in parola possa dirsi giunto a maturazione e, dunque, "chiuso". Non si dimentichi, poi, che, da un lato, la stessa Costituzione è soggetta a continuo rinnovamento semantico, pur laddove ne rimangano ferme le espressioni linguistiche (ma, ovviamente, ancora di più per il caso che si diano pur parziali innovazioni testuali); dall'altro lato, l'avanzamento dell'autonomia ordinaria, lungo la via della "specializzazione" tracciata dall'art. 116, può portare ad una rincorsa senza fine delle Regioni speciali rispetto a quelle ordinarie.

Tutto ciò porta a dire che conviene appunto non esporsi all'alea di interpretazioni riduttive o strumentali, che potrebbero nuocere gravemente all'autonomia, facendo pertanto luogo non già ad una *revisione statutaria ad effetti circoscritti*, magari in vista del suo completamento in un tempo successivo, bensì ad una *revisione che, per essere propriamente di "adeguamento", occorre che presenti carattere "organico"*. Volendo riprendere una distinzione altrove fatta, si potrebbe distinguere tra la mera *revisione* e la *riforma* statutaria, con quest'ultimo termine indicandosi appunto l'atto di "adeguamento" organico dello statuto, pur nelle evidenti difficoltà gravanti su una puntuale ricognizione della linea di confine tra l'una e l'altra forma di innovazione positiva.

3.2. *L'esigenza di convertire il "rinvio", previsto dall'art. 10 della legge di riforma, da statico in dinamico e la conseguente predisposizione di procedure agili, ispirate al principio della partnership, per gli ulteriori "adeguamenti" dell'... "adeguamento"*

Il secondo punto costituisce il naturale, conseguente sviluppo del primo. Già all'indomani della legge di "adeguamento" e per effetto della stessa, i percorsi e le vicende dell'autonomia ordinaria e dell'autonomia speciale torneranno a divaricarsi: quanto meno, così dovrebbe essere secondo l'originaria intenzione del Costituente, confermata peraltro dal I c. dell'art. 116 e dallo stesso *incipit* dell'art. 10 della legge di riforma. È da prestare attenzione al fatto che la clausola dell'applicazione immediata delle norme più favorevoli per l'autonomia vale unicamente per i riconoscimenti dell'autonomia stessa fatti dalla legge n. 3/2001 e non pure per altri: né del passato (alle novità apportate dalla legge cost. n. 1 del '99 gli statuti sono già stati "adeguati" ad opera della legge cost. n. 2 del 2001, che dunque si è qui voluto tener ferma e non già piegare alle non coincidenti determinazioni della stessa legge cost. n. 3 del 2001) né del futuro, in quanto introdotti a seguito di ulteriori aggiornamenti del titolo V. È vero che la clausola in parola relativizza e rende fortemente incerta, in sede interpretativo-applicativa, la rigidità costituzionale e statutaria (notazioni fortemente critiche, ma – come subito si passa a dire – forse eccessive, in merito alla sua conformità a Costituzione sono state espresse, particolarmente, da F. Teresi). E, tuttavia, a fronte di siffatto, grave inconveniente stava (e sta) l'altro, opposto e, forse, ancora meno tollerabile: immaginiamo, per un momento, lo scenario che si sarebbe avuto senza l'art. 10; ebbene, le autonomie speciali si sarebbero trovate, irragionevolmente, prive (chissà per quanto tempo...) delle garanzie minime della loro peculiare condizione. La riforma del titolo V, insomma, avrebbe sancito – sia pure solo per il tempo prevedibilmente non breve della transizione – proprio quella *specialità rovesciata*, frutto di esperienze distorte, che è stata giustamente, ripetutamente denunciata in molte sedi e con notazioni le più varie. L'art. 10, nella sua *ratio* di fondo, ha pensato alla provvisoria omologazione

in funzione del recupero e dell'ulteriore rilancio della specialità; e, se poi la soluzione trovata lascia per più versi a desiderare, questo è lo scotto che va comunque pagato in vista di siffatto rilancio, reso altrimenti assai problematico o, addirittura, interamente pregiudicato. Piuttosto, se una censura si ritiene di dover muovere alla clausola in parola – muovendo dal dato ormai indiscutibile del suo inserimento in Costituzione – è proprio quella di aver fatto luogo ad una sorta di anomalo rinvio statico o "ricettizio" alla stessa legge che l'ha posta, con ciò condannandosi all'autodissoluzione e, dunque, privandosi della possibilità di rigenerarsi e di tornare utile per i casi di modifiche del quadro costituzionale che, per l'uno o per l'altro verso, dovessero spingere maggiormente in avanti la condizione dell'autonomia ordinaria (questione, questa, che potrebbe mostrarsi a breve di attualità, qualora dovesse prendere corpo la *devolution* sollecitata dalla Lega, al di là di ogni non secondaria riserva mossa nei suoi confronti per motivi tanto di forma quanto di sostanza).

Dalla prospettiva ora adottata, sembra insomma irragionevole pensare all'eventuale, mancata riproduzione della formula dell'art. 10 in ulteriori atti di riforma del titolo V. Ed allora, al fine di ovviare a siffatto inconveniente, è opportuno che a ciò provvedano le leggi di "adeguamento" degli statuti, riproducendo quel canone dell'applicazione immediata che pure, *ratione materiae*, dovrebbe essere iscritto nella Carta "novellata", una volta per tutte e con carattere dinamico. Nulla, ovviamente, esclude che per una o più Regioni si opti per una soluzione diversa da quella qui patrocinata; la qual cosa divaricherebbe ulteriormente la condizione della "specialità" nelle sue forme storico-positive di invernamento nei singoli territori regionali. Quanto, poi, sia ragionevole che ciò avvenga è da accertare caso per caso, seppur la presunzione giochi – come si viene dicendo – in senso avverso alla liceità della omessa menzione della clausola di immediata applicazione.

Se, poi, si dovesse guardare con sfavore alla indistinta estensione delle condizioni più vantaggiose di autonomia a contesti istituzionali che potrebbero mostrarsi refrattari al loro accoglimento, ancora meglio potrebbe farsi a prevedere un modulo flessibile, che rimetta alla volontà degli organi regionali di stabilire nei singoli casi (e con riguardo ai diversi campi di esperienza) se dotarsi, o no, dei nuovi riconoscimenti fatti alle rimanenti Regioni, stabilendo allo stesso tempo delle procedure assai agili per la loro applicazione. In tal modo, come si vede, si avrebbe il triplice vantaggio di sottoporre a verifica di coerenza sistemica ciascuna innovazione adottata, di fare opera di certezza per gli operatori (che saprebbero quali norme si applicano, e quali no, anche negli ordinamenti ad autonomia differenziata, in conseguenza di un'avocazione esplicita in tal senso) e, infine, di valorizzare anche in ciò l'autonomia, rimettendosi pur sempre alla volontà degli organi che se ne fanno istituzionalmente portatori l'applicazione di norme in realtà pensate per contesti diversi da quello che le accoglie.

Le notazioni appena svolte consentono di escludere, già al presente (e, dunque, in prospettiva *de iure condito*), l'immediata applicazione, in forza della clausola dell'art. 10, delle condizioni più favorevoli di autonomia che dovessero aversi a seguito dell'attivazione del meccanismo previsto nell'ultimo comma dell'art. 116. Si tratta, infatti, di condizioni che, per un verso, non sono poste dalla legge cost. n. 3 del 2001 (alla quale soltanto, come si è fatto sopra osservare, si riferisce la clausola suddetta) e, per un altro verso, in quanto frutto di contrattazione tra singole Regioni e Stato, non potrebbero estendersi *manu militari* ad altre che non le gradiscano o, come che sia, non si sentano ancora pronte a farsene carico. Naturalmente, non è da escludere che la contrattazione in parola possa avere carattere collettivo, fino a coinvolgere nella identica misura *tutte* le Regioni. Solo che, in una congiuntura siffatta, non si tratterebbe, evidentemente, di una forma di *specializzazione* dell'autonomia, che per definizione rimanda all'idea della differenziazione, ma di un uguale accrescimento del patrimonio funzionale delle Regioni. A rigore, è da escludere che Regioni già di per sé *specializzate* (appunto, in quanto... *speciali*) possano far parte della partita: è preferibile, piuttosto, che ciascuna di esse partecipi ad un tavolo distinto di trattative, concordando con lo Stato le opportune innovazioni al proprio statuto. Nondimeno, non si può escludere che l'atto di revisione statutaria, predisposto dietro intesa tra lo Stato e la Regione, faccia propri, sia pure solo in parte, i contenuti dell'intesa generale raggiunta in applicazione del modulo di cui all'art. 116, III c., e – naturalmente – viceversa: quest'ultima potendo raccogliere almeno alcune delle indicazioni offerte dalle Carte statutarie.

Si realizzerebbe, in tal modo, un circolo virtuoso, di ricarica reciproca tra "specialità" ed "ordinarietà", che avrebbe proprio nel modulo della "specializzazione" il suo veicolo idoneo a far transitare acquisizioni all'autonomia dall'una all'altra parte. Il regionalismo "duale" si convertirebbe così in un regionalismo "competitivo" – come pure è stato ad altri fini ed in altro contesto chiamato – in seno al quale le Regioni dell'una e dell'altra specie farebbero a gara nell'inventarsi soluzioni normative sempre più avanzate e suscettibili, sia pure dopo attenta verifica, di essere sperimentate anche al di fuori degli ambiti di origine.

Stando così le cose ed in considerazione del prevedibile avvio del processo, prefigurato dall'art. 116 e volto alla differenziazione dell'autonomia ordinaria, è consigliabile predisporre nello statuto "riformato" procedure agili, ispirate al principio della *partnership* (e, dunque, di natura consensuale), con le quali si possa far luogo speditamente ai continui "adeguamenti" che possono aversi in un sistema caratterizzato da un regionalismo progressivo o dinamico. Il primo, generale "adeguamento", cui si riferisce l'art. 10, più volte cit., dovrà dunque esser seguito da ulteriori, continui "adeguamenti", bisognosi di esser realizzati attraverso vie brevi e pur con le cautele richieste ad ogni forma di innovazione di rilievo costituzionale.

3.3. *Un diritto "statutario" ordinario ovvero materialmente costituzionale? Il dilemma circa la liceità di norme statutarie in tema di diritti fondamentali*

Venendo ai profili strettamente sostanziali, occorre preliminarmente chiedersi quale sia l'idea di "statuto" alla quale ispirarsi in sede di "adeguamento", se cioè meriti di essere mantenuta quella originariamente posseduta ovvero se essa non meriti piuttosto di essere ripensata a fondo, per ciò che insomma gli statuti del futuro possono (o devono) essere nella loro struttura, ancora prima che nei contenuti.

La nozione di "adeguamento", invero, presenta carattere ambiverso e relativo: vista rispetto al titolo V, si apre in astratto a forme anche radicalmente innovative dei vecchi statuti; in rapporto a questi ultimi, invece, parrebbe denotare novità parziali, nella sostanziale continuità, non già dunque riferirsi alla fondazione di un ordine "statutario" – se così vogliamo chiamarlo – radicalmente o propriamente "nuovo".

Credo, però, che quest'ultima preoccupazione non abbia motivo alcuno per essere nutrita. Suonerebbe amaramente paradossale per le Regioni speciali essere artificiosamente frenate nell'opera di rigenerazione della loro autonomia laddove le Regioni di diritto comune sono (o, meglio, *promettono*) di essere vigorosamente lanciate verso corpose acquisizioni all'autonomia stessa.

Dalla prospettiva ora adottata, dunque, nessuna pregiudiziale negativa osta a che gli statuti presentino un'ampiezza di dettato inusitata, specificamente volta a coprire campi precedentemente non coltivati, in aggiunta a quello dell'organizzazione (sui cui modi di regolazione, peraltro, si dirà di qui ad un momento).

La questione si pone con specifico riguardo all'eventuale presenza in seno agli statuti "adeguati" di enunciati riguardanti i rapporti di diritto sostanziale, con particolare riferimento ai diritti fondamentali (su ciò, v., ora, dopo R. Bifulco, G. Campanelli). È una questione che, per un certo verso, si pone anche per gli statuti ordinari, dal momento che l'art. 117, così come riformulato dalla legge di riforma, parrebbe prefigurare degli spazi un tempo sconosciuti a favore delle Regioni per ciò che appunto attiene alla disciplina legislativa dei diritti; ed allora è chiaro che il discorso che si va ora facendo non potrebbe che valere nella identica misura per tutte le Regioni. Rimane – è vero – la differenza di fondo costituita dalla diversa forza normativa di cui sono rispettivamente dotati gli statuti delle Regioni di diritto comune e gli statuti speciali, cui è data – come si sa – la possibilità di discostarsi variamente dallo *ius commune*. Ma, l'eventualità di una discriminazione sul terreno della tutela dei diritti fondamentali è, in tesi, irragionevole, dal momento che l'uniforme godimento degli

stessi, al pari dell'identico trattamento sul versante dei doveri costituzionali, è elemento costitutivo dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento.

Pure ciò posto, è da verificare se la disciplina dei diritti in parola rimanga affidata, in ambito locale, alla sola legge, quanto alle Regioni ordinarie, alla legge e ancora prima agli statuti nelle Regioni a regime differenziato.

Si dà qui per scontata una cosa che, in realtà, non lo è: che le leggi regionali possano fare oggetto di regolazione i diritti fondamentali. Mentre, però, mi parrebbe invero meritevole di uno studio approfondito la questione circa i *limiti* di siffatta regolazione, non credo che possa esservi dubbio in ordine all'*an* della disciplina stessa. E, invero, per quanto incerta ed oggettivamente ambigua appaia essere la formula che riserva allo Stato la determinazione dei "livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali (come, sia pure da angolazioni diverse, hanno fatto tra gli altri notare M. Luciani e G.U. Rescigno), non sembra da mettere in discussione che la formula stessa, circoscrivendo l'"area" della disciplina statale, allarghi di conseguenza quella della disciplina regionale. Non si dimentichi che la *regola*, la nuova ed assiologicamente pregnante regola costituzionale, è ora nel senso della regolazione delle materie da parte delle Regioni, l'*eccezione* quella da parte dello Stato: gli elenchi e le indicazioni in genere contenuti nel II comma dell'art. 117 richiedono, dunque, di essere assoggettati a stretta interpretazione, la competenza dello Stato riferendosi unicamente agli oggetti ad essa positivamente, espressamente assegnati, per ogni altra espandendosi quella delle Regioni. Ed allora appare giustificato chiedersi se la disciplina regionale che si ponga *al di sopra* dei "livelli" suddetti possa risultare soltanto da statuizioni di legge o anche da affermazioni statutarie, ancorché – conformemente alla loro natura – adeguatamente contenute e, perciò, bisognose di esser quindi opportunamente svolte ad opera della legge.

Per gli statuti ordinari, non si tratta soltanto di recuperare, magari con qualche abbellimento di facciata o anche con ulteriori, sostanziali precisazioni, le vecchie norme programmatiche (sulla cui opportunità di mantenimento, peraltro, sono state espresse serie ed argomentate riserve: R. Tosi); si tratta piuttosto di andare ben oltre, prefigurando una disciplina sostantiva (almeno in alcuni casi, immediatamente azionabile) ad oggi largamente carente. Per gli statuti speciali, poi, come si sa, occorre fondare un impianto normativo in atto inesistente.

Il dilemma – se ci si pensa – è tra statuti e "minicostituzioni" (riprendendo, ora, pur con sostanziali adattamenti di significato, una felice etichetta di T. Martines): tra un diritto statutario composto da norme che si situano (non solo formalmente ma anche *materialmente*) al piano propriamente ordinario della scala gerarchica ed un diritto statutario di "valore" costituzionale. Una scelta di campo, insomma; ed una scelta che finisce col riflettersi sulla stessa Costituzione,

obbligando a riflettere sul modo con cui le carte regionali si pongono al cospetto della legge fondamentale, proprio nella sua parte maggiormente espressiva e qualificante.

Ora, che la Costituzione costituisca l'unico punto di unificazione-integrazione interna dell'ordinamento, la sola *norma normans* (e non *normata*), è fuori discussione. Davanti ad essa, dunque, il "microsistema" delle fonti regionali, visto nel suo insieme ed indipendentemente dal riparto di competenze che al suo interno si ha tra le fonti che lo compongono e rinnovano, si pone in funzione comunque servente: né più né meno, per quest'aspetto, di come si pone il "microsistema" delle fonti statali (la stessa, usuale dicotomia tra *autonomia* e *sovranità*, peraltro da tempo afflitta da una crisi forse irreversibile, riguardata tanto sotto il profilo soggettivo-istituzionale quanto sotto quello oggettivo-normativo, sfuma e si dissolve davanti ai termini essenziali della questione ora posta).

D'altro canto, non è casuale che le indicazioni date dalla Carta in tema di diritti fondamentali richiedano, poi, di essere svolte ed attuate "a prima battuta" proprio (ed esclusivamente) dalla legge statale, chiamata a determinare quei "livelli essenziali" sui quali possono poi stabilmente poggiare gli edifici normativi, diversi l'uno dall'altro ma accomunati appunto nelle loro basi strutturali, che saranno eretti in ambito locale.

Sia che la disciplina regionale si distribuisca tra statuti e leggi, sia che rimanga interamente appuntata su queste ultime, il rapporto intrattenuto dalle fonti regionali con la Costituzione e, discendendo, con le leggi statali di prima attuazione si porrà in termini comunque non diversi.

Se lo "spazio" complessivamente riconoscibile alle discipline locali sembra, in via di principio, non differenziato a seconda del tipo di autonomia (speciale ovvero ordinaria) goduta da ciascuna Regione, è però vero che non è affatto indifferente che la produzione giuridica si abbia ad opera di questa o quella fonte o, magari, di entrambe. Peraltro, come si vedrà tra non molto, è chiaro che espandendosi, in sede di "adeguamento", l'area delle materie di competenza delle Regioni speciali rispetto a quella riconosciuta dall'art. 117, chiaramente potrà risultare valorizzato il ruolo delle Regioni stesse anche in merito alla tutela dei diritti.

Ora, gli statuti ordinari sono espressamente visti quali fonti prime dell'organizzazione regionale: sia nell'originaria versione dell'art. 123 che in quella "novellata" nel '99, gli statuti hanno avuto espressamente riconosciuta una competenza (pure assai ampia e tuttavia) circoscritta alla "materia" dell'organizzazione. Eppure, senza alcuna forzatura interpretativa, quanto meno i diritti implicati dall'organizzazione stessa possono (e, anzi, devono) rinvenire negli statuti la sede naturale di espressione (si pensi a tutto ciò che attiene ai rapporti tra il cittadino e l'amministrazione, dalle forme di partecipazione del primo alle attività della seconda, alle garanzie, ecc.). Laddove, invece,

non si dia un pur tenue legame con l'organizzazione, diventa oggettivamente arduo giustificare l'eventuale disciplina statutaria al riguardo.

Nelle Regioni speciali, si dà (o, meglio, *potrebbe* darsi) una situazione in un certo senso rovesciata. L'area coperta dalle norme di organizzazione – perlomeno, a stare alla disciplina in atto vigente, che nondimeno, come si vedrà, dovrà essere urgentemente, congruamente "adeguata" – non è particolarmente estesa; di sicuro, lo è di meno di quella corrispondente delle Regioni di diritto comune. In compenso, tuttavia, gli statuti speciali trattano largamente (seppur, nuovamente, in modo non "adeguato"...) delle funzioni; e, comunque, in quanto fonti di rango costituzionale, possono distendersi in lungo ed in largo, dando pertanto vita ad un "insieme" di regole essenziali (*rectius*, di *principi*) specificamente riguardanti la "materia" dei diritti fondamentali.

Non vorrei ora spingermi in ulteriori dettagli che andrebbero oltre il "campo" delle indicazioni metodiche relative ai futuri "adeguamenti" degli statuti, all'interno del quale è necessario qui restare. Nondimeno, è chiaro che la questione ora posta viene prima di ogni altra, per ciò che ha riguardo alla conformazione ed alla estensione della struttura degli statuti stessi, investendone a conti fatti la natura di fonti *materialmente* costituzionali del diritto regionale.

3.4. *L'alternativa in ordine al modo della regolazione dell'organizzazione, accorrandola in un solo atto (una "legge statutaria" di prima ed organica attuazione dello statuto) ovvero distribuendola tra più atti, pure funzionalmente legati l'uno all'altro*

Per ciò che concerne l'organizzazione in senso stretto, in sede di riscrittura degli statuti occorre scegliere se mantenere, o no, la soluzione in atto accolta a seguito della "novella" operata con legge cost. n. 2/2001, secondo cui la relativa disciplina appare distribuita tra più atti legislativi, peraltro di dubbia appartenenza ad un unico *genus*.

Si consideri, a mo' d'esempio, quanto è disposto dallo statuto siciliano. Le leggi di cui agli artt. 3 e 9, relativamente alla elezione dell'Assemblea e del Presidente ed alla forma di governo, vanno incontro a limiti peculiari, diversi da quelli vevoli per le leggi di cui agli artt. 12 (in tema d'iniziativa legislativa), 13-*bis* e 17-*bis* (in materia di referendum. Una curiosità o, meglio, una irragionevole stranezza a riguardo di quest'ultimo: il referendum, per dir così, "ordinario", di cui al primo dei due artt. ora citt. è disciplinato con legge approvata a maggioranza assoluta, a differenza del referendum "costituzionale", di cui al secondo art., regolato da legge approvata a maggioranza semplice).

L'alternativa rispetto alla frammentazione della disciplina dell'organizzazione potrebbe esser quella di riunirla in un unico atto, una "legge statutaria" in senso proprio, ad imitazione di quanto è

disposto nell'art. 123 cost. per le Regioni di diritto comune, con la sola esclusione della materia elettorale che, per la minuzia di disposto della relativa regolazione, richiede di essere trattata in una sede normativa a se stante (ma, invero, con riguardo a siffatta materia, meriterebbe di esser presa in considerazione l'ipotesi che nella "legge statutaria" in parola rimanga fissata la scelta del sistema elettorale, rimandandosene poi la relativa normazione di dettaglio ad altra legge e da questa ad altri atti ancora, di natura regolamentare, sì da porre in maggiore evidenza le mutue, strette implicazioni esistenti tra la definizione del meccanismo elettorale e l'assetto degli equilibri istituzionali). In tal modo, accanto allo statuto speciale, approvato con legge costituzionale e rinnovato con la procedura "consensuale" dietro indicata, si situerebbe uno statuto ordinario, in funzione strumentale rispetto al primo, riprendendosi così una proposta in tal senso avanzata già molti anni addietro da una sensibile dottrina (F. Pizzetti).

In ogni caso, il vantaggio presentato dall'accorpamento dell'organizzazione in un unico atto (*materialmente "statutario"*) sarebbe quello di una (presunta) maggiore organicità e coerenza dell'organizzazione stessa. Occorre, nondimeno, rifuggire da soluzioni, quale quella ora avutasi nel Friuli-Venezia Giulia, dove in uno stesso atto appaiono mescolate assieme affermazioni di principio (dalla natura materialmente costituzionale o "statutaria", per ciò che attiene alla dimensione regionale), quali sono quelle che determinano le attribuzioni degli organi direttivi della Regione e ne delineano i rapporti, ed affermazioni di estremo dettaglio, persino di tono o grado sostanzialmente regolamentare (ad es., in ordine al meccanismo elettorale). La questione della struttura nomologica degli enunciati e delle forme della loro distribuzione tra più atti o livelli di normazione è, ad ogni modo, terribilmente complessa e nient'affatto agevole da risolvere sul piano teorico e, ancora di più, su quello pratico-applicativo, come si avrà modo di vedere meglio di qui a breve.

3.5. L'inscindibile intreccio tra la disciplina della forma di governo e quella della "forma di Regione", e la necessità di far espandere l'area materiale affidata alla regolazione della "legge statutaria"

Occorre, poi, muovere dalla consapevolezza che la disciplina della forma di governo, pure nella sua più lata accezione, si presenta fortemente, inscindibilmente intrecciata con la disciplina della "forma di Regione", siccome riferita ai rapporti tra comunità regionale ed apparato, nonché a quelli tra quest'ultimo e gli enti territoriali minori e le autonomie funzionali, per un verso, e, per un altro verso, lo Stato, la Comunità internazionale e la Comunità Europea.

Un solo esempio per tutti: si pensi allo snodo che viene a crearsi attorno alla Commissione "integrata" a norma dell'art. 11 della legge di riforma: è evidente che, qualora di quest'ultima dovessero essere chiamati a far parte esponenti dell'esecutivo, secondo il modello *Bundesrat*, dovranno prevedersi forme adeguate di coinvolgimento della stessa Assemblea (ad es., stabilendosi la consultazione di una Commissione per gli affari costituzionali istituita presso quest'ultima o, ancora, prevedendosi l'obbligo della rappresentanza giuntale in seno alla Commissione parlamentare di riferire all'Assemblea, ecc.).

Allo stesso tempo, la composizione "mista" dell'organo parlamentare, alla quale concorrono le Regioni e le autonomie territoriali minori, rimanda a forme varie di collegamento col Consiglio delle autonomie locali, di ordine strutturale (per il caso che quest'ultimo sia chiamato a scegliere i rappresentanti delle autonomie stesse in seno alla Commissione "integrata") ovvero di ordine funzionale (per ciò che concerne le attività rispettivamente svolte dagli organi collegiali in parola e le reciproche implicazioni).

Ugualmente, forme varie di partecipazione dell'Assemblea e delle autonomie locali vanno studiate sul versante delle relazioni internazionali e comunitarie, naturalmente affidate – secondo tradizione – agli esecutivi e, tuttavia, bisognose di aprirsi efficacemente anche al coinvolgimento degli organi immediatamente rappresentativi della comunità, per un verso, e, per un altro, delle autonomie (territoriali e non) e, più largamente, delle forze sociali organizzate in genere; tanto più, se si pensa che il peso esercitato dalle relazioni in parola è enormemente cresciuto col tempo ed ancora di più promette di crescere a seguito dell'infittirsi delle relazioni suddette.

Sui possibili contenuti degli statuti "adeguati" al riguardo si dirà più avanti. Per il momento, è sufficiente muovere dal dato, incontrovertibile, costituito dalle mutue implicazioni che si intrattengono tra i rapporti "interni" e quelli (latamente) "esterni" e che, per ciò solo, rendono l'idea di quanto estesa e fittamente intrecciata sia la materia dell'organizzazione, che richiede un impegno di regolazione (nelle Regioni di diritto comune così come in quelle ad autonomia differenziata) particolarmente gravoso.

Ora, a stare alla lettera degli statuti speciali, pur dopo la loro parziale riscrittura ad opera della legge 2/2001, le leggi regionali in materia di organizzazione parrebbero disporre di un'area materiale ristretta, sicuramente meno estesa di quella risultante a beneficio delle Regioni di diritto comune in forza delle generalissime previsioni contenute nell'art. 123. Si rammenti quanto si è sopra detto a riguardo dello statuto siciliano, dove alla legge regionale è espressamente rimessa la disciplina, oltre che del meccanismo elettorale, della sola forma di governo e, per ciò che specificamente concerne i rapporti con la comunità, dell'iniziativa legislativa e del referendum. Null'altro, specificamente per ciò che attiene ai rapporti latamente "esterni", nonché a quelli stessi

con la comunità al di fuori delle forme di partecipazione popolare suddette. La qual cosa potrebbe far pensare che, in forza della clausola di cui all'art. 10, si estenda da subito il riconoscimento alla Regione del potere di disciplinare le parti restanti dell'organizzazione, per quanto non direttamente regolato dallo stesso statuto. Sennonché avverso siffatta ipotesi ricostruttiva sta il dato testuale costituito dalla lettera dell'art. ora richiamato, che – come si è più volte rammentato – circoscrive la portata della clausola della condizione più favorevole dell'autonomia alle sole disposizioni della legge cost. n. 3 del 2001 e non pure ad altre ad essa anteriori (e, fra queste, proprio all'art. 123, non toccato – come si sa –, se non marginalmente, dalla revisione "organica" del titolo V). Sarà pure poco ragionevole che sia così; e, tuttavia, è appunto così. E, dunque, l'ipotesi, ad es., che le Regioni speciali godano d'ora innanzi, al posto di specifiche competenze in materia di organizzazione risultanti da riconoscimenti espliciti contenuti nello statuto, di una generale potestà statutaria, quale quella di cui beneficiano le Regioni di diritto comune, non appare essere in linea con l'indicazione che se ne dà tanto negli stessi statuti quanto nell'art. 10, più volte cit.

È vero che altre parti dell'organizzazione (specie per ciò che concerne i rapporti della Regione con la Comunità internazionale e con la Comunità europea), in quanto oggetto di previsioni contenute nella legge di riforma, parrebbero "transitare" immediatamente nell'impianto organizzativo delle Regioni speciali. Ma è pur vero che per esse si attende la emanazione da parte dello Stato delle leggi sulle procedure, che rendono largamente "programmatica" questa parte della disciplina del titolo V, sicché anche in relazione ad essa si impone comunque la necessità dell'"adeguamento" dello statuto.

Le implicazioni che, nondimeno, presentano i disposti relativi alle relazioni tra gli organi di vertice della Regione con quelli riguardanti le relazioni "esterne" sono tante e tali da non consentire forzose ed innaturali separazioni di campi. Eppure, per quanto si pensi di "dilatare" concettualmente l'area coperta dalle previsioni sulla forma di governo, rimane pur vero che quest'ultima esibisce una sua complessiva specificità rispetto a previsioni *ratione materiae* afferenti ad altri ordini tematici.

Di qui, la necessità (e, comunque, la opportunità) che alcune indicazioni essenziali relative ai rapporti tra la Regione e le autonomie locali, da un canto, e, dall'altro canto, lo Stato, la Comunità internazionale e la Comunità Europea siano contenute non già, *omisso medio*, nella "legge statutaria" relativa alla forma di governo, bensì in primo luogo nella Carta statutaria "adeguata" alla riforma costituzionale dello scorso anno e, solo in seconda battuta (per tutto ciò che attiene alla loro specificazione ed attuazione), nella "legge statutaria" suddetta, dopo che in sede di "adeguamento" si sia provveduto ad estenderne come si conviene l'area materiale. Non si dimentichi, tra l'altro, che dalla disciplina costituzionale discendono garanzie (specie di ordine politico-istituzionale ma anche di natura giuridico-formale) che non possono aversi da una legge ordinaria, ancorché atipica o

rinforzata, suscettibile di essere rinnovata secondo congiunturali convenienze e da occasionali maggioranze.

3.6. La spartizione della disciplina di organizzazione tra lo statuto e la "legge statutaria"

Qui, si pone l'ardua, complessa questione, sopra lasciata in sospeso, concernente il riparto delle discipline tra lo statuto (nel presupposto, ovviamente, della sua conservazione quale fonte costituzionale dell'autonomia speciale) e la "legge statutaria", una volta che ne siano allargati gli ambiti rispetto a quelli in atto stabiliti.

Suggerirei di inserire nella legge di "adeguamento" una previsione di ordine generale, la più sintetica possibile (la migliore, a mia opinione, rimane quella originariamente contenuta nell'art. 123, in ordine alla disciplina dell'"organizzazione interna della Regione"), che dia modo alla "legge statutaria" di distendersi per l'intero campo dell'organizzazione, arrestandosi unicamente davanti a talune soluzioni organizzative direttamente date dallo statuto (ad es., per ciò che concerne gli effetti della sfiducia al Presidente eletto a suffragio universale e diretto, i casi di scioglimento dell'Assemblea, ecc.). In altri termini, il modulo in atto stabilito per le Regioni di diritto comune mi parrebbe condivisibile in via di principio (nel merito, poi, delle soluzioni indicate nell'art. 126 molto vi sarebbe da dire, come è stato detto; ma l'idea secondo cui l'organizzazione è, nel suo insieme, oggetto di disciplina da parte della "legge statutaria", appare essere in sé apprezzabile).

In tal modo, tra l'altro, si farebbe opera di chiarificazione: è preferibile, insomma, che la Regione, anziché appropriarsi di un potere di regolazione generale dell'organizzazione che la lettera dello statuto non le conferisce (magari nel dubbio presupposto di un riconoscimento offertole dall'art. 10 della legge di riforma), segua la via piana e meno insidiosa che conduce all'esplicita menzione nella legge di "adeguamento" del potere stesso, dilatando pertanto i confini in atto tracciati dallo statuto, la cui riscrittura – come si è venuti dicendo – dovrebbe portare a sostituire l'analitica descrizione dei contenuti della legge sulla forma di governo con una formula di sintesi, che apra a tutto campo il ventaglio a vantaggio della Regione. Nondimeno, per le ragioni accennate in chiusura del punto precedente, converrebbe che lo statuto non si rimettesse per intero alla "legge statutaria" in ordine alla descrizione delle linee di fondo dell'organizzazione regionale ma soprattutto nei punti nevralgici della stessa esibisse un pugno di indicazioni essenziali, volte ad orientare la disciplina normativa sottostante (specificamente per ciò che concerne le relazioni con la Comunità internazionale e la Comunità Europea, lo Stato, gli enti locali, nonché per la descrizione dei lineamenti del sistema delle fonti).

3.7. *L'esigenza di allineare sul piano dei limiti la "legge statutaria" delle Regioni speciali agli statuti delle Regioni di diritto comune e la problematica, complessiva caratterizzazione, quanto alla disciplina della materia dell'organizzazione, della prima rispetto ai secondi*

In prospettiva *de iure condendo* e nel quadro di quell'opera di chiarificazione di cui si è ora detto, è consigliabile sostituire non soltanto la formulazione degli *oggetti* ma anche quella dei *limiti* della "legge statutaria", mantenendo unicamente il richiamo all'"armonia con la Costituzione" e depennando l'ambiguo ed ingombrante riferimento ai "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica" e il ridondante richiamo alla osservanza dello statuto.

La questione dei limiti della legge elettorale e della legge sulla forma di governo è teoricamente assai complessa ed oggettivamente suscettibile di discordanti ricostruzioni.

Innanzitutto, va distinto il caso della disciplina della elezione dell'Assemblea da quello della disciplina della elezione del Presidente e, in genere, della forma di governo.

Con riguardo alla prima, l'ipotesi della applicazione immediata della clausola della condizione più favorevole di autonomia, di cui all'art. 10 più volte cit., non sembra, ancora una volta, praticabile, per la duplice ragione che il I comma dell'art. 122 non è stato toccato dalla legge cost. n. 3 del 2001 e che la potestà legislativa di cui godono le Regioni di diritto comune in materia elettorale è di tipo ripartito. Sotto il profilo del limite, infatti, l'osservanza dei principi fondamentali della normativa statale sembra essere, in astratto, maggiormente gravosa per la Regione rispetto all'armonia coi principi dell'ordinamento della Repubblica, che evoca piuttosto la condizione propria delle leggi di potestà primaria (non insisterei particolarmente sul dato costituito dalla mancata qualifica dei principi stessi come "generali", che parrebbe far pensare ad una condizione peggiore della legge sulla forma di governo rispetto alle *comuni* leggi di potestà primaria, venendo ad ogni modo difficile immaginare dei principi in materia che non siano, per ciò solo, "generali").

Quanto, poi, alla legge sull'elezione del Presidente e la forma di governo, qualora essa dovesse considerarsi assimilabile alle "leggi statutarie" delle Regioni di diritto comune, non sarebbe possibile ritenere che la stessa vada incontro al solo limite dell'armonia con la Costituzione, *ex art. 10* legge di riforma, dal momento che – come si è sopra ricordato – l'art. 123 non è stato, per questa parte, toccato dalla riforma (ancora una forma, come si vede, di irragionevole arretramento della specialità rispetto al regime comune, bisognosa di esser riparata in sede di "adeguamento").

Se, di contro, la legge in parola dovesse essere considerata espressiva di potestà esclusiva o piena, allora la questione dei limiti dovrebbe esser rivista alla luce di quanto disposto per le leggi regionali di potestà "residuale" dal IV comma dell'art. 117 cost. *Secundum verba*, nessun altro limite si ha al di fuori dell'osservanza della Costituzione e degli impegni internazionali e comunitari

(che, tuttavia, sembrano scarsamente o nient'affatto interferenti con la materia della forma di governo). Ciò che farebbe pensare che il limite dei principi sia da considerare ormai scomparso.

Sembra, però, di poter obiettare a siffatto ragionamento che non è, in via generale, affatto scontato – come pure da parte di alcuni si pensa – che le nuove leggi regionali di potestà "residuale" sfuggano ad ogni limite diverso dalla doverosa osservanza della Costituzione e degli impegni internazionali e comunitari. Proprio del limite dei "principi generali dell'ordinamento", anzi, a me pare che si possa piuttosto predicare la permanente attualità e persino l'attitudine ad esser esteso alle stesse leggi statali. Con il che si avrebbe un livellamento di condizioni dell'autonomia (stavolta, al basso), conseguente all'interpretazione sistematica ed assiologicamente orientata del IV comma dell'art. 117.

Se, infine, la "legge statutaria" in parola dovesse considerarsi espressiva di una potestà "speciale", non assimilabile né a quella statutaria delle Regioni di diritto comune né alla potestà legislativa primaria, allora la norma sul limite dei "principi dell'ordinamento della Repubblica" si porrebbe, in tesi, al di fuori della traiettoria sia dell'art. 10 della legge di riforma che dell'art. 117, IV c., e, dunque, il limite stesso resisterebbe e potrebbe farsi valere in sede di controllo (come, poi, delinearne i contorni sul piano teorico-astratto e farne quindi concreta applicazione è un altro discorso che non può ora farsi).

In realtà, delle tre ipotesi ora descritte, la prima parrebbe maggiormente avvalorata dall'oggetto della disciplina: un oggetto che – come si è sopra detto – non è, per la verità, interamente coincidente nel passaggio dall'una all'altra fonte, ma che appare, per una fascia materiale non poco estesa, sovrapponibile (specificamente laddove si fa riferimento alla elezione del Presidente ed alla forma di governo).

Senonché, come si è sopra rammentato, pure per questa parte comune la clausola della condizione più favorevole non è applicabile, trovandosi la disciplina dell'art. 123 al di fuori del raggio di azione dell'art. 10. Ad esser giusti, ci si dovrebbe spingere fino al punto di affermare che, in conseguenza di siffatta dimenticanza, la legge di riforma viola il principio della valorizzazione dell'autonomia congiuntamente al principio di eguaglianza tra le Regioni, col fatto stesso di lasciar volutamente arretrata la condizione proprio delle Regioni che meriterebbero piuttosto di esser favorite; nondimeno, è ingenuo pensare che la Corte costituzionale, se adita, si presterà a caducare sia pure in parte la legge che ha riscritto il titolo V (semmai, farà verosimilmente luogo ad interpretazioni "adeguatrici" o – diciamo pure – "sananti"...).

In ogni caso, non enfatizzerei rispetto ai suoi reali termini la questione ora discussa: non credo che, nella sostanza, il richiamo all'armonia coi principi dell'ordinamento comporti un peso

particolarmente accresciuto a carico della disciplina di organizzazione rispetto a quello tipicamente gravante sulle "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie.

4. Soluzioni di merito dell'"adeguamento": considerazioni generali di ordine ricostruttivo

Una volta stabilito cosa far dire allo statuto organicamente "adeguato" e cosa invece far transitare nell'area della "legge statutaria", si pone l'ulteriore, ardua questione relativa ai contenuti coi quali riempire in concreto ciascuna delle fonti suddette.

Non entro, nuovamente, nei dettagli e nelle soluzioni di merito, che possono – com'è chiaro – essere le più varie, limitandomi a talune indicazioni di ordine generale, conformemente alle esigenze di sintesi proprie di questa riflessione.

4.1. La ricerca di nuovi spazi per l'autonomia, in sede di "adeguamento" (con specifico riguardo alle materie ed ai loro eventuali spostamenti dall'una all'altra specie di potestà legislativa)

La prima questione da risolvere attiene alla ricognizione degli spazi dei quali dispone il legislatore di revisione (o, meglio, di *riforma*) statutaria in occasione della ricerca di nuove e più avanzate forme di "specialità" rispetto ai riconoscimenti contenuti nel titolo V, provvisoriamente estensibili in forza della clausola dell'art. 10 e naturalmente suscettibili di "razionalizzazione" in sede di "adeguamento". Il che vale come dire in quali parti il "modello", sia pure sommariamente ed ambiguamente descritto nella Carta, possa essere messo da canto ovvero superato dagli statuti speciali.

Ora, a mia opinione, i margini di manovra sembrano essere assai ristretti sul piano delle competenze (e del loro riparto tra i diversi livelli istituzionali), ampî invece sul versante dell'organizzazione.

Fuori discussione la necessità di prendere atto della inversione nel riparto delle materie tra Stato e Regioni, così come stabilita dall'art. 117. Ogni altra e diversa soluzione (quale quella della doppia enumerazione), pure – come si sa – sperimentata in altri ordinamenti, porterebbe, infatti, fatalmente a restringere gli ambiti di autonomia, per il fatto stesso della determinazione in positivo dei loro confini. E, invero, cosa di più può dare *in astratto* la conformazione della potestà legislativa regionale come di tipo negativo-residuale, ad imitazione del "modello" delineato nel IV comma dell'art. 117? *In astratto*, si diceva, dal momento che, poi, *in concreto* si può sicuramente fare di più di ciò che è in atto costituzionalmente stabilito.

Dovrebbe per la verità presumersi, in linea di principio, che alle materie enumerate nel II c. dell'art. 117 facciano capo esclusivamente interessi di natura nazionale (o sovranazionale), con la sola eccezione delle materie indicate nel III c. dell'art. 116, "regionalizzabili" con le forme da quest'ultimo stabilite. E, tuttavia, laddove dovesse riscontrarsi una pur parziale divergenza tra i cataloghi costituzionali delle materie e quelli invece contenuti negli statuti in atto vigenti, nel senso ovviamente favorevole all'autonomia, non v'è dubbio che debba esser quest'ultima disciplina a prevalere sull'altra, in nome appunto della specialità (e, cioè, dell'autonomia) che osta alla tacita abrogazione delle previsioni statutarie da parte della "novella" dello scorso anno. Così, materie di potestà ripartita, ex art. 117, III c., laddove del tutto o in parte coincidenti con materie di potestà esclusiva, secondo gli statuti, seguiranno ad esser rimesse alla potestà primaria. E così ancora, materie di potestà attuativo-integrativa, ancorché ricadenti nell'orbita della potestà esclusiva dello Stato, in base alle previsioni del II comma dell'art. 117, potranno essere mantenute nella disponibilità della Regione e fatte oggetto di normazione secondo il loro titolo originario. Ovviamente, per il caso che esse trovino corrispondenza col catalogo del III comma dell'art. 117 ovvero siano da annoverare tra quelle, innominate, di potestà "residuale", saranno da considerare automaticamente "promosse" al grado più elevato, in nome della clausola di maggior favore (un primo confronto si deve a L. Torchia; con specifico riferimento alla Sicilia, v., poi, C. Salazar).

Come si vede, la stessa potestà attuativa che, in linea di principio, va considerata travolta dalla nuova tecnica di riparto delle materie, può trovare un suo spazio, nel senso sopra indicato, limitatamente alle Regioni ad autonomia differenziata. Uno spazio che, peraltro, potrebbe essere ulteriormente esteso proprio in sede di "adeguamento": a prescindere, infatti, dall'ipotesi, sopra ragionata e bisognosa di verifiche caso per caso (ed è da aggiungere, di verifiche che vadano oltre il dato meramente letterale, delle "etichette", per guardare piuttosto alla sostanza normativa in esse racchiusa), nulla vieta che, in prospettiva *de iure condendo*, alcune delle materie trattenute allo Stato, ancorché non coincidenti coi cataloghi contenuti negli statuti vigenti, possano prestarsi a forme pur contenute di disciplina differenziata in ambito locale: ad es., in materia di immigrazione (ed in altre ancora), potrebbe essere introdotta – laddove non prevista – la potestà attuativo-integrativa, che presenterebbe tra l'altro il vantaggio di potersi esercitare in via istituzionale, a differenza della potestà regolamentare "delegata" ai sensi del VI c. dell'art. 117, che, oltre ad esprimersi in forma "dimessa", richiede comunque di esser attivata di volta in volta.

In disparte di ciò che può farsi "lavorando" sul catalogo del II comma, in relazione al quale i margini di manovra sono ovviamente ristretti, non poche delle materie menzionate nel III comma potrebbero, grazie all'"adeguamento", transitare nell'area della potestà "residuale".

La questione, per la verità, presenta una generale portata; ed è da interrogarsi sulle perduranti, obiettive ragioni che giustificano (o *giustificherebbero...*) il doppio regime di autonomia legislativa, articolato nei due tipi della potestà primaria e della potestà ripartita. Non poche delle materie incluse nel III comma dell'art. 117 avrebbero piuttosto meritato sin dall'inizio una miglior sorte; e perciò proprio da esse potrebbe avviarsi l'opera di costruzione di quel regionalismo progressivo che è prefigurato nel III comma dell'art. 116, per un verso, e che è insito nella stessa nozione di "adeguamento", per un altro.

Non si dimentichi, poi, che alcune materie sono confusamente particellizzate e spartite tra i due tipi di potestà (dall'ambiente – ammesso, e non concesso, che possa considerarsi come "materia" a se stante e non piuttosto quale "insieme" di materie – all'istruzione, ad altre ancora). Sicché, con riguardo ad esse e nella considerazione del rischio temibile di continue e defatiganti *actiones finium regundorum* che le abbiano ad oggetto, converrebbe fare una buona volta la scelta coraggiosa e chiara di assegnarne la disciplina alle sole leggi regionali, abolendo dunque la "concorrenza" con lo Stato (su ciò, tra gli altri, P. Cavaleri, G. Silvestri e, nuovamente, C. Salazar). D'altronde, il modulo pattizio disegnato nell'ultimo comma dell'art. 116 è stato espressamente pensato a questo scopo ed è chiaro che ad esso possono ad uguale (se non a maggior) titolo puntare le leggi di "adeguamento" statutario.

4.2. L'"adeguamento" del sistema delle fonti (prime, generali notazioni)

Più in genere, per quanto attiene al piano delle fonti, al di là delle innovazioni ora prefigurate per le materie ed in relazione ai tipi di potestà legislativa cui esse sono assegnate, molti altri interventi a finalità di riordino possono (e devono) esser fatti in sede di "adeguamento" degli statuti, tanto a proiezione "esterna" quanto con riguardo al versante "interno".

Per l'un verso, una speciale cura è richiesta alla disciplina concernente l'attuazione (in senso lato) della normativa internazionale e comunitaria e, ancora prima, le forme della partecipazione delle Regioni e delle stesse autonomie minori in fase "ascendente", alla formazione della normativa in parola.

Il quadro ora delineato nella Costituzione "novellata" – è stato fatto notare da molti – è non poco confuso, così come largamente deludenti sono le proposte contenute al riguardo nel disegno La Loggia (che addirittura fanno del potere regionale di stipulazione di accordi ed intese un potere "misto" o "complesso", frutto di esercizio congiunto da parte dello Stato e della Regione, e non già un potere esclusivo della Regione stessa, ancorché – ovviamente – soggetto a limiti, a garanzia dell'unità dell'ordinamento, quale parrebbe essere secondo la Costituzione "novellata"). Quale

migliore occasione, dunque, di quella dell'"adeguamento" degli statuti per riempire di significati nuovi il potere estero delle Regioni, specie di quelle di confine. Per la verità, non sembra che la congiuntura sia particolarmente benigna per l'autonomia in genere (ancora una volta, senza distinzioni di sorta), con specifico riguardo al versante delle relazioni internazionali, come dimostra la ristrettezza di prospettiva dalla quale si colloca il disegno di legge suddetto, che certo non incoraggia ad ottimistiche previsioni circa i possibili sviluppi dell'esperienza in materia. E, tuttavia, ancora una volta ragionevolezza vorrebbe che situazioni obiettivamente diverse, quali appunto sono quelle presenti nelle Regioni di confine, siano fatte oggetto di un complessivo, peculiare regime.

Allo stesso modo, una particolare cura va riservata al nuovo sistema dei rapporti che si andrà a costruire tra le fonti regionali e le fonti di autonomia locale, da un canto, e, dall'altro, le fonti di autonomia privata, adottate in esercizio della sussidiarietà "orizzontale", a riguardo della quale va fissato un pugno di regole ferme e chiare circa i campi materiali in cui essa specificamente si esercita ovvero (e, forse, preferibilmente), all'inverso, in cui essa *non può* esercitarsi, e ancora circa le forme di controllo dei risultati e i presupposti dell'eventuale, *motivato* "ritorno" di funzioni precedentemente devolute dalla Regione. Insisto particolarmente sull'esigenza della motivazione: specie nei casi in cui un'attività, sia essa amministrativa e sia pure normativa, si pone quale eccezione rispetto alla regola prefigurata dalle norme giuridiche che la fondano e disciplinano, ebbene non ci si può allora sottrarre all'obbligo della giustificazione. E qui, per quanto invero blanda e cauta sia la regola costituzionale, che vuole "favorita" l'attività dei privati nella cura di interessi generali, il fatto stesso che in un primo tempo l'ente pubblico abbia, in piena discrezionalità, deciso di "favorire" l'intraprendenza dei privati obbliga, al momento in cui l'ente stesso dovesse considerare non più valida la decisione iniziale, ad enunciare le ragioni che spingono a revocare i "conferimenti" già fatti. Con l'attivazione della sussidiarietà "orizzontale", insomma, i rapporti tra la mano pubblica e la privata rimangono, sì, fluidi e suscettibili di aprirsi a forme varie di orientamento e di sviluppo, pur discendendo dall'attivazione stessa un vincolo di motivazione nel senso detto: che è procedurale e sostanziale allo stesso tempo, rispondendo alla *ratio* costituzionale di "sfavore" per l'eventuale, comunque non impossibile, "ritorno" di funzioni alla sede istituzionale di partenza.

Sul versante "interno", poi, due annose questioni sono particolarmente da affrontare: l'una attiene alle relazioni intercorrenti tra legge e regolamenti, bisognose di essere "riconformate" in coerenza coi nuovi equilibri istituzionali, così come con la mutata estensione dei campi materiali di competenza regionale, la cui coltivazione non può evidentemente aversi unicamente a mezzo di leggi. In questo quadro, è da studiare l'eventualità di riconoscere un potere regolamentare "indipendente" ovvero di far luogo alla istituzione di pur circoscritte riserve di regolamento (a mia

opinione, consigliabili limitatamente alla materia dell'organizzazione). In ogni caso, dal momento che ci si attende un vasto ricorso alla delegificazione in ambito locale, è necessario definirne modalità procedurali, presupposti sostanziali, limiti.

È interessante notare, specie oggi dopo la (invero discutibile e) rigida posizione assunta dalla giurisprudenza costituzionale in ordine al limite dell'"armonia con la Costituzione", inteso in modo ancora più oneroso della stessa scrupolosa osservanza di *ogni* disposizione costituzionale (sentt. nn. 304 e 306 del 2002), che gli statuti ordinari risultano fortemente compressi quanto ai margini di manovra di cui dispongono in sede di ridefinizione complessiva del sistema delle fonti, non potendosi – a quanto pare – discostare dal "modello" costituzionalmente stabilito per lo Stato. Diversamente, invece, come di consueto, gli statuti speciali che, facendo leva sulla forza di cui sono provvisti, possono ricercare soluzioni anche fortemente originali ed innovative di sviluppo (ad es., appunto, dando vita, volendo, a riserve di regolamento).

Non diversamente per l'altra questione, in relazione alla quale è da prendere in considerazione l'ipotesi di dotare la Regione (e, per essa, specificamente la Giunta) di poteri primari di normazione esercitabili in forme diverse dalla legge.

Con riferimento alle Regioni di diritto comune, si discute (o, dobbiamo forse ora dire, si *discuteva*) circa la idoneità degli statuti a far luogo ad un'innovazione siffatta (ipotesi, ora, verosimilmente messa in soffitta dalla giurisprudenza surrichiamata). La tesi favorevole andava (e va), tuttavia, incontro all'obiezione, assai difficilmente superabile pure in un contesto complessivamente mutato rispetto al passato, secondo cui il catalogo delle fonti primarie è "chiuso", restando circoscritto ai soli atti dotati di esplicito fondamento costituzionale. La stessa ragione porta, dunque, ad escludere che le "leggi statutarie" delle Regioni speciali possano far luogo a siffatta innovazione: tanto più, se si considera che – come si è detto – l'area materiale rimessa alla disciplina delle leggi stesse appare essere maggiormente circoscritta di quella tracciata nell'art. 123.

Lo statuto "adeguato" potrebbe, però, volendo, introdurre l'innovazione in parola, la cui giustificazione riposa, per un verso, nella estensione dei campi materiali di intervento regionale, conseguente alla inversione della tecnica di riparto delle materie tra Stato e Regioni, campi – come s'è detto – sicuramente non ricopribili unicamente a colpi di leggi o anche di regolamenti "delegati"; per un altro verso, va tenuta presente l'esigenza di riequilibrio istituzionale insita nella scelta a favore dell'elezione diretta del Presidente (per quanto suscettibile, come si sa, di esser rimessa in discussione dalla "legge statutaria"), che consiglia di ridistribuire i poteri di normazione in ambito locale in modo congruo con gli accresciuti impegni di regolazione giuridica cui la Regione è chiamata a far fronte. Tanto più avvalorata appare la tesi qui prospettata con riguardo alle autonomie differenziate (o, volendo, anche a quelle "specializzabili") qualora per esse

particolarmente dovesse espandersi l'area materiale degli interventi normativi, secondo l'ipotesi sopra ragionata, favorevole al "transito" di materie dall'uno all'altro tipo di potestà legislativa ovvero dai campi riservati allo Stato a quelli disponibili alla coltivazione regionale.

L'alternativa all'ipotesi qui discussa potrebbe esser quella di dar spazio al procedimento legislativo in sede decentrata, che tuttavia va incontro ad un'antica, seria obiezione, formulata dalla più sensibile dottrina (T. Martines ed altri), circa la sua piena coerenza col valore democratico. Quale soluzione di ripiego potrebbe esservi l'altra di prevedere il procedimento di approvazione delle leggi in sede redigente, che nondimeno meriterebbe di esser circondato da non poche cautele (ad es., stabilendosi per quali leggi esso non possa aversi, in ragione del fatto che il suo impiego comporta un forte ridimensionamento dei poteri dell'Assemblea: si tratterebbe, insomma, di far luogo ad una previsione, quale quella contenuta con riguardo al procedimento decentrato nell'art. 72, IV c., cost., adattata al diverso contesto regionale ed al diverso procedimento di approvazione delle leggi).

4.3. (Segue) *Previsioni statutarie in fatto di drafting e di procedimenti di produzione giuridica (con particolare riguardo al ruolo che può essere riconosciuto in seno a questi ultimi al Consiglio delle autonomie locali ed all'eventuale, consigliata, previsione di un organo di garanzia della rigidità statutaria)*

Ancora in tema di fonti, sotto lo specifico aspetto riguardante i procedimenti, occorre rifarsi nuovamente all'indicazione dietro data che vuole reciprocamente, inscindibilmente integrate l'una nell'altra la forma di governo e la "forma di Regione".

Si prenda, ad es., l'iniziativa legislativa, bisognosa di esser non soltanto adeguatamente estesa, chiamando al suo esercizio nuovi soggetti (e, tra questi, particolarmente le autonomie funzionali, quali le Università, oltre agli enti locali ed alle formazioni sociali, quanto meno quelle costituzionalmente "qualificate": sindacati, confessioni religiose, ecc.), ma anche svecchiata nella sua *struttura* ed arricchita di ulteriori elementi. Così, va introdotto l'obbligo della motivazione della *necessità* dell'iniziativa stessa (specificamente in rapporto col "programma" statutario di valorizzazione della produzione giuridica da parte dei privati), della coerenza dei progetti di legge presentati con gli impegni di diritto internazionale e comunitario, dell'osservanza da parte di essi delle sfere di competenza dello Stato così come degli enti locali. E, ancora, occorre imporre analisi di fattibilità e d'impatto della regolazione, ecc., o, ancora, il rispetto di regole relative all'avvicendamento delle norme nel tempo (e, tra queste, particolarmente, quella riguardante il divieto di abrogazione innominata). Vi è, insomma, il bisogno di adattare alla dimensione regionale

taluni canoni, ormai recepiti anche a livello statale e sovranazionale o internazionale e preposti ad un ordinato (ancorché fin qui rimasto largamente infruttuoso) svolgimento delle dinamiche della normazione. Lo statuto "adeguato" può essere il "luogo" giusto per fissare un pugno di regole (o, meglio, di *principi*) sulla produzione, rimettendosi quindi ad altri luoghi (dalla "legge statutaria" ai regolamenti consiliari) per la loro opportuna specificazione-attuazione.

In tema di procedimenti, è necessario muovere dalla consapevolezza che essi si presentano, per un verso, sempre di più internamente articolati e, per un altro, reciprocamente, fittamente intrecciati, pur laddove rimangano giuridicamente distinti. E, una volta, di più, non va perso di vista che la rete dei collegamenti non rimane circoscritta al solo piano dell'apparato ma si distende fino alla comunità, dando vita ad un groviglio di relazioni che richiede di esser dipanato, nel modo più chiaro e lineare possibile, proprio da statuti e "leggi statutarie", secondo le rispettive competenze.

Si consideri, ad es., il rilievo che è possibile assegnare ai pareri Assembleari sugli atti normativi della Giunta, specie laddove dovesse aversi la previsione di riserve di regolamento o dovesse prendere corpo un ampio processo di delegificazione in ambito locale (auspicabile e, comunque, inevitabile, anche nel quadro di un eventuale riconoscimento di atti giuntali con forza di legge) o, ancora, nei casi di "delega" da parte dello Stato del potere regolamentare, ai sensi del VI c. dell'art. 117 (sempre che non prenda corpo al riguardo l'idea, dietro affacciata, di ripristinare negli statuti "adeguati" la potestà legislativa attuativo-integrativa). Allo stesso tempo, è opportuno rafforzare la posizione della Giunta in Assemblea (ad es., predisponendo delle corsie preferenziali per i disegni giuntali o, magari, prevedendo, sia pure solo per casi tassativamente stabiliti, dei limiti al potere di emendamento, obbligando pertanto l'Assemblea ad un "prendere o lasciare" il testo giuntale, ecc.).

La varietà e "fluidità" delle relazioni che possono al riguardo impiantarsi è tale da non consentire ora neppure una sintetica esposizione delle principali innovazioni che possono prefigurarsi in tema di fonti e di procedimenti. Così, non soltanto è possibile allargare, nel senso ora indicato, i procedimenti, "integrandoli" reciprocamente, ma possono immaginarsi soluzioni volte a far concorrere agli stessi, unitamente agli organi d'indirizzo ed alle forze sociali organizzate, anche organi diversi.

Si pensi, ad es., al Consiglio delle autonomie locali ed al collegamento che, per il suo tramite, viene a stabilirsi tra la forma di governo restrittivamente intesa e la "forma di Regione", riferita – come si è detto – non soltanto ai rapporti tra apparato e comunità ma anche a quelli con le autonomie locali.

Consiglierei, con riguardo all'organo in parola, di far luogo a soluzioni incisive ma anche sufficientemente duttili e varie, siccome adeguate ai singoli contesti.

Preliminarmente, va detto che si dà qui per scontato che l'organo *debba* essere istituito anche nelle Regioni ad autonomia differenziata, alle quali pure non è espressamente imposto. Tra l'altro, per il suo tramite prende corpo una di quelle manifestazioni più ampie di autonomia di cui si discorre nell'art. 10 della legge di riforma, stavolta a beneficio non già della Regione ma degli enti minori. Per quanto la sua previsione possa farsi riportare all'indicazione di ordine generale contenuta in tale art., assai problematico è stabilire in che modo possa aversene la istituzione, quale cioè debba essere la fonte idonea ad ospitarne la disciplina di base.

I collegamenti assai stretti con la forma di governo porterebbero a dire che se ne debba fare menzione nella "legge statutaria" che dà la disciplina di base della forma stessa. Ma, si è detto che non v'è tra "legge statutaria" delle Regioni speciali e statuto delle Regioni ordinarie piena corrispondenza sul piano degli oggetti come pure dei limiti. Tra l'altro, l'organo in parola parrebbe ancora più direttamente ed immediatamente incidere sulla "forma di Regione" anziché sulla forma di governo (propriamente intesa).

Per questa ed altre ragioni, consigliereerei dunque di affidarne la prima regolazione (come di consueto, a mezzo di indicazioni adeguatamente contenute) allo statuto "adeguato" alla riforma, per poi devolverne le ulteriori specificazioni alla "legge statutaria".

Nel merito delle soluzioni prospettabili, potrebbe esser opportuno far luogo ad una conformazione dell'organo tale da renderne variamente incisiva la partecipazione ai procedimenti di produzione giuridica, configurandolo perciò come organo ora di consultazione ed ora invece di "codecisione", a seconda delle fattispecie decisionali (ad es., per quanto concerne i conferimenti delle funzioni dalla Regione alle autonomie locali è evidente che il ruolo esercitato dal Consiglio debba esser particolarmente forte).

Il Consiglio in parola, peraltro, potrebbe esser coinvolto non soltanto nei processi volti alla produzione di decisioni d'indirizzo politico-amministrativo ma anche sul piano delle garanzie, prevedendosene, ad es., la consultazione per i casi di ricorso regionale contro atti statali sospetti di ledere anche l'autonomia locale (se ne prevede la "proposta", ora, nel disegno di legge La Loggia ma non pure, appunto, la consultazione). In tal modo, peraltro, si colmerebbe una lacuna di costruzione lasciata scoperta dal legislatore costituzionale in sede di riscrittura del titolo V, per la parte in cui ha lasciato sguarniti di tutela processuale diretta gli enti locali, malgrado il riconoscimento della loro autonomia, ormai non più solamente secondaria ma *quodammodo* "subprimaria". Senza, dunque, far luogo – ciò che alla Regione è certamente inibito, richiedendosi allo scopo una previsione di rango costituzionale – al riconoscimento di un potere di ricorso diretto dei Comuni e degli altri enti locali alla Corte costituzionale (riconoscimento, peraltro, a mia opinione sconsigliabile anche in prospettiva *de iure condendo*), si potrebbe assistere al

coinvolgimento degli enti stessi già al momento ed in vista della presentazione dei ricorsi regionali (non escluderei neppure il caso inverso, del loro coinvolgimento nei procedimenti di ricorso da parte del Governo, secondo forme naturalmente tutte da studiare, andando oltre la previsione, ora fatta dal disegno La Loggia, della "proposta" da parte della Conferenza Stato-città). Va, ad ogni modo, fatta salva l'eventuale loro partecipazione ai processi già attivati (la cui consistenza, tuttavia, è in ultima istanza rimessa all'apprezzamento della Corte costituzionale, cui spetta "tarare" la misura del contraddittorio ai giudizi di costituzionalità).

Un'ulteriore forma di allargamento dei procedimenti (e, segnatamente, del procedimento legislativo) è possibile proprio sul terreno delle garanzie, laddove è consigliabile la previsione di una *Commissione di controllo* (o com'altro la si voglia chiamare), preposta alla salvaguardia della rigidità statutaria, di cui si fa peraltro menzione in alcune bozze di statuto ordinario in circolazione, prestando ad ogni modo attenzione a non farne (non dico un "doppione" della Corte costituzionale – ciò che non sarebbe concepibile – ma neppure) un organo dotato di competenze giurisdizionali o "paragiurisdizionali" (la qual cosa, come si sa, non rientra ugualmente nella disponibilità della Regione). Piuttosto, si potrebbe farne un organo di controllo dotato di un potere *soft* d'interdizione, esercitabile ad es. sotto forma di rinvio con richiesta di riesame: magari prevedendo, se del caso, che la riapprovazione dell'atto rinviato dalla Commissione debba aver luogo, se di produzione Assembleare, a maggioranza assoluta ovvero, trattandosi di una di quelle leggi per le quali sia già prescritta tale maggioranza, a maggioranza qualificata. In tal modo, si preserverebbe comunque l'esclusività del potere di decisione da parte degli organi d'indirizzo politico (e, segnatamente, dell'Assemblea), allo stesso tempo riconoscendosi un significato non meramente nominale al controllo.

4.4. La necessaria sottoposizione a verifica, secondo ragionevolezza, delle nuove acquisizioni al patrimonio dell'autonomia, frutto di "adeguamento" (con specifico riguardo alla eventuale "rappresentanza" regionale in seno alla Corte costituzionale, alla ipotetica, peculiare partecipazione ai lavori della Commissione "integrata", alla materia dei controlli in genere, all'assetto dell'amministrazione e della finanza)

Per molti altri campi di esperienza e sotto più aspetti, potrebbero aversi soluzioni anche accentuatamente differenziate e lontane dallo *ius commune*; è, tuttavia, da verificarne la ragionevolezza, *sub specie* della loro rispondenza ad esigenze peculiari delle singole Regioni.

Un solo esempio per tutti. L'idea, pure da tempo circolante ed ancora di recente insistentemente riproposta, secondo cui sarebbe auspicabile una rappresentanza delle Regioni in seno alla Corte

costituzionale, a prescindere da ogni riserva di ordine generale alla quale va incontro (per il rischio che essa, anziché tradursi in una effettiva "regionalizzazione" della Corte porti piuttosto ad elevare in modo abnorme il tasso di "politicità" insito nei giudizi di costituzionalità), assai difficilmente può esser giustificata (appunto, secondo ragionevolezza) se adottata in modo parziale, vale a dire assicurando la partecipazione alla composizione della Corte solo delle Regioni a regime differenziato o, addirittura, solo di alcune di esse e, persino, solo di una, la "specialissima" Sicilia.

So bene qual è la pronta obiezione che potrebbe farsi a questo ragionamento, richiamando le origini "pattizie" dello statuto siciliano o, come che sia, appellandosi alle "sacre ed inviolabili" (ma ormai largamente imperscrutabili) ragioni della specialità. Sennonché, a prescindere dalla circostanza per cui altro è il procedimento di controllo sugli atti di Stato e Regione ed altro ancora l'innovazione strutturale qui immaginata, quand'anche fosse inizialmente giustificato un regime speciale per la peculiare, irripetibile congiuntura nella quale è storicamente maturata la concessione degli statuti speciali (a partire, appunto, da quello siciliano), si tratta di verificare se l'attuale contesto, con le esigenze da esso espresse e la sua complessiva connotazione, possa fondare un riconoscimento siffatto. *La specialità, insomma, va intesa in senso dinamico*: è essa stessa, al pari della Costituzione, più che uno *stato*, un *processo* (secondo l'efficace definizione datane da A. Spadaro, L. D'Andrea e da altri), inidoneo a farsi "pietrificare" in un atto immoto nei suoi enunciati ovvero nei significati da essi espressi; e, così come forme e condizioni originali di autonomia, inizialmente giustificate, potrebbero rivelarsi non più tali col tempo, sì da richiedere di essere riportate allo *ius commune* e da questo assorbite, ugualmente potrebbe darsi il caso inverso, di forme e condizioni sopravvenienti, sempre che appunto poggianti su basi di ragionevolezza.

Dalla prospettiva ora adottata è da chiedersi se il peculiare regime di controllo sulle leggi regionali, a suo tempo posto dallo statuto siciliano, possa rinvenire ancora oggi ragioni idonee a giustificarlo: della qual cosa, invero, può dubitarsi, se si pensa che lo stesso si è praticamente dimostrato inadeguato a farsi valere sin dall'inizio e ancora di più potrebbe esserlo alla luce del nuovo ingranaggio di controllo stabilito nell'art. 127 cost.

Per la verità, ancora da ultimo si è fatto finemente osservare (da G. Silvestri) che il controllo preventivo, per quanto possa apparire maggiormente gravoso per l'autonomia di quello successivo, potrebbe nel suo insieme risultare più vantaggioso per la Regione se visto congiuntamente al termine assai stretto stabilito per la Corte affinché si pronunzi sul ricorso. Ma, siffatto elemento di differenziazione potrebbe essere praticamente azzerato qualora dovesse passare, così com'è, il testo del disegno di legge La Loggia che fissa termini obiettivamente ristretti per la decisione della Corte; sicché tornerebbe, per questo verso, ad apparire complessivamente più favorevole per l'autonomia il sistema di controllo stabilito dalla legge cost. n. 3 del 2001. Nondimeno, non si esclude che possano

essere escogitate dallo statuto (della Sicilia come di altre Regioni) soluzioni ancora di maggior rispetto delle ragioni dell'autonomia; il punto è – come si diceva – che esse dovrebbero comunque esser fondate sul canone di ragionevolezza; e, per far ciò, occorre che si diano *situazioni di fatto* peculiari della Regione, tali appunto da richiedere di esser trattate in modo ad esse adeguato, distinto dal regime riservato alle rimanenti Regioni.

Notazioni non dissimili, per l'aspetto ora considerato, possono farsi con riguardo alla eventuale, "tipizzata" partecipazione della Regione ai lavori della Commissione "integrata". In via di principio, nuovamente è da dire che nulla vieta che alle Regioni dotate di speciale autonomia possa essere assicurata una presenza nella sede parlamentare secondo forme e connotati complessivi ad ogni modo differenziati da quelli delle rimanenti Regioni o che, addirittura, ciò possa valere unicamente per alcune o una sola di tali Regioni. D'altronde, come si sa, i precedenti non mancano (si pensi alla partecipazione dei Presidenti regionali alle sedute del Consiglio dei ministri). Tuttavia, è da chiedersi quale possa essere la ragione sostanziale giustificativa di un siffatto diverso trattamento. Un tempo, quando il regionalismo "cooperativo" era ben lontano dagli orizzonti culturali del Costituente, così come del legislatore di attuazione della Carta costituzionale, poteva anche immaginarsi una partecipazione ristretta alle attività statali di direzione politica, nella parte in cui idonee a direttamente incidere sulla sfera dell'autonomia regionale. Oggi, però, che la "cooperazione" si considera un modulo diffuso ed imprescindibile di organizzazione, diviene assai difficile trovare argomenti stringenti a sostegno di un differenziato regime a seconda del "tipo" di autonomia goduta dalle singole Regioni. Fuori discussione essendo la partecipazione di tutte le Regioni (e delle stesse autonomie minori) alla Commissione "integrata", peraltro all'interno di un meccanismo che dà un rilievo anche giuridico (e non meramente politico) alla volontà espressa dalle autonomie, riconoscere un *plus* di potere alle Regioni speciali appare invero assai problematico.

Per altri aspetti ancora, il "modello" del titolo V appare praticamente "blindato" e non disponibile a forme sostanzialmente apprezzabili di differenziazione. Ad es., la scelta di campo di fare dei Comuni il perno dell'amministrazione, pur con gli elementi di flessibilità costituzionalmente stabiliti, parrebbe irreversibile, comportando altrimenti un'alterazione di ordine strutturale nel corpo della "Repubblica", quale disegnato dall'art. 114, in immediato e diretto svolgimento dell'indicazione contenuta nell'art. 5 cost. È però da chiedersi se possa esser disegnata dallo statuto "adeguato" una mappa diversa, maggiormente articolata, dei poteri locali, che porti alla "invenzione" di enti diversi da quelli indicati nell'art. 114, senza che nondimeno sia rimessa in discussione la centralità di posto dei Comuni. Qualora il catalogo fornito da tale art. si consideri intangibile, siccome immediatamente espressivo di un principio fondamentale di organizzazione,

l'ipotesi non sarebbe fattibile; ma, che così non sia lo dimostra proprio la "scoperta" delle città metropolitane ad opera della legge di revisione del titolo V: e, se siffatta innovazione è stata possibile a tale legge, non si vede perché non possa esserlo ad altra legge ugualmente costituzionale (di riforma statutaria).

Piuttosto, in fatto di amministrazione (e – come ora si dirà – in parte anche per la finanza) si possono, volendo, prefigurare soluzioni originali per ciò che attiene al versante dei rapporti con lo Stato e, specificamente, in ordine ai "conferimenti" delle funzioni, che, sempre in applicazione della "logica" della *partnership* che, come qui pure si è sottolineato, dovrebbe connotare il nuovo volto del neoregionalismo, dovrebbero essere messi a punto e, quindi, perfezionarsi e svolgersi con modulo "pattizio". È da chiedersi, al riguardo, se l'ingranaggio delle commissioni paritetiche possa considerarsi ancora oggi adeguato. Domanda, questa, alla quale non può darsi risposta se non dopo aver avviato una seria riflessione sulla organizzazione e sul funzionamento del Governo, per il modo con cui i processi decisionali prendono corpo al suo interno. È chiaro, infatti, che a ben poco – a me pare – serve riconoscere un potere regionale di "codecisione" laddove poi le "proposte" dalle Regioni stesse formulate in *tandem* coi rappresentanti dello Stato sono obbligate ad arrestarsi davanti al muro invalicabile eretto presso la Presidenza del Consiglio che, a sua esclusiva discrezione, stabilisce non solo i tempi ma la stessa opportunità di investire il Consiglio delle "proposte" medesime. Un sistema maggiormente funzionale (e – se posso esser franco – coerente), allo stesso tempo peraltro rispettoso del ruolo di direzione politica riconosciuto al Governo, è, invece, quello secondo cui, una volta che l'accordo sia stato siglato presso la stessa Presidenza del Consiglio, quest'ultima dovrebbe considerarsi obbligata ad iscriverne l'argomento all'ordine del giorno della prima seduta utile (fatti, ovviamente, salvi motivati casi di urgenza che non consentano di rispettare questa scadenza), restando comunque riservata al Governo l'approvazione (naturalmente, senza emendamenti) delle "proposte" sottopostegli ed essendo, ad ogni modo, obbligato a motivare la loro eventuale reiezione.

Qualcosa di simile può aver luogo anche per ciò che concerne la definizione dei rapporti sul piano finanziario. Qui, però, l'esigenza di un generale "coordinamento" dei rapporti Stato-Regioni è, forse, ancora maggiormente avvertita e pressante di quanto pure non sia sul versante dell'amministrazione (non si dimentichi che l'esigenza del "coordinamento" stesso è espressamente enunciata in Costituzione).

Fatico, nondimeno, a comprendere le ragioni che potrebbero ancora oggi giustificare uno "speciale" (o "specialissimo") regime sul piano della finanza, appunto esclusivamente legato alla peculiare condizione di autonomia di cui godono le cinque Regioni (e le due Province autonome). La dotazione delle risorse dovrebbe esclusivamente dipendere dal sostrato economico-sociale sul

quale poggia lo *status* riconosciuto a ciascuna Regione; e, da questo punto di vista, non vedo, ad es., come discriminare tra la Sicilia e la Calabria (sempre più legate l'una all'altra, specie nella c.d. "area dello Stretto") oppure tra il Piemonte e la Valle d'Aosta.

Ora, il "coordinamento" centrale proprio a questo dovrebbe specificamente servire: a prevenire sul nascere il radicamento di nuovi fattori di squilibrio ovvero l'aggravarsi di vecchi e, sia pure con la necessaria gradualità, avviare un' incisiva opera di rimozione delle loro cause strutturali, la cui origine – come si sa – fa tutt'uno con la storica "questione meridionale" (che peccato, a proposito, la scomparsa del termine "Mezzogiorno" dalla Costituzione "novellata"! O, forse, si pensa che basta cancellare dalla lavagna costituzionale le parole per avere allo stesso tempo cambiate anche le cose?). Ma, mentre il *fine* non è da mettere in discussione, i *mezzi* o le *procedure* per conseguirlo possono essere articolati sul territorio e, dunque, differenziati; e, da questo punto di vista, può pensarsi a soluzioni nuove, specificamente valevoli per le due Regioni speciali oggettivamente più bisognose (la Sicilia e la Sardegna), chiamate ad esercitare un ruolo "forte", sostanzialmente pattizio, in sede di "coordinamento", la cui messa a punto potrebbe – volendo – metodicamente ispirarsi allo stesso quadro disegnato per i "conferimenti" delle funzioni amministrative.

4.5. *Riforma degli statuti e forma di governo*

Controversi sono i margini di manovra di cui le "leggi statutarie" (nelle Regioni speciali) e gli statuti (nelle Regioni di diritto comune) dispongono al momento della ridefinizione della forma di governo.

Senza ora tornare a dire del significato che può esser assegnato alla sibillina formula che enuncia il limite dell'"armonia con la Costituzione", specificamente valevole per la disciplina in parola (cui – come s'è detto – si aggiunge nelle Regioni ad autonomia differenziata l'"armonia" coi principi dell'ordinamento), è di tutta evidenza come si dia una soglia invalicabile, persino a stare all'ordine di idee favorevole a deroghe da parte delle norme regionali alla disciplina costituzionale. Così, ad es., i principi di base in tema di organizzazione sono sicuramente indisponibili: come ho avuto modo di far notare altrove, uno statuto che insensatamente stabilisse la durata vitalizia della carica di Presidente della Regione urterebbe frontalmente col valore democratico, fuoriuscendo perciò automaticamente dalla cornice costituzionale.

In aggiunta a ciò, va poi prestata una speciale cura all'esigenza, ugualmente irrinunciabile, di far luogo ad un sistema di regole connotato da una sua propria identità complessiva ed interna coerenza: una coerenza che non soltanto permei e connoti la rete delle relazioni specificamente attinenti alla forma di governo ma che si proietti e distenda, per un verso, all'intera "forma di

Regione", in forza di quelle mutue implicazioni che si hanno tra le due "forme" e sulle quali qui pure si è ripetutamente insistito, e, per un altro verso, all'ordine delle fonti ed alle dinamiche che presiedono alla sua composizione ed al suo incessante rinnovamento interno.

L'equilibrio tra le istituzioni e l'equilibrio tra le fonti non sono due elementi o connotati distinti di un ordinamento dato bensì – com'è stato da tempo fatto osservare dalla dottrina più accreditata (per tutti, A. Pizzorusso) – due facce di una stessa medaglia.

Ora, a me pare che in vista del conseguimento di siffatto, complessivo equilibrio, convenga far luogo ad una scelta in fatto di forma di governo chiara ed univoca, senza farsi suggestionare da talune sirene ammaliatrici che spingono per l'adozione di soluzioni originali a tutti i costi, frutto di strani "miscugli" tra modelli istituzionali diversi.

Così, non persuade l'idea, che tende a prendere piede nella progettazione statutaria delle Regioni di diritto comune, volta a rinunciare al modulo della elezione diretta del Presidente senza, tuttavia, farvi a meno nella sostanza, vale a dire stabilendo che la sua elezione sia formalmente da imputare all'Assemblea, sia pure dietro "designazione" del corpo elettorale. La "designazione" stessa è invero ormai nei fatti, vale a dire è già tutta quanta racchiusa nel carattere tendenzialmente bipolare del sistema politico, per quanto immaturo, instabile e non scevro di contraddizioni appaia essere quest'ultimo, così come incerte e precarie sono le regole convenzionali che stanno a base dei rapporti tra i *partners* della coalizione. Si faccia, dunque, una scelta di campo a favore o contro questo o quel "modello", con la conseguente opzione per il sistema della elezione indiretta ovvero per quello della elezione diretta; dopo di che sulla base di siffatta scelta di fondo si edificherà un sistema compiuto ed internamente coerente di regole. A questo riguardo, per l'opzione favorevole al mantenimento dell'elezione presidenziale diretta, consiglieri di non intaccare la ferrea regola che vuole la simultanea cessazione dalla carica del Presidente e dell'Assemblea. So bene quali seri argomenti sono addotti da quanti vorrebbero spezzare quest'automatismo perlomeno nel caso di vicende riguardanti la persona del Presidente, che parrebbero non avere causa politica: proprio su questo punto, dunque, potrebbe – volendo – aversi una sensibile diversificazione, in sede di "adeguamento" statutario, rispetto allo *ius commune* stabilito nell'art. 126 cost. E, tuttavia, mi parrebbe che convenga riflettere a lungo prima di accedere a cuor leggero ad un siffatto ordine di idee. Una volta aperta una crepa nel sistema, quest'ultimo rischia di crollare al suolo ad ogni piè sospinto, in conseguenza dei non pochi artifici di cui una politica smaliziata dispone e che disinvoltamente utilizza e piega a congiunturali convenienze: anche le malattie "politiche" – com'è stato fatto opportunamente notare da una sensibile dottrina (R. Bin) non sono sconosciute e possono diventare strumenti micidiali per l'effettuazione di quei "ribaltoni" di cui si hanno tante, poco edificanti testimonianze nella storia della nostra Repubblica. Tutt'al più, si potrebbe pensar di

mitigare in qualche modo il rigore della regola *simul stabunt vel simul cadent*, affiancando al Presidente un Vice, anch'egli eletto a suffragio universale e diretto e pronto a prenderne il posto in caso di eventi riguardanti la persona del Presidente stesso. Ancora una volta, è da dire che ciò che, per la giurisprudenza dietro richiamata, non è consentito agli statuti di diritto comune potrebbe invece esser fatto dagli statuti speciali "adeguati".

Quel che, ad ogni buon conto, è certo è che il mantenimento della elezione diretta del Presidente dovrà essere comunque accompagnato dalle opportune, efficaci misure di riequilibrio (particolarmente bisognoso di cure e di drastici interventi è il piano relativo ai poteri d'indirizzo e di controllo dell'Assemblea, fin qui rivelatisi scarsamente incisivi).

Consigliabile, nella "logica" della elezione diretta è la previsione del voto di fiducia iniziale, quale fattore di stabilità. Più che pensare a taluni rimedi di cui pure si caldeggia da tempo l'introduzione anche da noi, quale la sfiducia costruttiva *et similia*, che non soltanto non assicurano la stabilità (non riuscendo a porre un argine alle crisi extraparlamentari) ma anzi alimentano i "ribaltoni", sarebbe opportuno mantenere il vecchio, collaudato voto di fiducia iniziale pure in un contesto segnato dalla elezione diretta. È preferibile, infatti, che il "Governo del Presidente" cada da subito, se ha da cadere, anziché che tiri a campare alla meno peggio laddove non sussistano le condizioni politiche per la sua sopravvivenza. D'altronde, l'elezione diretta può, tutt'al più, avere il sapore di una "fiducia" da parte del corpo elettorale alla persona del Presidente, ma non pure al suo programma, che solo nella sede Assembleare può essere adeguatamente vagliato.

Su quali possano essere le "varianti" sperimentabili nei singoli contesti regionali in fatto di organizzazione non è, ad ogni buon conto, il caso di soffermarsi qui ulteriormente, vuoi per la ragione che lo spazio richiesto per la loro illustrazione va ben oltre la disponibilità di questa riflessione e vuoi, soprattutto, per la ragione che le soluzioni al riguardo immaginabili non attengono specificamente all'"adeguamento", strettamente intesi, degli statuti speciali, al quale soltanto rimane naturalmente circoscritto l'oggetto della riflessione stessa.