

**LO STATUTO REGIONALE NELLA PROSPETTIVA DELLA
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE ***

MATTEO COSULICH **

Sommario

1. Premessa. – 2. Lo Statuto di seconda generazione: una nuova fonte. - 3. Lo Statuto come definito dalla giurisprudenza costituzionale. – 3.1. Le relazioni dello Statuto con le altre fonti regionali. – 3.2. Le relazioni dello Statuto con le fonti statali. – 3.3. Il procedimento statutario. – 3.4. Il contenuto dello Statuto. – 4. Considerazioni conclusive.

Abstract

This article analyzes the evolution of the Liguria Regional Statute twenty years after its adoption, framing it as a “second-generation” source born from the constitutional reforms of 1999 and 2001. The Author examines the Statute’s position within the system of legal sources, highlighting how constitutional jurisprudence has gradually circumscribed regional autonomy by strictly defining procedural limits and mandatory contents, such as the form of government. Despite these constraints, the Statute remains a fundamental act for defining regional identity and promoting political and territorial pluralism. The study further explores specific institutions, including the aggravated legislative process, referendums, and the Council of Local Autonomies. In conclusion, the author suggests future statutory developments aimed at strengthening citizen participation and the formal “statute” of political oppositions.

Suggerimento di citazione

M. COSULICH, *Lo Statuto regionale nella prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2026. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti>

* Lo scritto riprende i contenuti dell'intervento svolto nel corso del Convegno che, nella forma di Seduta del Consiglio regionale, ha celebrato i “Vent'anni di Statuto della Regione Liguria”, Genova, 13 ottobre 2025.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Trento, già membro del Gruppo di esperti a supporto della Commissione speciale per lo Statuto e la legge elettorale, Consiglio regionale della Liguria, VII legislatura (2000-2005).

Contatto: matteo.cosulich@unitn.it

1. Premessa

Vorrei anzitutto ringraziare il Consiglio regionale/Assemblea legislativa della Liguria, nella persona del suo Presidente, Stefano Balleari, per avermi invitato a partecipare come relatore a questa Seduta consiliare: reputo non ci possa essere modo migliore per celebrare il ventesimo anniversario dello Statuto che analizzarlo scientificamente, in una prospettiva giuridica, come ora, assieme ai miei Colleghi, mi accingo a fare. L'opportunità di essere oggi qui con voi mi è particolarmente gradita in quanto mi induce a ricordare quando, nei primi anni di questo secolo, ebbi occasione di contribuire alla stesura del testo statutario che oggi giustamente celebriamo. Venni infatti chiamato, quale studioso di Diritto regionale e di Diritto elettorale, a far parte del gruppo di esperti che affiancarono la Commissione consiliare incaricata di predisporre una proposta di Statuto e di legge elettorale da sottoporre al Consiglio regionale. Rammento volentieri quel periodo: furono mesi di intenso lavoro, nella gratificante prospettiva della redazione di un testo capace di rispondere alle esigenze della comunità ligure, rilanciando al tempo stesso l'istituzione regionale e in particolare il suo Consiglio.

2. Lo Statuto di seconda generazione: una nuova fonte

Lo Statuto regionale, dunque. Quello che oggi celebriamo è il secondo Statuto della Regione Liguria, adottato con legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1. È ben noto, infatti, come le Regioni ordinarie abbiano attraversato due stagioni statutarie¹. La prima coincide con l'istituzione delle Regioni ordinarie, all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso, che ebbe un suo momento cruciale proprio nell'adozione dello Statuto, deliberato dal rispettivo Consiglio, eletto per ciascuna Regione ordinaria nel giugno 1970; Statuto successivamente approvato con legge statale (per la Liguria, legge 22 maggio 1971, n. 341), conformemente al procedimento allora disciplinato dall'art. 123, c. 2 Cost., testo originario. La seconda stagione si fonda invece su un nuovo testo dell'art. 123 Cost., ed è dunque successiva alla revisione della Costituzione – e di tale articolo – disposta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, e dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modificano profondamente il titolo V della parte seconda della Costituzione (rubricato “Le Regioni, le Province, i Comuni”), in una prospettiva di ampliamento quantitativo e qualitativo dell'autonomia delle Regioni e delle loro competenze, almeno stando alla lettera del testo costituzionale doppiamente novellato.

¹ Ovvero può analogamente ragionarsi di due successive generazioni di Statuti regionali ordinari (vedi R. BIFULCO, M. BENVENUTI (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006).

Per quel che qui maggiormente interessa, il testo vigente dell'art. 123 Cost. differisce significativamente dal corrispondente testo costituzionale originario, in quanto la legge cost. n. 1 del 1999 riconosce, per riprendere il suo titolo, «l'autonomia statutaria delle Regioni».

Sebbene il *nomen iuris* rimanga il medesimo, appunto Statuto regionale, è agevole constatare come si sia in presenza non solo di una fonte normativa nuova, ma anche di una nuova fonte normativa, così definibile per la forte innovatività che esprime, nella direzione della valorizzazione dell'autonomia regionale. Più specificamente, la fonte sulla produzione², vale a dire l'art. 123 Cost., è oggetto di una radicale trasformazione ad opera della novella del 1999 che interessa la natura dell'atto, la sua collocazione nel sistema delle fonti, come pure il relativo procedimento di adozione e l'ambito di competenza statutaria. I vari profili ora accennati saranno ripresi nel prosieguo, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Per intanto, basti qui rammentare che nel 1999 lo Statuto della Regione ordinaria diviene un atto certamente regionale. È pur vero che la dottrina maggioritaria lo reputava già tale in vigenza del testo originario dell'art. 123 Cost.³, ma non mancava chi, con altrettanta autorevolezza, lo definiva atto statale⁴. Ricostruzione, quest'ultima, certamente plausibile alla luce dell'allora necessaria approvazione dello Statuto «con legge della Repubblica» che ne comportava la promulgazione nella forma della legge statale, come si è visto poc'anzi con riferimento allo Statuto ligure. D'altra parte, la previsione dell'approvazione dello Statuto regionale con legge dello Stato configurava un possibile controllo di merito sul contenuto dello stesso; controllo costituzionalmente affidato a organi politici quali le Camere del Parlamento che ben avrebbero potuto subordinare la loro approvazione al recepimento di determinati contenuti nel testo statutario, come avvenne durante la prima stagione statutaria, «negli anni Settanta, quando, vigente il vecchio procedimento di formazione degli Statuti, i Consigli regionali si videro costretti a modificare le proprie deliberazioni statutarie per adeguarle alle richieste, non sempre fondate, del Parlamento»⁵.

² Si intende qui ragionare di fonte sulla produzione intesa in senso stretto, vale a dire la fonte delle «norme che stabiliscono quale organo sia competente a creare norme (...) e con quali procedimenti esso debba esercitare tale competenza» (R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 43-44).

³ Vedi, *ex multis*, F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, UTET, Torino, 1991, pp. 97-98.

⁴ Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, V ed., CEDAM, Padova, 1992, p. 58.

⁵ A. CARDONE, *Il controllo di costituzionalità sugli Statuti regionali. Le lacune del legislatore e la supplenza della Corte costituzionale*, in *Ist. fed.*, 5, 2002, p. 683.

3. Lo Statuto come definito dalla giurisprudenza costituzionale

Lo Statuto delle Regioni ordinarie come fonte del diritto non si presta ad essere compiutamente definito soltanto sulla base della lettera del testo costituzionale vigente che risulta lacunoso, almeno per alcuni profili. Il che comporta, fra l'altro, un'accentuata valorizzazione della giurisprudenza costituzionale nell'interpretazione di tale testo. Altrimenti detto, le disposizioni costituzionali disciplinanti lo Statuto regionale vengono cesellate dalle pronunce della Corte costituzionale, occasionate dallo Stato o, più raramente, dalle Regioni. Nel primo caso, si tratta di impugnazioni di deliberazioni legislative statutarie *ex art. 123, c. 2, terzo periodo Cost.* o di ricorsi in via principale rispetto a leggi regionali, *ex art. 127, c. 1 Cost.*⁶; nel secondo, di ricorsi in via principale aventi a oggetto atti legislativi dello Stato, *ex art. 127, c. 2 Cost.* Alla luce della constatazione ora proposta e in una prospettiva di diritto vivente, sembra quindi potersi ragionare di Costituzione vivente, come letta e interpretata dalla giurisprudenza costituzionale, a sua volta naturalmente influenzata dalle riflessioni della dottrina giuridica. Non si intende peraltro qui impiegare genericamente la nozione di Costituzione vivente⁷, quanto piuttosto riferirla specificamente alla disciplina costituzionale della fonte sulla produzione dello Statuto regionale ordinario.

Sebbene le pronunce della Corte costituzionale adita *ex art. 123, c. 2, terzo periodo Cost.* o *ex art. 127, c. 1 e c. 2 Cost.* notoriamente esprimano un controllo di costituzionalità in astratto, tale da prescindere, *ex hypothesi*, dalla concreta applicazione delle disposizioni oggetto di impugnazione, la giurisprudenza costituzionale è, comunque, ovviamente occasionata da controversie puntuali, aventi a oggetto specifiche disposizioni legislative, statali o regionali, o statutarie. Si intende qui tralasciare il carattere puntuale dei vari giudizi definiti dalla Corte costituzionale per trarre dalle corrispondenti pronunce alcuni orientamenti, utili a trasformare le sinopie tracciate dall'art. 123 Cost. in un affresco completo e auspicabilmente coerente.

3.1 Le relazioni dello Statuto con le altre fonti regionali

Si può anzitutto procedere a individuare la collocazione dello Statuto regionale ordinario, come disciplinato dal testo costituzionale vigente, nel sistema delle

⁶ L'impugnazione statale *ex art. 127, c. 1 Cost.* non è invece esperibile nei confronti dello Statuto successivamente alla sua promulgazione in quanto «l'esplicita previsione di uno speciale e meno favorevole (perché preventivo) sistema di controllo sulla legge statutaria [*ex art. 123, c. 2 Cost.*] comporta che a questa legge, una volta promulgata e pubblicata nel *Bollettino Ufficiale*, non possa applicarsi anche il controllo successivo previsto per le altre leggi regionali dall'art. 127, c. 1, Cost.» (Corte cost., sent. n. 469 del 2005, punto 5. *in diritto*).

⁷ Si veda sul punto il condivisibile invito alla cautela, formulato da A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio dei rapporti tra Costituzione vigente e Costituzione vivente*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2024, p. 394, disponibile all'indirizzo: www.dirittifondamentali.it.

fonti normative. Poiché, come si è visto, lo Statuto oggi è inequivocabilmente un atto della Regione, ne va analizzata in primo luogo la posizione nel sistema rispetto alle altre fonti regionali; vale a dire, più specificamente, rispetto alle (altre)⁸ leggi regionali, espressione dell'esercizio della potestà legislativa genericamente attribuita al Consiglio regionale dall'art. 121, c. 2, primo periodo Cost.

Relazione piuttosto complessa, quella fra Statuto e legge regionale, che di per sé pare prestarsi a essere ricostruita sia in termini di gerarchia sia in termini di competenza. Quanto alla prima ricostruzione⁹, essa può fondarsi sul peculiare procedimento di formazione previsto per lo Statuto regionale dall'art. 123 Cost. che riecheggia il procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 Cost, ricalcandone – pur con qualche differenza – tutti gli aggravamenti procedurali rispetto al procedimento legislativo ordinario: la maggioranza qualificata¹⁰, la doppia deliberazione a un intervallo temporale minimo¹¹, l'eventuale *referendum* «oppositivo»¹², privo di *quorum* strutturale¹³. Le analogie ora evidenziate possono indurre a valorizzare il parallelismo delle relazioni fra Statuto e legge regionale, da un canto, e, dall'altro, tra Costituzione e legge, in moda da attribuire alla prima relazione quel carattere gerarchico che incontestabilmente connota la seconda.

Va peraltro rammentato che la Costituzione è una fonte a competenza potenzialmente generale, almeno sotto il profilo della forma; vale a dire, ogni oggetto può essere disciplinato con disposizioni di grado costituzionale, fatti salvi, relativamente al contenuto, i noti limiti alla revisione costituzionale. Lo Statuto

⁸ Sulla Statuto come legge regionale, «sia pure *sui generis*», vedi T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di Diritto regionale*, XII ed., Giuffrè, Milano, 2025, p. 139.

⁹ Vedi, *ex multis*, A. PIZZORUSSO, *Introduzione*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 18.

¹⁰ Peraltro, com'è noto, la sola disciplina della revisione costituzionale esclude la possibilità di richiedere il *referendum* «oppositivo» (vedi *infra* nt. 12) qualora la seconda approvazione assembleare sia avvenuta con una maggioranza qualificata superiore a quella assoluta e pari ai due terzi dei componenti (art. 138, c. 3 Cost.).

¹¹ Curiosamente più breve (due mesi anziché tre) a livello regionale, forse sull'indimostrato presupposto che sia le dinamiche politiche sia l'eventuale mobilitazione dell'opinione pubblica siano più veloci su scala regionale (tale *ratio* renderebbe però difficilmente comprensibile la previsione dello stesso termine – tre mesi – dalla pubblicazione notiziale della deliberazione legislativa, costituzionale o statutaria, per richiedere il *referendum*).

¹² In questi termini vanno definiti, ad avviso di chi qui scrive, tanto il *referendum* statutario quanto quello costituzionale, anche in ragione della loro iniziativa rimessa, sia dall'art. 123 sia dall'art. 138, a minoranze politiche. Sul *referendum* costituzionale come «oppositivo»: S. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quad. cost.*, 1992, p. 556. Nella stessa direzione, ragiona di «più marcata valenza oppositiva» del *referendum* costituzionale rispetto al *referendum* abrogativo M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, p. 450.

¹³ Differenziando così, negli stessi termini, tanto il *referendum* costituzionale quanto quello statutario dal *referendum* abrogativo ex art. 75 Cost, dove il *quorum* strutturale è previsto (c. 4).

regionale ordinario è invece una fonte a competenza definita, proprio dalla Costituzione che all'art. 123, c. 1 e c. 4 ne determina il contenuto (necessario)¹⁴. Di conseguenza, la relazione fra lo Statuto della Regione e la legge regionale potrebbe essere invece ricostruita in termini di competenza, in modo che il primo prevalga – appunto competenzialmente – sulla seconda soltanto nelle materie ad esso costituzionalmente attribuite.

La giurisprudenza costituzionale pare oscillare, nella ricostruzione della natura delle relazioni fra Statuto regionale e legge della Regione, fra la gerarchia e la competenza¹⁵, non mancando pronunce che le inquadrano nella prima (sent. n. 4 del 2010, punto 3.1. *in diritto* e, più esplicitamente, sent. n. 178 del 2019, punto 9.4.4. *in diritto*)¹⁶, come pure, in alternativa, nella seconda (sent. n. 196 del 2003, punto 13. *in diritto*)¹⁷.

Le ricostruzioni alternative qui proposte risultano tuttavia meno pregnanti di quanto potrebbe reputarsi di primo acchito. La giurisprudenza costituzionale ha rigorosamente circoscritto, come vedremo¹⁸, l'ambito materiale rimesso alla disciplina statutaria regionale, riducendo così il novero delle possibilità di eventuale contrasto fra la legge regionale e tale disciplina. Per di più, fatta salva l'infrequente ipotesi – per le relazioni in esame – di accesso in via incidentale al giudice costituzionale¹⁹, la violazione da parte della legge regionale dello Sta-

¹⁴ Vedi *infra* par. 3.4.

¹⁵ Vedi criticamente G. TARLI BARBIERI, *L'acre odore della delegificazione ... potere regolamentare e normativa tecnica nella sent. n. 178 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2020, p. 311, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it.

¹⁶ Così, secondo la sent. n. 4, «la norma prima citata [vale a dire, la disposizione legislativa campana introduttiva della preferenza di genere] trova fondamento nell'art. 5 del nuovo Statuto della Regione Campania, non impugnato dal Governo, che, nel c. 3, ultimo inciso, così recita: “al fine di conseguire il riequilibrio della rappresentanza dei sessi, la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive”». Quanto alla sent. n. 178, essa statuisce che «lo Statuto, nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale. Quest'ultima, dunque, se si pone in contrasto con la fonte statutaria interposta, viola l'art. 123 Cost.».

¹⁷ Così, più specificamente, «una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali [quelle introdotte dalla legge cost. n. 1 del 1999] conduce a ritenere che la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentalmente di competenza dello Statuto della Regione, ai sensi del nuovo art. 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, c. 2; art. 77, c. 2) che regola la *prorogatio* delle Camere parlamentari». Si esclude così la competenza delle disposizioni della legge regionale abruzzese che era intervenuta in materia e, conseguentemente, le si annulla.

¹⁸ Vedi *infra* par. 3.4.

¹⁹ Si veda ad esempio la sent. n. 138 del 2023, punto 12. *in diritto*, laddove la Corte costituzionale definisce una questione giunta in via incidentale dal Consiglio di Stato, annullando una disposizione legislativa regionale campana per violazione dell'art. 123 Cost., per interposto Statuto regionale. *Adde* sent. n. 130 del 2016, punto 1. *in diritto*, con la quale il giudice delle leggi dichiara inammissibile una

tuto della Regione, e dunque, per norma interposta, dell'art. 123 Cost., dovrebbe essere fatto valere soltanto dallo Stato, per il tramite del Governo, ex art. 127, c. 1 Cost. Ora, può ritenersi che il Governo non sia poi così attento a garantire la conformità statutaria delle leggi regionali²⁰.

Tanto è vero che frequentemente i Consigli regionali chiamati a redigere i nuovi Statuti vi hanno previsto e parzialmente disciplinato un organo – la Consulta statutaria – in grado di segnalare, in punto di diritto e tramite un parere, il discostarsi della legislazione regionale dallo Statuto, pur restando incerte le conseguenze di tale segnalazione²¹. Non per nulla, si tratta di un organo di dubbia fortuna, raramente adito, non sempre legislativamente istituito²² e talora cancellato dall'ordinamento regionale per il tramite dell'abrogazione delle corrispondenti disposizioni statutarie, pur avendo precedentemente (e brevemente) operato. Quest'ultima eventualità si è verificata proprio in Liguria, dove la legge statutaria 18 maggio 2015, n. 1 ha abrogato gli artt. 74 e 75 Statuto che disciplinavano rispettivamente la struttura e le funzioni della Consulta statutaria, mentre, a sua volta e successivamente, la legge regionale ligure 24 dicembre 2019, n. 24, ha abrogato la legge regionale istitutiva della Consulta stessa che le aveva consentito di operare per alcuni anni (legge Liguria 24 luglio 2006, n. 19).

3.2 Le relazioni dello Statuto con le fonti statali

Per quanto attiene alle relazioni dello Statuto regionale con le fonti normative statali, nell'ambito materiale rimesso alla competenza regionale e, all'interno di quest'ultima, nel settore spettante alla competenza statutaria della Regione, apparentemente la novella apportata dalla legge n. 1 del 1999 all'art. 123 Cost. riduce drasticamente i vincoli che tali fonti pongono allo Statuto stesso. Quest'ultimo infatti è ora letteralmente tenuto ad essere «in armonia con la [sola] Costituzione» e non anche, com'era nel testo costituzionale originario, «con le leggi della Repubblica».

Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale, pur in uno sviluppo «non sempre coerente e chiaramente intellegibile»²³, ha complessivamente fatto propria una

q.l.cost. sollevata dal Tar Campania per violazione da parte delle disposizioni legislative impugnate, fra l'altro, dello Statuto regionale campano e dunque dell'art. 123 Cost.

²⁰ Per un esempio in tal senso, si veda però Corte cost., sent. n. 178 del 2019 che accoglie la q.l.cost. relativa ad alcune disposizioni legislative regionali pugliesi, sollevata in via incidentale dal Governo per violazione dell'art. 123 Cost., per interposto Statuto regionale (punto 9.4. *in diritto*; vedi *supra* nt. 16).

²¹ Si vedano le considerazioni critiche di A. GARDINO, *La «rigidità» dello Statuto e la Consulta statutaria, dagli intenti iniziali alla attuazione concreta*, in *Quad. reg.*, 3, 2005, p. 846.

²² Vedi C. NAPOLI, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in *Ist. fed.*, 2, 2008, p. 170.

²³ M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 64.

lettura estensiva del limite dell'armonia con la Costituzione, tale per cui il riferimento all'armonia, «lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira (...) anche a scongiurare il pericolo che lo Statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito» (sent. n. 304 del 2002, punto 5. *in diritto*). Nella medesima direzione estensiva, la Corte riconduce al limite dell'armonia con la Costituzione previsioni che, a ben vedere, sono introdotte dal legislatore statale in assenza di un espresso titolo competenziale per intervenire in materia statutaria regionale²⁴. Così la giurisprudenza costituzionale ha avallato la determinazione del numero massimo di consiglieri e di assessori regionali sulla base della dimensione demografica della Regione, operata dallo Stato con atto legislativo, per di più nella forma del decreto-legge (sent. n. 198 del 2012). In tal modo, la Corte costituzionale consente al legislatore statale ordinario di riappropriarsi di «quelle capacità di indirizzo delle scelte organizzative delle Regioni ordinarie, che la novella del '99 sembrava aver eliminato con l'amputazione del secondo parametro dell'armonizzazione (“leggi della Repubblica”）」²⁵.

3.3 Il procedimento statutario

Lo stesso procedimento statutario, disciplinato dall'art. 123 Cost. in termini tali da non escludere qualche margine di ambiguità, viene definito compiutamente dalla giurisprudenza costituzionale. Anzitutto, l'eventuale impugnazione governativa dinanzi alla Corte costituzionale degli Statuti regionali è prevista dall'art. 123, c. 2, terzo periodo «entro trenta giorni dalla loro pubblicazione». Ma, in ragione della previsione dell'eventuale *referendum* oppositivo e analogamente sul punto al procedimento di revisione costituzionale (salva naturalmente in questo caso l'ipotesi di approvazione a maggioranza dei due terzi dei componenti le Camere), le pubblicazioni dello Statuto sono due: la prima notiziale, la seconda necessaria, successiva alla promulgazione da parte del Presidente della Giunta quale Presidente della Regione. Ora, il decorrere del termine per l'impugnazione governativa dalla prima o dalla seconda pubblicazione rende il controllo di costituzionalità rispettivamente preventivo o successivo²⁶.

In occasione della prima impugnazione governativa di una deliberazione legislativa statutaria di una Regione ordinaria (le Marche, nel caso di specie) la Corte costituzionale opportunamente scioglie il dubbio ora richiamato, col-

²⁴ Vedi criticamente F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sent. n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4, 2012, p. 2, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it.

²⁵ M. ROSINI, *Statuti regionali*, cit., p. 74.

²⁶ Vedi A. CARDONE, *Il controllo di costituzionalità*, cit., p. 657.

mando la corrispondente lacuna della disciplina dell'art. 123 Cost. Il ricorso governativo era successivo alla prima pubblicazione e la Corte lo reputa ammissibile, chiarendo che «il termine per promuovere il controllo di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte decorre dalla pubblicazione notiziale della delibera statutaria e non da quella, successiva alla promulgazione, che è condizione per l'entrata in vigore» (sent. n. 304 del 2002, punto 1. *in diritto*).

Una volta fatti decorrere dalla pubblicazione notiziale del testo statutario i termini per l'impugnazione governativa, *ex art. 123, c. 2 Cost.*, essi inevitabilmente si sovrappongono a quelli per richiedere il *referendum*, di cui al comma successivo. Una legge ligure, la legge regionale 24 dicembre 2004, n. 31, «Norme procedurali per lo svolgimento del *referendum* previsto dall'art. 123, c. 3 Cost.», fornisce alla Corte costituzionale, adita dal Governo *ex art. 127, c. 1 Cost.*, l'occasione per esprimersi sul punto. Oltre a escludere il *referendum* statutario parziale, annullando la disposizione legislativa che l'avrebbe reso possibile, poiché l'art. 123, c. 3 Cost., impone che «il *referendum* ivi previsto abbia ad oggetto soltanto l'intera delibera statutaria e non singole norme o parti di essa» (sent. n. 445 del 2005, punto 1. *in diritto*), la Corte afferma che «tanto nel caso in cui sia stata dichiarata la illegittimità totale quanto nel caso in cui sia stata dichiarata la illegittimità parziale della deliberazione statutaria, le operazioni del procedimento referendario eventualmente compiute prima del ricorso del Governo divengono necessariamente inefficaci» (punto 2. *in diritto*). Di conseguenza, in caso di impugnativa del Governo, i termini per il *referendum* sono sospesi (come pure le operazioni referendarie eventualmente in essere), decorrendo nuovamente dopo la pronuncia della Corte costituzionale, in caso di rigetto del ricorso. In caso di accoglimento, con «dichiarazione di illegittimità costituzionale totale» della deliberazione legislativa statutaria, invece, il procedimento si interrompe definitivamente, essendone venuto meno l'oggetto. Infine, se la dichiarazione di illegittimità costituzionale riguardasse soltanto una parte del testo della deliberazione, il Consiglio regionale potrebbe reputare di proseguire l'*iter* del testo rimasto oppure di modificare quest'ultimo. In ogni caso, sarebbe comunque necessaria una nuova pubblicazione notiziale e dunque un nuovo trimestre per poter chiedere nuovamente il *referendum*, evidentemente su un altro oggetto.

3.4 Il contenuto dello Statuto

L'ambito materiale rimesso dall'art. 123 Cost alla disciplina dello Statuto regionale ordinario è più precisamente delimitato dalla giurisprudenza costituzionale. Quanto al contenuto necessario²⁷, va anzitutto rimarcato che, rispetto

²⁷ Sulla distinzione fra contenuto necessario e contenuto eventuale dello Statuto regionale si veda, *ex multis*, R. TONIATTI, *La forma di governo regionale, il ruolo del Consiglio e l'assunzione di funzioni*

ai suoi oggetti come letteralmente indicati dai sintagmi presenti alle citate disposizioni costituzionali, la lettura sistematica di queste ultime fa sì che esso risulti talvolta più ristretto, talaltra – in verità assai di rado – più esteso.

Così, la previsione che più di ogni altra sembra ampliare l'ambito materiale di competenza dello Statuto rispetto al testo originario dell'art. 123 Cost., vale a dire la sua disciplina della «forma di governo» della Regione, va interpretata inserendola nel contesto delle vigenti disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione. Lo stesso titolo della legge cost. n. 1 del 1999 dà una chiara indicazione dell'intenzione del legislatore costituzionale al riguardo, laddove all'«autonomia statutaria delle Regioni» affianca «l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale», con ciò stesso fornendo un'indicazione inequivoca sul suo *favor* per l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo nelle Regioni ordinarie; elezione diretta che, all'art. 5 legge cost. n. 1 del 1999, viene introdotta transitoriamente e accompagnata da una disciplina costituzionale della forma di governo basata sul *simul stabunt simul cadent* di Presidente e Consiglio, nonché costruita come inestricabilmente legata a tale elezione. L'autonomia statutaria della Regione viene così compressa: lo Statuto può soltanto abbandonare la forma di governo ora descritta, rinunciando all'elezione popolare del Presidente²⁸. Si tratta di una soluzione che ad oggi nessuno Statuto regionale ordinario accoglie e che comporterebbe necessariamente il ritorno all'elezione consiliare del Presidente e alla forma di governo vigente sino alla revisione costituzionale del 1999. Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, allo Statuto regionale è preclusa la possibilità di ibridare le forme di governo, combinando elementi dell'una e dell'altra ovvero attenuando le conseguenze dell'elezione diretta del Presidente previste nella forma di governo disciplinata dalla Costituzione in vigenza di tale elezione diretta (sent. n. 2 del 2004, punto 4. *in diritto*)²⁹. Con riferimento alla disciplina della forma di governo, almeno nelle sue linee portanti, sembra venir detto ai Consigli regionali: *tertium non datur*. In poche e chiare parole: «una volta scelta la forma di governo predisposta dalla Costituzione, le Regioni ordinarie non possono incidere sui ricordati suoi tratti fondamentali» (Corte cost., sent. n. 64 del 2025, punto 4.3. *in diritto*).

La giurisprudenza costituzionale ora menzionata avvia inoltre un processo di erosione dell'ambito materiale rimesso alla disciplina dello Statuto regionale,

istituzionali di sistema non (solo) maggioritarie: prospettive per le autonomie speciali alpine, in M. COSULICH, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Il ruolo del Consiglio nella forma di governo delle autonomie speciali alpine. Valorizzare e innovare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 6-15.

²⁸ Particolarmente eloquente dell'orientamento del revisore costituzionale del 1999 risulta il novellato art. 122, c. 5 Cost: «Il Presidente della Giunta regionale, *salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente*, è eletto a suffragio universale e diretto» (corsivo di chi qui scrive).

²⁹ Si veda criticamente M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004, pp. 1-2, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it.

sottraendogli quanto reputa da disciplinarsi invece ai sensi dell'art. 122, c. 1 Cost., vale a dire da parte della legge elettorale regionale e soprattutto della legge cornice statale. Così «occorre prendere atto che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il c. 1 dell'art. 123 ed il c. 1 dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate» (sent. n. 2 del 2004, punto 8. *in diritto*). In tale direzione, la Corte costituzionale reputerà sottratta alla competenza statutaria la fissazione di limiti ai mandati elettivi del Presidente regionale, riconducendoli alla materia elettorale e, nell'ambito di quest'ultima, ai principi fondamentali dettati dalla legge statale (sent. n. 64 del 2025, punto 6.2. *in diritto*)³⁰. D'altra parte, alla stessa logica che riconduce al legislatore statale la competenza relativamente a oggetti che paiono più correttamente rientrare nella forma di governo regionale e dunque nella competenza dello Statuto della Regione, sembra potersi ricondurre l'intervento legislativo statale volto a ridurre il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, che ottiene il *feu vert* della Corte costituzionale (sent. n. 198 del 2012)³¹.

Se il contenuto necessario degli Statuti regionali, *ex art.* 123 Cost., viene compresso dalla giurisprudenza costituzionale ora richiamata, l'autonomia statutaria risulta fortemente ridimensionata anche con riferimento al contenuto eventuale. Quest'ultimo supera il vaglio della Corte costituzionale, ma al prezzo di perdere la sua funzione normativa: poiché presentano un «carattere non prescrittivo e non vincolante», le «proclamazioni di obiettivi e di impegni» hanno, al più, «una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica». Prive di valore normativo, risultano perciò stesso inidonee a ledere «competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e neppure fondano esercizio di poteri regionali» (sent. n. 372 del 2004, punto 2. *in diritto*; negli stessi termini, sent. n. 378, punto 5. *in diritto* e sent. 379 del 2004, punto 2. *in diritto*). Ben possono dunque permanere nei testi statutarî, in quanto giuridicamente prive di effetti; innocue, potrebbe dirsi³².

Quanto alla possibile estensione dell'ambito materiale rimesso allo Statuto, si pensi al procedimento legislativo complessivamente inteso, in virtù dell'espressa attribuzione alla competenza statutaria della sua fase iniziale («esercizio del diritto di iniziativa») e della sua fase finale («pubblicazione delle

³⁰ Si vedano le considerazioni critiche sul punto di M. COSULICH, *Dix ans, ça suffit? Il dilemma del terzo mandato, da Napoli a Trento, fra autonomia e uniformità*, in *federalismi.it*, 29, 2025, pp. 56-57, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it.

³¹ Vedi *supra* par. 3.2.

³² Va peraltro rilevato come «l'esperienza che si è aperta, dopo l'approvazione dei nuovi Statuti, non ha assecondato del tutto la tesi secondo cui le disposizioni di principio non hanno alcun effetto giuridico, come affermato dalla Corte» (P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2024, p. 46).

leggi»), all'art. 123, c. 1, secondo periodo Cost. Del pari, nella medesima disposizione, menzionare il «*referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione», sembra implicare, interpretandola *a contrario* rispetto all'art. 75 Cost., che lo Statuto possa disciplinare forme di *referendum* ulteriori rispetto a quello abrogativo.

Va qui rilevato che di entrambe queste opportunità sono state utilizzate dallo Statuto della Regione Liguria, laddove: da un lato, all'art. 14, c. 3, prevede un procedimento aggravato per la legge elettorale regionale, richiedendo la maggioranza dei terzi dei consiglieri regionali, con una chiara finalità di garanzia delle minoranze consiliari; dall'altro, all'art. 9, introduce il *referendum* consultivo che affianca il *referendum* abrogativo previsto dall'art. 8.

4. Considerazioni conclusive

La giurisprudenza costituzionale definisce dunque i vari profili dello Statuto regionale ordinario circoscrivendone la portata, sia quantitativamente sia qualitativamente. Così: da un canto, viene letto in senso restrittivo (quantomeno con riferimento alla «forma di governo») il contenuto necessario dello Statuto, mentre il contenuto eventuale sembra evaporare, in ragione del suo carattere asseritamente non normativo; dall'altro, il non amplissimo ambito rimesso alla disciplina statutaria viene intersecato da altre fonti, anche e soprattutto statali. Di conseguenza, non sarebbe agevole qualificare genericamente lo Statuto in termini di Costituzione della Regione, tale non essendo comunque in senso tecnico, in quanto esso trova la sua fonte sulla produzione nella Costituzione repubblicana, essa sì Costituzione in senso proprio.

A fronte dell'analisi ora brevemente riassunta, va comunque rammentato che, nell'ambito del sistema delle fonti della Regione, lo Statuto rimane un atto fondamentale, anche nel definirla come comunità. In tal senso, si intende qui richiamare il ruolo svolto dal Consiglio, quale espressione articolata e «analitica»³³ della comunità regionale. Più specificamente, il testo vigente dell'art. 123 Cost. rimette al solo Consiglio l'adozione dello Statuto e quindi le scelte in esso compiute, naturalmente nelle forme e nei limiti della Costituzione. Per di più, il richiedere una maggioranza assoluta per adottare (e dunque revisionare) lo Statuto (art. 123, c. 2 Cost.) sembra implicare una sorta di invito a ricercare in Consiglio una maggioranza più ampia di quella che esprime la Giunta e formarsi sulla scorta dell'elezione del Presidente.

Come legislatore statutario, il Consiglio regionale può, almeno in qualche misura, ritoccare la forma di governo regionale, pur nell'ambito delle stringenti

³³ Sull'assemblea legislativa quale forma «analitica» di rappresentanza contrapposta all'organo monocratico eletto a suffragio universale e diretto, espressione invece di rappresentanza «sintetica» si veda L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, 1970, p. 644.

indicazioni costituzionali. Possono infatti ipotizzarsi correttivi, rivolti, per dirla con la Corte costituzionale, «al fine di bilanciare il rischio, insito nell'investitura popolare diretta [del Presidente della Giunta regionale], di spinte plebiscitarie e di una concentrazione personalistica del potere» (sent. n. 64 del 2025, punto 7.3. *in diritto*). Al riguardo, in una prospettiva procedimentale, può anzitutto richiamarsi la previsione, poc'anzi menzionata, che richiede una maggioranza talmente elevata per la legge elettorale regionale (art. 14, c. 3 St. Liguria), da rivelare in filigrana un orientamento favorevole al convergere della maggioranza e delle minoranze consiliari sulle relative scelte legislative. A ben vedere, nella stessa direzione di valorizzare le minoranze può leggersi la disposizione statutaria che indica al regolamento consiliare la finalità di «garantire il ruolo dell'opposizione, componente essenziale del sistema democratico» (art. 36 St. Liguria).

Accanto alla rivalutazione delle minoranze politiche quali componenti della comunità regionale, possibile unicamente nel quadro del pluralismo politico che connota il Consiglio quale organo assembleare, lo Statuto regionale può contribuire a valorizzare il pluralismo territoriale di tale comunità, disciplinando la struttura e le funzioni del Consiglio delle autonomie locali, rientrando nel contenuto statutario necessario, *ex art.* 123, c. 4 Cost. Anche lo Statuto ligure ha disposto in tal senso, rispettivamente all'art. 65, che peraltro rinvia ampiamente alla legge regionale, e all'art. 66. La legge in discorso, vale a dire la legge regionale 1° febbraio 2011, n. 1, prevede un'ipotesi di aggravamento procedurale, tale da richiedere l'approvazione da parte del Consiglio regionale a maggioranza assoluta per superare, in alcuni casi, il parere obbligatorio negativo (o «condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche») reso dal Consiglio delle autonomie locali (art. 7, c. 3)³⁴. In tal modo, le autonomie locali hanno la possibilità di operare all'interno delle istituzioni della Regione, quali espressioni dell'articolazione territoriale della corrispondente comunità regionale.

Infine, lo Statuto ben può essere orientato nella direzione di rendere la comunità regionale protagonista della vita della Regione, promuovendo la «partecipazione dei cittadini», secondo la corrispondente lettera della rubrica dell'art. 6 St. Liguria. Si tratta di un'indicazione in parte direttamente attuata nel prosieguo del testo statutario, come si è visto con riferimento alla previsione del *referendum* consultivo (art. 9) accanto a quello abrogativo (art. 8). Ma tale indicazione è certamente suscettibile di ulteriori sviluppi, come lo è quella della valorizzazione del ruolo dell'opposizione, attraverso la definizione di un suo

³⁴ Così identicamente disponeva l'art. 7, c. 3, della previgente legge regionale Liguria 26 maggio 2006, n. 13, abrogata dall'art. 16 legge regionale n. 1 del 2011; entrambe le leggi in discorso recano come titolo «Disciplina del Consiglio delle autonomie locali».

«statuto»; l'uno e l'altro sviluppo sono certamente da segnalare al futuro revisione statutario che auspicabilmente potrebbe procedere in tal senso, sulla scorta dell'attenta riflessione dottrinale che si è sviluppata in questi ultimi anni, anche con riferimento ad altri ordinamenti regionali³⁵.

³⁵ Si vedano rispettivamente G. DEMURO, *Per una definizione dello statuto dell'opposizione*, in M. COSULICH, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Il ruolo del Consiglio*, cit., spec. pp. 140-144 e R. LOUVIN, *Esperienze di democrazia diretta. Rafforzare la legittimazione del Consiglio nel dialogo con la società civile*, *ivi*, spec. pp. 166-169.