

I NUOVI STATUTI DELLE REGIONI AD AUTONOMIA ORDINARIA DOPO LA MODIFICA DELL'ART. 123 (E LA L. COST. N. 2/2001)

di *Ugo De Siervo*

SOMMARIO: 1. Leggi costituzionali e prassi che rivelano la preminenza di esigenze politiche su quelle istituzionali. – 2. Il procedimento di adozione degli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria ed i relativi controlli preventivi. – 3. La posizione degli statuti nel sistema delle fonti ed i loro limiti. – 4. Alcune fra le scelte impegnative a cui sono chiamate le Regioni tramite l'adozione dei nuovi statuti (con particolare riferimento alle fonti normative regionali).

1. *Leggi costituzionali e prassi che rivelano la preminenza di esigenze politiche su quelle istituzionali*

La l. cost. n. 1/1999 ha giustamente sollevato l'attenzione non solo degli operatori politici ma di tanti studiosi, così come dimostrano a livello nazionale non pochi dibattiti ed anche alcune prime pubblicazioni¹, oltre molteplici confronti e varie ricerche presso le istituzioni regionali e locali.

Ciò non a caso, perché è mutata la natura e la procedura di approvazione degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria, che dovranno per di

¹ Si vedano in particolare la tavola rotonda su «*Le Regioni nel sistema istituzionale italiano. Riforme ed autoriforme*», in *Le Regioni*, 2000, n. 3/4 (qui in particolare i saggi di Bin, Tosi, Mangiameli, Angiolini, De Siervo); il Convegno dell'Istituto studi sulle Regioni del C.N.R., *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, a cura di A. FERRARA, Giuffrè, Milano, 2001; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2000; M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, ed. provv., Roma, 2000; M. CARLI, *Artt. 122 e 123*, in *Comm. Cost.*, in corso di stampa; il convegno in ricordo di Gianfranco Mor, *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, in corso di stampa.

più essere adottati in una fase di confuso ed animato dibattito sulla sorte del nostro regionalismo; al tempo stesso è cambiato radicalmente il sistema di elezione del Presidente della Regione e sono mutate alcune delle scelte in tema di forma di governo regionale operate dalla stessa Costituzione; ma inoltre i dibattiti crescono anche perché la qualità delle innovazioni costituzionali appare in parte insoddisfacente, dal momento che le nuove disposizioni appaiono non sempre adeguatamente chiare e complete². Né può neppure ignorarsi che larga parte delle riforme introdotte dalla l. cost. n. 1/1999 nella sostanza sono state successivamente estese anche alle Regioni ad autonomia speciale dalla l. cost. n. 2/2001, seppure con alcune parziali varianti nelle diverse Regioni interessate, mentre è stato approvato dal Parlamento anche il testo di revisione costituzionale delle altre disposizioni costituzionali del Titolo V (testo su cui peraltro sta per essere chiesto da più parti lo speciale referendum di cui all'art. 138 Cost.).

Se però si esamina ciò che in concreto è avvenuto sul tema nei Consigli regionali dopo le elezioni dell'aprile 2000, emerge con assoluta chiarezza che i processi di revisione statutaria non sono in sostanza neppure iniziati³, malgrado che l'adeguamento degli statuti appaia necessitato anche per le innovazioni già prodotte dalla legge costituzionale nel fragile ed invecchiato tessuto normativo dei vecchi statuti (forte rafforzamento della figura del Presidente della Regione, mutamenti nei procedimenti di formazione della Giunta, fine della titolarità del Consiglio in materia regolamentare).

Le motivazioni addotte per questo singolare ritardo ad esercitare questo nuovo e più libero potere normativo regionale vengono di volta in volta trovate nella possibilità che si sia alla vigilia dell'entrata in vigore della legge costituzionale di revisione complessiva del Titolo V della Costituzione o addirittura che sia opportuno attendere gli esiti delle prossime elezioni politiche nazionali, dal cui esito dipenderebbe il futuro tipo di regionalismo: sarebbe la complessiva prospettiva di evoluzione costituzionale, se non il clima politico, a far dare un contenuto o l'altro alla nuova stagione statutaria, quasi che non ci si riferisca alla necessaria adozione di una fonte normativa necessaria e integralmente disciplinata da una Costituzione tuttora pienamente vigente⁴. In un ormai insopportabile chiacchiericcio sulle più diverse concezioni

² Cfr. R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, 529 ss.; U. DE SIERVO e M. ZANINI, in *Verso una fase costituente delle Regioni?*, cit., 97 ss., 151 ss.

³ Solo la regione Emilia Romagna ha proceduto ad una parziale modifica statutaria utilizzando la nuova disposizione costituzionale, al fine di prevedere un'apposita Commissione per lo statuto (cfr. B.U. della Regione Emilia Romagna del 13 novembre 2000).

⁴ Illuminanti sono le prime proposte avanzate da esponenti regionali ed in particolare quella presentata da Galan, Presidente della Regione Veneto.

federalistiche che si vorrebbe conseguire con l'una o con l'altra innovazione (spesso perfino solo verbale: si pensi alla ridenominazione dei Consigli come Parlamenti regionali o degli Statuti come Costituzioni regionali), l'unico dato certo è che si prolunga enormemente la fase dell'assenza di uno statuto adeguato alle responsabilità di gestione che le Regioni hanno già adesso.

Non vi è dubbio, infatti, che sul piano giuridico la configurazione del potere statutario è già tutta contenuta nella l. cost. n. 1/1999 e che queste sole future ed ipotetiche prospettive potrebbero pesare sulla fonte statutaria so-

Per chiarezza occorre riferirsi puntualmente ad alcune delle disposizioni proposte, anche se due sole sembrano assolutamente sufficienti per farsi un'opinione sul testo.

Anzitutto con l'art. 14, dedicato all'autonomia legislativa, non solo si pretende di operare mediante una disposizione statutaria il cosiddetto rovesciamento del criterio di elencazione delle competenze legislative da quelle regionali a quelle statali (ciò che, come ben noto, attualmente si sta provando a fare con il testo di riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione, ormai approvato dalle Camere), ma si elencano le materie che sarebbero di esclusiva competenza statale in nove raggruppamenti (contro i 17 del testo di revisione del Titolo V, che contiene però anche un'ampia previsione di materie a competenza concorrente, invece non previste nella «proposta Galan»), di modo che la Regione Veneto pretenderebbe di essere l'istituzione esclusivamente competente, solo per accennare a qualche limitato esempio, in tutte le materie economiche e del lavoro, in ogni tipo di lavori pubblici, in ogni disciplina relativa al territorio, nell'intero settore della scuola, dell'università e della ricerca scientifica, nella disciplina dei rapporti con le confessioni religiose, ecc.

Per ciò che riguarda l'art. 16 della proposta Galan, relativo all'autonomia finanziaria, credo che in questa sede basti solo citare i primi due commi proposti:

«La Regione ha potestà legislativa e regolamentare, che si estende all'intera tipologia delle prestazioni personali e patrimoniali imposte, indipendentemente dalle materie oggetto della sua potestà legislativa.

La potestà di cui al precedente comma ricomprende anche la facoltà di istituire tributi propri, individuando il presupposto dell'imposizione, i soggetti passivi, la base imponibile e l'aliquota, nel rispetto dei principi costituzionali».

Non sfugge a nessuno che norme del genere sembrano voler attribuire alla Regione Veneto il potere esclusivo di disciplinare ogni tipo di prestazione, non solo fiscale ma anche personale, in ogni materia, perfino nelle pochissime che residuerebbero allo Stato.

Va allora detto con assoluta tranquillità anzitutto che normative del genere non esistono in alcuno Stato federale, anche il più accentratore.

In secondo luogo, va pure detto che il testo statutario proposto si pone in assoluto e palese contrasto con l'art. 123 ed in generale con tutta la nostra Costituzione.

Ma sempre sul piano della necessaria chiarezza, va però notato che proponendo norme del genere il Presidente del Veneto appare coerente ad una sua molto discutibile opinione espressa nella relazione di accompagnamento, relativa al fatto che la nostra Costituzione non sarebbe più pienamente efficace, dal momento che opereremmo «in una fase di transizione costituzionale» (espressione dal significato inequivocabile); su questa linea sono, d'altra parte, pure alcune dichiarazioni alla stampa di un altro Presidente regionale che ha difeso il progetto, in nome di una trasformazione costituzionale che, a suo parere, nel nostro paese sarebbe già intervenuta.

Ma se, invece, ci si pone all'interno dell'ordinamento costituzionale vigente, non sembrano esservi dubbi che proposte del genere sono palesemente incostituzionali.

lo in modo indiretto e parziale, mentre la mancata adozione dei nuovi statuti regionali già incide ormai da mesi sulla mancata completa e chiara disciplina di intere parti dell'assetto regionale, con una rilevante esposizione a rischi di molteplici situazioni soggettive e collettive.

Mi sembra che in questa curiosa vicenda trovi conferma ciò che era già deducibile da molti altri indizi convergenti e cioè la netta prevalenza nel testo della l. cost. n. 1/1999 e nella fase della sua attuazione delle esigenze politiche rispetto a quelle che sarebbero tipiche di un processo di riforma istituzionale.

Già la stessa titolazione della legge costituzionale⁵, oltre il suo contenuto, era del tutto rivelatrice del ruolo assolutamente primario riservato ai fatti e ai processi politici: malgrado che con questa legge si modificassero ben quattro articoli della Costituzione e le disposizioni in tema di elezione diretta del Presidente fossero addirittura modificabili dagli stessi statuti regionali, il punto fondamentale dell'innovazione introdotta era considerato il tentativo di creazione di un omogeneo sistema politico maggioritario intorno alla figura del Presidente regionale, evidentemente immaginato come strumento decisivo per la stabilizzazione del potere di governo regionale e anche per la conseguente conquista di un maggior peso delle Regioni rispetto agli organi nazionali e locali.

Una linea di politica istituzionale omogenea ai forti attuali processi di personalizzazione della politica, già concretizzatisi negli enti locali ed in particolare nei maggiori Comuni, e che a livello regionale ha realmente condotto, almeno in alcune realtà, ad esplicite rivendicazioni del netto primato del Presidente regionale sul sistema politico regionale (per non parlare delle deplorevoli forzature giornalistiche che parlano di «governatori» regionali).

Malgrado che si stiano manifestando alcune reazioni contrarie di vario tipo a prassi del genere, fino a proposte di eliminare l'elezione diretta del Presidente regionale o di ridurne comunque i rilevanti poteri, sul piano normativo perdura e si estende questa linea: nella l. cost. n. 2/2001⁶, modificandosi in modo sostanzialmente omogeneo tutti gli Statuti speciali, si prevede l'elezione diretta dei Presidenti di quattro Regioni e delle due Province autonome di Trento e Bolzano e si dà addirittura forza giuridica di fonte costituzionale agli stessi sistemi elettorali, che – salvo il solo caso della Provincia autonoma di Bolzano – sono resi in qualche misura omogenei alla scelta

⁵ «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni».

⁶ Significativamente intitolata «Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

dell'elezione diretta (scelta che peraltro può essere revocata dalla speciale legge regionale disciplinata da questa legge costituzionale come idonea a disciplinare la forma di governo regionale anche in deroga alle disposizioni in materia degli statuti speciali; legge che, in larga misura, assomiglia anche nelle procedure di adozione e di controllo alla legge che adotta lo statuto nelle Regioni ad autonomia ordinaria).

Sembra evidente che anche in questo caso l'interesse preminente del legislatore nazionale stia nella creazione di sistemi politici più stabili ed autorevoli, mentre l'importante riconoscimento anche a queste Regioni di una sorta di autonomia statutaria, seppur non così denominata, sembra essere passata decisamente in secondo piano. Ma ciò non impedisce che questa legge costituzionale produca alcuni importanti effetti di sistema sull'ordinamento del nostro regionalismo, a cominciare dall'accresciuta omogeneità sostanziale fra tutti i tipi di Regione, per non parlare del contributo interpretativo che se ne può dedurre in relazione alla stessa fonte di cui al secondo comma dell'art. 123 Cost.

2. Il procedimento di adozione degli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria ed i relativi controlli preventivi

Il nuovo art. 123 Cost. modifica in modo significativo i procedimenti di adozione e di controllo degli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria.

Adesso si parla esplicitamente di una speciale legge regionale di approvazione del testo statutario, non si prevede più l'intervento necessario di una legge del Parlamento, si configura un sistema di controllo preventivo su di essa tramite un possibile ricorso preventivo del Governo alla Corte costituzionale. Lo statuto viene adottato mediante una speciale legge regionale, caratterizzata dalla necessità di due approvazioni da parte del Consiglio regionale a maggioranza assoluta, distanziate tra loro da un intervallo di almeno due mesi; scompare così la tanto criticata fase dell'ulteriore approvazione da parte di una legge parlamentare con la conseguente possibilità delle «trattative informali» e addirittura di un potere di ciascuna Camera di bloccare in via di fatto le modifiche statutarie (ciò che è avvenuto specialmente negli anni più recenti).

Ne consegue, ad esempio, che non vi è ormai dubbio sul fatto che la pubblicazione di questa speciale legge regionale dopo la promulgazione da parte del Presidente della Regione debba avvenire sul Bollettino della Regione e non sulla Gazzetta Ufficiale (qui apparirà solo in sede di ripubblicazione), superandosi quindi il vecchio dibattito precedente, sul piano teorico molto

aperto, ma risolto in via di fatto con la pubblicazione dei testi statutarî sulla G.U. come allegati delle leggi statali di approvazione.

Certo che la scomparsa della fase di approvazione da parte delle Camere fa però venir meno la tesi che in tal modo il Parlamento potesse esprimere anche un consenso sostanziale a quella parte dei profili contenutistici dello statuto regionale che incidessero sul complesso riparto di competenza fra fonti regionali e statali. Adesso, invece, tutto deve essere dedotto dalla sommaria descrizione delle materie proprie dello statuto regionale, per di più con il rischio che ciò venga in rilievo fin dal giudizio preventivo della Corte sullo statuto regionale su istanza del Governo.

In realtà il nuovo primo comma dell'art. 123 Cost. ridefinisce in modo solo parzialmente innovativo le materie statutarie, ora meglio individuate con le espressioni «forma di governo» e «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», ma non risolve certo i problemi di una loro possibile parziale sovrapposizione alle materie legislative, ripartite fra competenza nazionale e regionale: mentre il primato delle disposizioni statutarie rispetto all'esercizio della potestà legislativa regionale trova il suo fondamento nello stesso primo comma dell'art. 123 Cost., meno facile appare ovviamente la convivenza fra i contenuti statutarî ed i principi fondamentali di cui al primo comma dell'art. 117 Cost. (ci si riferisce al testo attualmente vigente, mentre se ci si riferisse al nuovo testo costituzionale, occorrerebbe citare il secondo comma).

Riferendoci al testo vigente della costituzione, si pensi alla complessa convivenza fra la determinazione a livello statuario dei «principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento» e la determinazione mediante la legislazione nazionale dei principi fondamentali in tema di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione», allorché siamo abituati a scelte più o meno impegnative del legislatore nazionale in tema di ordinamento amministrativo o di pubblico impiego che vengono definite come assolutamente vincolanti anche per gli ordinamenti regionali. Possiamo, per fare un esempio rilevante, anche ipotizzare che a breve le scelte di fondo degli statuti e della legislazione nazionale di cornice sul tema dei rapporti fra organi politici ed organi burocratici o professionali non differisca in modo rilevante, ma il problema giuridico della indeterminatezza del confine fra le due competenze sussiste irrisolto. O, meglio, in pratica verrà risolto di volta in volta sulla base delle valutazioni inevitabilmente molto discrezionali della Corte costituzionale, chiamata a giudicare in via diretta od in via incidentale.

L'esempio appena fatto probabilmente potrebbe venir meno con il nuovo testo dell'art. 117, ma il problema si sposterebbe semplicemente su altre materie di legislazione concorrente, come ad esempio la «armonizzazione dei bilanci pubblici».

Torniamo però al possibile ricorso del Governo alla Corte costituzionale sul testo statutario per farne verificare la legittimità costituzionale, dal momento che qui emergono alcuni problemi.

In primo luogo, sembra evidente che questa previsione espone notevolmente la Corte costituzionale, che potrebbe essere chiamata a giudicare in un breve periodo sulla compatibilità costituzionale degli statuti appena approvati, in un probabile contesto di forti diversità di opinioni sul punto e comunque in un clima di accentuata contrapposizione politica (più o meno strumentale che sia) anche sui temi dell'assetto regionale. Ma anche se ci si volesse limitare alla esatta individuazione dei confini delle materie statutarie, c'è da notare che i problemi interpretativi non mancano certamente, come prima abbiamo accennato.

Si tratta di un controllo eventuale e preventivo⁷, come deducibile – oltre che dalla ratio della disposizione e dai lavori parlamentari⁸ – dal fatto che esso è posto in alternativa alla precedente necessità dell'apposizione del visto e dal fatto che di promulgazione dello statuto se ne parla solo al comma successivo, dopo l'esaurimento dell'altra fase eventuale e cioè del referendum popolare sullo statuto regionale appena approvato (e norme analoghe sono ormai anche negli Statuti speciali per la speciale legge di disciplina della forma di governo, secondo quanto inserito nella l. cost. n. 2/2001)⁹.

Il secondo problema scaturisce dalla cattiva redazione del nuovo testo costituzionale, dal momento che non si chiarisce che rapporto vi sia fra questa eventuale fase di controllo preventivo da parte della Corte costituzionale e la fase dell'eventuale richiesta di un referendum popolare ai sensi del terzo comma del nuovo art. 123 Cost.¹⁰: appare evidente l'inopportunità o in cer-

⁷ Per la tesi opposta si vedano gli ampi sviluppi argomentativi di A. RUGGERI (in *Verso una fase costituente delle Regioni?*, cit., 170 ss.).

⁸ Cfr. Camera dei deputati, I Commissione permanente, seduta del 17 febbraio 1999.

⁹ Si vedano i nuovi artt. 9, 17-*bis* e 41-*bis* dello Statuto siciliano (qui manca la previsione del ricorso preventivo diretto, ma evidentemente perché l'istituto è già vigente in generale), i nuovi commi 2°, 3°, 4° e 5° dell'art. 15 dello Statuto valdostano e dello Statuto sardo, i nuovi commi 2°, 3°, 4°, 5°, 6° dell'art. 47 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, i nuovi commi 2°, 3°, 4°, 5° dell'art. 12 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia.

Al di là di alcune varianti particolari, queste discipline statutarie istitutive di questa nuova fonte legislativa speciale sembrano differire in parte dalla nuova configurazione degli statuti ordinari: nella limitatezza alla sola forma di governo delle materie da disciplinare, nella sufficienza per la sua adozione di una votazione a maggioranza assoluta, nella previsione che se si è conseguita la maggioranza dei due terzi dei consiglieri il referendum può essere chiesto solo da un'aliquota degli aventi diritto al voto maggiore di quella richiesta normalmente e non da un'aliquota di consiglieri regionali.

¹⁰ Durante i lavori parlamentari citati alla nt. 8, il relatore on. Soda ha parlato della neces-

ti casi anche l'inutilità di sovrapporre i due diversi procedimenti, prevedendo invece che siano posti invece in serie tra loro, lasciando la priorità all'eventuale giudizio della Corte (che magari sarebbe stato opportuno restringere entro termini temporali precisi, per evitare un possibile eccessivo prolungamento della situazione di vuoto normativo).

Le carenze della l. cost. n. 1/1999 su questo punto riguardano anche la indeterminatezza della fonte idonea a disciplinare questo nuovo tipo di referendum (legge statale o regionale?) e le notevoli facilitazioni per richiedere il referendum, anche a prescindere dal numero dei voti che hanno approvato lo statuto regionale¹¹.

Qualche chiarimento sul rapporto fra i due procedimenti eventualmente successivi all'adozione dello Statuto regionale sembra essere stato finora introdotto un po' paradossalmente solo dall'art. 11 della legge dell'Emilia Romagna n. 29/2000 («Disciplina del referendum sulle leggi regionali di revisione statutaria ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione»): qui si prevede infatti la sospensione temporanea del procedimento referendario nell'ipotesi di impugnativa dello statuto da parte del Governo, disciplinando anche i diversi casi che possono porsi successivamente, a seconda delle diverse possibili determinazioni della Corte costituzionale.

3. La posizione degli statuti nel sistema delle fonti ed i loro limiti

Veniamo al rapporto fra la fonte statutaria, quale riconfigurata dalla l. cost. n. 1/1999, e le disposizioni costituzionali.

Su un punto la nuova disciplina costituzionale appare assolutamente chiara: la fonte statutaria è una fonte primaria regionale a competenza materiale riservata, dotata in quest'ambito, ad opera dell'art. 123 Cost., di una giuridica superiorità rispetto alle altre leggi regionali ed agli atti regionali.

La scomparsa dell'approvazione parlamentare ha in parte ridotto la precedente atipicità della fonte, riconducendola ad una speciale legge regionale dotata, per effetto della norma costituzionale interposta, di un primato giuridico nell'ambito della determinazione in particolare della «forma di gover-

sità di una legge ordinaria in materia per disciplinare la «sospensione del procedimento referendario».

¹¹ Come si è notato alla nt. 8, la l. cost. n. 2/2001 prevede, invece, che al conseguimento dei due terzi dei voti favorevoli sulla speciale legge regionale disciplinata per le Regioni ad autonomia speciale corrisponda la riduzione dei soggetti che possono chiedere il referendum preventivo.

no» regionale e dei «principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento».

Nei rapporti con il sistema delle fonti nazionali ciò equivale a confermare, se non a rafforzare, la natura dello statuto come di speciale fonte primaria a competenza limitata, quindi sicuramente subordinata al dettato costituzionale. Anzi, il fatto che la l. n. 1/1999 preveda espressamente alcune limitate ipotesi nelle quali la disciplina statutaria può derogare alle disposizioni costituzionali (a cominciare dall'elezione diretta del Presidente della Giunta), sta a confermare (ove ve ne fosse bisogno) che in generale la forza attiva dello statuto è di per sé insufficiente a derogare alle disposizioni costituzionali¹².

Ulteriori conferme possono inoltre trarsi sia dalla l. cost. n. 2/2001 che dal testo di revisione del Titolo V, attualmente approvato dal Parlamento: da una parte è chiarissimo che le speciali leggi regionali previste dalla l. cost. n. 2/2001 per disciplinare in modo autonomo la forma di governo delle Regioni ad autonomia particolare, idonee anche a derogare alle corrispondenti discipline statutarie, possono operare solo in ambiti esattamente predeterminati e non possono affatto confondersi con le modalità di revisione dei corrispondenti statuti speciali, a loro volta parzialmente modificate dalla recente legge costituzionale, ma nella permanente conferma del procedimento di cui all'art. 138 Cost.¹³. Dall'altra, non può sfuggire che nel testo di revisione del Titolo V, si modifica ulteriormente l'art. 123 Cost., prevedendo che gli statuti regionali ordinari debbano disciplinare «il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali»: l'innovazione sarebbe modesta, ma ciò che conta in questa sede è che il Parlamento sembra liberamente disporre della fonte statutaria regionale e non

¹² Ne può essere convincente il tentativo di dare una lettura particolarmente ampia all'espressione «forma di governo» per poterne dedurre una conseguente legittimazione a poter integrare o derogare a disposizioni costituzionali: molto diversi sono, infatti, l'ambito materiale entro cui possono intervenire gli statuti e l'eventuale loro efficacia derogatoria rispetto alle disposizioni costituzionali.

¹³ La l. cost. n. 2/2001 introduce in tutti e cinque gli statuti speciali un esplicito richiamo alla necessità che si applichi «il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali».

Peraltro in quest'ambito è stata introdotta anche una disposizione dal significato ambivalente, a riprova dell'utilizzazione di una modesta tecnica di redazione normativa: dicendosi, infatti, che «le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale», si fa nascere un dubbio, che avrebbe potuto essere facilmente evitato con una più chiara formulazione della disposizione, se ciò significhi che sia sempre indispensabile la maggioranza dei due terzi nella seconda votazione o (più probabilmente) che sia sufficiente conseguire la maggioranza assoluta fra i componenti delle due Camere per queste particolari leggi costituzionali.

sembra condividere affatto quelle ricostruzioni esasperate del potere statutario che vorrebbero configurarlo come qualcosa di assai vicino ad un potere costituente.

Davvero sarebbe allora auspicabile che si evitassero, specie tra chi studia per professione questa materia, ricostruzioni enfatiche, allusive o poco chiare del quadro costituzionale entro cui si collocano i compiti normativi, importanti ma non costituenti, a cui sono chiamati i Consigli regionali in sede di adozione dei nuovi statuti regionali.

Va inoltre considerata l'ulteriore prescrizione che lo Statuto deve essere «in armonia con la Costituzione» (mentre si è invece opportunamente eliminato il precedente incomprensibile riferimento all'armonia anche con «le leggi della Repubblica»), che aggiunge un'indicazione di necessaria complessiva coerenza fra la disciplina statutaria e le disposizioni costituzionali, al di là dell'ovvio puntuale non contrasto fra le disposizioni delle due fonti normative. Esiste cioè un problema di complessiva coerenza del sistema istituzionale della Repubblica, che non può essere negata o contraddetta da disposizioni statutarie che pretendano magari di «rileggere» principi costituzionali o di introdurre istituti sostanzialmente estranei ai principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico.

Mi sembra del tutto evidente che questo inciso non pretende di descrivere, invece, come qualcuno ha in verità solo accennato, lo spazio di discrezionalità concesso allo statuto regionale nella possibilità di derogare al dettato costituzionale, che invece dipende dal sistema gerarchico delle fonti, solo eccezionalmente derogabile sulla base di apposite e puntuali disposizioni costituzionali: d'altra parte, durante il periodo di vigenza del vecchio art. 123 Cost. l'espressione corrispondente non era mai stata interpretata in tal senso, ma nell'opposto significato che esprimesse un limite ulteriore rispetto a quelli già deducibili dai vincoli costituzionali.

Comunque, ove ve ne fosse bisogno, una conferma evidente della tesi prima esposta la si trova anche nella l. cost. n. 2/2001, poiché la disciplina delle speciali leggi regionali per la disciplina autonoma delle forme di governo delle Regioni ad autonomia particolare è sempre accompagnata dalla prescrizione che queste leggi dovranno essere «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», ma anche rispettare le norme dei corrispondenti Statuti.

Gli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria sono chiamati ad assumere determinazioni molto rilevanti – come cercheremo di dimostrare tra poco – pur restando lealmente nell'ambito materiale loro attribuito dalla nostra Costituzione.

Ma direi di più, ripetendo quanto invano cercai di argomentare anche una trentina di anni fa, quando partecipavo come giovane esperto alla prima «sta-

gione statutaria» delle Regioni: è un'inutile esercitazione di esclusiva rilevanza politica (e non nel senso più nobile della espressione) la adozione di lunghi elenchi di principi direttivi per l'attività regionale, tratti da riletture più o meno fedeli e coerenti dei principi costituzionali.

Anche la concreta esperienza dei quasi trenta anni di applicazione di queste disposizioni statutarie agevolmente conferma la loro dubbia e comunque ridottissima efficacia sia nella vita delle diverse Regioni, sia nei rapporti fra le sfere normative dello Stato e delle Regioni.

Eppure temo molto che la cattiva cultura politica ed istituzionale di buona parte della classe politica, nonché la sua forte tendenza a qualificarsi in termini astrattamente ideologici o a cercare così di mettere strumentalmente in difficoltà gli avversari politici, porterà ad animati dibattiti sui «massimi sistemi» per giungere a formulare alcuni o molti principi direttivi dell'attività regionale dall'inesistente efficacia giuridica o vane rivendicazioni di spazi ulteriori rispetto al disegno costituzionale ed alle sue leggi attuative. Basti pensare a cosa è già avvenuto a livello nazionale a proposito del concetto di sussidiarietà verticale ed orizzontale, là dove si è detto tutto ed il contrario di tutto, allorché ciò che conta sarebbe concretizzare davvero nelle tante discipline settoriali quanto in materia è già contenuto nei principi costituzionali vigenti (in particolare negli artt. 2, 3 e 5 Cost.).

Ciò mentre la redazione di un buono Statuto regionale costituisce l'occasione irripetibile per contribuire a costruire una buona ed efficace democrazia a livello regionale e, in parte, a livello locale e nazionale. Voglio dire che piuttosto che spaccare un capello in quattro al solo fine di distinguersi più o meno strumentalmente dagli altri su presunti valori, sarebbe auspicabile che molti consiglieri regionali cercassero essenzialmente di concretizzare nella realtà attuale il valore grande della partecipazione democratica, edificando davvero le istituzioni di una buona democrazia regionale, partecipata ed efficiente.

4. Alcune fra le scelte impegnative a cui sono chiamate le Regioni tramite l'adozione dei nuovi statuti (con particolare riferimento alle fonti normative regionali)

Vediamo allora quali e quanti importanti problemi potrebbero essere affrontati e possibilmente risolti attraverso le disposizioni degli Statuti regionali. Il fatto che non pochi di questi problemi siano vecchi, dal momento che si ponevano anche trent'anni fa e non sono stati risolti finora, con non piccoli danni per tutti, mette in evidenza l'esistenza di difficoltà oggettive, con le quali occorre misurarsi.

Cominciamo però da alcuni problemi nuovi, conseguenti alle scelte della l. cost. n. 1/1999 di configurare un sistema istituzionale e politico assai rinnovato, essenzialmente a causa del ruolo assai forte riconosciuto al Presidente della Regione, anche a prescindere dalla sua stessa diretta elezione da parte del corpo elettorale (si pensi in particolare al suo potere di nomina dei componenti della Giunta, ora anche esterni al Consiglio regionale, ed alla sua funzione di direzione e di responsabilità). Perfino la previsione che la sfiducia al Presidente o anche le sue spontanee dimissioni comportino lo scioglimento della Giunta e del Consiglio regionale, tende a rafforzarne moltissimo il ruolo.

Il Presidente della Giunta regionale appare quindi come un soggetto istituzionale molto forte, a prescindere dalla sua stessa personalità, e di conseguenza anche la Giunta regionale assume un ruolo assai più incisivo che in precedenza, allorché essa non era altro che un organo rappresentativo delle diverse componenti della maggioranza consiliare in un sistema di tipo accentuatamente parlamentare.

In particolare la Giunta si vede finalmente riconosciuta la possibile titolarità del potere regolamentare attraverso la scomparsa della vecchia ed errata disposizione costituzionale che la attribuiva al Consiglio regionale (con la nota conseguenza che i Consigli non hanno adottato quasi mai norme regolamentari, sostituite da minute disposizioni legislative regionali o da vari atti atipici delle Giunte a contenuto regolamentare, ma certo di incerta natura ed efficacia).

Starà alle disposizioni statutarie disciplinare appunto il potere regolamentare (si veda poco oltre) e ripartirlo fra i diversi organi regionali, fra i quali ovviamente primeggerà la Giunta regionale, a causa del forte e noto legame fra la funzione di direzione amministrativa e la normazione regolamentare: se ciò non esclude che in ambiti particolari possa anche ipotizzarsi un ruolo regolamentare del Consiglio regionale, mi sembra inammissibile quanto proposto da qualcuno in tema di aree normative da riservare ai regolamenti della Giunta ad esclusione della stessa legislazione regionale; è, infatti, la stessa Costituzione che attribuisce il potere normativo alla legge regionale, di modo che starà sempre agli atti di esercizio della potestà legislativa determinare i rapporti fra la disciplina legislativa e la disciplina regolamentare.

Sullo sfondo emerge il problema istituzionale serio di garantire un ruolo adeguatamente forte ed autorevole al Consiglio regionale, unico organo rappresentativo dell'intero sistema politico regionale, in una fase nella quale si è operata una netta scelta di rafforzamento degli organi rappresentativi della maggioranza di governo della regione, ma nella quale emerge anche il rischio che ciò possa contribuire ad una non marginale contrazione di quegli

istituti di indirizzo e controllo che caratterizzano le buone democrazie. Su questo piano le esperienze che, seppure con altre caratteristiche istituzionali, si stanno facendo negli enti locali non appaiono del tutto rassicuranti.

D'altra parte è nella comune consapevolezza che, già prima delle modifiche costituzionali di cui ci stiamo occupando, molte delle funzioni consiliari si sono venute non poco contraendo a favore di un maggiore ruolo delle Giunte, se non di organi estranei alla stessa Regione: può ricordarsi lo stesso impatto delle politiche comunitarie sui poteri consiliari, il rapporto preferenziale fra Governo nazionale e Giunte regionali, il ruolo tanto accresciuto delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Autonomie locali, sempre mediato dalle Giunte regionali.

Lo stesso potere legislativo regionale ha prodotto troppo spesso (anche se non sempre) leggi dotate di modesta qualità, destinate a disciplinare materie minori, se non microsettoriali. Gli stessi Presidenti dei Consigli regionali hanno denunciato in più occasioni questa sorta di atrofizzazione del potere legislativo, parlando addirittura in un documento di alcuni mesi fa di un potere legislativo ridotto troppo spesso a svolgere una funzione di tipo sostanzialmente regolamentare.

Eppure l'accrescimento notevole dei poteri regionali che è in corso con le attuazioni delle «leggi Bassanini» o che è in progetto con la riforma del Titolo V della Costituzione comporteranno, senza alcun dubbio, la necessità di un buon esercizio del potere legislativo regionale e comunque dell'esistenza di un autorevole Consiglio regionale, unico organo che può rappresentare tutte le componenti istituzionali e sociali della comunità regionale. Anche il più autorevole Presidente regionale e la più efficace Giunta regionale non possono garantire ciò che un buon Consiglio regionale può assicurare in termini di rappresentatività e di trasparenza.

Ma allora occorre porci seriamente il problema istituzionale del Consiglio regionale, che, pur nel pieno rispetto del rafforzato ruolo del Presidente e della Giunta, deve essere posto nelle condizioni di esercitare con autorevolezza ed efficacia le sue funzioni. Ma la stessa disciplina di alcune modalità di funzionamento della Giunta regionale incide non poco sul buon esercizio complessivo delle funzioni consiliari.

Per ciò che riguarda il Consiglio, il problema logicamente preliminare che si pone è quello di integrare eventualmente la sua piena rappresentatività della comunità politica regionale con organi o procedure che riescano a coinvolgere effettivamente il ricco pluralismo territoriale e sociale che caratterizza ogni comunità regionale.

Qui occorre farsi carico anche di due dei più gravi fallimenti degli statuti regionali vigenti, là dove pure si prevedevano differenziate modalità di informazione e partecipazione alla vita regionale degli enti locali e delle di-

verse forze sociali e culturali: al di là di alcune episodiche realizzazioni, non può non registrarsi quasi ovunque un cattivo rapporto e ricorrenti incomprensioni fra enti locali e regioni, nonché procedure di informazione e partecipazione all'attività regionale ridotte alla ripetizione di stanchi rituali privi di efficacia sostanziale.

Capisco allora la recente tendenza a creare accanto al Consiglio regionale, in una posizione di suo importante organo consultivo, un Consiglio rappresentativo delle autonomie locali; alcune esperienze in tal senso sono state già tentate, ma ora occorre seriamente confermarle o modificarle in occasione dei nuovi statuti regionali, anche a prescindere dalla probabilità che la creazione di un organo del genere sia resa obbligatoria dalla legge di riforma del titolo quinto della Costituzione.

I problemi aperti non sono peraltro pochi o semplici, dal momento che anzitutto occorre determinare la non semplice composizione dell'organo e poi occorre disciplinare i suoi poteri nell'ambito dei diversi procedimenti regionali: questi ultimi possono mutare molto, fra la configurazione di un organo chiamato in modo episodico ad esprimere generici pareri ed un organo a funzionamento continuo, con poteri che in alcune materie potrebbero giungere a bloccare atti regionali, salvo espressa volontà difforme del Consiglio regionale.

Al tempo stesso, da varie parti si propone di creare un altro organo consultivo del Consiglio regionale, questa volta rappresentativo delle tante diverse realtà sociali e culturali della società regionale (dai diversi soggetti rappresentativi delle attività economiche al cosiddetto «terzo settore»), in modo da avere una sede stabile entro cui sviluppare in modo efficace almeno larga parte dei procedimenti di informazione e consultazione. Ma anche ove si tema questa soluzione un po' organicistica, resta il problema di ripensare alla radice e rendere davvero efficaci i procedimenti di informazione e partecipazione delle diverse forze sociali all'attività della regione, ormai destinata ad intervenire in settori sempre più importanti.

Ma sempre questa esigenza di fare del Consiglio regionale il centro autorevole ed autonomo di elaborazione delle linee di intervento legislative, seppur sotto lo stimolo della Giunta regionale, nonché la sede privilegiata per i confronti con i soggetti rappresentativi della società regionale, deve indurre a ripensare seriamente sugli istituti che ai Consigli devono assicurare un continuo rifornimento di dati informativi affidabili ed aggiornati: occorre, ad esempio, assolutamente evitare che gli istituti regionali di documentazione e ricerca operino, in via di fatto o di diritto, esclusivamente al servizio della Giunta, con ciò riducendo enormemente la capacità propositiva e di controllo degli organi e dei consiglieri regionali, nonché degli altri soggetti che facciano capo al Consiglio.

Il secondo grande problema che i nuovi statuti regionali dovranno necessariamente affrontare per cercare di valorizzare pienamente la funzione fra tutte essenziale dei Consigli regionali e cioè la funzione legislativa regionale, è la ricerca di una buona disciplina delle modalità di produzione legislativa. Ciò è tanto più necessario in quanto finalmente dovremmo essere alla vigilia di una sostanziosa espansione del potere legislativo regionale sia nelle vecchie che nelle nuove materie, specie se diverrà norma costituzionale il testo di revisione del Titolo V della Costituzione.

Devo però dire con franchezza che non mi convince l'opinione di Caravita¹⁴, che saremmo alle soglie della nascita nelle diverse Regioni di tanti diversi sistemi di fonti normative: mi sembra, infatti, che nel nostro sistema costituzionale sia chiaro che è la legge regionale la fonte primaria delle Regioni, mentre non si parla di decreti legge o di leggi delegate e mentre al potere regolamentare ci si riferisce come ad un potere normativo secondario.

Non credo quindi che si possa essere alla soglia della disciplina di decreti legge o decreti legislativi delle regioni: e ciò non solo per i motivi di legittimità prima accennati, ma anche perché non sembrano sussistere le condizioni che hanno faticosamente legittimato a livello nazionale la loro disciplina nel testo costituzionale, dal momento che i Consigli regionali sono organi facilmente convocabili anche in via di urgenza e basta la previsione di speciali procedimenti legislativi per procedere all'esame di testi normativi che appaiano particolarmente complessi. E poi sinceramente mi lascerebbe molto perplesso sul piano democratico ipotizzare che pochi componenti della Giunta regionale possano adottare atti con forza di legge, esattamente come apparirebbe discutibilissimo che anche le commissioni consiliari fossero dotate di veri e propri poteri legislativi, in analogia a quanto previsto dall'art. 72.3 Cost.

Detto tutto ciò, resta uno spazio notevole per la disciplina statutaria per prevedere l'introduzione non solo di norme di *drafting*¹⁵, ma di differenti tipi di procedimenti legislativi regionali: già si è accennato a possibili speciali procedure per casi di assoluta urgenza, ma può anche ipotizzarsi per testi particolarmente complessi (si pensi, ad esempio, a procedure di semplificazione della legislazione regionale preesistente) di ridurre il voto del Consiglio al solo voto finale sul testo predisposto da apposite commissioni consi-

¹⁴ L'opinione è stata più volta espressa in vari dibattiti (da ultimo cfr. in G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001, 67 ss.), anche se in origine l'autore sembrava più prudente (cfr. B. CARAVITA, *La funzione normativa fra Consiglio e Giunta*, in *Verso una fase costituente delle Regioni?*, cit., 117 ss.).

¹⁵ Cfr. M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Verso una fase costituente delle Regioni?*, cit., 119 ss.

liari. Ma poi, perché non prevedere procedure speciali per autorizzare le delegificazioni, ma magari anche per produrre successivamente le abrogazioni necessarie, ove queste derivino in realtà dal concreto contenuto del regolamento adottato?

Ed, infine, vi è certo la possibilità di meglio articolare il procedimento di bilancio, anche sulla base delle complesse esperienze fatte in occasione dei tanti modelli di legge finanziaria che si sono sperimentati.

Come altro settore di interesse per uno statuto che voglia farsi carico del ruolo del Consiglio regionale nel nuovo contesto istituzionale, emerge il problema degli strumenti mediante i quali il Consiglio può valutare l'indirizzo e l'operato della Giunta e dell'amministrazione regionale.

Anche in presenza di una Giunta composta discrezionalmente da un Presidente eletto direttamente dal corpo elettorale, non viene certo meno la possibilità ed anzi l'opportunità che il Consiglio sia chiamato ad esprimersi preliminarmente sulla validità del programma di Giunta, almeno nella misura in cui ci si voglia cercare di garantire un assenso preliminare alla necessaria prossima adozione di una serie di atti di competenza consiliare. In altre parole, mi sembra decisamente inadeguato che possa pensarsi alla sufficienza di una mera comunicazione al Consiglio regionale del programma della Giunta, quasi che il consenso del Consiglio sia qualcosa di necessariamente conseguente. Ovviamente un ipotetico voto contrario del Consiglio non comporterebbe alcuna conseguenza negativa sulla permanenza in carica del Presidente e dei componenti della Giunta, ma spingerebbe la Giunta stessa a meglio calibrare il suo programma.

Sul piano della sfiducia individuale, sarebbe giuridicamente inammissibile prevedere una ipotesi di censura individuale a carico di un componente di una Giunta regionale, che è nominato per scelta discrezionale del Presidente. Detto ciò, peraltro mi pongo il problema di cosa possa accadere se si registra una continua ed acuta contrapposizione fra un componente della Giunta e la maggioranza del Consiglio o della Commissione consiliare specificamente competente nel suo settore, tanto da originare un blocco delle iniziative legislative della Giunta in quell'ambito. Qui emerge un problema più generale: se è necessitata l'esistenza di efficaci strumenti di conoscenza e di controllo del Consiglio regionale sull'operato della Giunta e dell'amministrazione regionale, appare inevitabile che la Giunta debba trarre, seppur in modo autonomo, le conseguenze logicamente necessarie all'esercizio in senso negativo degli strumenti di controllo sul proprio operato.

Come ulteriore profilo da considerare in sede statutaria, mi permetto di ricordare che alcuni anni fa si discuteva molto dello speciale statuto giuridico da riconoscere a coloro che nelle istituzioni rappresentano le opposizioni politiche o addirittura l'alternativa alla maggioranza temporaneamente

egemone. Il riconoscimento di ruoli e poteri specifici a chi rappresenta l'alternativa alla maggioranza può essere un fatto di razionalizzazione di molte fasi di funzionamento istituzionale ed anche di migliore rappresentazione della dialettica istituzionale. Mi pare che sia giunta un'utile occasione per verificare l'idoneità effettiva di molte proposte che allora furono configurate.

Veniamo a due suggerimenti relativi ad alcune disposizioni statutarie per determinare alcuni profili organizzativi e funzionali delle Giunte regionali, particolarmente incidenti sul sistema degli atti regionali.

Il funzionamento della Giunta e l'esercizio della molteplicità dei suoi poteri necessitano una disciplina adeguata: penso anzitutto alla necessità elementare che le riunioni vengano adeguatamente verbalizzate, magari anche sulla base delle disposizioni di un apposito regolamento interno (che però non vuol dire segreto). Del pari, occorre garantire davvero che tutte le deliberazioni vengano formalizzate e siano agevolmente conoscibili.

Ma soprattutto lo statuto regionale deve necessariamente disciplinare il potere regolamentare di competenza della Giunta regionale, l'organo più naturalmente competente in materia, mentre sinceramente la proposta di attribuire competenze regolamentari al Presidente della Giunta ed ai suoi componenti mi sembra solo una cattiva riproduzione di quanto si prevede a livello nazionale per il Presidente del Consiglio e per i Ministri, senza però considerare in modo adeguato la profonda diversità delle situazioni e delle rispettive consistenze degli apparati.

Non sembrano emergere particolari problemi in tema di determinazione della tipologia dei regolamenti regionali: di norma non può andarsi oltre ai regolamenti esecutivi o integrativi della legislazione regionale, a causa della particolare attribuzione costituzionale al legislatore regionale del potere normativo nelle materie determinate dall'art. 117 Cost. Restano quindi esclusi i cosiddetti regolamenti indipendenti (su ciò sembra che esista un largo consenso dottrinale), mentre i regolamenti di delegificazione pongono i noti problemi di adeguatezza della legislazione che li preveda ed autorizzi: qui una buona disciplina statutaria, accennata in precedenza, potrebbe introdurre alcuni istituti davvero molto utili anche in riferimento al dibattito a livello nazionale.

Ma penso che una disciplina statutaria del potere regolamentare debba essere accompagnata anche dalla previsione di uno speciale procedimento di adozione, che preveda magari l'intervento in sede consultiva di speciali organi regionali di elevata competenza tecnico-giuridica e davvero capaci di avere una visione d'insieme sia della legislazione che della complessiva amministrazione regionale.

Infine, sempre su questo piano, mi sembra davvero necessario che si cerchi di formalizzare con adeguata precisione gli atti di direttiva mediante i

quali gli organi politici devono indirizzare l'azione della dirigenza regionale. Altrimenti il rischio reale è che tutto ciò passi attraverso un confusa molteplicità di atti e provvedimenti, che rischierebbero di assomigliare troppo agli insoddisfacenti strumenti attuali.

Dopo una troppo lunga stagione di astratti ideologismi e di modeste trasformazioni reali delle nostre istituzioni, potrebbe essere finalmente giunta la stagione della costruzione concreta di un sistema di governo fortemente autonomistico, ma anche davvero efficiente e partecipato. Si tratta di un'occasione davvero importante per le Regioni, che tramite buone disposizioni statutarie, nel leale rispetto del quadro costituzionale, potrebbero realizzare una vera e profonda trasformazione istituzionale.