Quanti statuti nelle Regioni speciali? Sul rapporto tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario (quoziente ≤ 1)^{*}

di *Andrea Cardone*^{**}

SOMMARIO: 1. Premessa: le ragioni di un rapporto da definire; 2. Il procedimento di formazione ed il significato della *minor gravosità* dell'*iter* della legge statutaria; 3. L'oggetto e la recessività del carattere "metanormativo" della legge statutaria; 4. I limiti: il giurista e l'immaginazione; 5. Brevi considerazioni conclusive.

1. Premessa: le ragioni di un rapporto da definire.

Oggetto di questo breve scritto è il rapporto intercorrente tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario; rapporto qui inteso in senso matematico-algebrico di quoziente fra valori di grandezze date (o determinate) e reciprocamente commensurabili. Il suo scopo è, invece, quello di vagliare la bontà della tesi corrente per cui la legge costituzionale n. 2 del 2001, nel prevedere – per il tramite della revisione degli statuti speciali – che le Regioni ad autonomia differenziata si dotino di una legge regionale rinforzata, approvata a maggioranza assoluta e sottoponibile a referendum, con cui sono definiti i principali aspetti organizzativi e funzionali dell'Ente Regione, tra cui soprattutto la forma di governo¹, ha introdotto nell'ordinamento una fonte "sostanzialmente analoga" allo statuto ordinario di cui all'art. 123 Cost.² ed ha, conseguentemente, dotato le Regioni speciali di due statuti: uno

^{*} Il presente contributo è destinato al volume O. CHESSA, P. PINNA (a cura di), *La riforma della Regione: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, 2008.

^{**} Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze e Professore a contratto di Diritto pubblico dell'informazione presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Sassari.

¹ Cfr. artt. 15 statuto Regione Valle d'Aosta; 15 statuto Regione Sardegna; 12 statuto Regione Friuli Venezia-Giulia; 47 statuto Regione Trentino Alto Adige; 3, comma 1, 8-bis, 9, comma 3, 13-bis, 17-bis statuto Regione Sicilia.

² L'espressione virgolettata appartiene a P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2006, p. 125. Nello stesso senso si era già espresso anche A. RUGGERI, *Elezioni dirette dei Presidenti regionali, riforma degli statuti, prospettive della «specialità»*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, IV, Torino, 2000, p. 213, ragionando di "leggi statutarie" tanto per le Regioni ordinarie che per quelle speciali.

statuto-legge costituzionale ed uno statuto legge-regionale³. Si tratta, dunque, di indagare se davvero le due fonti (legge statutaria speciale e statuto ordinario) sono espressione del medesimo *quantum* di autonomia politica o se, invece, una delle due si connota – in forza della sua disciplina positiva – nel senso di una maggiore “intensità” o “estensione”.

Naturalmente, la risposta a tale domanda presuppone – come si avvertiva nel definire l’oggetto del presente lavoro – che le due grandezze che si confrontano siano tra loro commensurabili, ossia che siano omogenee quanto a natura e funzione costituzionale; il che pare argomentabile aderendo alla constatazione già proposta in dottrina che tanto legge statutaria speciale che statuto ordinario sono atti del processo politico regionale che definiscono la struttura costituzionale della Regione⁴. Sul punto, però, non si può fare a meno di notare che questo è proprio quanto la Corte costituzionale sembra aver escluso, con la sent. n. 370 del 2006⁵, con cui – nel giudicare dell’applicabilità dell’art. 123, u.c., Cost. alle Regioni ad autonomia speciale – ha ritenuto non operante la clausola di adeguamento automatico di cui all’art. 10, l. cost. n. 3 del 2001. A tale conclusione, infatti, la sentenza è giunta non negando che la disciplina costituzionale del Consiglio delle autonomie locali esprima autonomia maggiore rispetto a quella già riconosciuta alle Regioni speciali ma sulla base della considerazione che tra le due fonti in esame “*sussistono talune diversità sostanziali e formali rispetto agli statuti delle Regioni ordinarie – afferenti all’oggetto, ai limiti ed al procedimento di formazione*”. Argomento,

³ Così P. PINNA, *ult. cit.*, p. 126.

⁴ Cfr. P. PINNA, *ult. cit.*, pp. 144-5; L. BUFFONI, *Il Consiglio delle Autonomie locali nelle Regioni speciali tra concezione garantistica e concezione democratica dell’autonomia*, in O. CHESSA, P. PINNA (a cura di), *La riforma della Regione: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, cit., la quale opportunamente nota che il tema del *quantum* di autonomia espressa dalle due fonti è ulteriore rispetto a quello della loro commensurabilità, che ne rappresenta – infatti – un *prius* logico.

⁵ Corte cost., sent. n. 370 del 2006, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 3867 e ss., con note di M. MICHETTI, *Regioni speciali e Titolo V: la Corte definisce i confini*, ivi, pp. 3881 e ss.; V. TAMBURRINI, *In tema di istituzione del Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome*, ivi, pp. 3888 e ss.; A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di “maggior favore” e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, disponibile al sito web www.forumcostituzionale.it; A. AMBROSI, *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, cit. ed ora in *Le Regioni*, 2/2007, pp. 363 e ss.

quest'ultimo, che, in realtà, dovrebbe essere considerato pertinente al *quantum* dell'autonomia espressa e non all'omogeneità delle fonti, la quale, invece, come si avvertiva, dovrebbe opportunamente essere valutata con riferimento alla natura costituzionale della fonte, ossia alla funzione che essa assolve nella dialettica governanti-governati, declinata per le fonti regionali come dialettica unità/autonomia politica.

Peraltro, non è, forse, privo di utilità rimarcare in sede introduttiva che il tema affrontato è foriero di notevoli conseguenze teoriche e pratiche, che qui si accennano rinviando ad eventuale e futura riflessione il loro approfondimento.

Dal primo punto di vista, la ricostruzione del rapporto (nel senso sopra chiarito) tra statuto ordinario e legge statutaria speciale è di estrema utilità per capire fino a che punto la decostituzionalizzazione della disciplina statutaria delle Regioni speciali, operata con la sottrazione della forma di governo allo statuto-legge costituzionale, corrisponde alla devoluzione della materia statutaria al processo politico delle Regioni ordinarie, determinata dalla soppressione dell'approvazione parlamentare e, quindi, in che misura può parlarsi di un progressivo superamento della tesi tradizionale che affida al rango costituzionale dello statuto ed al rapporto singolare con lo Stato la tutela della specialità⁶. Infatti, affinché si possa comprendere quanto tale linea di tendenza stia davvero traducendo in aspetti ordinamentali il condivisibilissimo auspicio della dottrina è necessario verificare la portata della decostituzionalizzazione in esame. E ciò per l'evidente ragione che il favore e l'entusiasmo nei confronti della legge cost. n. 2 del 2001 si ridurrebbero notevolmente ove tale decostituzionalizzazione dovesse risultare inferiore alla "regionalizzazione" dello statuto ordinario.

Dal secondo punto di vista, non può sottacersi che l'individuazione del maggior o minor grado di autonomia di cui ciascuna delle due fonti è espressione rappresenta un importante elemento interpretativo per la risoluzione di alcune questioni ermeneutiche particolarmente rilevanti che investono singoli aspetti della disciplina della nuova fonte introdotta dalla legge di revisione degli statuti speciali.

Si pensi, ad esempio, al problema del carattere preventivo o

⁶ Per tutti, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, P. PINNA, *ult. cit.*, pp. 19 e ss.

successivo del controllo di legittimità costituzionale delle leggi statutarie speciali, nell'affrontare il quale si potrebbe addivenire a soluzioni opposte rispetto a quelle cui la Corte è pervenuta con la notissima sentenza n. 304 del 2002⁷, ove dovesse risultare che la legge statutaria speciale è espressione di minor autonomia rispetto allo statuto ordinario e risultino, quindi, attenuate le esigenze sistematiche che avevano consigliato l'opzione per la natura preventiva del controllo. Si ricorderà, infatti, che, richiamando il “*ponderato equilibrio delle scelte*” definito con la riforma dell'art. 123 Cost., la sentenza in esame sostiene che il pieno soddisfacimento delle istanze autonomistiche, attraverso l'attribuzione allo statuto di “*un valore giuridico che lo colloca al vertice delle fonti regionali*” e la regionalizzazione integrale del procedimento di formazione, può conciliarsi con il doveroso rispetto della legalità costituzionale solo attraverso la previsione di un controllo di costituzionalità da effettuarsi in via preventiva, essendo questa l'unica soluzione in grado di “*impedire che eventuali vizi di legittimità dello statuto si riversino a cascata sull'attività legislativa e amministrativa della Regione, per la parte in cui queste siano destinate a trovare nello statuto medesimo il proprio fondamento esclusivo o concorrente*”⁸. È chiaro, dunque, che l'attenuazione di queste esigenze aprirebbe la via alla possibile

⁷ Corte cost., sent. n. 304 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 2345 e ss., con note, tra gli altri, di S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria davanti alla Corte costituzionale*, ivi, pp. 2358 e ss.; C. FUSARO, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1462 e ss.; P. GIANGASPERO, *La Corte costituzionale e il regime formale dello statuto regionale ordinario: alcuni “frammenti” di un mosaico da completare*, ivi, pp. 1487 e ss.; A. RUGGERI, *Gli statuti regionali per la prima volta davanti alla Corte*, in *Osservatorio sul federalismo*, ora *Federalismi.it*, disponibile al sito www.federalismi.it; A. BURATTI, *La Corte costituzionale interviene sulla forma di governo e sul sindacato di legittimità costituzionale degli statuti. Sent. n. 304 del 2002*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, disponibile al sito www.associazionedeicostituzionalisti.it; F. MANNELLA, *Sul controllo preventivo di legittimità costituzionale degli statuti regionali*, in *Giur. it.*, 2002, pp. 2221 e ss.; A. MASTROMARINO, *Potestà statutaria e forma di governo regionale: interviene la Corte*, ivi, 2003, pp. 423-6.

Naturalmente, la possibilità teorica di una soluzione diversa presuppone che non sia lo statuto-legge costituzionale ad imporre il carattere preventivo del sindacato di costituzionalità, come avviene – ad esempio – nel caso dell'art. 49 dello statuto Regione Friuli Venezia-Giulia [su cui cfr. S. PAJNO, G. VERDE, *Gli statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, p. 327].

⁸ Su questo e sugli altri argomenti utilizzati dalla Corte sia consentito un rinvio al nostro *La “terza via” al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali*, Milano, 2007, pp. 120 e ss.

riconsiderazione del problema, ove naturalmente non si ritenga sul punto preclusivo il rigetto nel merito della questione di legittimità costituzionale promossa in via preventiva dal Governo avverso la legge statutaria speciale con cui la Regione Valle d'Aosta aveva inteso disciplinare il sistema elettorale regionale⁹; preclusione che potrebbe apparire non sussistente in forza della mancata prospettazione dell'eccezione d'inammissibilità del ricorso da parte della resistente e dell'omessa considerazione del *quando* del controllo di costituzionalità da parte della Corte.

Oppure si pensi, più sinteticamente, alle questioni interpretative che si sarebbero poste – se la Corte, come visto, non avesse negato l'omogeneità di legge statutaria speciale e statuto ordinario – o che si potranno porre – se essa giungerà sul punto a diversa conclusione in futuro – in ordine all'applicabilità della disciplina costituzionale dello statuto ordinario introdotta dalla l. cost. n. 3 del 2001 alla legge statutaria speciale in forza della clausola di adeguamento automatico. Appare evidente, infatti, che qui il rapporto tra le due fonti è addirittura imprescindibile perché la “trasfusione” di tale disciplina presuppone un giudizio sul maggior grado di autonomia che l'art. 123, ultimo comma, Cost. riconosce alle Regioni ordinarie rispetto a quanto fanno le leggi statutarie nelle Regioni speciali. E così, per questa, si potrebbe capire se la legge statutaria speciale è competente a disciplinare il C.d.a.l.

2. Il procedimento di formazione ed il significato della *minor gravosità* dell'*iter* della legge statutaria.

Chiarita la rilevanza di un'indagine che investa il dimensionamento delle sfere di autonomia di cui legge statutaria speciale e statuto ordinario sono rispettivamente espressione, non resta che procedere all'analisi dei parametri da cui è possibile misurare il loro rapporto, inteso – giova ribadirlo – nel senso di quoziente tra valori commensurabili.

Una prima spia disvelatrice di tale rapporto è il procedimento di formazione delle due fonti. Tra la disciplina introdotta dalla legge cost. n. 2 del 2001 e quella dell'art. 123 Cost. esistono senza ombra di dubbio forti analogie, legate

⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 49 del 2003, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 353 e ss.

fondamentalmente al carattere *endoregionale* delle due fonti, alla loro atipicità ed al loro procedimento aggravato¹⁰. Ciò non di meno è dato riscontrare alcune rilevanti differenze:

1) la legge statutaria speciale deve ottenere il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale ma è sufficiente una sola deliberazione anziché le due necessarie per l'approvazione dello statuto ordinario;

2) la legge statutaria speciale può essere sottoposta a referendum confermativo, ove ne facciano richiesta, entro tre mesi dalla pubblicazione, un cinquantesimo del corpo elettorale regionale o un quinto dei componenti del Consiglio regionale, ma il procedimento referendario si aggrava – a differenza di quanto avviene nel caso dello statuto ordinario – se il Consiglio approva la legge a maggioranza dei due terzi perché, in tal caso, si prevede un innalzamento del numero dei richiedenti¹¹ e l'esclusione dell'attivazione contromaggioritaria da parte della minoranza consiliare.

In merito a queste differenze è stato osservato che “*in ogni caso, per quanto riguarda il procedimento formativo le due leggi sono essenzialmente eguali: nonostante la legge statutaria della Regione speciale si formi con un procedimento meno gravoso, essa è tuttavia una legge rinforzata, come lo Statuto della Regione ordinaria*”¹². Pur non intendendo in alcun modo sottostimare la significativa assonanza derivante dal carattere rinforzato ed atipico delle due fonti in questione, è forse possibile portare qualche ulteriore elemento di riflessione in grado di orientare l'interprete verso una conclusione parzialmente diversa.

In particolare, si tratta – a sommosso avviso di chi scrive – di analizzare in cosa consiste quella *minor gravosità* che contraddistingue il procedimento di formazione delle leggi statutarie speciali. E ciò per l'evidente ragione che ove i fattori di tale *minor gravosità* potessero essere considerati sintomatici di una diversa “forma di espressione” dell'autonomia politica regionale, ne potrebbero derivare importanti conseguenze sul piano ricostruttivo. Detto altrimenti, ove tali differenze fossero interpretabili come segni di una diversa percezione della fonte

¹⁰ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, p. 42.

¹¹ Pari ad un trentesimo degli elettori regionali per le Regioni Sicilia (art. 17-bis), Sardegna (art. 15) e Friuli Venezia-Giulia (art. 12) ed a un quindicesimo per la Regione Valle d'Aosta (art. 14) e le Province autonome di Trento e Bolzano (art. 47 statuto Trentino Alto Adige).

¹² P. PINNA, *ult. cit.*, p. 137.

normativa da parte del legislatore di revisione costituzionale, ciò potrebbe fornire qualche argomento da spendere sul terreno della non piena assimilabilità delle leggi statutarie speciali agli statuti ordinari in merito al *quantum* di autonomia espressa.

D'altro canto, sul piano della prassi, il quale dovrebbe essere consequenziale rispetto a quello della teoria o, comunque, spiegabile alla luce di esso¹³, le diversità esistenti tra i due procedimenti di formazione hanno determinato – o per lo meno concorso a determinare – una tempistica profondamente differenziata in ordine all'esercizio dell'autonomia statutaria. Infatti, mentre è noto e frequentemente ricordato che nelle Regioni ordinarie l'attuazione della novella costituzionale del 1999 ha conosciuto fortissimi ritardi¹⁴, non altrettanto diffusa è la consapevolezza della maggior tempestività con cui le Assemblee rappresentative delle Regioni speciali hanno adottato discipline di rango statutario¹⁵. E se non pare seriamente dubitare che valgano per entrambi i tipi di Regioni tanto le questioni legate alla conflittualità della decisione sulla forma di governo¹⁶ quanto i problemi inerenti la complessità di esercizio di un'autonomia statutaria tanto estesa¹⁷, non è, allora, del tutto peregrina l'idea che

¹³ I. KANT, *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis*, "Berlinische Monatsschrift", XXII, 1793, trad. it Filippo Gonnelli, *Sul detto comune: questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la prassi*, in ID., *Kant. Scritti di storia, politica e diritto*, Roma-Bari, 1995.

¹⁴ Un tentativo di fare il punto sui tempi e sul contenuto delle scelte regionali relative ai principali ambiti dell'autonomia statutaria (forma di governo, sistema delle fonti, norme di principio, etc.) si può trovare nei volumi collettanei curati da Paolo Caretti (*Osservatorio sulle fonti 2005*, cit.), Raffaele Bifulco (*Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006), Massimo Carli, Guido Carpani, Arturo Siniscalchi (*I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006) e Giovanni Di Cosimo (*Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007), nonché – volendo – nei miei *Gli statuti regionali e la città di Zenobia. I limiti procedurali e sostanziali all'autonomia statutaria delle regioni ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove Autonomie*, 2005, pp. 49 e ss. e *Vecchie e nuove questioni nella giurisprudenza costituzionale sui profili procedurali e sostanziali dell'autonomia statutaria (a partire da Corte cost., sentt. nn. 469 del 2005 e 12 del 2006)*, ivi, 2006, pp. 429 e ss.

¹⁵ Per una dettagliata analisi delle prime esperienze statutarie delle Regioni speciali, cfr. l'accurato lavoro di G. SCALA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali*, in P. CARETTI, *Osservatorio sulle fonti 2005*, cit., pp. 336 e ss.

¹⁶ R. BIN, *Calabria docet. A che punto sono gli Statuti regionali?*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 999 e ss.

¹⁷ R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in www.issirfa-cnr.it, p. 2.

tali differenze nei tempi di approvazione siano legate – almeno in parte – ai diversi procedimenti di formazione.

Ciò potrebbe essere vero soprattutto per la prima delle due peculiarità dell'*iter* formativo delle leggi statutarie speciali, quella relativa alla mancanza dell'obbligo di doppia deliberazione conforme. Peraltro, tale assenza pare significativa sotto il profilo della funzione che normalmente la doppia deliberazione conforme assume nei procedimenti di formazione delle fonti *super-legislative*. Non a caso, infatti, la dottrina, proprio sulla base di quest'aspetto della previsione di cui all'art. 123, comma 2, Cost., ha evidenziato nelle immediatezze della novella del 1999 una contiguità di disciplina tra gli statuti ordinari e le leggi costituzionali e di revisione costituzionale¹⁸. L'unicità della deliberazione approvativa della legge statutaria speciale pare, allora, denotare l'assenza di quelle specifiche ragioni di garanzia contromaggioritaria e di stabilità della decisione politica fondamentale che tradizionalmente vengono considerate la *ratio* del doppio passaggio assembleare a distanza temporale prestabilita nel minimo¹⁹.

Quanto alla seconda differenza, quella relativa all'aggravamento dell'accesso allo strumento referendario in caso di approvazione della legge statutaria speciale a maggioranza dei due terzi, è dato innanzitutto notare che qui la disciplina introdotta dalla legge cost. n. 2 del 2001 si pone "a metà strada" tra quella delle leggi di revisione costituzionale e quella degli statuti ordinari: il raggiungimento di un più ampio compromesso politico-assembleare sul testo, infatti, non preclude del tutto la via referendaria ma la limita ad un'iniziativa popolare maggiormente qualificata. Difficile l'interpretazione di questa previsione normativa: rispetto all'art. 138 Cost. essa si connota per la mancata esclusione del controllo referendario di iniziativa popolare in caso di maggioranze particolarmente qualificate; rispetto all'art. 123 Cost. per la limitazione soggettiva dell'accesso (corpo elettorale ulteriormente qualificato ma non minoranze consiliari).

Il paragone "dissociato" e "trilatero" appena proposto sembra suggerire che l'istituto del referendum confermativo si connota nel caso delle leggi statutarie speciali, da un lato (quello

¹⁸ Sui punti di contatto tra il procedimento di formazione degli statuti regionali ordinari e l'*iter* formativo previsto per le leggi costituzionali dall'art. 138 Cost., vedi A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 1067 e ss.

¹⁹ Per tutti, R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, 1993, pp. 95-6.

che viene in risalto nel confronto con le leggi costituzionali), per l'accentuazione del ruolo del controllo popolare²⁰, possibile anche in caso di approvazione a maggioranza dei due terzi, dall'altro (quello che si apprezza maggiormente nel paragone con gli statuti ordinari), per l'attenuazione della sua classica funzione di tutela delle minoranze parlamentari; tutela non attivabile in caso di raggiungimento da parte dell'Assemblea di un consenso partitico ampio.

Entrambi gli elementi appena evidenziati inducono a ritenere non del tutto azzardata la conclusione che anche sotto questo secondo profilo il procedimento di formazione della legge statutaria speciale si caratterizzi nei confronti di quello dello statuto regionale di cui all'art. 123 Cost. per una più piena "ordinarietà" del processo politico-legislativo. Come, infatti, non è richiesta la doppia deliberazione conforme a distanza non inferiore di due mesi, così (nel caso di approvazione a maggioranza qualificata) risultano attenuate le esigenze di tutela della minoranza consiliare ed il referendum si colora più come strumento esterno di verifica della corrispondenza tra volontà popolare e volontà assembleare maggioritaria.

3. L'oggetto e la recessività del carattere "metanormativo" della legge statutaria.

Un secondo elemento fondamentale del rapporto tra legge statutaria speciale e statuto ordinario è l'ambito materiale affidato alla fonte.

Come noto, l'art. 123, comma 1, Cost. attribuisce allo statuto regionale ordinario la disciplina della forma di governo, dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, del diritto di iniziativa, del referendum su leggi e provvedimenti

²⁰ Si aderisce qui implicitamente all'idea che il referendum popolare confermativo abbia natura di controllo esterno sulla formazione dell'atto; idea già affermata dalla dottrina maggioritaria con riferimento al referendum di cui all'art. 123, comma III, Cost. Ma vedi la tesi, minoritaria in dottrina, di E. LAMARQUE, *Il referendum nel procedimento di formazione dello statuto regionale*, in AA. VV., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000, p. 140, secondo la quale lo statuto sarebbe un atto "a complessità eventuale", proprio per la circostanza che l'eventuale celebrazione del referendum "aggiungerebbe" la volontà del corpo elettorale a quella dell'organo rappresentativo. Nella stessa direzione, commentando la sentenza n. 445 del 2005, argomenta anche F. CUOCOLO, *Ancora sulla procedura di approvazione degli Statuti regionali*, in *Giur. cost.*, 2005, pp. 4807 e ss., il quale nega che il referendum possa essere considerato tanto condizione di efficacia della legge regionale approvativa dello statuto quanto forma di controllo sulla medesima.

amministrativi della Regione, nonché la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. A tale ambito materiale va, poi, naturalmente aggiunta la disciplina del Consiglio delle autonomie locali, ai sensi del comma 4, aggiunto dalla legge cost. n. 3 del 2001. La legge cost. n. 2 del 2001, nell'affidare alla legge statutaria speciale la regolamentazione della forma di governo, precisa che essa contiene le modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta regionale, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità ed incompatibilità con le cariche in questione. La novella degli statuti speciali, inoltre, affida alla legge statutaria la disciplina dell'esercizio del diritto di iniziativa legislativa popolare e dei referendum regionali (abrogativi, propositivi e consultivi).

Questo il dato normativo. Se si prescinde dalla controversia teorica relativa alla natura delle leggi statutarie speciali come fonti a competenza solo riservata²¹ o come fonti a competenza materiale riservata ed anche limitata²² e ci si concentra sull'ampiezza assunta dagli oggetti "nominati" delle due fonti in forza della prassi e della giurisprudenza costituzionale, è possibile osservare che tra di essi esistono significative differenze.

Un primo elemento da rilevare è quello inerente la materia elettorale. Qui pare indubitabile che la legge statutaria speciale abbia un ambito materiale più esteso dello statuto ordinario, non solo perché nelle Regioni di diritto comune il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità sono disciplinati – ai sensi dell'art. 122, comma 1, Cost. – con legge regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica ma anche perché la competenza statutaria in materia elettorale è stata interpretata in maniera fondamentalmente riduttiva dalla Corte costituzionale. Si fa riferimento, nel dettaglio, ad alcune argomentazioni svolte dal Giudice delle leggi nelle sentt. nn. 196 del 2003²³ e, soprattutto, 2, 378 e 379 del 2004²⁴, dalle quali pare potersi desumere un'interpretazione della materia in esame che lascia davvero poco spazio all'autonomia statutaria²⁵. Come la

²¹ Questa la posizione che pare maggioritaria. Per tutti, cfr. P. PINNA, *ult. cit.*, p. 144.

²² Come sostiene G. SCALA, *ult. cit.*, p. 337.

²³ Corte cost., sentt. n. 196 del 2003, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 1489 e ss.

²⁴ Corte cost., sentt. nn. 2 del 2004, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 9 e ss.; 372 del 2004, *ivi*, pp. 4022 e ss.; 378 del 2004, *ivi*, pp. 4111 e ss.; 379 del 2004, *ivi*, pp. 4161 e ss.

²⁵ Cfr., *ex plurimis*, S. GRASSI, *Gli statuti tra armonia e continuità nella Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2/2004; M. VOLPI, *Quale autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte*

stessa Corte afferma, con particolare chiarezza, nella seconda delle sentenze richiamate²⁶, infatti, il ruolo che lo statuto ordinario è chiamato a svolgere in materia elettorale è “*necessariamente ridotto, seppur significativo*” e deve intendersi limitato: 1) agli aspetti del funzionamento degli organi che non incidono direttamente sulle materie di cui all’art. 122, comma I, Cost., come la disciplina dell’eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la scadenza, lo scioglimento o le dimissioni (che, secondo la sent. n. 196 del 2003, “*riguarda solo l’esercizio dei poteri nell’intervallo fra la scadenza naturale o anticipata [...] e l’entrata in carica del nuovo organo eletto*”²⁷); 2) alle “*scelte statutarie in tema di fonti normative*”, attraverso cui è possibile far carico alla legge regionale di cui all’art. 122, comma I, Cost. di particolari adempimenti procedurali come la necessità di maggioranze qualificate; 3) alle “*scelte statutarie in materia di forma di governo regionale*”.

Tenuto conto, poi, che nella materia elettorale è necessario ed opportuno immaginare, per una pluralità di aspetti, anche l’intervento della fonte legislativa²⁸ e che, pertanto, la riserva a

costituzionale n. 2 del 2004?, ivi, 4/2004; S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra “chiusure” del giudice costituzionale, “incertezze” degli statuenti regionali e “serrato” confronto della dottrina)*, ivi, 5/2004; A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i “paletti” della Consulta (e una riflessione finale)*, ivi, 6/2004; ID., *L’autonomia statutaria al banco della Consulta (nota a Corte cost. n. 2 del 2004)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, cit.; M. OLIVETTI, *Requiem per l’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, ivi; ID., *Lo “spirito della Costituzione”: un concetto giuridicamente inutile*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 38 e ss.; N. VIZIOLI, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre (nota a Corte cost. n. 2/2004)*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, cit.; ID., *Sugli statuti regionali la Consulta ha “integrato” la Costituzione. Quali poteri alle Regioni su elezioni e regolamenti?*, in *Diritto e Giustizia*, 4/2004, pp. 38 e ss.; E. BALBONI, *Quel che resta dell’autonomia statutaria dopo il “caso Calabria”*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, pp. 467 e ss.; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, cit. ed in *Le Regioni*, 2004; S. PARISI, *Il sistema delle competenze in materia elettorale: per una lettura “congiunta” di due pronunce della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2004, I, pp. 1998 e ss. Più di recente, cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale, federale e regionale*, Torino, 2006, pp. 218-9. Di tenore opposto, invece, i commenti di S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, cit. e R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, ivi ed in *Le Regioni*, 2004; ID., *Autonomia statutaria e “spirito della Costituzione”*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, pp. 419 e ss.

²⁶ Corte cost., sent. n. 2 del 2004, cit., punto 8 del *Considerato in diritto*.

²⁷ A commento di tale sentenza cfr. A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 1269 e ss.; G. ROSA, *Prime note alla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 5 giugno 2003*, in *Federalismi.it*, 3/2003.

²⁸ Ma si tenga presente che, nella prassi, le leggi statutarie speciali sulla forma di governo si sono spinte fino alla disciplina di aspetti minuziosissimi del procedimento elettorale come le modalità di costituzione degli uffici di sezione, di deposito dei contrassegni, di compilazione dei verbali oppure le caratteristiche

vantaggio della legge statutaria speciale deve essere interpretata come relativa, pare condivisibile l'affermazione che in quest'ambito la legge statutaria svolge "una funzione analoga a quella assegnata dall'art. 122 Cost. alla legge statale"²⁹.

A fronte di un ambito materiale, quello elettorale, in cui risulta netta la maggior ampiezza della fonte statutaria speciale, vi sono, però, numerosi profili che sembrano testimoniare una più significativa estensione della fonte statutaria delle Regioni di diritto comune.

Ciò è vero, in primo luogo, per quanto riguarda la competenza a disciplinare il Consiglio delle autonomie locali, che – come detto – viene riservata allo statuto ordinario dall'art. 123, comma 4, Cost. e che, invece, viene considerata dalla Corte non esclusiva nel caso della legge statutaria speciale. Con la già citata sent. n. 370 del 2006, infatti, seppur con un *iter* argomentativo per più aspetti criticato in dottrina³⁰, la Consulta ha chiarito che il fondamentale momento di raccordo istituzionale tra Regione ed Enti locali può essere disciplinato anche dalla fonte legislativa e non necessariamente dalla legge statutaria. Il C.d.a.l., dunque, non rientra nel suo contenuto necessario.

Analoga osservazione deve proporsi in relazione al diritto di iniziativa legislativa. La legge cost. n. 2 del 2001, infatti, a differenza del testo dell'art. 123 Cost., limita la competenza della legge statutaria speciale all'iniziativa legislativa popolare, lasciando quindi presagire che debbano restare escluse dall'ambito materiale della fonte le iniziative consiliari, quelle presidenziali, quelle di Province e Comuni, etc. Sul punto è stato osservato³¹ che la conclusione appare scongiurabile in forza della competenza in tema di forma di governo, la quale potrebbe legittimamente attrarre la previsione di iniziative legislative diverse da quella popolare. A tale tesi, però, si potrebbe forse obiettare, da un lato, che stante l'interpretazione restrittiva della forma di governo data dalla giurisprudenza costituzionale apparirebbe una forzatura utilizzare l'argomento sistematico contro quello per cui *ubi lex voluit, dixit; ubi noluit, tacuit* (la revisione degli statuti speciali, infatti, ha espressamente aggettivato l'iniziativa disciplinata dalla legge statutaria come popolare), dall'altro, che, in ogni caso, tale attrazione di competenza potrebbe funzionare solo per l'iniziativa

della scheda elettorale. Sul punto, cfr. G. SCALA, *ult. cit.*, pp. 346-7, cui si rinvia adesivamente quanto alle considerazioni svolte sulla censurabilità di tale prassi.

²⁹ Così P. PINNA, *ult. cit.*, p. 140.

³⁰ Si vedano, in particolare, le considerazioni di L. BUFFONI, *ult. cit.*; A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di "maggior favore"*, cit.; P. PINNA, *ult. cit.*, pp. 149 e ss.;

³¹ P. PINNA, *ult. cit.*, pp. 140-1.

del Presidente, della Giunta e dei consiglieri ma non per quella, ad esempio, di Province e Comuni oppure del C.d.a.l., perché qui verrebbe in considerazione più la “forma di stato” che la forma di governo della Regione.

Ancora, nell’oggetto dello statuto ordinario rientra la disciplina del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione, mentre – nel caso della legge statutaria – la legge cost. n. 2 del 2001 parla di referendum regionali abrogativi, propositivi e consultivi ed affida espressamente ad apposita legge regionale la regolamentazione del referendum confermativo sulla legge statutaria. Sotto quest’ulteriore angolo visuale, esistono, quindi, due differenze tra le due fonti. In primo luogo, non è escluso che lo statuto ordinario possa disciplinare il referendum confermativo³². In secondo luogo, la disciplina contenuta nello

³² In particolare hanno sostenuto la competenza dello statuto R. ROMBOLI, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in G. F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, p. 249; E. LAMARQUE, *Art. 9*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L’attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione*, Torino, 2004, p. 237; C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, 2005, p. 149. È noto, però, che la maggior parte delle Regioni hanno optato per una disciplina di rango legislativo. Cfr., ad esempio, legge regionale Emilia Romagna n. 29 del 2000; legge regionale Marche n. 28 del 2002; legge regionale Veneto n. 28 del 2003; legge regionale Toscana n. 6 del 2003; legge regionale Umbria n. 16 del 2004; legge regionale Liguria n. 31 del 2004; legge regionale Piemonte n. 22 del 2004; legge regionale Lazio n. 8 del 2004; legge regionale Campania n. 19 del 2005.

È altrettanto noto che sulla costituzionalità di tale legislazione si è consumato un intenso dibattito dottrinario. Secondo una parte della dottrina (R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, p. 534; G. D’AMICO, *Il giudizio in via principale: con riferimento all’impugnazione degli statuti regionali*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI (a cura di), *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Torino, 2002, pp. 44 e ss.; P. GIANGASPERO, *La Corte costituzionale e il regime formale dello statuto regionale ordinario: alcuni “frammenti” di un mosaico da completare*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1505, nota 38; M. D’AMICO, *Le modifiche al processo costituzionale nell’art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 391; B. CARAVITA, *L’autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004, p. 313) la disciplina del referendum statutario poteva essere dettata solo dal legislatore statale perché incidente sui tempi di decisione della Corte e sui termini per la proposizione del referendum. Secondo altra parte della dottrina (G. TARLI BARBIERI, *Il referendum nel procedimento di formazione dello statuto regionale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive, I, La nuova forma di governo delle Regioni*, Torino, 2001, pp. 140-2; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2003, p. 68), invece, un intervento legislativo regionale sarebbe stato ammissibile in caso di mancanza di una disciplina statale,

statuto delle Regioni di diritto comune si riferisce espressamente anche ai provvedimenti amministrativi, i quali, non solo non sono menzionati dalle corrispondenti norme degli statuti speciali³³, ma potrebbero sembrare addirittura esclusi dal richiamo alle classiche tipologie referendarie (referendum abrogativi, propositivi e consultivi) correntemente praticate con riguardo agli atti legislativi o comunque normativi regionali³⁴.

Come noto, altra differenza in ordine alle materie “nominate” dalle due discipline costituzionali è quella che attiene ai “principi di organizzazione e funzionamento”, che l’art. 123 Cost. considera contenuto necessario dello statuto ordinario e che la legge cost. n. 2 del 2001, invece, non menziona espressamente tra gli oggetti della legge statutaria speciale. A tal proposito, sulla base dell’assunto che la legge statutaria è fonte a competenza generale, si è ritenuto che anch’essa – come lo statuto ordinario – possa contenere tali principi in quanto i medesimi dovrebbero essere interpretati “*in funzione non solo dell’esercizio delle competenze regionali, ma anche dei compiti che la Regione assume come propri in quanto istituzione politica, ente a fini generali, ente esponenziale della comunità regionale*”³⁵. Tale tesi, però, sembra presentare l’inconveniente di svalutare la dimensione procedurale dei “principi di organizzazione e funzionamento” e di farli, in definitiva, coincidere con le c.d. “norme programmatiche”, laddove – come noto – la prassi e la giurisprudenza costituzionale hanno assegnato a queste ultime uno statuto a se stante e fortemente riduttivo dal punto di vista prescrittivo³⁶. L’argomento, inoltre, da un lato, pare provare

pur sempre preferibile. Altri ancora, invece, escludono che la materia interessata dalla legislazione in questione sia da riferire alla giurisdizione in base all’osservazione che l’effetto sospensivo del ricorso governativo nei confronti del procedimento referendario produce effetti solo o prevalentemente in ambito regionale. Così M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 109, nota 119; R. ROMBOLI, *ult. cit.*, p. 239; A. RUGGERI, *Sei questioni di diritto regionale, tra strategie argomentative e modelli costituzionali*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 560; E. LAMARQUE, *ult. cit.*, pp. 236 e ss.

³³ Prevedono, invece, referendum su atti amministrativi gli artt. 45, comma 1, legge regionale Valle d’Aosta, n. 19 del 2003 e 21, comma 1, legge regionale Friuli Venezia-Giulia, n. 5 del 2003.

³⁴ Sulla conformazione assunta dall’istituto referendario nei nuovi statuti cfr. G. L. CONTI, *I referendum nei nuovi statuti regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, cit., pp. 248 e ss.

³⁵ P. PINNA, *ult. cit.*, p. 143.

³⁶ Vedi, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, L. BIANCHI, *Le norme di principio negli statuti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, cit., pp. 45 e ss.; M. BENVENUTI, *Le enunciazioni statutarie di principio nella prospettiva attuale*,

troppo perché la qualificazione della legge statutaria speciale come fonte a competenza generale consente di ricondurre al suo ambito materiale qualsivoglia aspetto dell'ordinamento regionale, anche il più minuzioso o di dettaglio³⁷, dall'altro, sembra provare troppo poco perché non dice nulla sulle ragioni per cui dovrebbe essere la legge statutaria, e non altre fonti, a disciplinare tali principi.

Da ultimo, deve essere osservato come manchi tra gli oggetti della legge statutaria speciale la disciplina della pubblicazione delle leggi e dei regolamenti. È noto che l'espressa previsione in tal senso contenuta nell'art. 123 Cost., unitamente alla giurisprudenza costituzionale che ha avallato l'introduzione negli statuti ordinari di norme sulla produzione giuridica ed in alcuni casi – come quello del riparto della potestà regolamentare – ha addirittura chiamato lo statuto ad effettuare le scelte qualificanti in materia³⁸, ha orientato la prassi statutaria verso la disciplina del sistema delle fonti regionali³⁹. Ad ammettere l'esistenza di un'analogia (per natura ed estensione) competenza della legge statutaria speciale ostano diversi fattori, ulteriori rispetto alla mancanza di espressa attribuzione di competenza in materia di "pubblicazione delle leggi e dei regolamenti". Innanzitutto si deve tener presente che non tutti i profili della regolamentazione del sistema delle fonti si possono ricondurre alla competenza in materia di forma di governo⁴⁰ e che questi profili ulteriori sono in gran parte riportabili – secondo la giurisprudenza della Corte – alla disciplina dei "principi di organizzazione e funzionamento"⁴¹.

in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, cit., pp. 21 e ss.; M. ROSINI, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., pp. 7 e ss.; E. LONGO, *Il ruolo dei diritti negli statuti e nelle istituzioni regionali*, in G. DI COSIMO, *Statuti atto II*, cit., pp. 50 e ss.

³⁷ Del rischio, d'altro canto, si avvede anche la dottrina in questione, la quale ovvia all'inconveniente proponendo di interpretare la riserva di legge statutaria come relativa e non assoluta, privilegiando – quindi – la devoluzione degli aspetti non ordinamentali alla legge ed ai regolamenti regionali (P. PINNA, *ult. cit.*, pp. 143-4).

³⁸ Per uno sguardo d'insieme sulla giurisprudenza in materia di previsioni statutarie sulle fonti, anche al fine di reperire ulteriori indicazioni sulla dottrina, ormai vastissima sul punto, si veda per tutti G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 581 e ss.

³⁹ Per una ricostruzione dettagliata di tale prassi si vedano i contributi raccolti in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007.

⁴⁰ P. PINNA, *ult. cit.*, p. 142.

⁴¹ Come noto, infatti, è questa la scelta di inquadramento sistematico dell'istituto della Consulta statutaria effettuata dalla Corte costituzionale con la sent. n. 12 del 2006, in cui si legge che "l'introduzione di un particolare, eventuale passaggio

Inoltre, non si deve sottovalutare che anche l'aspetto più qualificante del sistema delle fonti che attiene alla forma di governo regionale, e cioè la distribuzione del potere regolamentare tra Giunta e Consiglio, deve considerarsi sottratta alla competenza della legge statutaria in quanto disciplinata direttamente dallo statuto-legge costituzionale⁴².

In forza delle considerazioni sin qui svolte, pare allora di poter dire, in estrema sintesi, che se si guarda all'oggetto tipico e "nominato" delle due fonti, ci si avvede che gran parte dei profili che hanno indotto la dottrina a parlare dello statuto ordinario come di una "metanorma"⁴³ risultano nel caso della legge statutaria speciale fortemente attenuati.

4. I limiti: il giurista e l'immaginazione.

Il discorso sugli ambiti materiali delle due fonti conduce direttamente a quello sui limiti dai quali le medesime sono astrette e ciò per l'evidente ragione che gli oggetti affidati alla competenza di una fonte vanno guardati alla luce del margine di libertà di cui gode il nomoteta, perché a nulla vale un oggetto più ampio se esso soffre limiti di disciplina più intensi.

Come noto, dopo la novella dell'art. 123 Cost. da parte della l. cost. n. 1 del 1999, gli statuti ordinari soffrono il solo limite rappresentato dalla necessaria "armonia con la Costituzione". Per le leggi statutarie speciali valgono, invece, due limiti ulteriori, identificati dai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e dalla disciplina che lo statuto riserva agli organi della Regione. Poiché non vi è motivo di ritenere che il limite dell'"armonia con la Costituzione" possa atteggiarsi nei confronti delle leggi statutarie in maniera diversa da come, per costante giurisprudenza costituzionale⁴⁴, si atteggiava nel caso degli statuti ordinari, è

procedurale, consistente nel parere del Collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni» (punto 7 del Considerato in diritto).

⁴² Cfr. artt. 26 statuto Regione Valle d'Aosta; 27 statuto Regione Sardegna; 44 statuto Regione Trentino Alto Adige; 12 statuto Regione Sicilia. La legge cost. n. 2 del 2001 ha, invece, abrogato l'art. 46 statuto Regione Friuli Venezia-Giulia, che attribuiva alla Giunta regionale la potestà regolamentare per l'esecuzione delle leggi regionali.

⁴³ Questa la celebre espressione utilizzata da M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione regionale*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 814 e ss.

⁴⁴ Ci si riferisce, ovviamente, alla notissima giurisprudenza sullo "spirito della Costituzione", su cui sia consentito un rinvio, anche a fini meramente

opportuno centrare l'attenzione sui limiti ulteriori che il legislatore costituzionale ha inteso dettare per le sole leggi statutarie. Ciò, infatti, da un lato, consente di non cadere nella paludosa questione di cosa sia l'“armonia con la Costituzione”⁴⁵, dall'altro, permette di evidenziare le differenze che intercorrono tra i regimi normativi delle due fonti.

Quanto al limite dei principi dell'ordinamento giuridico la dottrina ha osservato che esso deve essere considerato privo di un'autonoma portata precettiva perché “*non si riesce veramente ad immaginare principi dell'ordinamento giuridico inerenti alla forma di governo diversi ed ulteriori rispetto a quelli costituzionali?*”. L'apposizione di tale limite viene conseguentemente spiegata come un *lapsus* del legislatore di revisione costituzionale, il quale avrebbe inquadrato la legge statutaria nell'ambito della potestà legislativa esclusiva piuttosto che in quella statutaria “*in base alla convinzione lo Statuto della Regione speciale è quello previsto dall'art. 116 Cost.*”⁴⁶.

Tale tesi si muove evidentemente tutta nel solco della ricordata premessa che la potestà statutaria si estrinseca nelle Regioni speciali in due statuti, di cui uno solo è legge costituzionale mentre l'altro è legge regionale. Anche se si lascia per ora sospeso il giudizio su tale premessa⁴⁷, non si può non apprezzare che essa fornisce una spiegazione convincente del perché si è giunti ad introdurre per le leggi statutarie speciali un limite ulteriore rispetto a quanto previsto per gli statuti ordinari. Ciò nondimeno, tale condivisibile ricostruzione non può non essere accompagnata da una riflessione di carattere più generale che investe il rapporto tra effetti voluti ed inintenzionali degli interventi normativi. Anche le revisioni costituzionali, infatti, come tutti gli altri “comportamenti” che incidono sulle forme instaurative della convivenza sociale e politica, non si sottraggono alla dialettica fondamentale di quella che è stata efficacemente definita la “costituzione spontanea”, ossia quell'immagine della costituzione che scaturisce dal rilievo che i tratti qualificanti dell'ordine costituito solo in parte possono essere considerati il frutto di uno specifico atto di volontà dei soggetti che animano l'ordinamento e, spesso, invece sono piuttosto il risultato di una ricostruzione effettuata *a posteriori*

ricostruttivi, al nostro già citato *La “terza via” al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., pp. 187 e ss.

⁴⁵ Una ricognizione tendenzialmente esaustiva delle posizioni prospettate in dottrina si trova – si tolleri per l'ultima volta – in A. CARDONE, *La “terza via” al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., pp. 179 e ss.

⁴⁶ Così P. PINNA, *ult. cit.*, p. 146, cui si riferisce anche il virgolettato che precede.

⁴⁷ La corrispondente riserva, infatti, potrà essere sciolta solo all'esito della riflessione che si sta conducendo in queste pagine.

dall'osservatore⁴⁸. Così pure per la novella dell'autonomia statutaria speciale, i cui effetti complessivi non possono essere valutati pienamente se si ha riguardo solo alle intenzioni del legislatore della revisione costituzionale (oppure ai suoi equivoci), poiché esse, come quelle che stanno alla base di ogni intervento normativo, riflettono e spiegano solo una parte delle interazioni che si producono all'interno dell'ordinamento, quelle relative all'oggetto principale, a ciò che è stato effettivamente "voluto". Se per un verso, dunque, è più che verosimile che l'introduzione del limite in questione sia il frutto di un *lapsus costituzionale*, per l'altro, si deve sempre e comunque consentire all'interprete di apprezzarne in piena libertà tutti i risvolti, financo quelli più reconditi ed inaspettati.

E così, se si ritiene che la bislacca genesi del limite dei principi dell'ordinamento giuridico non debba frustrare la ricerca della sua autonoma portata precettiva, ci si avvede che, *con uno sforzo di immaginazione*, è forse possibile individuare dei principi dell'ordinamento giuridico inerenti la materia statutaria diversi ed ulteriori rispetto a quelli direttamente imposti dalla Costituzione o dalle norme costituzionali.

Così, ad esempio, il principio della separazione tra politica e amministrazione, sorto dalla crisi del modello della responsabilità ministeriale⁴⁹, nella misura in cui presuppone la determinazione di

⁴⁸ G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Roma-Bari, 2000, pp. 214 e ss., part. 217, in cui si legge: "al contrario capita più spesso che si riesca a spiegare *ex post* fenomeni naturali o sociali che non si è potuto assolutamente prevedere; questo avviene normalmente perché la complessità e l'intreccio delle relazioni o interazioni che costituiscono una società impedisce a qualsiasi attore sociale di prevedere tutte le conseguenze significative delle proprie azioni, così come a qualsiasi scienziato sociale di predire quali effettive situazioni deriveranno da determinate condizioni iniziali". Sul punto cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, 1992, pp. 129 e ss., il quale sottolinea che l'idea dell'"ordine spontaneo" è rimasta storicamente estranea alle dinamiche costituzionali del ventesimo secolo per effetto delle "grandi ingiustizie" e delle "grandi tensioni" ingenerate dallo sviluppo del capitalismo industriale. L'era presente è, forse, destinata a conoscere un diverso rapporto tra capitalismo e costituzione spontanea. Osserva, infatti, condivisibilmente P. CIARLO, *Contro l'idea di Costituzione spontanea*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 101 e ss. che il capitalismo nell'era della globalizzazione finisce per generare come reazione una nuova "voglia di comunità", la quale dirige le pretese identitarie verso forme di legittimazione monocratico-plebiscitaria. In questa prospettiva, naturalmente, il vero tema da affrontare è quello della legittimazione delle forme di governo; tema che oggi viene affrontato monograficamente da A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, cui, in questa sede, non si può far altro che rinviare.

⁴⁹ Sull'evoluzione ordinamentale che ha portato all'affermazione della separazione tra politica e amministrazione cfr., anche al fine di reperire una prima bibliografia sul tema, i lavori monografici di A. PATRONI GRIFFI,

cosa sia funzione di indirizzo politico e del confine che separa quest'ultima dalla funzione di gestione o amministrazione attiva, incide direttamente sulla competenza della legge statutaria in materia di forma di governo perché definisce proprio in cosa consiste quella funzione di "direzionamento" delle politiche regionali che deve essere ripartita tra gli organi della Regione. E non v'è dubbio – proprio per la ricordata genesi dell'istituto – che si tratti di principio generale dell'ordinamento giuridico e non di principio costituzionalmente imposto. Ad analoga conclusione può giungersi per quanto riguarda il principio dello *spoils system*, il quale – come noto – estende la dotazione strumentale della funzione di indirizzo politico attraverso la distinzione tra uffici di *staff* ed uffici di *linea*⁵⁰. Di recente, la Consulta ha chiarito che l'istituto non solo non è dotato di rango costituzionale ma addirittura si pone in contrasto con i principi di buon andamento ed imparzialità di cui all'art. 97 Cost. se la previsione di un'anticipata cessazione dall'incarico dirigenziale è disposta *ex lege* e non in base ad una valutazione di merito dei risultati raggiunti dal dirigente, con la conseguenza che la revoca delle funzioni legittimamente conferite può essere il frutto soltanto di un'accertata responsabilità dirigenziale in presenza di determinati presupposti ed all'esito di un procedimento di garanzia puntualmente disciplinato⁵¹. Ove, però, risultino soddisfatti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte il principio in questione sarebbe costituzionalmente legittimo e, pertanto, vincolante.

A ben vedere, principi dell'ordinamento giuridico in grado di vincolare la legge statutaria speciale sono reperibili anche con

Dimensione costituzionale e modelli legislativi della dirigenza pubblica: contributo ad uno studio del rapporto di "autonomia strumentale" tra politica e amministrazione, Napoli, 2002 e P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, 2005.

⁵⁰ È noto che il principio in questione ha assunto rango di principio generale dell'ordinamento per effetto della riforma della dirigenza statale operata con la l. n. 145 del 2002 su cui – come si ricorderà di qui a poco – si è pronunciata la Corte costituzionale. Per alcuni primi ragguagli sulla disciplina dello *spoils system* cfr., in dottrina, S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modificazione costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, pp. 1341 e ss.; A. CORPACI, *Il nuovo regime del conferimento degli incarichi dirigenziali e la giurisdizione sugli incarichi dirigenziali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2003, pp. 217 e ss.

⁵¹ Corte cost., sent. n. 103 del 2007, su cui vedi I. FEDERICO JORIO, *Lo spoils system viene nuovamente ridisegnato dal Giudice delle leggi con le sentenze nn. 103 e 104 del 2007*, in *Federalismi.it*, 8/2007; G. CORSO, G. FARES, *Quale spoils system dopo la sentenza 103 della Corte costituzionale?*, in www.giustamm.it; S. DE GOTZEN, *Il bilanciamento tra spoils system e principio di distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, cit.; F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione*, *ivi*.

riguardo alla competenza che quest'ultima possiede in materia di cause di ineleggibilità ed incompatibilità. Ad esempio, questo potrebbe essere il caso del principio, di derivazione comunitaria, della separazione tra proprietà/gestione delle reti e gestione/erogazione dei servizi nei monopoli naturali⁵², il quale orienta la disciplina del conflitto di interessi consentendo le limitazioni all'accesso alle cariche elettive solo con riferimento ai gestori dei servizi a rete ma non ai proprietari delle infrastrutture non riproducibili perché per essi non si pongono quei problemi di tutela della neutralità delle reti che possono minare la libertà delle competizioni elettorali.

Ancora, è possibile individuare dei principi che potrebbero limitare la discrezionalità della legge statutaria nel già angusto ambito che le può essere riconosciuto in materia di sistema delle fonti regionali⁵³. Si pensi, ad esempio, al principio – anch'esso di origine comunitaria – del contraddittorio nel procedimento di formazione delle norme tecniche⁵⁴ oppure ai principi sottesi al modello di delegificazione di cui all'art. 17, comma 2, l. n. 400 del 1988⁵⁵.

Considerazioni non dissimili varrebbero, del resto, anche per la competenza in materia di principi di organizzazione e funzionamento⁵⁶. Anche in quest'ambito materiale, infatti, è possibile reperire principi generali dell'ordinamento non direttamente coperti da previsioni costituzionali, come – ad esempio – il principio del giusto procedimento amministrativo, in relazione al quale, come noto, la giurisprudenza costituzionale parla di “principio generale dell'ordinamento giuridico dello Stato”⁵⁷ e nega che si tratti di principio costituzionale⁵⁸.

⁵² Nella letteratura ormai sterminata sul punto, cfr. N. RANGONE, *I servizi pubblici*, Bologna, 1999, pp. 221 e ss. e, più di recente, A. DE VITA, *La disciplina interna dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2006, pp. 411 e ss.

⁵³ Vedi *supra*, § 3.

⁵⁴ Su cui si veda, di recente, anche per un'originale impostazione teorica delle questioni inerenti le norme tecniche e la loro legittimazione, L. BUFFONI, *La “dottrina” dello sviluppo sostenibile e della solidarietà generazionale. Il giusto procedimento di normazione ambientale*, in *Federalismi.it*, 8/2007.

⁵⁵ Come noto, invece, alcuni autori ritengono che tale modello sia derogabile da parte degli statuti ordinari. Una ricognizione di tale dottrina si può trovare, volendo, in A. CARDONE, *Gli statuti regionali e la città di Zenobia*, cit., p. 89, nota n. 115.

⁵⁶ Ove se ne ammetta l'esistenza qualificando la legge statutaria come fonte a competenza generale e, comunque, con tutte le riserve del caso (vedi *supra*, § 3).

⁵⁷ A partire dalla celebre sent. n. 13 del 1962, in *Giur. cost.*, 1962, pp. 126 e ss. con nota – ormai divenuta un classico – di V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, *ivi*, pp. 130 e ss.

Si diceva, inoltre, che le leggi statutarie speciali soffrono – rispetto agli statuti ordinari – anche il limite ulteriore rappresentato dalla disciplina

che lo statuto riserva agli organi della Regione. Per maggior precisione, tale limite viene individuato mediante il richiamo all'apposito Titolo o Capo nel caso delle Regioni Friuli Venezia-Giulia⁵⁹, Valle d'Aosta⁶⁰, Sardegna⁶¹ e Trentino Alto Adige⁶², mentre nel caso della Regione Sicilia alla legge statutaria è imposto più genericamente il rispetto di tutto lo statuto⁶³. In definitiva, l'ampiezza di tale limite è rimessa alle scelte del legislatore della revisione costituzionale-statutaria. Si è già detto che la principale manifestazione del limite rappresentato dalla disciplina degli organi consiste nell'attribuzione del potere regolamentare ma si pensi anche alla determinazione del numero dei consiglieri⁶⁴. Inoltre, non deve essere sottovalutato che sono *immaginabili* ulteriori restrizioni del potere confermativo della legge statutaria in materia di forma di governo o di organizzazione in grado di affermarsi per tale via, come – ad esempio – la disciplina della *prorogatio*⁶⁵ o l'introduzione di limiti al numero dei mandati presidenziali ammissibili⁶⁶ (come nel caso della Regione Sicilia⁶⁷).

⁵⁸ Cfr. Corte cost., pronunce nn. 59 del 1965; 212 del 1972; 23 del 1978; 5 del 1980; 7, 91, 148 del 1982; 301 del 1983; 234 del 1985; 48 del 1986; 344 del 1990; 346 del 1991; 103 del 1993; 57 del 1995; 210 del 1995; 312 del 1995; 68 del 1998. Criticano l'idea, sottesa a questa giurisprudenza, che la qualificazione del principio del giusto procedimento come principio generale dell'ordinamento sia automaticamente ostativa al conferimento di dignità costituzionale, M. C. CAVALLARO, *Il giusto procedimento come principio costituzionale*, in *Il Foro amministrativo*, 2001, p. 1837 e, più di recente, L. BUFFONI, *Il rango costituzionale del "giusto procedimento" e l'archetipo del processo*, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, 4/2007.

⁵⁹ Cfr. art. 12 statuto Regione Friuli Venezia-Giulia.

⁶⁰ Cfr. art. 15 statuto Regione Valle d'Aosta.

⁶¹ Cfr. art. 15 statuto Regione Sardegna.

⁶² Cfr. art. 47 statuto Regione Trentino Alto Adige.

⁶³ Cfr. art. 3 statuto Regione Sicilia.

⁶⁴ Cfr. artt. 16 statuto Regione Valle d'Aosta; 16 statuto Regione Sardegna; 13 statuto Regione Friuli Venezia-Giulia; 19 statuto Regione Trentino Alto Adige; 3 statuto Regione Sicilia.

⁶⁵ Della competenza dello statuto ordinario, invece, si è detto *supra*, § 3.

⁶⁶ È noto che nel caso degli statuti ordinari la Corte costituzionale, con la celebre sent. n. 2 del 2004, ha escluso la conformità a Costituzione dei limiti alla rieleggibilità del Presidente eletto direttamente. In termini generali, però, la competenza dello statuto a disciplinare il numero dei mandati era stata affermata da quella parte della dottrina che ha sostenuto la tesi della diretta inerenza della materia "limiti alla rieleggibilità" alla forma di governo più che alla legislazione elettorale. Cfr., per tutti, C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in G. BRANCA, A.

5. Brevi considerazioni conclusive.

L'appena considerata disciplina dei limiti consente di mettere in evidenza che il legislatore statutario ordinario risulta dotato di una libertà maggiore di quella riconosciuta al legislatore statutario speciale. Il che – sempre nell'ottica del rapporto tra le due fonti – si traduce nella più fitta trama di parametri di costituzionalità attraverso cui le leggi statutarie speciali possono essere scrutinate quando disciplinano gli stessi oggetti affidati alla competenza degli statuti ordinari. Ma v'è di più: tutti i possibili principi generali dell'ordinamento giuridico che dovessero in futuro affermarsi per via legislativa varrebbero, ove pertinenti *ratione materiae*, a limitare le leggi statutarie speciali ma non gli statuti regionali ordinari. Se poi, capovolgendo l'ordine di trattazione fin qui seguito, si richiamano sinteticamente le conclusioni maturate con riguardo all'oggetto ed al procedimento di formazione delle due fonti, ci si avvede che l'impressione del maggior grado di autonomia riconosciuto allo statuto ordinario risulta confermata. Da un lato, infatti, gli ambiti "nominati" che sono stati affidati alla competenza della legge statutaria – fatta eccezione per la materia elettorale – sono inferiori di numero e di ampiezza rispetto a quelli di pertinenza dello statuto ordinario (ed anche ove si ammette una competenza generale della prima essa incontra limiti più stringenti del secondo), dall'altro, il procedimento di formazione della legge statutaria è contraddistinto da una *minor gravosità* che pare testimoniare l'attenuazione delle garanzie tipiche delle *norme fondamentali*.

In estrema sintesi, pare, allora, di poter dire, riprendendo la metafora algebrica proposta, che il rapporto tra legge statutaria speciale e statuto ordinario genera un quoziente inferiore ad uno, il quale fornisce la cifra di come la devoluzione della competenza statutaria all'autonomia politica delle Regioni speciali, operata dalla l. cost. n. 2 del 2001, sia *quantitativamente* inferiore alla

PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione (sub artt. 121, 122, 123, 126. Supplemento legge cost. 22 novembre 1999, n. 1)*, Bologna-Roma, 2002, p. 92 e M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., pp. 465-6. La medesima idea, in sede di critica alla pronuncia della Corte, è stata ripresa, da N. VIZIOLI, *Prime osservazioni*, cit.; M. VOLPI, *Quale autonomie statutarie*, cit., pp. 5-6. Più in generale, a commento di tale parte della pronuncia vedi D. CODUTI, *Incompatibilità "interne" e limiti al numero di mandati del Presidente della Giunta: la forma di governo regionale tra giurisprudenza costituzionale e ("casuali") ricorsi governativi*, in *Nuove Autonomie*, 2005, pp. 982 e ss.

⁶⁷ Entrambi gli istituti sono previsti dallo statuto siciliano. Cfr., rispettivamente, artt. 8-bis, comma 3 e 9, comma 4.

“destatalizzazione” del processo statutario delle Regioni ordinarie, avvenuta per effetto della l. cost. n. 3 del 2001. Come visto, infatti, per più versi la legge statutaria speciale si connota essenzialmente come una fonte di organizzazione interna ma appare priva di quel carattere di *fondamentalità* che contraddistingue lo statuto ordinario. Tale carattere sembra continuare ad inerire solo allo statuto-legge costituzionale, il quale conserva – salva la decostituzionalizzazione della forma di governo – le peculiarità di *Grundnorm* degli ordinamenti regionali speciali. Tale circostanza, peraltro, non può non gettare qualche ombra sull’effettivo superamento dell’originaria concezione che affida al rango costituzionale dello statuto ed al rapporto singolare con lo Stato la tutela della specialità regionale. Sotto quest’angolo visuale, dunque, la strada da percorrere sembra ancora lunga e l’entusiasmo generato dalla l. cost. n. 2 del 2001, forse, eccessivo.