

LO STATUTO DELLA REGIONE LOMBARDIA: PRIME NOTE

Sommario

Introduzione con cenni sull'amministrazione regionale *(di Maurizio Malo)*

Spigolature intorno ad alcune "norme di principio" dello Statuto della Regione Lombardia *(di Stefano Piazza)*

1. Cenni ricostruttivi
2. Orientamenti dottrinari sulle norme di principio
3. Il problema della qualificazione delle norme di principio
4. Riflessioni su alcune norme di principio dello Statuto della Regione Lombardia
 - 4.1 Qualche difficoltà interpretativa intorno all'art. 2 dello Statuto...
 - 4.2 ...e qualche suggerimento orientativo...
 - 4.3 ...che può generare altre difficoltà interpretative
5. Conclusioni

La forma di governo nello "Statuto d'autonomia della Lombardia": prime riflessioni *(di Matteo Conz)*

1. Premessa
2. Formazione e struttura della Giunta regionale
3. I rapporti tra il Consiglio, la Giunta ed il suo Presidente
 - 3.1. La Commissione garante dello Statuto
4. I rapporti tra Presidente della Regione, Giunta ed Assessori
5. Alcune brevi considerazioni conclusive

Appunti sulla potestà normativa nel nuovo Statuto della Lombardia *(di Fabio Corvaja)*

1. Il "sistema delle fonti" regionali
2. La legge regionale statutaria
3. La potestà legislativa
 - 3.1. L'iniziativa legislativa
 - 3.2. Il procedimento ordinario e d'urgenza. La partecipazione al procedimento legislativo e i pareri della Commissione di garanzia statutaria
 - 3.3. Il problema del procedimento per commissione deliberante e per commissione redigente
4. Le leggi regionali rinforzate
5. I procedimenti legislativi speciali
 - 5.1. I progetti di legge di iniziativa "esterna" all'ente

- 5.2. La legge regionale comunitaria
- 5.3. La legge per il riordino normativo
6. Il referendum abrogativo
7. La potestà regolamentare
 - 7.1. I regolamenti regionali in rapporto alla legge
 - 7.2. Il riparto della potestà regolamentare tra gli organi ed il procedimento di formazione dei regolamenti
8. La qualità della normazione

Gli istituti di democrazia diretta nel nuovo Statuto della Lombardia (di *Giorgia Lazzari*)

1. La partecipazione come principio generale dello Statuto
2. La partecipazione nel procedimento legislativo
3. Il referendum abrogativo
4. Referendum consultivo facoltativo
5. Referendum consultivo obbligatorio
6. Referendum statutario

Notizie sugli autori

Fabio Corvaja, ricercatore, prof. aggr. di diritto costituzionale regionale nell'Università di Padova

Matteo Conz, dottorando di ricerca in diritto costituzionale nell'Università di Padova

Giorgia Lazzari, avvocato, cultore di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Padova

Maurizio Malo, professore associato di istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Padova

Stefano Piazza, dottorando di ricerca in analisi delle politiche pubbliche, nell'Università di Venezia-IUAV

INTRODUZIONE CON CENNI SULL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE

di *Maurizio Malo*

Trascorsi più di otto anni dalla riforma dell'art. 123 Cost., sull'autonomia statutaria regionale, il Consiglio della Regione Lombardia riesce a produrre il nuovo Statuto, approvato in prima e in seconda deliberazione con una maggioranza assai più consistente rispetto a quella richiesta dalla norma costituzionale¹. Siamo quindi al cospetto di un testo largamente condiviso che, infatti, appare ben redatto, con prosa matura e controllata², come si può comprendere già dai primi articoli (sui principi) privi di retorica oleografica, e tuttavia densi di ispirazione ideale; capaci di irradiare valori costituzionali supremi (che – di questi tempi – forse non è del tutto ultroneo ribadire, proprio sul piano dei convincimenti espressivi della sensibilità politica presente nella comunità regionale, nella prospettiva consentita dalla Corte costituzionale³) per l'affermazione di una società equilibrata, con particolare attenzione a situazioni di debolezza o svantaggio: cosicché, la Regione “opera perché il diritto al lavoro si realizzi in condizioni di stabilità, sicurezza, equa retribuzione”; “promuove, nel rispetto delle diverse culture, etnie e religioni, politiche di piena integrazione nella società lombarda degli stranieri residenti”; ed ancora promuove “la responsabilità sociale delle imprese”, “la difesa dei diritti del cittadino consumatore”, l'effettività dei “diritti delle persone in condizioni di disabilità”; “cura la salubrità dell'aria e dell'acqua” e “assicura il carattere pubblico dell'acqua, anche a garanzia delle generazioni future” (dall'art. 2). E, fra diverse tensioni ideali, sembra prevalere quella *cristiano sociale*, che del resto riflette nobilissime tradizioni cristiane della società regionale (con presenze di fondamentale luce per la Chiesa cattolica e per l'intera comunità, come quelle del Cardinale Martini e di Papa Montini).

L'elenco dei valori a cui la Regione dedica particolare attenzione si apre con il “diritto alla vita in ogni sua fase” e con la “tutela della famiglia” attraverso adeguate politiche sociali, economiche, fiscali. Non tanto “il vento del nord” (come si sarebbe potuto ipotizzare), quanto una leggera brezza di “umanesimo cattolico” promana dalle disposizioni statutarie.

La cosiddetta sussidiarietà orizzontale è declinata, oltre al disposto dell'art. 118 Cost. (co. 4), in favore “delle famiglie, delle formazioni e delle istituzioni sociali, delle associazioni e degli enti civili e religiosi”, il cui “apporto nella programmazione e nella realizzazione dei diversi interventi e servizi pubblici” viene addirittura *garantito* dallo Statuto (art. 3, co. 2): si può cogliere un forte slancio verso la partecipazione comunitaria all'amministrazione della cosa pubblica, con implicito vincolo per il legislatore regionale ordinario ad orientare in tal senso le discipline di organizzazione amministrativa.

¹ In entrambe le deliberazioni il voto favorevole è stato superiore ai due terzi, degli ottanta consiglieri regionali: nella seduta del 13 marzo 2008, su settanta votanti, sessantuno favorevoli e nove astenuti; nella seduta del 14 maggio 2008, su sessantasette votanti, cinquantanove favorevoli, sette astenuti ed uno solo contrario.

² Solo con qualche imperfezione – pare – come le disomogenee espressioni con cui s'intende esprimere la stessa nozione, di maggioranza assoluta: agli art. 54, co. 4, art. 61, co. 7, 62 “maggioranza dei componenti”; all'art. 59, co. 3 “maggioranza assoluta dei componenti” (del Consiglio regionale); all'art. 61, co. 4, “maggioranza assoluta”.

³ Il riferimento, ovvio, è alle sentenze 372, 378 e 379 del 2004.

Si direbbe che sia stato preso molto sul serio l'art. 118 della Costituzione, in quanto lo Statuto prefigura un'amministrazione regionale snella, istituita "esclusivamente per le funzioni amministrative che richiedono un esercizio unitario" (art. 4, co. 1). Il favore per l'amministrazione locale⁴, oltre che verso gli enti territoriali (comuni e province) (art. 4, co. 2), si riferisce alle "autonomie funzionali" ed alle "autonomie sociali" (art. 5); e le Comunità montane (lungi dall'essere avviate – in ipotesi – alla soppressione⁵) vanno valorizzate, come enti per l'esercizio in forma associativa delle funzioni di piccoli comuni (art. 4, co. 3).

Si prefigura quindi una variegata amministrazione locale, che dovrebbe operare in modo virtuoso attraverso conferimenti selettivi di compiti.

D'altro canto, viene accolta la "semplificazione amministrativa" (organizzativa e procedimentale) come obiettivo permanente (artt. 9 e 46, co. 3): non una esigenza temporanea per transitare da una trama amministrativa intricata e defatigante ad un sistema amministrativo lineare e chiaro, bensì un principio a cui fare costantemente riferimento nell'esercizio dei compiti amministrativi; e che perciò sembrerebbe preferibile qualificare con l'espressione "semplicità amministrativa".

Una fondamentale sede propositiva al fine di coniugare il pluralismo istituzionale con la semplicità dell'azione amministrativa, potrebbe essere quella del Consiglio delle autonomie locali, specialmente nella sua composizione integrata da rappresentanti delle autonomie funzionali e sociali (art. 54, co. 8). Le disposizioni statutarie doverosamente (*ex art. 123, ult. Comma, Cost.*) dedicate al Consiglio delle autonomie locali, senza definire la composizione dell'organo (rinviata alla disciplina legislativa ordinaria⁶), indicano comunque il numero massimo dei componenti, che non può essere superiore a quarantacinque nella composizione normale (formata da rappresentanti degli enti locali e delle loro organizzazioni maggiormente rappresentative); e che nella composizione integrata può aumentare fino a quindici componenti (art. 54). E' auspicabile che la legge ordinaria di disciplina stabilisca la partecipazione alle sedute (senza diritto di voto) di rappresentanti regionali (del consiglio e della giunta) per rendere più saldo il rapporto di collaborazione fra Regione ed enti locali. Ad ogni buon conto, le norme statutarie sembrano orientate a valorizzare il ruolo del Consiglio delle autonomie locali⁷, sia prevedendo il voto a maggioranza assoluta in Consiglio regionale per superare il parere negativo del Consiglio delle autonomie su progetti di legge regionale (in materia di bilancio, di coordinamento della finanza locale, di conferimento di funzioni agli enti locali, di ordinamento dello stesso Consiglio delle autonomie locali), sia disponendo la motivazione espressa delle deliberazioni di organi regionali (Consiglio, Giunta) divergenti dal parere reso dal Consiglio delle autonomie locali sul programma regionale

⁴ Che, peraltro, l'art. 118 Cost. porrebbe in modo "solo tendenziale" in quanto "allinea il principio di sussidiarietà con quelli di adeguatezza e differenziazione che si affiancano ad esso in funzione di criteri applicativi" (P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pagg. 212-213).

⁵ Come propone, ora, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione: v. *Corriere della sera* di domenica 15 giugno 2008, pag. 12.

⁶ Con qualche dubbio di legittimità costituzionale in quanto per la composizione dell'organo vi sarebbe una implicita "riserva di Statuto" desumibile dall'art. 123 Cost. (P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *cit.*, pag. 192).

⁷ Secondo le indicazioni dottrinali: v., per tutti, M. CARLI, *I rapporti Regione - Enti locali come problema di organizzazione e funzionamento della Regioni*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006, pagg. 176 ss.

di sviluppo e su altri fondamentali atti amministrativi ad efficacia generale (piani e programmi relativi all'innovazione economica e tecnologica, all'internazionalizzazione e alla competitività) (art. 54, commi 4 e 8).

Circa l'organizzazione e l'attività amministrativa regionale anche lo Statuto lombardo, come altri statuti regionali, mutua principi della legislazione statale⁸, quali sono la "distinzione tra compiti di indirizzo degli organi di direzione politica e compiti di gestione amministrativa dei dirigenti" (art. 49, co. 2); la figura del "responsabile della correttezza e della celerità del procedimento"; il "termine certo" per la conclusione del procedimento; e la partecipazione al procedimento amministrativo, assicurando "il contraddittorio degli interessati alla formazione dei provvedimenti" (art. 46, co. 5). Di un certo rilievo è il compito affidato alla legge regionale di predisporre "strumenti di tutela dei cittadini per i casi di omissione o ritardo nell'adozione dei provvedimenti richiesti": sembra prefigurata una disciplina "para-giurisdizionale".

I rinvii alla legge regionale per la disciplina degli enti dipendenti (art. 48, co. 1), degli uffici, della dirigenza della Regione (art. 49), dei controlli sull'azione amministrativa (art. 58), dei poteri sostitutivi in caso di inattività degli enti locali (art. 4, co. 4), nonché di autorità regionali indipendenti (come il Comitato regionale per le comunicazioni – art. 62; e il Consiglio per le pari opportunità – art. 63) conducono lo Statuto lombardo fra quelli che si limitano a riferimenti essenziali sull'organizzazione, anziché "orientare il legislatore regionale in maniera più stringente"⁹.

Le norme statutarie tendono invece a prefigurare il ruolo del "difensore regionale", che appare destinato ad assumere caratteri originali, in quanto il difensore è chiamato a svolgere funzioni di tutela in favore anche "dei detenuti, dei contribuenti, dei pensionati, dei consumatori e degli utenti" (art. 61, co. 2, lett. b)¹⁰: si prospetta così una competenza che supera l'orizzonte amministrativo dell'ente di riferimento (la Regione), estendendosi a situazioni di disagio connesse ad altre amministrazioni pubbliche ed anche ad imprese private¹¹, operanti nel territorio lombardo.

Lo Statuto stabilisce le modalità di elezione del difensore regionale (voto segreto del Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi nella prime tre votazioni; e assoluta, dalla quarta votazione: art. 61, co. 4), e rinvia ad una legge approvata a maggioranza assoluta la disciplina dell'organo.

L'azione amministrativa regionale è affidata fundamentalmente al metodo della programmazione; e (si direbbe, con tipica concretezza lombarda) il baricentro della programmazione viene rintracciato nel bilancio di previsione pluriennale e annuale e negli strumenti previsti dalla legge regionale di contabilità (*cfr.* art. 56), a cui si affiancano, per così dire, il programma regionale di sviluppo e gli obiettivi di sviluppo economico-sociale e territoriale con i relativi piani settoriali e intersettoriali, tutti deliberati dal Consiglio regionale (art. 14, co. 3, lettere *f, h*), che così approva le fondamentali linee politico-amministrative.

Viene ribadita l'autonomia finanziaria regionale, nel disporre che la Regione "stabilisce e applica tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i

⁸ *Cfr.* P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *cit.*, pag. 247; C. MARTINI, *L'amministrazione regionale*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006, pagg. 312-313.

⁹ *Cfr.* C. MARTINI, *cit.*, pag. 325.

¹⁰ *Ma v. già* art. 50, co. 2, lett. *a*, Statuto Regione Puglia, su cui M. OLIVETTI, *Nuovi organismi regionali "non necessari"*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione, cit.*, pag. 360.

¹¹ Si consideri, in questa prospettiva, la tutela dei consumatori.

principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (art. 55, co. 1), in attesa dell’attuazione dell’art. 119 Cost. Viene anche affermato il concorso al *fondo perequativo nazionale*, “nel rispetto della Costituzione e secondo i principi fondamentali della legge statale”, prefigurando tuttavia le finalità della partecipazione finanziaria regionale: “per la realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale” (art. 55, co. 3), secondo una accezione della *solidarietà interregionale* fornita dallo stesso Statuto, per cui la Regione “concorre” – sì – “al superamento degli squilibri territoriali, economici, sociali e culturali esistenti nelle varie aree del Paese” nonché “all’affermazione delle loro rispettive autonomie”, ma “compatibilmente con le sue finalità primarie e nel rispetto degli interessi essenziali dei propri cittadini” e “in osservanza dei principi di *responsabilità e trasparenza*” (art. 7). Si delineano, quindi, autonomi “pronunciamenti” della Regione in merito alla stessa partecipazione finanziaria, e si configura una pretesa di chiarezza ed efficienza gestionale degli interventi “in solidarietà”.

Probabilmente, anche lo Statuto lombardo, se verrà letto nelle scuole¹², sarà letto distrattamente (come peraltro anche la Costituzione è spesso letta distrattamente, non solo nelle scuole), ma ai membri del Consiglio e della Giunta regionale, che sono indotti a leggerlo con una certa attenzione¹³, lo Statuto sembra fornire significative coordinate per sviluppare l’autonomia regionale nella prospettiva, ambiziosa, di creare un sistema capace di coniugare il pluralismo sociale e istituzionale con l’efficienza dell’azione amministrativa.

¹² Dubita che gli Statuti regionali saranno letti nelle scuole, R. BIN, *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, pag. 204.

¹³ Cfr. R. BIN, *cit.*

SPIGOLATURE INTORNO AD ALCUNE “NORME DI PRINCIPIO” DELLO STATUTO DELLA REGIONE LOMBARDIA

di Stefano Piazza

1. Cenni ricostruttivi

La problematica riguardante le disposizioni di principio negli statuti regionali venne ad emersione già in occasione della elaborazione e della approvazione degli statuti delle Regioni ordinarie nel biennio 1970-1971¹⁴, contribuendo a promuovere, in dottrina, un dibattito progressivamente arricchitosi di voci e plurimi orientamenti.

Così, se alcuni studiosi avevano ravvisato nelle disposizioni statutarie di principio una possibile declinazione, formalizzata in un testo normativo, dell’“anima” della Regione o della “comunità regionale”¹⁵, non già come statica realtà sociale, ma come tessuto societario in evoluzione, anche in ragione della forza propulsiva tipizzante proprio quel genere di disposizioni, non a caso ritenute di natura “programmatica”¹⁶, altri studiosi avevano individuato in quel tipo di norme la presenza di uno sforzo definitorio della specificità identitaria regionale in un duplice senso: da un lato, dell’identità della Regione in quanto soggetto istituzionale caratterizzato da autonomia, costituzionalmente previsto, ma fino ad allora non ancora storicamente concretato, dall’altro, dell’identità specifica di ciascuna “società regionale”¹⁷, nella sua irriducibile diversità storico-culturale¹⁸. Altri studiosi ancora, avevano salutato l’innesto statutario delle disposizioni di principio come segno di una nuova stagione istituzionale¹⁹, vuoi ispirata ad una generale istanza di valorizzazione della Regione come strumento di superamento del tradizionale centralismo caratterizzante l’apparato statale²⁰, vuoi come occasione di realizzazione del principio di “partecipazione”²¹ o di una “efficienza democratica”²², anche conseguibile per il tramite dell’inserimento della dimensione

¹⁴ BENVENUTI, M. , *Le enunciazioni statutarie di principio nella prospettiva attuale*, in BIFULCO, R. (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006.

¹⁵ ITALIA, V. , *Disposizioni generali*, in ITALIA, V. , BARDUSCO, A. (a cura di), *Commento allo statuto della regione Lombardia*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 4.

¹⁶ BASSANINI, F. , ONIDA, V. , *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 58 e sgg.; DE SIERVO, U. , *Gli statuti delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 285 e sgg. ; ITALIA, V. , *Gli statuti nel diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 111 e sgg. ; ROVERSI MONACO, F. , *Principi fondamentali*, in Id. (a cura di) *Commento allo statuto della regione Emilia Romagna*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 10.

¹⁷ BASSANINI, F. , *L’attuazione dell’ordinamento regionale*, La Nuova Italia, Firenze, 1970, p. 39

¹⁸ GIROTTI, D. , *Le regioni e la difesa della loro identità culturale*, in BARTOLE, S. (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Giuffrè, Milano, 1999.

¹⁹ D’ALBERGO, S. , *L’efficacia costituzionale degli Statuti*, in AA. VV., *Gli Statuti regionali*, (prefazione di Salvatore D’Albergo), Lega per le autonomie e i poteri locali, Roma, 1971, pp. 15 e sgg.

²⁰ D’ALBERGO, S. , *La fase “costituente” regionale nel rapporto democrazia-diritto*, in “Democrazia e diritto”, 1971, pp. 171 e sgg.

²¹ CASETTA, E. , *La partecipazione democratica nell’ordinamento regionale*, in AA. VV., *Le regioni: politica o amministrazione*, Comunità, Milano, 1973, pp. 102 e sgg.

²² D’ALBERGO, S. , *La fase “costituente” regionale nel rapporto democrazia-diritto*, in “Democrazia e diritto”, 1971, pp. 171 e sgg.

comunitaria nelle scelte politiche di fondo della Regione, perseguibili attraverso le strumentazioni caratterizzanti i processi di “programmazione”²³ o di “pianificazione”²⁴. Si era, in definitiva, rinvenuto, negli enunciati di principio degli statuti, una parte non trascurabile della sostanza politico-progettuale²⁵, che stava prendendo forma istituzionale e stava dando corpo all’avventura regionalistica, finalmente inverteatasi nei primi anni Settanta, a seguito dello scongelamento dell’originario art. 123 Cost.

Dopo una non breve fase “carsica”, nella quale solo sporadicamente la problematica delle disposizioni di principio è affiorata nel dibattito dottrinario e non solo dottrinario, con l’avvento della l. cost. 1/1999, che all’art. 3 ha ridisegnato l’art. 123 Cost. e della complessiva riforma del titolo V, recata dalla l. cost. 3/2001, il tema degli statuti in generale e delle norme di principio da questi previste ha riassunto centralità nel confronto dottrinale, ma ha ripreso anche vigore nel più ampio dibattito politico-istituzionale, in ragione, in definitiva, della scaturigine di una “nuova stagione statutaria”, promossa proprio dalla riforma costituzionale.

Ad una prima osservazione dei tratti caratterizzanti questa nuova fase, appare rinvenibile, in generale, una dinamica di potenziamento e di arricchimento contenutistico delle norme di principio, che pure sussistevano negli statuti degli anni ’70. Siffatta dinamica, viene ad emersione, nei corpi normativi statutari, secondo, a grandi linee, un duplice ordine di direttrici: la direttrice della *estensione quantitativa* (o *moltiplicazione*)²⁶ dei principi e quella dell’incremento della loro *differenziazione* (o *specificazione*). Non solo le norme di principio sono tendenzialmente di più rispetto a quelle venute alla luce nella prima stagione statutaria regionale, ma lo sono perché investono ambiti tematici plurimi e differenziati, non previsti nei precedenti statuti (e talvolta nemmeno nella stessa Carta costituzionale); così, ad esempio, vengono sussunti entro l’alveo (regolativo?) degli enunciati statutari di principio, questioni come: la protezione dell’infanzia e degli anziani, la tutela dei “soggetti deboli” in generale, la valorizzazione del pluralismo informativo, lo sviluppo di nuove tecnologie, il sostegno

²³ AMATO, G. , *La programmazione come metodo dell’azione regionale*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1971, pp. 417 e sgg. ; CUOMO, G. , ROSSANO, *La programmazione*, in Id. (a cura di), *Commento allo statuto della regione Molise*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 19; MERLINI, S. , *La programmazione*, in CARETTI, P. , ZACCARIA, R. (a cura di), *La regione Toscana*, Giuffrè, Milano, 1984 (II ed. , 1987, pp. 128 e sgg.); PERICU, G. , *La programmazione*, in *Atti del XVII Convegno di studi di scienza dell’amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 214 e sgg.

²⁴ Sul rilevante tema del rapporto tra programmazione e “regionalizzazione”, vedasi: AMATO, G. , *Programmazione nazionale e regionale*, in BARBERA, A. , BASSANINI, F. (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli Enti locali*, Il Mulino, Bologna, 1978; BASSANINI, F. , *I rapporti tra Stato e Regioni in materia di programmazione economica*, in “Politica del diritto”, n. 2, 1988, pp. 173-199; GIANNINI, M. S. , *Prefazione* a BARBERA, A. , BASSANINI, F. (a cura di), op. cit. ; PINI, R. , *Procedure di programmazione e ordinamento regionale*, CEDAM, Padova, 1979; ROVERSI MONACO, F. , *Stato e Regione nelle vicende recenti della programmazione*, in VASSALLI, F. , VISENTINI G. (a cura di), *Legislazione economica*, Vol: III, Giuffrè, Milano, 1980.

²⁵ CHELI, E. , *La regione Toscana*, in Id. et al. (a cura di), *Commento allo statuto della regione Toscana*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 23; DE SIERVO, U. , *Gli statuti delle regioni*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 283; MIGLIORINI, L. , *Principi programmatici*, in CAVILLI, C. et al (a cura di), *Commento allo statuto della regione Umbria*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 10 e sgg.

²⁶ Di opposto avviso, CAROZZA, P. , , *Il Welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni*, in CATELANI, E. e CHELI, E. (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 23.

alla cultura, all'arte, alla musica, allo sport, il riconoscimento di diverse forme di convivenza, il potenziamento del ruolo degli stranieri residenti nella regione, etc.²⁷.

L'esito evidente della congiunzione tra *moltiplicazione* delle norme di principio e loro *specificazione*, è dato dalla *complessificazione*, non solo dell'impianto testuale degli statuti, ma, ciò che, per certi aspetti, più conta, della natura politica delle Regioni, nel senso più alto e complesso di "progettualità politica", correlata al governo della società regionale. Si tratta di una *complessificazione* anche collegabile all'inevitabile incremento delle norme di attuazione legislativa (o regolamentare)²⁸ necessarie per dar concretezza alle enunciazioni statutarie di principio e alla conseguente attività di *implementation policy* di quelle norme attuative dei principi²⁹; sicché, plausibilmente, gli effetti di tale *complessificazione* sullo scenario complessivo dell'attività regionale potranno essere apprezzati appieno solo a statuti ampiamente "attuati" e quindi lungo un arco temporale ragionevolmente distanziato dall'innesto delle enunciazioni di principio nei disegni normativi di rango statutario. Proprio osservando l'evoluzione, peraltro, di siffatti decorsi attuativi, si potranno approntare – come si è autorevolmente notato – delle ipotesi risolutive in ordine alla problematica del valore delle disposizioni di principio statutarie³⁰.

2. Orientamenti dottrinari sulle norme di principio

Il corposo ampliamento della presenza degli enunciati di principio nei "nuovi statuti" ha dunque riattivato l'interesse della dottrina, che, in materia, si è soffermata contribuendo a proporre diversi orientamenti.

Se, su di un versante, si è risolutamente sostenuta la sussistenza, ancor più decisa dopo la novella del Titolo V Cost., dell'inibizione degli statuti ad affrontare oggetti diversi da quelli indicati nel testo costituzionale³¹, sul versante opposto si è ritenuta addirittura auspicabile la presenza negli statuti di tratti normativi riguardanti principi e diritti, di riferimento per la complessiva azione politico-istituzionale della Regione. Tra

²⁷ Vedasi sul punto: CATELANI, E. , *Presentazione della ricerca*, in Id. e CHELI, E. (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 11-18 (11).

²⁸ CAROZZA, Paolo, *Il Welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni*, in CATELANI, E. e CHELI, E. (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 21-43 (23).

²⁹ Sulla *implementation policy*, in una letteratura copiosissima, vedasi: LIPPI, Andrea, MORISI, Massimo, *Scienza dell'amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 118-121. Sull'*implemetation research*, per dei primi riferimenti: DENTE, B. , *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Maggioli, Rimini, 1989, pp. 71-111; GIULIANI, M. , *Alcune riflessioni sulle difficoltà di messa in opera di programmi politici: il caso di una politica regolativa*, in "Il Nuovo Governo Locale", vol. 4, n. 3, 1986; MAYNTZ, R. , *Sociologia dell'amministrazione pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1982; PRESSMAN, J. L. , VILDAWSKY, A. , *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1979; TERRASI, M. , *Implementation: aspetti funzionali delle organizzazioni pubbliche*, in "Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione", n. 3, 1990, pp. 51-69; SCHARPF, F. W. , *Formulazione delle politiche ed implementazione. Problemi ed approcci*, in DONOLO, C. , FICHERA, F. (a cura di), *Il governo debole. Forme e limiti della razionalità politica*, De Donato, Bari, 1981.

³⁰ CHELI, E. , *Premessa*, in CATELANI, E. e CHELI, E. (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 7-9.

³¹ SORRENTINO, F. , *Le fonti del diritto amministrativo*, in SANTANIELLO, G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Vol. XXXV, CEDAM, Padova, 2004, p. 204.

queste posizioni, in definitiva, antitetiche, si sono, peraltro, dislocate ulteriori prospettive di pensiero, per vero più attratte dalla versione non interdittiva; a sostenere, ad esempio, la fondatezza delle enunciazioni statutarie di principio in un orizzonte di superamento delle materie indicate in Costituzione, si è spesa quella linea dottrinale che ha intessuto argomentazioni in favore della connessione tra siffatte enunciazioni ed il generale *federalizing process*³² che, anche a Costituzione invariata, alla luce della fase del “federalismo amministrativo”, avrebbe investito l’intero sistema istituzionale italiano. In fondo, il nuovo protagonismo regionale, storicamente concretatosi nella seconda esperienza statutaria, palesatasi anche attraverso la statuizione dei decaloghi di principi negli statuti, risulterebbe, al contempo, propulsivo e recettivo, di un più ampio processo di redistribuzione (in senso, appunto, federale) dei poteri tra centro e periferia, avviatosi con le “riforme Bassanini”, o forse ancora prima³³.

Un altro indirizzo di dottrina tende, invece, maggiormente a concentrarsi sull’impianto contenutistico del novellato art. 123 Cost. in diverse direzioni. In una prima direzione, ci si è soffermati sulla indicazione, in ordine al contenuto vincolato degli statuti – dell’art. 123 Cost. , relativa alla “forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”, notando come, nella nuova versione, emerge una valenza semantica del termine “funzionamento” in grado di consentire la proiezione delle generali finalità dichiarate in statuto sulle diverse “funzioni” regionali, tra le quali, ad esempio, quella riguardante la valorizzazione dell’identità regionale «in relazione alla sua storia, alle sue tradizioni, alla sua cultura, ecc. »³⁴.

In una seconda direzione, si è argomentato con riguardo al tema della “forma di governo” come dimensione inevitabilmente sussunta entro il disegno statutario e, per il tramite della sua inscindibile connessione con la categoria di “forma di stato” – secondo la lezione di Mortati³⁵ -, si è evidenziato come la “forma di governo” regionale, congegnata per via statutaria, potesse, in realtà, anche considerarsi il contenitore categoriale di principi “fondanti” la nevralgica interazione tra comunità regionali e poteri regionali, ispirati, ovviamente, a più ampi orizzonti assiologici e, persino, a complessivi modelli di società³⁶. Ad un siffatto impianto teorico, appare peraltro, correlabile la non agevole questione in ordine alla configurabilità dei contenuti delle “norme di principio” degli Statuti, anche come, almeno tentativamente, contenuti qualificanti la *Weltanschauung* della Regione in quanto *sistema istituzionale* e della regione in quanto *comunità* o *società* regionale³⁷, (caratterizzata da una specifica

³² Sul punto: BIFULCO, R. , *Le regioni*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 24-25.

³³ RUGGERI, A. , *Introduzione*, in RUGGERI, A. , SILVESTRI, G. (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 2)

³⁴ D’ATENA, A. , *L’autonomia costituzionale e statutaria delle entità sub-statali nei sistemi federali e regionali*, sta in D’ATENA, A. , *L’Italia verso il “federalismo”*, Giuffrè, Milano, 2001; GALLO, C. E. , *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Giappichelli, Torino, 2001 (II ed. 2004, p. 50); GALLO, C. E. , *Il valore delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali*, in “Foro amministrativo-Consiglio di Stato”, 2004, p. 3385; GROPPI, T. , *Quale garante per lo statuto regionale?*, in “le Regioni”, 2001, pp. 841-842.

³⁵ MORTATI, C. , *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, pp. 3-4.

³⁶ BIFULCO, R. , *Nuovi Statuti regionali e (“nuovi”) diritti regionali*, in “Giurisprudenza italiana”, 2001, pp. 1760, e sgg. , OLIVETTI, M. , *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 131 e sgg.; OLIVETTI, M. , *Statuti delle Regioni ordinarie e tutela delle “fasce deboli”*, in *Aggiornamenti sociali*, 2000, pp. 843 e sgg.

³⁷ Da autorevole dottrina ritenuta come una mera evocazione “mitologica” (Cfr. BIN, R. , *Dopo gli Statuti, c’è molto da fare*, in “Le istituzioni del federalismo”, n. 1, 2005, p. 9.

identità)³⁸, nella consapevolezza della non sempre certa sintonia della prima con la seconda e viceversa, ma anche nella consapevolezza della centralità cruciale dei meccanismi e dei processi di rappresentanza e di partecipazione³⁹ (non a caso, rientranti tra i contenuti prediletti delle norme di principio), per poter guadagnare una omogeneità della *Vision* istituzionale con quella comunitaria, financo nella prospettiva di un comune *Heimat* esperibile, proprio alla luce dello Statuto, nella vita delle istituzioni della Regione e nel tessuto societario regionale. Anche in relazione a questo problematico profilo, le “visioni del mondo”, eventualmente concepibili dalle norme di principio non possono, ovviamente, discostarsi, nella strutturazione dei loro contenuti, da una configurazione che non risulti in armonia con la Costituzione e con lo “spirito della Costituzione”⁴⁰; da una configurazione che non sia coerente, in definitiva, con la “forma costituzionale”, secondo una essenza semantica del lemma “forma costituzionale” indicante «i rapporti e gli assetti tra popolazione e istituzioni, ovvero i modi di stare e permanere della collettività, cioè di costituirsi e convivere (costituzione come forma della convivenza civile)»⁴¹. Con il che, si aprono questioni di natura ermeneutica di non poco momento in relazione ad almeno tre problemi decisamente questionabili, attesa la loro intrinseca difficoltà a consentire soluzioni oggettive ed incontestabili: il problema della enucleazione del “modello ideale”, ricavabile dagli enunciati statutari di principio dedicati al tratteggio della dimensione identitario-comunitaria regionale e deontologico-ideologico-politica⁴² della “istituzione” Regione; il problema della individuazione storicizzata della “forma costituzionale” (in quanto modello di società); il problema della compatibilità tra la *Weltanschauung* della Regione, l’ipotetico⁴³ *Geist* del *Volk* regionale e il disegno costituzionale di società e di convivenza nazionale.

³⁸ Si può ricordare, in tal senso, quanto emerso da un seminario di studi del CENSIS, organizzato in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle province autonome, con il titolo *Garantire la cittadinanza* (Censis. *Note e Commenti*, 2002, pp. VI-VII), in relazione alla opportunità che «ogni nuovo Statuto, scavando nella realtà delle singole regioni, ne rispecchi l’anima profonda, enuclei le ragioni della convivenza dei cittadini nel medesimo territorio, sancisca il rispetto e la valorizzazione della specifica identità regionale, promuova il potenziamento delle energie vitali presenti nel territorio e della loro capacità relazionale, favorisca la “messa a contributo” delle specifiche e diverse sedi di rappresentanza e di potere...» (pp. 68-69).

³⁹ In tema, per dei riferimenti generali: VITALE, T. (a cura di), *In nome di chi? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Franco Angeli, Milano, 2007.

⁴⁰ OLIVETTI, M., *Lo “spirito” della Costituzione*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 2004, pp. 40 e sgg.; PETTINARI, C., *Note a margine dei concetti di “armonia con la Costituzione” e di “spirito della Costituzione”*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 2003, pp. 1897 e sgg. Si può segnalare, in proposito, come, in sent. 304/2002, la Corte costituzionale abbia stabilito (punto 5, *considerazioni in diritto*) che il riferimento alla “armonia alla Costituzione”, «rinsalda l’esigenza di un puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito».

⁴¹ VOLPE, G., *Modelli costituzionali e nuovi statuti regionali*, in ANGIOLINI, V. et al (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 234.

⁴² Per una puntuale ricognizione critico-analitica dei riferimenti normativi statutari di principio che, nei vari Statuti, riguardano sia il “*proprium* identitario” di ciascuna regione, sia i “valori” politico-ideologici di ispirazione dell’azione istituzionale delle Regioni, vedasi BENVENUTI, M., *Le enunciazioni statutarie di principio nella prospettiva attuale*, in BIFULCO, R. (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 21-57 (39-44).

⁴³ Risolutamente ipotetico come si desume da autorevole dottrina che si sofferma sulla omologazione, *lato sensu*, culturale, della popolazione italiana nel secondo dopoguerra; vedasi BARTOLE, S., *Le*

Si tratta di ambiti problematici potenzialmente suscettibili, *naturaliter*, di rientrare, anche indirettamente, nel vaglio del giudice delle leggi che, invece, al momento, è intervenuto, non già in merito al contenuto delle enunciazioni statutarie di principio, ma in relazione al problema della “misura della loro efficacia giuridica”.

3. Il problema della qualificazione delle norme di principio

Come noto, con sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004, la Corte costituzionale ha affrontato, sollecitata da tre ricorsi governativi ex art. 123, comma 2, Cost., il problema della qualificazione giuridica delle disposizioni statutarie di principio o “programmatiche”, con particolare riferimento a quel tipo di norme di questo genere, riguardante “valori”, “diritti”, “finalità” e “obiettivi” regionali⁴⁴. Più precisamente la sent. 372/2004 ha trattato il ricorso governativo contro, *inter alia*, l’art. 3, comma 6, e l’art. 4, comma 1, lett. h) dello Statuto della Regione Toscana (approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004, in seconda deliberazione il 19 luglio 2004 e pubblicato nel BUR n. 27 del 26 luglio 2004), riguardanti, il primo, la promozione della «estensione del diritto di voto agli immigrati», il secondo, «il riconoscimento delle altre forme di convivenza»⁴⁵; così pure, la sent. 378/2004 tratta anche la censura governativa mossa contro l’art. 9, comma 2, della deliberazione statutaria della Regione Umbria (approvata in prima deliberazione il 2 aprile 2004 ed in seconda deliberazione il 29 luglio 2004, pubblicata in BUR n. 33 dell’11 agosto 2004), recante una previsione “programmatica” per la quale la Regione tutela “forme di convivenza” ulteriori rispetto alla forma di convivenza costituita dalla famiglia; infine, la sent. 379/2004 affronta, tra l’altro, l’impugnazione del Governo dell’art. 2, comma 1, lett. f) e dell’art. 15, comma 1, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna (approvato in prima deliberazione il 1° luglio 2004, in seconda deliberazione il 14 settembre 2004, pubblicato nel BUR n. 130 del 16 settembre 2004)⁴⁶, disposizioni concernenti, rispettivamente, “il diritto di voto

regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica, in BARTOLE, S. (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 9.

⁴⁴ BENVENUTI, M., *Le enunciazioni statutarie di principio nella prospettiva attuale*, in BIFULCO, R. (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 46.

⁴⁵ PEDETTA, M., *La Corte Costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle “forme di convivenza” mettendoli nel limbo* (sentt. nn. 372, 378 e 379/2004), in *Forum di Quaderni costituzionali*, <http://www.forumcostituzionale.it>

⁴⁶ Sulle citate sentenze la dottrina è copiosa, si segnalano: ANZON, A., *La Corte condanna all’“inefficacia” giuridica le norme “programmatiche” degli Statuti regionali* (Nota a Corte cost. 2/12/2004, n. 372, Corte cost. 6/12/2004, n. 378, Corte cost. 6/12/2004, n. 379), in “Giurisprudenza costituzionale”, n. 6, 2004, pp. 4057-4068; BARTOLE, S., *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in “Forum di Quaderni costituzionali”, in <http://www.forumcostituzionale.it>; BIN, R., *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in “Forum di Quaderni costituzionali”, in <http://www.forumcostituzionale.it>; CUOCOLO, F., *I principi generali dello Statuto e il loro valore giuridico*, in “Quaderni regionali”, n. 3, 2005, pp. 509-532; DICKMANN, R., *Le sentenze della Corte sull’inefficacia giuridica delle norme “programmatiche” degli Statuti ordinari*, 10 febbraio 2005, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it); FALCON, G., *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in “Forum di Quaderni costituzionali”, in <http://www.forumcostituzionale.it>; PIZZETTI, F., *Il gioco non vale la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in “Forum di Quaderni costituzionali”, in <http://www.forumcostituzionale.it>; RINALDI, Eleonora, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall’inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell’ambigua distinzione tra contenuto “necessario” e contenuto “eventuale”* (Nota a Corte cost. 2/12/2004, n. 372, Corte cost. 6/12/2004, n. 378, Corte cost. 6/12/2004,

degli immigrati residenti”⁴⁷ e il riconoscimento e la garanzia «a tutti coloro che risiedono in un comune del territorio regionale (de)i diritti di partecipazione contemplati nel presente Titolo, ivi compreso il diritto di voto nei *referendum* e nelle altre forme di consultazione popolare».

Senza investire il merito delle disposizioni in questione, il giudice costituzionale argomenta in ordine alla loro “natura” e alla loro “portata”⁴⁸, stabilendo che, per le censurate enunciazioni di principio, «anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello Statuto»⁴⁹. Sicché, ad avviso della Corte, dal carattere *non prescrittivo* e *non vincolante* delle enunciazioni statutarie di tal tipo, ne deriva «che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa»⁵⁰. Si tratta – come è stato rilevato – di una determinazione latrice di conseguenze di non poco rilievo, relativamente alle questione del mancato rapporto di condizionamento tra siffatte disposizioni della fonte statutaria e futura attività legislativa ed amministrativa regionale, legittimità della medesima, attività interpretativa esercitabile sulle norme regionali di rango sub-statutario⁵¹.

Ma la *non precettività* delle norme statuarie di principio, non viene tanto negata sotto il profilo della loro natura, per così dire, ontologica⁵², postulando che “in quanto programmatiche” esse non possano risultare prescrittive, quanto, invece in ragione della loro collocazione nella fonte statutaria regionale. Precisa, infatti, il giudice delle leggi, che le statuizioni di principio proclamate negli Statuti «non possono certo essere assimilate alle c. d. “norme programmatiche” della Costituzione», poiché «qui non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”, cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque “essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione”»⁵³. Dunque la “denormativizzazione” delle norme statutarie “di principio”, che – per autorevole dottrina – viene in evidenza come l’autentico *télos* perseguito (maldestramente)⁵⁴ dalla Consulta, non si appoggia tanto su

n. 379), in “Giurisprudenza costituzionale”, n. 6. 2004, pp. 4073-4085; TARLI BARBIERI, G., Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali, in “Forum di Quaderni costituzionali”, in <http://www.forumcostituzionale.it>

⁴⁷ Sul punto: NOBILE, Riccardo, *Diritto di voto agli immigrati residenti: Statuti regionali, norme statutarie e sensibilità culturali*, in Lexitalia.it, Rivista telematica.

⁴⁸ Corte cost. , sent. 372/2004, punto 2 cons. dir.; sent. 378/2004, punto 5 cons.dir. ; sent. 379/2004 punto 2, cons. dir.

⁴⁹ Corte cost. , sent. 372/2004, punto 2 cons. dir.; sent. 378/2004, punto 5 cons.dir. ; sent. 379/2004 punto 2, cons. dir.

⁵⁰ Corte cost. , sent. 372/2004, punto 2 cons. dir.; sent. 378/2004, punto 5 cons.dir. ; sent. 379/2004 punto 2, cons. dir.

⁵¹ LIPPOLIS, V. , *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in “Rassegna parlamentare”, n. 4, 2005, pp. 975-982.

⁵² Connotata – secondo autorevole dottrina- intrinsecamente da una «eccedenza di contenuto deontologico (o assiologico, che dir si voglia)». Vedasi: BETTI, E. , *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1949, II ed. , 1971, p. 316; BETTI, E. , *Teoria generale dell’interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1955, (ried. II, 1990, p. 849).

⁵³ Corte cost. , sent. 372/2004, punto 2 cons. dir.; sent. 378/2004, punto 5 cons.dir. ; sent. 379/2004 punto 2, cons. dir. Vedasi anche: Corte cost. , sent. 469/2005, punto 5, cons. dir.

⁵⁴ RUGGERI, A. , *La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in “Le Regioni”, nn. 1-2, 2005, pp. 41-48.

un'opera di de-costruzione della "giuridicità intrinseca delle disposizioni statutarie di principio"⁵⁵, quanto invece su di un'azione di svilimento complessivo della «intensità prescrittiva dello Statuto»⁵⁶, che pure è «fonte dall'inegabile valore giuridico»⁵⁷ (nonché, fonte apicale del "microsistema" regionale!)⁵⁸. Ciò che, indirettamente, viene messo in discussione, quindi, dalle citate sentenze della Corte, è l'idoneità dell'atto-fonte "statuto regionale" a fornire una «regolazione (in senso proprio), vale a dire ad ordinare o, quanto meno, ad orientare i processi produttivi e, in genere, la dinamica politico-istituzionale»⁵⁹ in ambito regionale. Da questo punto di vista, parrebbe, quindi, che il giudice delle leggi per poter depotenziare, *rectius*, annichilire l'"efficacia" giuridica degli enunciati statutari di principio⁶⁰ abbia indirettamente vulnerato l'efficacia giuridica degli interi Statuti, accondiscendendo, così, ad un *modus operandi*, fondato, in buona sostanza, sulla tesi «un po' formalistica, a dire il vero, per cui tutto ciò che è "contenuto" in un atto-fonte acquista, "come per incantamento" forza normativa»⁶¹. Si tratta di una tesi, non del tutto convincente, poiché, come è stato notato, se «non c'è dubbio che *di solito* ciò che il legislatore ha posto in un atto normativo è volto a generare regole giuridiche»⁶², è pure fuori di dubbio la sussistenza di possibili "deviazioni" rispetto a questa premessa⁶³. La possibile alternativa nell'azione di controllo costituzionale esercitabile sulle norme statutarie di principio si collocherebbe, in ipotesi, nell'affrontare la questione della loro "giuridicità intrinseca", anche nel senso della loro forza normativa in relazione alla successiva normativa regionale, oltre che sotto il profilo della abilitazione a creare una scaturigine di diritti e doveri in capo ai singoli. In ordine a quest'ultima prospettiva, allora, - come è stato sottolineato in dottrina⁶⁴ - con riferimento alla possibilità di paragonare le norme statutarie "programmatiche" o "di principio" a quelle programmatiche della Costituzione, così come considerate nell'analisi crisafulliana⁶⁵, verrebbero in evidenza tre nuclei problematici inevitabili:

- con riguardo alla "natura obbligatoria del vincolo derivante dalle norme programmatiche per gli organi legislativi", siffatto vincolo «entrerebbe in competizione

⁵⁵ CAMELLI, M., *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in "Le Regioni", nn. 1-2, 2005, pp. 21-26.

⁵⁶ Secondo l'impostazione di Antonio Ruggeri. Vedasi: RUGGERI, A., *La "forza" dello statuto*, in RUGGERI, A., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti V. Studi dell'anno 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 276.

⁵⁷ RUGGERI, A., *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in "Le Regioni", nn. 1-2, 2005, pp. 41-48.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ DICKMANN, R., *Le "disposizioni programmatiche" degli statuti ordinari non hanno efficacia giuridica*, in "Il Foro amministrativo Consiglio di Stato", n. 2, 2005, pp. 639-653.

⁶¹ BIN, R., *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in "Le Regioni", nn. 1-2, 2005, pp. 15-20. (anche in "Forum di Quaderni costituzionali" in <http://forumcostituzionale.it>, p. 1)

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ivi, p. 2.

⁶⁵ Richiamata - con riferimento alla sent. n. 1 del 1956 della Corte costituzionale - in ANZON, A., *L'"inefficacia giuridica" di norme "programmatiche"*, in <http://www.costituzionalismo.it> (21/01/2005), p. 1.

con i vincoli che gli derivano, a vario titolo, dalla legislazione statale»⁶⁶ e «dalla normativa comunitaria»⁶⁷;

- con riguardo alla invalidità delle leggi contrastanti con le norme programmatiche, si «potrebbe produrre la situazione paradossale per cui una legge regionale “necessaria” per l’attuazione di una norma statale di principio (o vincolante per altre ragioni) debba però essere dichiarata illegittima per contrasto con lo Statuto»⁶⁸;

- con riguardo all’efficacia interpretativa delle norme programmatiche potrebbero insorgere situazioni di antinomia tra l’interpretazione delle leggi regionali in senso conforme alle norme statali di principio e alle norme comunitarie e l’interpretazione conforme alle norme statutarie di natura programmatica e di principio.

4. Riflessioni su alcune norme di principio dello Statuto della Regione Lombardia

4.1 Qualche difficoltà interpretativa intorno all’art. 2 dello Statuto...

Nell’ambito delle problematiche e delle osservazioni appena sopra illustrate, sommariamente tratte dal dibattito dottrinale e dalla breve ricognizione di alcuni significativi pronunciamenti della giurisprudenza costituzionale, è plausibilmente inquadrabile un primo approccio analitico alla parte dello Statuto della Lombardia dedicata all’esplicitazione di alcuni enunciati di principio.

Nel nuovo statuto d’autonomia della Lombardia, approvato in prima lettura dal Consiglio regionale nella seduta del 13 marzo 2008 ed in seconda lettura nella seduta del 14 maggio 2008, (BURL quarto supplemento straordinario, al n. 21, 24 maggio 2008), alcune enunciazioni di principio sono contenute nell’art. 2 rubricato “Elementi qualificativi della Regione”, a riprova della funzione denotativa delle norme di principio rispetto alla fisionomia, non solo istituzionale, ma, *lato sensu*, politico-culturale, della “Regione-istituzione” e della “regione-comunità”. Ed in effetti, il primo comma dell’art. 2 dello Statuto lombardo stabilisce come la Regione (istituzione) riconosca, «come fondamento della comunità regionale», la «persona umana» e (conseguentemente) ispiri «ogni azione al riconoscimento e al rispetto della sua dignità», da perseguire «mediante la tutela e la promozione dei diritti fondamentali e inalienabili dell’uomo». Pur nella apparente vaghezza o, forse, anche *in ragione* della sua apparente vaghezza, siffatta declamazione statutaria si presenta gravida di difficoltà esegetiche di non poco momento. In prima battuta, infatti, non sembrano agevolmente o immediatamente intendersi le possibili desunzioni semantiche della espressione «la Regione riconosce la persona umana come fondamento della comunità regionale». Omettendo, ovviamente, di porre il banale quesito riguardo a che altro la Regione potrebbe “riconoscere” come costitutivo della comunità regionale, se non le persone (“umane”, per forza), e scartando, *ab initio*, l’ipotesi che l’opzione lessicale del legislatore lombardo sia stata adottata solo per non incorrere in una formula del tutto scontata (quasi tautologica) e perciò non presentabile, quale è quella, ad esempio, che potrebbe recitare «la Regione

⁶⁶ BIN, R., *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in “le Regioni”, nn. 1-2, 2005, pp. 15-20. (anche in “Forum di Quaderni costituzionali” in <http://forumcostituzionale.it>, p. 1)

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Ibidem.

riconosce la comunità regionale», si può forse cogliere, nel primo comma dell'art. 2, una sostanza assiologica non agevolmente decifrabile sotto il profilo ermeneutico. Il termine “fondamento” sembra, infatti, stare per “valore” fondativo/constitutivo della comunità regionale e, quindi, da questa riconosciuto, o, addirittura, vissuto come “fondamentale”.

L'utilizzo del verbo “riconoscere”, poi, può consentire una duplice interpretazione: riconoscere come “prendere atto” o “constatare una determinata situazione”, e “riconoscere” come “valutare positivamente” quella data situazione; nel primo senso, il verbo implica un *giudizio di fatto*, nel secondo senso, implica un *giudizio di valore*.

C'è, inoltre, da chiedersi se la persona umana sia, nella realtà sociale regionale, davvero percepita come valore fondativo della comunità regionale o, viceversa, - come largamente dimostra accreditata dottrina sociologica - non lo sia compiutamente o addirittura affatto⁶⁹; nel primo caso il “riconoscimento” istituzionale - regionale apparirebbe essere fondato su di un *giudizio di realtà*, nel secondo caso su di un *giudizio di possibilità* (ritenuta auspicabile).

Si possono plausibilmente dedurre, dunque, almeno quattro soluzioni interpretative in riferimento alla sostanza semantica del primo comma dell'art. 2 dello Statuto della Lombardia. Una prima soluzione corrisponderebbe all'affermazione secondo la quale «la Regione Lombardia prende atto che il valore della persona umana è considerato fondante e fondamentale dalla comunità regionale e da questa suo stesso “fondamento”»; (soluzione A). Con una seconda ipotesi interpretativa si potrebbe intendere che «la Regione Lombardia valuta positivamente che il valore della persona umana è considerato fondante e fondamentale dalla comunità regionale e da questa suo stesso “fondamento”»; (soluzione B). In un terza possibile versione, il significato del primo comma dell'art. 2, in esame, corrisponderebbe alla asserzione: «la Regione Lombardia prende atto che il valore della persona umana “dovrebbe essere” il fondamento della comunità regionale (anche, se, nei fatti, non lo è)»; (soluzione C). Infine, residuerebbe il significato per il quale «la Regione Lombardia valuta positivamente che il valore della persona umana “dovrebbe essere” il fondamento della comunità regionale (anche, se, nei fatti, non lo è)»; (soluzione D).

Come orientarsi, allora, per tentare di pervenire ad una interpretazione ragionevolmente giustificata della disposizione in esame? Una lettura sistematica della proposizione considerata può forse offrire suggerimenti di una qualche utilità per poter guadagnare indicazioni esplicative di una certa fondatezza.

⁶⁹ Come nei contesti sociali nei quali più marcate sono le dinamiche di “universalizzazione della forma merce”; sul punto: OFFE, C. , *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Etas Libri, Milano, 1979; BAUMAN, Zygmunt, *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna, 1999; BAUMAN, Zygmunt, *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano, 2000; BAUMAN, Zygmunt, *Il disagio della postmodernità*, Bruno Mondadori, Milano, 2002; BAUMAN, Zygmunt, *La società individualizzata*, Il Mulino, Bologna, 2002; BAUMAN, Zygmunt, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2002; BAUMAN, Zygmunt, *Fiducia e paura nella città*, Bruno Mondadori, Milano, 2005; BAUMAN, Zygmunt, *Vite di scarto*, Laterza, Roma-Bari, 2005; BAUMAN, Zygmunt, *Homo consumens. Lo sciame inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi*, Erickson, Trento, 2007; BAUMAN, Zygmunt, *Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

4.2 ...e qualche suggerimento orientativo...

Il prosieguo contenutistico del comma in parola, infatti, che esplicita una diretta *funzionalizzazione* di tutta l'azione istituzionale della Regione, al "riconoscimento e al rispetto della dignità della persona"⁷⁰, sembrerebbe confortare la valenza semantica assegnabile al verbo "riconoscere", corrispondente al significato "valutare positivamente", facendo, così, decadere le ipotesi interpretative delle soluzioni A e C, da ritenersi, in ogni caso, piuttosto deboli, alla luce del fatto che enunciati meramente constataativo/descrittivi poco si attagliano a corpi testuali a marcata vocazione (almeno ottativamente) "normativa". Rimarrebbero, pertanto, ragionevolmente sussistenti le soluzioni di significato B e D, con un evidente portato di problematiche qui solamente accennabili, ma forse meritevoli di ben più distesi approfondimenti analitici.

In primo luogo, con riguardo all'interpretazione B, si può ragionevolmente ritenere che la proposizione di natura *ontica* «la persona umana come fondamento della comunità regionale», oggetto del "riconoscimento", di natura *deontica*, da parte regionale, possa risultare *vera* o *falsa*. Nel primo caso, *nulla quaestio*; nel secondo caso, si potrebbe desumere o, da un lato, un qualche *deficit* di contestualizzazione storica del legislatore "statuente" lombardo, o, dall'altro, lo scivolamento del significato desumibile dalla soluzione B nel contenuto semantico dell'interpretazione D, con la conseguente trasformazione della proposizione *ontica* «la persona umana come fondamento della comunità regionale» a proposizione di natura *deontica*. Poiché, sembrerebbe difficilmente sostenibile la tesi di una sostanziale carenza di consapevolezza socio-storica del legislatore lombardo di fronte alla larga diffusione dei fenomeni di sfilacciamento dei legami sociali⁷¹ e di radicamento dell'individualismo edonistico-consumistico "di massa"⁷², come noto antitetici al "valore della persona come fondamento comunitario", potrebbe plausibilmente accettarsi l'interpretazione D. In quest'ultimo senso, il tenore complessivo del comma 1, dell'art. 2 dello Statuto lombardo si presenta di carattere preminentemente *deontico*, che, forse, risulta essere il più appropriato per un enunciato che ambisce a rivelarsi quale "norma di principio". Del resto, anche la tipologia di strumentazione che, nello stesso primo comma, viene indicata come modalità attuativa della prospettiva del riconoscimento (come valutazione positiva) regionale della "persona come fondamento della comunità regionale", depone in favore di siffatta qualificazione; si pensi, in tal senso, senza al momento entrare nella discussione sulla inidoneità della fonte statutaria a ricevere e trattare la materia dei diritti fondamentali⁷³, all'utilizzo del concetto declamatorio di «promozione dei diritti fondamentali e inalienabili dell'uomo», che evoca, ovviamente, un'idea di "supplenza istituzionale" a fronte di una carenza sociale nelle, pur decisive⁷⁴, pratiche di

⁷⁰ Ovvero declama una conversione assiopratica dell'enunciato assiologico contenuto nel primo periodo del comma 1, dell'art. 2.

⁷¹ Sui quali distesamente: GIACARDI, Chiara, MAGATTI, Mauro, *L'io globale. Dinamiche della socialità contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

⁷² BAUMAN, Zygmunt, *Homo consumens. Lo sciame inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi*, Erickson, Trento, 2007.

⁷³ CARETTI, P., *La materia dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in "Forum di Quaderni costituzionali", in <http://www.forumcostituzionale.it>

⁷⁴ In tema: CASSESE, Antonio, *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2005, specialmente il capitolo "Il ruolo della società civile", pp. 137-142.

riconoscimento, “sociale”, innanzitutto, dei diritti fondamentali e di conseguente loro protezione.

4.3 ...che può generare altre difficoltà interpretative

Questa invocazione statutaria alla “promozione” dei diritti fondamentali, non sembra, per vero, del tutto scevra da cripticità; che cosa ha da intendersi, infatti, per “promozione” dei diritti fondamentali? Promozione degli strumenti per la loro tutela? Ma già, allora, si parla di tutela dei diritti fondamentali nello stesso comma. Si intende, forse, “incremento quantitativo delle tipologie” e *moltiplicazione* dei medesimi⁷⁵, secondo la teoria di Thomas Humphrey Marshall, per il quale i diritti fondamentali procedono sempre “in fila indiana”, ovvero si presentano sulla scena della storia sempre nello stesso ordine; prima quelli civili, poi quelli politici ed infine quelli sociali⁷⁶? Ma, in tal caso, lo Statuto regionale è fonte non dotata di competenza. Si vuol forse significare, dunque, “promozione” come *specificazione* dei diritti fondamentali, secondo la classica teoria proposta da Norberto Bobbio, ripresa da Gregorio Peces-Barba⁷⁷? Se così fosse, però, a prescindere dai ribaditi dubbi di costituzionalità, nel prosieguo del testo non v'è traccia alcuna in ordine ai titolari, ai contenuti, ai parametri, di siffatta eventuale specificazione.

Altri problemi, poi, si aggiungono con riguardo alla versione interpretativa del primo comma, dell'art. 2 dello Statuto in esame, se si procede ad una lettura del comma in combinato disposto con il comma 3 dello stesso articolo. Allorquando, infatti, si ritenesse più aderente alla *voluntas* del legislatore statuyente lombardo il significato più sopra descritto nel punto sub 4. , si potrebbe ritenere che lo Statuto Lombardo stabilisca che l'azione della Regione-istituzione debba essere mirata al riconoscimento della persona umana come “valore” da instillare, da innestare nel corpo sociale regionale. Se così fosse, però, apparirebbe arduo poter rintracciare la compatibilità di una cotale posizione deontologica con l'ordito contenutistico dipanato in esordio del comma 3, dell'art. 2, ove, con un ardito e decisamente innovativo richiamo al modello avanzato da Jürgen Habermas, di *organizzazione politica come autogoverno democratico della società*⁷⁸, il legislatore lombardo definisce la Regione (istituzione) come espressione dell'«autonomo governo della comunità lombarda». Qui, peraltro, si potrebbero dischiudere problematiche di non poco rilievo; e, pertanto, solo accennabili.

In prima battuta, si aprirebbe la questione della compatibilità/compresenza del circuito tradizionale della rappresentanza politica, nel complessivo impianto istituzionale regionale, con non meglio precisate forme di “autogoverno” evocate, appunto, dall'espressione “autonomo governo della comunità”; a tacere, peraltro, del

⁷⁵ In generale, per un'ampia ed approfondita introduzione al tema: PARIOTTI, Elena, *I Diritti umani. Tra giustizia e ordinamenti giuridici*, UTET, Torino, 2008.

⁷⁶ Vedasi sul punto: MARSHALL, T. H. , *Cittadinanza e classe sociale*, (a cura di Sandra Mezzadra), Laterza, Roma-Bari, 2002. Anche: ZINCONI, Giovanna, *Da sudditi a cittadini*, Il Mulino, Bologna, 1992, p. 33.

⁷⁷ BOBBIO, N. , *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, pp. 63-65; PECES-BARBA, G. , *Teoria dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 159-175.

⁷⁸ Vedasi in proposito: HABERMAS, J. , *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano, 1999, pp. 31 e sgg.

problema della compatibilità costituzionale di una consimile formula con almeno una delle materie qualificanti, ex art. 123, comma 1, Cost., il contenuto vincolato degli Statuti regionali, che riguarda la *forma di governo*, *ictu oculi* escludente forme di autogoverno, attesa la connaturale dicotomia, in ogni *possibile* forma di governo, tra *governanti* e *governati*, e viceversa, atteso il superamento di siffatta dicotomia come principio fondante l'autogoverno.

Ma il disegno espositivo del nesso triadico “Regione-autonomo governo-comunità lombarda”, presente nel terzo comma, rinvia anche ad una postulazione di “comunità lombarda”, come monodica ed omogenea realtà socio-culturale, nonché, sulla scia delle teorie della “democrazia identitaria” (che molte perplessità hanno destato in avvertita dottrina)⁷⁹, come entità data per *presupposta* alla precipua azione della rappresentanza politica⁸⁰ che, nelle sue sedi istituzionali, raccoglie anche la irriducibile molteplicità delle culture, degli interessi, degli orientamenti politici. Sicché, proprio la assunzione della “comunità lombarda” come valore “identitario” e perciò stesso “unitario” tenderebbe a minare, *ab imis*, il fondamento giustificativo del meccanismo della rappresentanza, che implica «una sottostante concreta realtà, che, proprio in quanto pluralisticamente scissa necessita di una rappresentazione, che determini – ove riesca - una problematica ricomposizione unitaria nella forma politica»⁸¹.

In effetti, però, in altri nuclei contenutistici della trama statutaria dedicata agli enunciati di principio, il legislatore lombardo non sembra assecondare una consimile impostazione. Così, se proprio al primo comma dell'art. 1 dello Statuto, si dichiara che la Regione «esprime e promuove in modo unitario gli interessi delle comunità che insistono sul suo territorio», implicitamente affermando la sussistenza di plurimi interessi e di diverse comunità, all'art. 2, comma 4, lettera f) si prevede che la Regione persegua, «sulla base delle sue tradizioni cristiane e civili, il riconoscimento e la valorizzazione delle identità storiche, culturali e linguistiche presenti sul territorio», con una nitida presa di posizione in favore del “pluralismo sociale”, prima ancora che politico. E, ancora, all'art. 2, comma 4, lett. h) si invoca la promozione «nel rispetto delle diverse culture, etnie e religioni», di «politiche di piena integrazione nella società lombarda degli stranieri residenti, in osservanza delle norme statali e comunitarie», confermando l'opzione di riconoscimento del carattere pluralistico del tessuto societario regionale, viepiù accentuato nell'epoca del multiculturalismo.

Ma a corrodere, quasi definitivamente, la visione “identitario-unitaria” di “comunità lombarda”, che sembrava poter balenare sulla scorta della previsione del comma 3, dell'art. 2, interviene quanto disposto dallo Statuto all'art. 2, comma 2, che assegna alla Regione il compito di promuovere non solo la «libertà dei singoli», ma anche quella «delle comunità». Il riconoscimento della esistenza di una molteplicità di comunità, per vero non meglio individuate dalla norma, sembra confortare l'ipotesi della piena accettazione, da parte del legislatore lombardo, del *principio* e della *realtà* del pluralismo sociale come “elementi qualificativi” della Regione e della Lombardia. L'indicazione, però, della promozione regionale della “libertà delle comunità” non si presenta del tutto a-problematica sotto il profilo ermeneutico; a tacere, infatti, di una

⁷⁹ AZZARITI, G., *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005.

⁸⁰ Che, peraltro, diviene superflua nelle più drastiche versioni dell'autogoverno.

⁸¹ Ivi, p. 32. In questo senso, la rappresentanza politica è una categoria comprensibile là dove la pluralità è il dato e l'unità il problema, (vedasi: ZAGREBELSKY, G., *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA. VV., *Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 85).

certa disinvoltura nel combinare concetti, non sempre così immediatamente tra loro sintonici, come “libertà” e “comunità”⁸², rimane inspiegato (o forse inspiegabile) in che cosa debba consistere la promozione della libertà delle comunità presenti nel territorio regionale. Vengono ad emersione, in altri termini, alcuni possibili interrogativi che esigerebbero più meditati sforzi analitici; come, infatti, dovrebbe essere intesa l’impegnativa formula “libertà delle comunità” dall’interprete? Potrebbe trattarsi, forse, di una “libertà politica”, potenzialmente prodromica di un “diritto di autodeterminazione”, difficilmente accettabile, però, e addirittura sovversivo dell’intero assetto istituzionale regionale e financo costituzionale. O invece si è in presenza di una proposizione del tutto innocua, in quanto relegata alla dimensione delle mere declamazioni, delle “norme manifesto”, delle enunciazioni solamente simboliche. O, ancora, si è di fronte all’esplicitazione di un impegno puramente politico, che, in quanto tale, rimane progettualmente indefinito ed aperto a diversificate possibili attuazioni.

5. Conclusioni

Queste ed altre problematiche e quesiti correlabili ai contenuti degli “enunciati di principio” dello Statuto della Lombardia, vanno comunque affrontati, tenendo conto dei sopra citati orientamenti della Corte costituzionale, che, come annotato, “denormativizzando” le norme statutarie “di principio”, riducono la loro funzione all’espletamento di finalità culturali o politiche, ma non normative.

In tal senso, pur non neglignendo il rilievo delle sistematiche critiche sollevate in dottrina ai pronunciamenti della Corte⁸³, appare possibile rinvenire nelle determinazioni della ricordata giurisprudenza costituzionale, la scaturigine di feconde potenzialità euristico-metodologiche.

In prima istanza, infatti, la argomentata esplicitazione del carattere “politico” degli enunciati statutarie di principio consegna la loro analisi ad una ineludibile sinergia interdisciplinare tra dottrina giuridica e strumentazioni tipiche dei saperi politologici. Del resto, in tal senso, già si è espressa autorevole dottrina quando ha ricordato come «i principi contenuti in un atto fondamentale come lo Statuto hanno una funzione che non può essere letta solo con gli occhiali del giurista, ma sono un fatto culturale, un messaggio, un atto retorico»⁸⁴. Sicché il tema delle norme statuarie di principio offre un terreno per quella fecondazione reciproca tra scienza politica e diritto costituzionale, da tempo auspicata da illustri studiosi⁸⁵.

In seconda istanza, ed in ragione di questa interdisciplinarietà degli approcci al tema, la questione delle “norme di principio” e “programmatiche” degli Statuti regionali si presenta collegabile ad una diversa concezione di “normatività”; la “denormativizzazione” operata dalla Corte, infatti, incide sul carattere giuridico delle

⁸² In tema, in una letteratura piuttosto copiosa, vedasi: FERRARA, Alessandro, *Comunitarismo e liberalismo*, Editori Riuniti, Roma, 1992.

⁸³ ANZON, A. , *L’“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”, in* <http://www.costituzionalismo.it> (21/01/2005), p. 2; RUGGERI, A. , *La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in “Le Regioni”, nn. 1-2, 2005, pp. 41-48.

⁸⁴ BIN, R. , *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti*, in “Le istituzioni del federalismo”, n. 2, 2003, p. 203.

⁸⁵ BARTOLE, S. , *Scienza politica e diritto: commento*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, a. XXI, n. 1, 1991, pp. 129-136.

norme in questione, ma non preclude una accezione di “prescrittività” di natura diversa, ovvero strettamente politica. Assumendo, in tal senso, il carattere politico degli enunciati statutari, si può desumere come essi possano contenere impegni che l’organo rappresentativo regionale e il sistema istituzionale regionale nel suo complesso si assumono nei confronti dei destinatari dell’azione regionale, con una conseguente insorgenza di una “responsabilità politica”, da considerarsi potenziale presidio precettivo per gli attori istituzionali regionali. Vero è, che, in tal caso, come notato in dottrina, siffatta responsabilità politica nella traduzione attuativa degli impegni statutari, si regge, in misura decisiva, sul grado di radicamento conoscitivo del tratteggio statutario nel corpo sociale regionale. E su questo punto, vanno registrate le fondate perplessità dottrinali in ordine all’innervamento pervasivo del messaggio statutario nella società regionale. Osserva, ad esempio, in proposito, Roberto Bin: «...ogni atto retorico ha un uditorio: qual è l’uditorio degli Statuti? Verranno letti nelle scuole, discussi nelle famiglie, meditati nelle assemblee parrocchiali? Io ho l’impressione che gli Statuti saranno letti soltanto dai consiglieri regionali. Se è così, perché i consiglieri regionali sentirebbero il bisogno di rivolgersi a se stessi, se non per celare qualcosa dietro le parole dello Statuto?»⁸⁶.

In terza ed ultima istanza, proprio l’apporto politologico alla lettura delle disposizioni statutarie di principio, può offrire adeguati attrezzi analitico-metodologici per poter approntare ipotesi esplicative con riguardo a quest’ultimo quesito. Lo sguardo del politologo, infatti, può corroborare l’analisi giuridica, nel cogliere le dinamiche (gli interessi, i rapporti di forza, le strategie – tipiche del *Leviatano partitocratico*⁸⁷ – come lo chiama Klaus von Beyme) soggiacenti alla elaborazione delle enunciazioni di principio (anche le più nobili)⁸⁸ innestate negli Statuti regionali e dunque, anche i contenuti risultanti da quella elaborazione. Si tratta forse di un contributo ancillare o ancora “ausiliario” della analisi giuridica, ma, proprio nell’ambito tematico considerato in queste note, per certi aspetti decisivo nell’individuazione degli effettivi intendimenti teleologici perseguiti, anche attraverso la declamazione di “principi” e valori, dal legislatore regionale impegnato nella determinazione dei contenuti della fonte statutaria.

Principi e valori, nonché “norme programmatiche” che, come è stato osservato⁸⁹, non solo possono, ma *debbono*, caratterizzare gli Statuti regionali, alla luce del nuovo disegno contenutistico dell’art. 123 Cost. che, rispetto alla sua precedente formulazione, assegna alla competenza statuaria anche la individuazione dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della Regione. Sarà, poi, eventualmente compito comune dell’analisi giuridica e di quella politologica cogliere la presenza di quei rischi paventati da Ugo De Siervo con riguardo alla sussistenza (ma forse sarebbe il caso di dire persistenza)⁹⁰, dietro le affermazioni di principio degli

⁸⁶ BIN, R., *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti*, in “Le istituzioni del federalismo”, n. 2, 2003, p. 204.

⁸⁷ VON BEYME, Klaus, *Classe politica e partitocrazia*, UTET Libreria, Torino, 1997, specialmente, pp.32-87. L’autore parla esplicitamente, per definire il Leviatano partitocratico, di “colonizzazione” di Stato e società da parte dei partiti.

⁸⁸ In tal senso è ben presente nell’officina analitica politologica il monito di Proudhon ripreso da Schmitt “*Wer Menschheit sagt, will betrügen*”: chi dice “umanità” cerca di ingannarti (Vedasi: ZOLO, D., *Chi dice umanità*, Einaudi, Torino, 2000, p. 44).

⁸⁹ ROSSI, E., *Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali*, in “Rivista di diritto costituzionale”, n. 1, 2005, pp. 51-96 (51).

⁹⁰ DE SIERVO, U., *La fonte statuto: natura e limiti*, in GROPPI, T., ROSSI, E., TARCHI, R. (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 27-32 (30).

Statuti, di una crescente autoreferenzialità dei consiglieri regionali, più interessati all'affermazione della propria identità politica, anche in termini di richiamo ai massimi sistemi ideologici, che alla predisposizione di impianti normativi autenticamente programmatici, ovvero effettivamente declinabili nella realtà regionale.

LA FORMA DI GOVERNO NELLO “STATUTO D'AUTONOMIA DELLA LOMBARDIA”: PRIME RIFLESSIONI.

di *Matteo Conz*

1. Premessa.

Lo “Statuto d'autonomia della Lombardia”, approvato in prima lettura dal Consiglio regionale nella seduta del 13 marzo 2008 ed in via definitiva (a larghissima maggioranza) in quella del 14 maggio 2008, dedica alla determinazione della “forma di governo” il suo Titolo secondo, rubricato “Organi della Regione”. Esso disciplina, nel Capo I, “il Consiglio regionale”, nel Capo II, che si divide in due Sezioni (la prima dedicata all'organo monocratico, l'altra all'organo collegiale), “il Presidente della Giunta regionale e la Giunta regionale”; infine, nel Capo III (costituito dal solo art. 30), la “Proroga” delle funzioni (c.d. *prorogatio*).

Ad un esame complessivo, la disciplina in considerazione non si caratterizza per la sua “originalità”, tanto in relazione alle caratteristiche della forma di governo “transitoria”, di cui all'art. 5, L. cost. n. 1/1999, quanto in rapporto alle “soluzioni” adottate dagli Statuti già approvati. Ed infatti, espressa l'opzione per l'elezione diretta del Presidente della Regione⁹¹ (ex art. 122, u.c., Cost.), lo Statuto della Lombardia conferma la tendenza – ampiamente rilevata dalla dottrina – al “consolidamento” del regime transitorio⁹², nel senso della realizzazione di una “forma di governo di legislatura con elezione diretta del vertice dell'Esecutivo”⁹³.

Come gli Statuti già approvati, ma forse con una maggiore attenzione agli sviluppi della giurisprudenza costituzionale in materia, quello lombardo tende al “ricupero” della “centralità” del Consiglio regionale (come luogo della rappresentanza in “senso forte”)⁹⁴, prevedendo in suo favore un nutrito elenco di competenze con lo scopo di rafforzarne il ruolo di indirizzo e controllo sull'operato della Giunta e del suo Presidente (14 St.)⁹⁵.

91 ... ed esplicitato – come del resto avviene negli altri Statuti – il principio di immediata derivazione popolare dell'organo consiliare (cfr. art. 12 co. 2).

92 V. BONCINELLI, *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, in P. CARETTI (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, 100 s. (che peraltro sottolinea come l'opzione per l'elezione diretta del Presidente della Regione abbia costituito “un fattore di omogeneizzazione degli assetti istituzionali regionali, dal momento che [...] la l. cost. n. 1/1999 ha collegato all'elezione diretta del Presidente una serie di corollari non derogabili da parte dei singoli Statuti e come tali suscettibili di limitare in maniera significativa – anche grazie ad una giurisprudenza costituzionale particolarmente rigida nell'interpretazione dei vincoli alla forma di governo regionale – il ventaglio di scelte astrattamente a disposizione delle Regioni”. Cfr. anche P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2006, 50.

93 M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forme di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 223; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2005, 148.

94 La tendenza, da parte dei nuovi Statuti, a “risuscitare una sorta di centralità consiliare”, attraverso la previsione “lunghe e dettagliati elenchi di competenze”, é sottolineata da P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 145.

95 Nella relazione svolta nella seduta del Consiglio regionale del 11 marzo 2008, consultabile in www.consiglio.regione.lombardia.it/, il Presidente della Commissione Statuto evidenziava come la Commissione avesse “preso atto con chiarezza e coerenza che l'indirizzo politico e l'attività di

Per altro verso, se si guarda all'assetto dell'esecutivo regionale e, dunque, ai rapporti tra Presidente della Regione, Giunta ed assessori, il ruolo primaziale del primo, già caratterizzante il sistema di governo delineato dalla l. cost. n. 1/1999, risulta nettamente riaffermato⁹⁶, al punto di render ragione della previsione di chi ipotizzava come “probabile l'emersione di una tendenza a configurare la Giunta [...] come un organo di consulenza del Presidente”, esposto al rischio “di essere alla mercé di quest'ultimo”⁹⁷.

2. Formazione e struttura della Giunta regionale.

Confermando il dettato dell'art. 5, co. 2, lett. a, l. cost. n. 1/1999, lo Statuto della Regione Lombardia prevede che, *entro dieci giorni* dalla sua proclamazione, “il Presidente nomina i componenti della Giunta”; dispone, inoltre, che della nomina degli assessori il Presidente dia “comunicazione” al Consiglio regionale “entro quarantotto ore” (art. 25 co. 6; sul punto, vedi subito *infra*).

Dal momento della proclamazione del Presidente, peraltro, “cessano la Giunta regionale e il Presidente in carica” (art. 24, co. 2): nondimeno, il principio di continuità⁹⁸, che caratterizza il procedimento di formazione dell'Esecutivo nazionale, subisce una “rottura” soltanto in apparenza. Secondo quanto stabilisce l'art. 25 co. 7, infatti, “dalla data di proclamazione e fino alla nomina dei componenti della Giunta, il Presidente esercita *anche* le competenze della Giunta”, senza che, peraltro, siano previsti limiti funzionali espressi⁹⁹.

E' da ritenere, tuttavia, che la mancata previsione testuale di “limiti” oggettivi all'esercizio presidenziale delle funzioni della Giunta, sia pure entro il circoscritto lasso temporale che va dalla proclamazione del Presidente alla nomina degli assessori, non escluda che una qualche limitazione possa ricavarsi in via interpretativa.

Sembra preferibile ritenere, cioè, che il Presidente debba limitarsi all'ordinaria amministrazione (salvi, forse, gli atti indifferibili che ne esorbitino): in tal senso, mi sembra, depone il rilievo che le funzioni della Giunta – come “organo esecutivo della Regione” – sono costituzionalmente garantite; di conseguenza, quale che sia la scelta statutariamente operata in ordine ai rapporti, interni all'esecutivo regionale, tra vertice monocratico e collegio, l'attribuzione del loro esercizio al Presidente della Regione, senza limiti ulteriori rispetto a quello temporale, non può dirsi in linea con il disposto dell'art. 121, co. 3, Cost.¹⁰⁰.

amministrazione e gestione, nella forma di governo presidenziale, spettano al Presidente e al suo Esecutivo”, ma avesse operato al fine di rendere “possibile un rafforzamento robusto [...] dell'autonomia funzionale del Consiglio regionale nel quale risiede pur sempre la sovranità popolare della regione”.

96 Come in dottrina si è rilevato, il potere di indirizzo politico “é essenzialmente nelle sue mani, e non in quelle dell'organo collegiale” (CAVALERI, *op. cit.*, 97).

97 OLIVETTI, *op. cit.*, 269.

98 L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 385.

99 Al contrario, l'art. 29 co. 4 St. Marche prevede che il Presidente neoeletto, dalla sua proclamazione alla nomina della Giunta, si limiti allo svolgimento di funzioni di ordinaria amministrazione. In questo senso, anche l'art. 33, co. 2 e 8, St. Calabria (che prevede che il Presidente, sino alla nomina della Giunta, eserciti le competenze a questa spettanti nei limiti degli atti improrogabili e urgenti) e 45, co. 2, St. Lazio. Diversamente, l'art. 32, co. 4, dello Statuto toscano, secondo il quale “Il Presidente, fino alla nomina della giunta, ne esercita le funzioni”.

100 La necessità che un nucleo essenziale di funzioni rimanga comunque in capo alla Giunta è sottolineata da TOSI, *op. cit.*, 122 (sul punto anche *infra*, nel testo).

Non mi sembra, peraltro, che una diversa soluzione possa essere argomentata, *a contrario*, dall'art. 30, co. 1, lett. b, St., che, per l'ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale determinato dall'approvazione di una mozione di sfiducia, testualmente limita le funzioni del Presidente e della Giunta *uscenti* "all'ordinaria amministrazione e agli atti indifferibili"¹⁰¹; né determinante in senso opposto può ritenersi l'impossibilità di tracciare un qualche parallelismo tra quanto talvolta si predica in rapporto al Governo della Repubblica (nel periodo intercorrente tra "giuramento" e "fiducia"¹⁰²) e la posizione del Presidente della Regione, direttamente eletto e perciò sottratto (necessariamente: cfr. *infra*) ad un voto iniziale di fiducia.

Entrambi gli argomenti, infatti, non considerano che il problema in esame non si risolve nello stabilire se il Presidente neo eletto, nell'esercizio delle funzioni che gli competono (costituzionalmente o statutariamente), incontri limiti di natura funzionale (problema al quale si può, con sufficiente certezza, rispondere negativamente in difetto di una diversa previsione statutaria¹⁰³), bensì nello stabilire entro quali limiti questi possa esercitare funzioni che, ordinariamente, non gli sono (o addirittura, non possono essergli) attribuite: e a questa seconda questione, credo si debba rispondere nel senso indicato poc'anzi.

Lo Statuto lombardo prevede, poi, che nel termine di quindici giorni dalla formazione della Giunta, "il Presidente illustr[i] al Consiglio regionale il programma di governo per la legislatura" (art. 25 co. 8)¹⁰⁴.

Può essere interessante evidenziare, per quanto strettamente attiene al procedimento formativo della Giunta, che, a mente dei co. 6 e 8 dell'art. 25, lo Statuto Lombardia introduce un'originale "sfasatura" temporale tra *comunicazione* al Consiglio regionale della nomina degli assessori ed *esposizione programmatica* del Presidente, nel senso che la prima (almeno tendenzialmente, non risultando esclusa la contesualità) debba precedere la seconda. Negli Statuti sinora approvati, invece, prevale la soluzione della necessaria contestualità fra i due adempimenti (in questo senso, artt. 7, co. 2, St.

101 Nella sentenza 196 del 2003, 13 CID (seguita sul punto dalla successiva n. 2 del 2004, 8 CID), la Corte ha riconosciuto che, fatta eccezione per le ipotesi di scioglimento c.d. sanzionatorio, "la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli *eventuali* limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, secondo comma; art. 77, secondo comma) che regola la *prorogatio* delle Camere parlamentari".

In ordine ai poteri esercitabili dalla Giunta dimissionaria, si veda la sent. 12 del 2006 (6 CID), che ha cura di distinguere l'ipotesi di dimissioni (anche a seguito di mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione) da quella di "rimozione", di cui al primo comma dell'art. 126 Cost.: "[l]a maggiore elasticità dell'obbligo di dimissioni rispetto alla decadenza automatica serve peraltro a rendere sicuramente ammissibile l'emanazione di atti urgenti e indifferibili. Nel bilanciamento dei valori, la norma costituzionale ha dato decisamente la prevalenza, rispetto a possibili urgenti necessità dell'amministrazione, all'esigenza di allontanare immediatamente dalla carica chi si trovi nelle condizioni previste per la «rimozione», mentre ha lasciato un margine di flessibilità – ovviamente entro ristretti limiti temporali – nell'ipotesi che l'allontanamento non derivi da comportamenti antiggiuridici o pericolosi per la sicurezza nazionale, ma da un atto politico del Consiglio".

102 Per alcuni riferimenti, PALADIN, *op. cit.*, 394 s.

103 La stessa Corte costituzionale ha del resto chiarito che limiti siffatti, in relazione ad organi regionali di governo in regime di *prorogatio*, non si configurano come necessari. Cfr. nota 11.

104 Non si prevede, invece, che il Presidente presti giuramento di fedeltà alla Costituzione ed allo Statuto (cfr. art. 38 St. Liguria).

Marche; 33, co. 7, St. Calabria; 41 co. 1 St. Liguria; 42 co. 1 St. Lazio; 44, co. 2, St. Emilia Romagna; 50, co. 3 e 4, St. Piemonte; 41 co. 4 St. Puglia)¹⁰⁵.

Infine, si prevede che all'esposizione programmatica del Presidente *possa* far seguito un dibattito nell'ambito del Consiglio: in tal senso si esprime il medesimo co. 8 dell'art. 25, che garantisce il diritto dei singoli consiglieri ad “intervenire nelle forme previste dal regolamento generale” (*infra*).

Dal punto di vista strutturale, la Giunta é composta dal Presidente¹⁰⁶ e da un numero “massimo” di sedici assessori (art. 27 co. 1); questi ultimi “possono essere nominati anche al di fuori del Consiglio regionale, tra cittadini in possesso dei requisiti di eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere regionale” (art. 25 co. 4).

Difetta, invece, la previsione di una quota – limite di assessori *extra consilium* (previsione che, invece, si rinviene negli artt. 35, co. 4, dello Statuto calabrese e 46, co. 1, dello Statuto abruzzese¹⁰⁷).

Tra i componenti della Giunta, una posizione peculiare é rivestita dal Vicepresidente (figura prevista come necessaria, nella “fase transitoria”, dalla l. cost. n. 1/99, art. 5, lett. a, ma “consolidata” dagli Statuti sinora approvati): questi esercita le funzioni del Presidente della Regione sia “nei casi di impedimento temporaneo o assenza” (art. 25, co. 9), sia per l'ipotesi di crisi di Giunta – con conseguente scioglimento “funzionale” del Consiglio – determinata da *impedimento permanente, morte, dimissioni volontarie* (art. 30, co. 1, lett. c).

Peculiare, infine, é la previsione di cui all'art. 25, co. 5, St., secondo cui il Presidente “può nominare fino a quattro sottosegretari per farsi coadiuvare nei compiti inerenti al mandato”; ove nominati, i sottosegretari “partecipano alle sedute della Giunta pur non facendone parte”. La disposizione rinviene un precedente nell'art. 45, co. 3, dello St. Emilia Romagna, che limita però all'unità il numero dei sottosegretari alla Presidenza della Regione¹⁰⁸.

105 La contestualità tra esposizione programmatica e presentazione della Giunta non si presenta come necessaria nello Statuto abruzzese (art. 44, co. 3 e 47). Peculiare la disciplina dettata sul punto dallo St. toscano (art. 32), che, pur facendo coincidere la “presentazione” della Giunta con l'esposizione programmatica, prevede che la “nomina” presidenziale dei primi avvenga dopo l'approvazione del programma di governo da parte del Consiglio (ovvero, in seguito all'inutile decorso del termine di 10 giorni).

106 Confermando il dettato dell'art. 5, l. cost. 1/99, l'art. 24, co. 2, St. stabilisce che il Presidente della Regione fa parte del Consiglio regionale.

107 L'art. 35, co. 4, St. Calabria prevede che il numero degli Assessori “esterni” al Consiglio non possa eccedere le due unità; l'art. 46 co. 1 St. Abruzzo prevede che il loro numero non possa eccedere la quota del 20% dei componenti della Giunta. E' inoltre da rilevare come, nonostante la proclamazione di principio di cui all'art. 11 (spec. co. 3), lo St. Lombardia non contempra *alcuna previsione* volta a garantire l'accesso all'ufficio di assessore in condizioni di pari opportunità tra i due sessi (in questo senso, invece, l'art. 45 co. 1 St. Lazio, secondo il quale “nella composizione della Giunta deve essere assicurata un'equilibrata presenza dei due sessi e comunque tale che il numero degli assessori appartenenti allo stesso sesso non sia superiore ad undici”). Cfr. anche l'art. 7, co. 2, St. Marche e l'art. 67, co. 4, St. Umbria.

108 Con sent. 201/2008, la Corte costituzionale ha accolto un ricorso governativo (n. 24 dell'8 maggio 2007, in G.U., n. 20 del 23 maggio 2007, consultabile anche in www.cortecostituzionale.it/atti_promovimento/ricorsi.do#) avverso la l.r. Molise del 23 febbraio 2007, n. 4, istitutiva della figura del Sottosegretario alla Presidenza della Regione. E' da evidenziare che la sent. cit. - in linea con l'atto di promovimento - non fonda le sue censure sulla previsione *ex se* della figura del Sottosegretario, quanto, piuttosto, sulla “forma” seguita per la sua istituzione (si censura, in particolare, la

3. I rapporti tra il Consiglio, la Giunta ed il suo Presidente.

In base all'art. 14, co. 1, dello Statuto lombardo, il Consiglio regionale *concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale ed esplica le funzioni di controllo sull'attività della Giunta*.

La funzione di indirizzo politico – che altri Statuti sembrerebbero voler rimettere in via esclusiva al Consiglio regionale (artt. 11 St. Toscana; 27, co. 1 e 46 St. Emilia Romagna)¹⁰⁹ – si ripartisce così tra l'organo consiliare ed il Presidente della Regione (cui, come si vedrà, é assegnata una posizione di netta preminenza sulla Giunta).

Al fine di rendere effettivo il concorso del Consiglio alla determinazione dell'indirizzo politico della Regione, lo Statuto lombardo delinea una serie di istituti (ulteriori rispetto alla mozione di sfiducia, direttamente prevista dalla Costituzione) volti a consentire che l'organo collegiale possa “incidere” sulle politiche della Giunta e del suo Presidente.

“Entro quindici giorni dalla formazione della Giunta” - recita l'art. 25, co. 8, St. – “il Presidente illustra al Consiglio regionale il programma di Governo per la legislatura”; come ricordato in precedenza, inoltre, “i consiglieri regionali possono intervenire nelle forme previste dal regolamento generale”.

Non é contemplata l'eventualità che il Consiglio regionale, all'esito del dibattito, si esprima mediante un voto, benché privo di “conseguenze di tipo giuridico”¹¹⁰. Per questo profilo, va rammentato che se la legittimità costituzionale di un voto iniziale di fiducia verso il Presidente eletto a suffragio diretto – benché ammessa da una parte della dottrina¹¹¹ – é stata decisamente esclusa dalla giurisprudenza costituzionale¹¹², alcuni degli Statuti già approvati prevedono un voto consiliare sul programma (o sugli obiettivi

violazione dell'art. 123 Cost., che individua nello Statuto l'unica fonte abilitata a regolare i “rapporti tra gli organi fondamentali della Regione” - 3.1. Cid).

109 Disposizioni siffatte sono definite *ambigue e fuorvianti* da CARETTI – TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 145, potendosi ricavare, in capo al Presidente della Regione, un ruolo di mero attuatore delle politiche deliberate dal Consiglio.

110 Ipotesi, quest'ultima, ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale nelle sentt. 372 e 379 del 2004. Nella seconda delle pronunce citate, 9 CID, la Corte chiarisce che “[a]ppare evidente che proprio la mancata disciplina nella delibera statutaria di conseguenze di tipo giuridico (certamente inammissibili, ove pretendessero di produrre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario), derivanti dalla mancata approvazione da parte del Consiglio del programma di governo del Presidente, sta a dimostrare che si è voluto semplicemente creare una precisa procedura per obbligare i fondamentali organi regionali ad un confronto iniziale e successivamente ricorrente, sui contenuti del programma di governo; confronto evidentemente ritenuto ineludibile e produttivo di molteplici effetti sui comportamenti del Presidente e del Consiglio: starà alla valutazione del Presidente prescindere eventualmente dagli esiti di tale dialettica, così come starà al Consiglio far eventualmente ricorso al drastico strumento della mozione di sfiducia, con tutte le conseguenze giuridiche previste dall'art. 126, terzo comma, della Costituzione”. La sentenza si pronunziava in relazione all'art. 28, co. 2, St. Emilia Romagna. In questo senso, anche la sent. n. 12/2006, 5 CID, relativa allo Statuto abruzzese.

111 T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, 59 s. (vd. anche, a seguito dei citati interventi della Corte costituzionale, l'edizione 2005 del medesimo manuale, 70 s.). Sul punto, anche BONCINELLI, *op. cit.*, 107.

112 Si legge nella sent. 379 del 2004, 9 CID, che “nel caso che venga scelto [...] il sistema della elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione, ciò ha quale sicura conseguenza l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del Consiglio [...]”.

ritenuti prioritari nell'ambito di quest'ultimo)¹¹³, la cui rilevanza, in vista del rafforzamento del ruolo “politico” del Consiglio, non può essere sottaciuta.

Lo Statuto lombardo, inoltre, riconosce – rispettivamente ai singoli Consiglieri, alle Commissioni consiliari o al Consiglio regionale – una serie di prerogative, tese a garantire loro un effettivo e costante controllo sull'operato del Presidente (e della Giunta).

L'art. 13, co. 5, in linea con gli Statuti già approvati, riconosce espressamente ai Consiglieri regionali il diritto di “formulare interrogazioni, interpellanze e mozioni” (secondo le modalità delineate dal regolamento generale, chiamato a regolare “l'obbligo di risposta immediata alle interrogazioni” e a garantire il “diritto dei consiglieri ad ottenere risposte in tempi certi alle interrogazioni ed alle interpellanze presentate” – co. 6 –) e quello di ottenere *direttamente* (senza, cioè, l'interposizione della Giunta¹¹⁴) da “uffici regionali, da istituzioni, enti, aziende o agenzie regionali [...] informazioni e copia di atti e documenti utili all'esercizio del loro mandato”.

L'art. 18, co. 4, poi, prevede che “nell'ambito delle materie di rispettiva competenza, le commissioni esercitano la vigilanza e il controllo sull'attuazione delle deliberazioni consiliari e dei piani e programmi regionali, sull'amministrazione regionale, sulla gestione del bilancio e del patrimonio regionale [...] riferendone al Consiglio periodicamente”, potendo a questo fine “acquisire atti e documenti e convocare i titolari degli uffici”¹¹⁵. L'art. 20, infine, attribuisce alle Commissioni il potere di disporre *indagini conoscitive*, al fine di *acquisire notizie e documenti di interesse per l'attività del Consiglio regionale, anche attraverso l'audizione e la consultazione di tutti i soggetti che possono fornire elementi utili all'attività di indagine*.

Al Consiglio, *ex art. 14, co. 3*, compete – oltre all'approvazione dei bilanci e del conto consuntivo *predisposto* dalla Giunta e *proposto* dal Presidente della Regione (cfr. 28, co. 1, lett. e; 14, co. 3, lett. f) – l'approvazione *del programma regionale di sviluppo*, nonché, sempre su proposta del Presidente della Regione, di deliberare gli *obiettivi generali di sviluppo economico – sociale e territoriale della Regione e i relativi piani settoriali e intersettoriali aventi carattere pluriennale*.

A mente della lett. q dell'art. 14, co. 3, al Consiglio spetta anche la valutazione della “rispondenza dell'attività del Presidente della Regione e della giunta [...] agli obiettivi di programmazione economica, sociale e territoriale, ai principi di trasparenza, imparzialità ed economicità, e *ai propri atti di indirizzo politico*”. Non sono invece previste, secondo quanto previsto da alcuni degli Statuti già approvati, relazioni periodiche, da parte del Presidente o della Giunta, sull'attuazione del programma di governo (cfr., per la soluzione opposta, artt. 43, co. 2, lett. b e 65, co. 2, lett. k, St. Umbria; 28, co. 2 e 46 co. 3 e 4, St. Emilia Romagna; 42, co. 1, lett. f, St. Puglia).

113 Tra gli Statuti che prevedono un voto consiliare in occasione dell'esposizione programmatica, possono qui ricordarsi anche lo St. Calabria (art. 16, co. 2, lett. a), lo St. Toscana (artt. 11 co. 2 e 32 co. 2). L'art. 47, co. 1, dello Statuto abruzzese prevede una “presa d'atto”, da parte del Consiglio, dell'esposizione programmatica del Presidente; l'art. 43, co. 2, lett. a), dello Statuto umbro prevede invece che il Consiglio regionale approvi una “mozione contenente l'indicazione degli indirizzi e degli obiettivi ritenuti prioritari nell'ambito del programma di governo illustrato dal Presidente eletto”.

114 Che la possibilità di ottenere dati ed informazioni senza intermediazione della Giunta debba essere considerata ai fini della valutazione dell'effettività dei controlli politici del Consiglio, è evidenziato da R. TOSI, in S. BARTOLE – R. BIN – G. FALCON – R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2003, 101.

115 L'art. 18, co. 5, inoltre, rimette al regolamento generale la disciplina dell'*obbligo degli assessori di intervenire alle sedute delle commissioni consiliari, se richiesti*.

Infine, va ricordata la previsione di cui all'art. 19 St., che attribuisce al Consiglio il potere di disporre "inchieste" su "materie di interesse regionale", anche su iniziativa di una minoranza qualificata (*ex art. 19*)¹¹⁶.

Per valutare in che misura al Consiglio regionale sia garantita la possibilità di esercitare la propria funzione di indirizzo e controllo, si rende peraltro necessario verificare di quali "apparati strumentali" l'organo consiliare sia, in base allo Statuto, posto in condizione di disporre. Ed infatti, perché il Consiglio non sia, a tutto vantaggio dell'esecutivo, "di fatto" estromesso dalla determinazione delle politiche regionali, è necessario – si è rilevato – che esso "possa fruire di servizi e personale adeguati"¹¹⁷.

Anche per questi profili, le previsioni dello Statuto lombardo sembrano allinearsi alle soluzioni già adottate nelle altre Regioni: il suo art. 22 (rubricato "*Autonomia del Consiglio regionale*") prevede, al co. 3, che "il personale, appartenente al *ruolo organico consiliare*, garantisce l'assistenza tecnica all'esercizio delle funzioni del Consiglio e dei singoli consiglieri regionali"; al co. 4, poi, riserva alla legge regionale l'istituzione di "appositi uffici e organismi di studio e di ricerca che collaborano direttamente con i singoli consiglieri e con i gruppi consiliari al fine di *garantire l'efficiente ed efficace svolgimento della loro attività*, nonché di assicurare l'effettiva indipendenza e autonomia del mandato".

Una particolare attenzione, a motivo della loro attitudine ad incidere pesantemente sul circuito dell'indirizzo politico regionale (concorrendo a definire la posizione rispettiva nel sistema del Consiglio e del Presidente della Regione), deve infine essere riservata agli istituti collegati della "sfiducia individuale", della "questione di fiducia", delle "dimissioni volontarie" (del Presidente della Giunta) e della "mozione di sfiducia".

In relazione alla "**sfiducia individuale**", lo Statuto lombardo risulta conseguente rispetto alla scelta, operata "a monte", di confermare l'elezione diretta del Presidente della Regione (da cui deriva l'inderogabilità delle previsioni di cui agli artt. 122, u.c. e 126, u.c., Cost. - *infra* -).

Della "censura" verso singoli assessori, "responsabili" - *ex art. 25*, co. 4 - verso il Presidente della Giunta, si occupa, in particolare, l'art. 29 St.

La disposizione, che sul versante procedurale ricalca (forse con eccesso di zelo) la disciplina della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione (*ex art. 126*, co. 2, Cost. e 26 St. - *infra* -), prevede che il Consiglio possa esprimere "la censura nei confronti di uno o più assessori mediante *mozione motivata*, sottoscritta da almeno *un quinto* dei consiglieri regionali e approvata per *appello nominale* a maggioranza dei *componenti*", prevedendo un termine dilatorio di *tre giorni* dalla presentazione per la sua messa in discussione¹¹⁸.

Quanto alle conseguenze "giuridiche" derivanti dall'approvazione della mozione di censura, il co. 3 dell'art. cit. prevede che "il Presidente della Regione riferisce al Consiglio regionale sulle decisioni di competenza".

116 In base al co. 3 art. cit., peraltro, la Presidenza delle commissioni d'inchiesta spetta a un consigliere di minoranza, eletto a "maggioranza assoluta dei componenti".

117 TOSI, *op. cit.*, 102. Sulla necessità che il Consiglio disponga di "strutture adeguate" all'esercizio delle proprie funzioni, onde ridurre il rischio della sua estromissione – di fatto – dalla determinazione delle politiche pubbliche, vd. l'intervento di R. BIN, in M. CERMEL (a cura di), *La nuova stagione degli Statuti regionali. Atti della tavola rotonda*, Venezia, 10 maggio 2002 – Università Ca' Foscari, Padova, 2003, 52.

118 Per il profilo procedimentale, la disciplina in esame si avvicina a quelle dettate dagli Statuti di Umbria (art. 71, co. 3) e Toscana (36, co. 2); meno "stringenti" appaiono, sotto questo aspetto, le soluzioni adottate dagli Statuti di Calabria (art. 37, co. 5) e Liguria (42, co. 4).

Escluso – benché non esplicitamente¹¹⁹ – che la “censura” possa determinare un obbligo di dimissioni in capo all'assessore, o un obbligo di revoca in capo al Presidente della Regione¹²⁰, la disposizione in esame stabilisce che quest'ultimo riferisca in Consiglio circa le sue determinazioni (all'apparenza, quale che ne sia il “verso”,¹²¹).

In linea con le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale¹²² (ed anticipate dalla dottrina¹²³), dunque, lo St. lombardo non pretende di assimilare la mozione di censura alla mozione di sfiducia individuale, operante a livello nazionale con gli effetti di cui alla nota sent. n. 7 del 1996; a differenza di altri Statuti, tuttavia, quello lombardo stabilisce espressamente l'obbligo per il Presidente di riferire in Consiglio¹²⁴, consentendo – quanto meno in ipotesi – un dibattito consiliare, e l'eventuale apertura di una crisi, per l'ipotesi in cui il primo non aderisca alle indicazioni della maggioranza.

Difetta, invece, la previsione – che si rinviene in alcuni dei “nuovi” Statuti¹²⁵ – della c.d. **questione di fiducia**, apponibile dal Presidente della Giunta (“previo assenso” dell'organo esecutivo, nel caso della Calabria) in relazione a delibere di fondamentale importanza politica¹²⁶.

119 L'art. 31, lett. h, St. Emilia Romagna, nell'individuare i principi fondamentali del Regolamento interno del Consiglio, prevede che debba essere contemplata l'eventualità che “un procedimento di controllo o ispettivo possa concludersi con la proposta di una mozione di censura nei confronti di assessori o dirigenti regionali”, ma subito precisa che “l'approvazione della mozione non comporta obbligo di dimissioni”.

120 Su questi profili, BONCINELLI, *op. cit.*, 108.

121 L'art. 71, co. 3, St. Umbria prevede invece che il Presidente riferisca in Consiglio per l'ipotesi in cui non intenda revocare l'Assessore colpito da censura. Lo Statuto toscano, similmente a quello Lombardo, prevede che il Presidente debba comunicare al Consiglio le proprie “motivate decisioni”, stabilendo un termine di 20 giorni perché ciò avvenga.

122 Da segnalare, per questo profilo, la sent. n. 12 del 2006, punto 4 CID, ove si legge che “[i]l principio funzionale largamente noto con l'espressione *aut simul stabunt aut simul cadent* esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio. L'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del secondo o le dimissioni del primo fanno venir meno la presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale e rendono necessario, in modo coerente, un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio. [...] Una volta scelta la forma di governo, caratterizzata dall'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, nei confronti del Consiglio esiste solo la responsabilità politica del Presidente stesso, nella cui figura istituzionale confluiscono la responsabilità collegiale della Giunta e la responsabilità individuale dei singoli assessori. La sfiducia individuale agli assessori si pone, di conseguenza, in contrasto con l'art. 122, quinto comma, Cost., in cui si riflettono i principî ispiratori dell'equilibrio costituzionale tra i supremi organi regionali derivante dall'investitura popolare del Presidente”.

123 Cfr. BONCINELLI, *op. cit.*, 108.

124 Non prevedono esplicitamente un obbligo per il Presidente di riferire in consiglio dgli Statuti di Calabria e Liguria. Lo spessore dell'omissione potrebbe tuttavia ridursi ove si aderisca all'idea che “il Presidente della Giunta non potrebbe ignorare tale voto consiliare, rendendosi necessaria almeno la motivazione della mancata revoca, anche quando manchi una espressa previsione in questo senso [...], se non altro per ragioni di correttezza istituzionale” (così R. TOSI, *op. cit.*, 114).

125 Art. 33, co. 5, 34, co. 1, lett. f e 37, co. 3, St. Calabria; art. 44, co. 1, St. Liguria.

126 Se é vero infatti che le disposizioni statutarie in questione limitano *oggettivamente* la sfera di incidenza della questione di fiducia (con le problematiche conseguenza evidenziate da BONCINELLI, *op. cit.*, 99, rimanendo da chiarire “a chi spetta giudicare in ultima istanza se un attore rientri o meno nell'ambito di quelli per i quali é ammessa la questione di fiducia”), lo é altrettanto che le delibere di competenza del Consiglio in relazione alle quali la questione di fiducia risulta apponibile si configurano

La soluzione adottata dallo Statuto lombardo appare, per questo profilo, in linea con i rilievi formulati da una parte della dottrina¹²⁷, decisamente critica verso la previsione di strumenti destinati ad un ulteriore rafforzamento della posizione del Presidente della Giunta, cui, nella logica angusta del *simul – simul*, corrisponde una netta riduzione del ruolo di indirizzo “politico” del Consiglio (con esiti potenzialmente esiziali sul tasso di democraticità del sistema)¹²⁸.

Quest'ultima notazione, peraltro, è destinata a cadere ove si aderisca alla tesi, autorevolmente avanzata¹²⁹, che la facoltà di porre la questione di fiducia – da riconoscere in capo al vertice monocratico dell'apparato istituzionale della Regione – debba essere riconosciuta pur in difetto di un'esplicita previsione statutaria (salva la necessaria disciplina procedurale, rimessa – per analogia con quanto avviene a livello nazionale – al regolamento generale del Consiglio).

Accedendo a tale prospettiva, le norme statutarie che, espressamente prevedendo la “questione di fiducia”, ne limitano oggettivamente l'area di incidenza, dovrebbero interpretarsi ponendo l'accento esclusivamente su questo secondo aspetto: con la conseguenza che Statuti – come quello lombardo – che non contemplano l'istituto, lo ammetterebbero in realtà senza limiti (salvo quanto, sul punto, potrebbe – o, forse, dovrebbe – disporre il regolamento generale del Consiglio). Va comunque rilevato come, in concreto, il Presidente “eletto” disponga di strumenti adeguati a condizionare, in misura relevantissima, l'attività del Consiglio (in primo luogo, quello delle dimissioni volontarie, su cui subito *infra*¹³⁰). Per questo profilo, è da segnalare come lo Statuto Lombardia – che pure, a differenza di altri¹³¹, non attribuisce al Presidente il potere di incidere sull'organizzazione dei lavori del Consiglio – riconosca al medesimo il potere

come centrali in vista della realizzazione dell'indirizzo politico del Presidente. In base allo St. ligure, art. 44, co. 1, si tratta della legge di bilancio, degli atti ad essa collegati e delle leggi relative alla istituzione di tributi ed imposte regionali; in base all'art. 37, co. 3, dello St. Calabria, si tratta delle delibere concernenti l'attuazione del programma di governo o comunque inerenti a questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale, della legge finanziaria, delle leggi di bilancio e tributarie.

127 A. D'ANDREA, *Lo Statuto regionale nel sistema delle fonti e le scelte organizzative delle Regioni dopo la modifica dell'art. 123 Cost.*, in www.astridonline.it/i-nuovi-st/Studi-e-ri/D-ANDREA18_07_07.pdf, 18 luglio 2007: “[g]iudico negativamente la previsione della questione di fiducia quale ulteriore strumento di pressione sulla durata dell'Assemblea elettiva, messo dallo Statuto a disposizione del Presidente della Regione. C'è il rischio che l'arricchimento dei suoi poteri “ricattatori” esercitabili nei confronti della sua stessa maggioranza travalichi la semplice mortificazione istituzionale e si tramuti in problema democratico”. La legittimità costituzionale di previsioni siffatte non sembra, tuttavia, revocabile in dubbio: sul punto, vd. sent. n. 2 del 2004, 4 CID.

128 Lo Statuto lombardo, come gli altri già approvati, riprende la disposizione di cui all'art. 94, co. 4, Cost., precisando che *il voto contrario del Consiglio su una proposta del Presidente o della Giunta non comporta obbligo di dimissioni* (art. 25, co. 10).

129 Ritengono CARETTI e TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 147 s., che l'istituto in parola risulti “coerente con il modello di forma di governo regionale basato sull'elezione diretta del Presidente”, di talché è “difficile sostenere che la mbacata previsione negli Statuti della questione di fiducia equivalga alla possibilità di utilizzarla, così come non sembra escludere che essa possa trovare la sua disciplina nel regolamento interno del Consiglio regionale”. Diversamente, OLIVETTI, *op. cit.*, 337: l'A. ritiene, da un lato, che il potere di porre la fiducia dovrebbe spettare al Presidente della Regione, dall'altro, che la relativa previsione “debba essere rimessa alla discrezionalità degli Statuti, che, alla luce della loro competenza a determinare la forma di governo regionale, devono valutare se una previa deliberazione della Giunta (obbligatoria o vincolante) non possa essere un modo per (ri)equilibrare il sistema dei rapporti tra gli organi regionali di governo”.

130 Analogamente, CARETTI – TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 148.

131 Cfr. artt. 50, co. 2, e 51, co. 1, St. Umbria; 22, co. 2 – 4, St. Liguria; 38, co. 2, St. Lazio.

di iniziativa delle leggi regionali e di ogni altro atto di competenza del Consiglio (cfr. artt. 25, co. 3, 34, 40, co. 1), configurando detta iniziativa come “riservata” con riguardo a taluni fondamentali provvedimenti consiliari (cfr., in particolare, artt. 14, co. 2, lett. h, 39 e 40).

Proprio in ordine alle “**dimissioni volontarie**” del Presidente della Regione – della cui rilevanza, sul piano dell'indirizzo politico, non é dato dubitare¹³² – é da segnalare come lo Statuto lombardo non si spinga a procedimentalizzarne la presentazione, sulla scia di quanto opportunamente prevedono gli St. di Umbra e Toscana¹³³ allo scopo evidente di favorire una “parlamentarizzazione” delle crisi e di “attenuare” gli effetti, altrimenti automatici, della clausola *simul – simul*¹³⁴.

Infine, un breve cenno merita la disciplina della “**mozione di sfiducia**” verso il Presidente della Regione.

La disciplina di cui all'art. 26 St. ricalca sostanzialmente il dettato dell'art. 126, co. 3, Cost., salvo fissare un termine “finale” di 20 giorni per la “messa in discussione” della mozione, la cui *ratio* deve rinvenirsi nell'esigenza di garantire lo svolgimento, in tempi rapidi, del dibattito consiliare. Anche questa soluzione, peraltro, non rappresenta una novità nel panorama degli Statuti sinora approvati: in termini analoghi, infatti, si esprimono gli artt. 43, co. 2, St. Liguria, 33 St. Toscana, 43, co. 1, St. Lazio e 48 St. Abruzzo.

3.1. La Commissione garante dello Statuto.

Un breve cenno, per la possibile incidenza delle sue attribuzioni sui rapporti intercorrenti tra gli organi di governo della Regione (e sull'esercizio della rispettive funzioni)¹³⁵, deve essere riservato alla “Commissione garante dello Statuto”, regolata dagli articoli 59 e 60 dello St. lombardo (nell'ambito del titolo VII, dedicato agli “Organi di garanzia”)¹³⁶.

La sua previsione non rappresenta certo una novità: un organo di garanzia statutaria, chiamato a valutare la “conformità dell'azione regionale allo Statuto” (così si esprime proprio l'art. 59, co. 1, St. Lombardia), é infatti contemplato dalla stragrande maggioranza dei nuovi Statuti regionali.

Nello Statuto lombardo, l'organo in questione – da istituire mediante legge regionale rinforzata, per procedimento e contenuto (cfr. art. 59, co. 3) – é chiamato ad esercitare, in condizioni di indipendenza ed autonomia (co. 1 art. cit.), le funzioni di cui all'art. 60.

Ai fini che qui interessano¹³⁷, é da segnalare come la “Commissione garante” sia chiamata, per un verso, ad *esprimere parere sull'interpretazione dello Statuto, anche in*

132 Nella sent. n. 2 del 2004, 4 CID, la Corte evidenzia come “l'eliminazione del potere presidenziale di fare eventualmente venir meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso Consiglio regionale, *riduce radicalmente i suoi poteri di indirizzo [...]*”. Nella sent. n. 12 del 2006, 4 CID, soffermandosi sulla differenza intercorrente tra “dimissioni” e “rimozione”, la Corte sottolinea – in relazione alla prima ipotesi – “la natura prettamente politica” della cessazione dalla carica.

133 Rispettivamente, artt. 64 St. Umbria e 33, co. 4 St. Toscana.

134 Cfr. R. TOSI, *op. cit.*, 115.

135 BONCINELLI, *op. cit.*, 97.

136 Per la giurisprudenza costituzionale, cfr. sent. 378/04, 9 CID e 12/06, 7 CID.

137 Per un maggiore approfondimento, rinvio a CORVAJA, *Appunti sulla potestà normativa nel nuovo Statuto della Lombardia*, in www.osservatoriosullefonti.it (giugno 2008)

relazione ad eventuali conflitti di competenza tra gli organi della Regione, su richiesta del Presidente della Regione, della Giunta o di un terzo dei componenti del Consiglio regionale (art. cit., lett. f)¹³⁸; per l'altro, ad esprimere parere [...] sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge su richiesta della Giunta, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale o della Commissione consiliare competente, ovvero della maggioranza del Consiglio delle autonomie locali (art. cit., lett. d). In questo secondo caso, peraltro, il Consiglio regionale può discostarsi dal parere della Commissione a maggioranza assoluta dei componenti (art. 60, co. 2).

Da segnalare, in relazione al controllo di conformità statutaria, che lo St. lombardo ha optato, dal punto di vista procedurale, per la soluzione meno “gravosa”: il “parere” dell'organo di garanzia, infatti, può essere richiesto soltanto in relazione ai “progetti di legge” rivolti al Consiglio (in questo senso, anche gli St. di Calabria, Liguria e Piemonte¹³⁹). Rispetto alla maggioranza dei “nuovi” Statuti (che prevedono un controllo su leggi già approvate¹⁴⁰), l'intervento della Commissione é “anticipato”, così da escludere la necessità di una “doppia” delibera in ipotesi di parere “contrario” sulla “conformità statutaria” del testo legislativo.

4. I rapporti tra Presidente della Regione, Giunta ed Assessori.

Nell'ambito di uno Statuto che, ad una considerazione complessiva, non genera particolari perplessità, é la disciplina degli assetti di vertice dell'esecutivo regionale a sollevare le più gravi ragioni di dubbio.

Il rafforzamento del “principio monocratico” su quello “collegiale”, già emergente dalla riforma costituzionale del 1999, é portato dallo Statuto lombardo alle sue estreme conseguenze, al punto da rendere concreto il rischio che i componenti della Giunta siano ridotti a “meri collaboratori” del Presidente (con netta riduzione del ruolo della Giunta stessa)¹⁴¹

Alle “funzioni del Presidente della Regione” lo St. lombardia dedica il suo art. 25. In parte, tale disposizione si limita a riprendere il dettato degli artt. 121, u.c. e 122, u.c., Cost. (cfr. co. 1 e 2 art. 25 cit.), di cui vengono ribaditi i contenuti; per ciò che attiene al *potere di revoca degli assessori* (cfr. co. 4 art. cit.), é peraltro da segnalare come – diversamente da quanto previsto nella maggior parte delle altre Regioni¹⁴² – la disciplina statutaria non imponga alcuna forma di raccordo con il Consiglio. Delle funzioni della Giunta – da esercitare “in forma collegiale”, *ex art. 27, co. 2* – si occupa invece l'art. 28 St.: organo esecutivo della Regione, essa (tra l'altro) “provvede all'attuazione del programma di governo” e “dà attuazione alle delibere del Consiglio regionale” (cfr. art. 28, co. 1, lett. a e b).

138 Cfr. artt. 68 St. Lazio; 69 St. Emilia; 80 St. Abruzzo; 92 St. Piemonte; 57 St. Calabria.

139 Rispettivamente, artt. 75, co. 1, lett. a) e 92, co. 1, lett. a).

140 Art. 68 St. Lazio; art. 82 St. Umbria; art. 69 St. Emilia Romagna; art. 57 St. Toscana; art. 80 St. Abruzzo.

141 *Supra*, § 1. Cfr. anche TOSI, *op. cit.*, 118. Anche la posizione degli assessori, accedendo all'approccio più moderato, risente delle “ambiguità” che caratterizzano gli Statuti sinora approvati, prudenti nell'operare “una scelta netta sulla struttura (collegiale o assessorile) dell'esecutivo regionale” (il rilievo é di TOSI, *op. cit.*, 121).

142 vd. 51, co. 2, lett. e, St. Piemonte; 41, co. 4, St. Liguria; 34, co. 2, St. Toscana; 42, co. 2, St. Lazio; 63, co. 4, St. Umbria; 44, co. 3, St. Abruzzo.

Dall'esame complessivo delle pertinenti disposizioni statutarie, come anticipato, emerge con particolare evidenza la posizione di netta primazia riconosciuta al Presidente, nei confronti sia della Giunta che degli assessori.

Sul versante dei rapporti tra Presidente ed Assessori (ma con immediata incidenza sulla posizione della Giunta), lo Statuto lombardo porta a pieno compimento l'opzione "preliminare" in favore dell'elezione diretta del Presidente della Regione.

In primo luogo, le scelte concernenti la "composizione" della Giunta sono ampiamente rimesse alla discrezionalità dell'organo monocratico: il numero dei componenti dell'organo collegiale é infatti limitato unicamente nel massimo, a tutto vantaggio del titolare del potere di nomina, in grado di modularne, anche per questo profilo, la composizione¹⁴³; inoltre, a differenza di quanto avviene in altre Regioni, nessun limite é stabilito a designazioni *extra* consiliari. E se a tanto si aggiunge che, pur in difetto di un previsione esplicita sul punto¹⁴⁴, il potere di attribuire (modificare e revocare) gli "incarichi" agli assessori (contestualmente determinandone l'"oggetto"), come di avocare a sé singoli atti¹⁴⁵, non possono spettare che al Presidente della Giunta (senza alcun raccordo con il Consiglio¹⁴⁶), ne riesce confermata l'idea che la logica informatrice della disciplina statutaria sia quella di un netto rafforzamento del vertice monocratico dell'apparato regionale di governo.

Lo Statuto lombardo riafferma, poi, il "principio di collegialità" quanto all'esercizio delle funzioni giuntali: talché, a seguire l'impostazione più conseguente, dovrebbe pervenirsi alla conclusione "che i componenti dell'esecutivo regionale debbono operare come semplici promotori od esecutori delle delibere collegiali, senza disporre del potere di firma degli atti, salvo il caso di un'apposita limitata delega, ad essi affidata dalla Giunta o dal Presidente"¹⁴⁷.

Di fronte all'alternativa tra "modello organizzativo ministeriale" e "modello collegiale" di organizzazione del governo regionale, lo Statuto lombardo ha decisamente optato – a tutto vantaggio del Presidente, non risultando predeterminate le competenze assessorili – per la seconda¹⁴⁸.

Per altro verso, é da ricordare che lo Statuto conferisce al Presidente della Regione il potere di nominare sino a quattro sottosegretari (un numero piuttosto elevato, se si considera che il limite stabilito dall'unico Statuto regionale che contempla tale figura –

143 Come rileva R. TOSI, *op. cit.*, 120, "la mancanza di determinazione giova all'organo cui spetta di formare la giunta, che potrà così stabilirne anche la consistenza numerica". E' evidente, peraltro, che la scelta del Presidente sarà condizionata dal grado di "compattezza" della coalizione che lo sostiene: in questo senso, credo, si giustifica la scelta di mantenere ampio il margine di apprezzamento del titolare dell'ufficio presidenziale. Più stringenti appaiono le previsioni degli Statuti di Calabria (art. 35), Toscana (art. 35, co. 1) ed Emilia Romagna (art. 45, co. 2), che individuano un numero minimo ed un numero massimo di assessori. La soluzione generalmente adottata dai nuovi Statuti é comunque nel senso di individuarne il solo numero massimo.

144 Previsione che invece compare nella maggioranza degli Statuti già approvati.

145 TOSI, *op. cit.*, 118. Lo St. lombardo non prevede espressamente che al Presidente spetti di dirimere i conflitti tra assessori. Una previsione esplicita in questo senso si rinviene nell'art. 51, co. 2, lett. b, dello St. piemontese.

146 Prevedono esplicitamente che al Consiglio venga data comunicazione degli incarichi conferiti agli Assessori, della loro revoca o modifica gli Statuti di Lazio (art. 42, co. 2) e Toscana (art. 34, co. 2).

147 In questo senso, CAVALERI, *op. cit.*, 99 s., che richiama C. cost., sent. n. 48 del 1983. Vedi anche TOSI, *op. cit.*, 121.

148 OLIVETTI, *op. cit.*, 269.

quello dell'Emilia Romagna – é pari all'unità), perché lo coadiuvino nell'esercizio delle sue funzioni (*supra*).

Di qui il pericolo, duplice, che, disponendo di un apparato organizzativo piuttosto articolato (quello della Presidenza della Regione), e forte di una maggioranza consiliare coesa, il Presidente possa essere indotto, per un verso, a ridurre, anche in misura consistente, il numero degli assessori, per l'altro, attraverso un attento dosaggio del potere di “ripartire” gli incarichi tra loro (*subito infra*), a concentrare nelle sue mani consistenti attribuzioni.

Per questa via, si rischia di pervenire ad un risultato di cui appare quanto meno dubbia la costituzionalità: la totale subordinazione del principio collegiale – che dovrebbe caratterizzare l'operato della Giunta – al principio monocratico (incarnato dal suo Presidente). Ma un esito siffatto, rendendo possibile la riduzione della prima a “mero strumento” nelle mani del secondo¹⁴⁹, risponde ad una logica “presidenzialista” che dovrebbe rimanere estranea alle scelte statutarie costituzionalmente consentite alle Regioni in tema di forma di governo¹⁵⁰.

Le considerazioni sinora svolte, peraltro, trovano un'ulteriore conferma all'esame delle funzioni che, in base allo Statuto, rispettivamente competono alla Giunta e al suo Presidente. Quest'ultimo, infatti, dispone di poteri relevantissimi che, pur incidendo sull'indirizzo politico regionale, sono suscettibili di essere esercitati al di fuori di un raccordo con la Giunta.

Secondo l'art. 25, co. 3, St. “il Presidente ha diritto di esercitare, secondo le procedure stabilite dal regolamento generale, l'iniziativa delle leggi e di ogni altro atto di competenza del Consiglio”; l'art. 34, co. 1, poi, riconosce il potere di iniziativa delle leggi regionali (*ivi* compresa la “legge regionale comunitaria”, *ex art.* 39, co. 3, e la “legge per il riordino normativo”, *ex art.* 40, co. 1) al *Presidente della Giunta regionale*, ad esclusione dell'organo collegiale; infine, l'art. 14, co. 3, configura come “riservata” al solo Presidente (e non alla Giunta, come altri Statuti prevedono) l'iniziativa volta all'adozione di delibere consiliari di centrale importanza in vista dell'attuazione del programma di governo (*cfr.* lett. f e lett. h; *vd.* però anche i già citati artt. 39 e 40 St.).

Quanto al potere di iniziativa, va segnalato che la disciplina appena descritta rappresenta un *unicum* nell'ambito degli Statuti già approvati, convergenti nel senso di riconoscere tale attribuzione (indubbiamente fondamentale in vista dell'indirizzo politico regionale) all'organo collegiale¹⁵¹.

5. Alcune brevi considerazioni conclusive.

In tema di “forma di governo”, lo “Statuto d'autonomia della Regione Lombardia” recepisce per larga parte soluzioni già sperimentate nelle Regioni che si sono già dotate di una nuova legge statutaria: le “tendenze”, rilevate dalla dottrina con riguardo agli Statuti sinora approvati, caratterizzano sicuramente anche quello lombardo.

149 TOSI, *op. cit.*, 118 – 122.

150 Chiaramente, in tal senso, R. TOSI, *op. cit.*, 82.

151 *Cfr.* artt. 28, lett. c – d e 30, co. 1, St. Marche; 37 St. Lazio; 45 co. 1 e 3 St. Liguria; 36 co. 1 St. Abruzzo; 44, co. 1 e 55, co. 1, St. Piemonte; 65, co. 2, lett. j e 70, co. 2, lett. b, St. Umbria; 46, co. 5, St. Emilia Romagna; 34, lett. g., St. Calabria; 37, co. 2, St. Toscana. Per questi profili, rinvio a CORVAJA, *op. cit.*

Risultano recepite, inoltre, le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale in materia: in particolare, quanto alle conseguenze dell'opzione "iniziale" in favore dell'elezione diretta del Presidente della Regione. Con questa scelta, lo Statuto lombardo si mantiene perfettamente coerente: penso, ad esempio, all'assenza di meccanismi atti ad incidere sull'operatività della clausola del *simul – simul* o alle disposizioni in tema di formazione della Giunta o, ancora, alla disciplina della mozione di "censura" verso i singoli assessori (e dei suoi effetti).

Come ho cercato di segnalare, tuttavia, in conseguenza delle scelte operate nella disciplina dell'assetto di vertice dell'esecutivo regionale, lo Statuto della Lombardia si presta a letture potenzialmente incostituzionali.

Così é, in particolare, per la marcata tendenza ad una "presidenzializzazione" dell'esecutivo, nel senso di fare del Presidente della Regione il suo "capo esclusivo" a tutto detrimento delle funzioni, costituzionalmente garantite, della Giunta¹⁵². Ad un esito siffatto sembrano condurre gli "indici" che ho cercato di evidenziare: dai "criteri" impiegati per il riparto delle funzioni tra Presidente e Giunta regionale, all'attribuzione al primo di un ampio potere discrezionale nella composizione della seconda; dalla mancata predeterminazione di un numero minimo di assessori (e della loro competenze) al rafforzamento delle "possibilità operative" della Presidenza della Regione (mercé l'attribuzione, al Presidente, del potere di nominare sino a quattro sottosegretari).

152 TOSI, *op. cit.*, 118.

APPUNTI SULLA POTESTÀ NORMATIVA NEL NUOVO STATUTO DELLA LOMBARDIA

di Fabio Corvaja

SOMMARIO: 1. Il “sistema delle fonti” regionali; - 2. La legge regionale statutaria; - 3. La potestà legislativa; - 3.1. L’iniziativa legislativa; - 3.2. Il procedimento ordinario e d'urgenza. La partecipazione al procedimento legislativo e i pareri della Commissione di garanzia statutaria; - 3.3. Il problema del procedimento per commissione deliberante e per commissione redigente; - 4. Le leggi regionali rinforzate; - 5. I procedimenti legislativi speciali; 5.1. I progetti di legge di iniziativa “esterna” all’ente; - 5.2. La legge regionale comunitaria; - 5.3. La legge per il riordino normativo; - 6. Il referendum abrogativo; 7. La potestà regolamentare; - 7.1. I regolamenti regionali in rapporto alla legge; - 7.2. Il riparto della potestà regolamentare tra gli organi ed il procedimento di formazione dei regolamenti; - 8. La qualità della normazione.

1. Il “sistema delle fonti” regionali.

La delibera legislativa che approva il nuovo Statuto della Regione Lombardia, adottata dal Consiglio regionale in seconda deliberazione il 14 maggio 2008 e pubblicata notizialmente nel Bollettino Ufficiale della Regione il successivo 24 maggio, dedica l'intero Titolo III alla attività normativa della Regione, seguendo in questa sistematica la scelta degli statuti della Toscana e dell'Umbria di concentrare in un apposito titolo la disciplina del sistema delle fonti regionali¹⁵³.

Per quanto l'espressione “sistema delle fonti”, riferita al livello regionale, si presti ad equivoci, ove con essa si voglia intendere un sistema in sé compiuto e separato da quello delle fonti statali¹⁵⁴, l'idea di destinare specificamente un titolo dello Statuto alla funzione normativa della Regione è apprezzabile se non altro per ragioni di chiarezza¹⁵⁵. La competenza della fonte statutaria su questo punto non è più (se mai lo è stata) dubbia, trattandosi di materia che attiene ad almeno due degli oggetti nominati nell'art. 123, primo comma, Cost.: da un lato la *forma di governo*, posto che la funzione di indirizzo politico si esplica anche attraverso l'attività normativa, dall'altro i *principi fondamentali di organizzazione e funzionamento* (almeno per quanto riguarda i procedimenti di formazione degli atti normativi)¹⁵⁶.

153 Cfr. Titolo III dello Statuto della Toscana, intitolato “Le fonti normative”, nonché il Titolo VI dello Statuto Umbria, rubricato “Sistema delle fonti”. Altri statuti, come quello della Calabria e delle Marche, regolano in un medesimo Titolo i procedimenti di approvazione delle leggi e dei regolamenti, mentre molte Regioni hanno scelto di disciplinare le funzioni normative all'interno delle sezioni dello statuto dedicate ai singoli organi.

154 Vedi il rilievo critico di R. TOSI, *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, in *Le istit. del fed.* 2001, 97, la quale non nega, comunque, l'opportunità di una disciplina statutaria relativa alle leggi e ai regolamenti regionali.

155 In sede di elaborazione del nuovo Statuto lombardo la peculiarità del Titolo III è stata sottolineata da A. MANGIA, componente del Comitato di esperti che ha affiancato la Commissione Statuto (resoconto stenografico della seduta del 24 gennaio 2008, 17). Tale commissione consiliare speciale è stata istituita con delibera del Consiglio regionale del 5 dicembre 2006, n. VIII/266 con il compito di elaborare il testo del nuovo Statuto, della legge elettorale regionale e del nuovo regolamento consiliare. I resoconti integrali dei lavori della Commissione sono leggibili nel sito *internet* del Consiglio regionale.

156 M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo nelle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2003, 398 ss.. Per l'affermazione che la disciplina del procedimento legislativo rientra

Nel Capo I del Titolo III il nuovo Statuto lombardo individua quindi le fonti regionali, menzionando negli articoli di questa sezione lo *statuto*, le *leggi regionali*, i *regolamenti*, nonché – con una scelta ineccepibile ma singolare nell’esperienza statutaria – il *regolamento generale* del Consiglio regionale¹⁵⁷; e detta pochi basilari principi sui rapporti tra queste fonti (e dunque sul sistema), obbligando i regolamenti a fare espresso riferimento alla fonte da cui discendono (art. 32, comma 2) e riservando al regolamento generale del Consiglio regionale la disciplina dell’organizzazione, del funzionamento e dei procedimenti dell’assemblea. Un’altra norma che disponeva sui rapporti tra fonti, istituendo una generale riserva di legge nelle materie regionali¹⁵⁸, è stata soppressa in sede di approvazione del progetto di statuto da parte della Commissione consiliare speciale, così come sono state respinte anche formulazioni più restrittive, tendenti a limitare la riserva di legge regionale alla regolazione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali o anche ad ogni altra attività destinata ad incidere sul godimento di diritti fondamentali¹⁵⁹.

Il Capo II è dedicato al procedimento legislativo ordinario che si svolge per mezzo delle commissioni permanenti in sede referente, mentre il Capo III regola i procedimenti legislativi speciali (per l’approvazione della legge regionale di iniziativa degli enti locali, della legge regionale comunitaria e della legge per il riordino normativo). Il Capo IV disciplina il procedimento di approvazione dei regolamenti ed il riparto della potestà regolamentare tra Giunta regionale e Consiglio regionale. Infine, il Capo V contiene le disposizioni in materia di qualità, controllo e valutazione della legislazione. Altre norme in materia di fonti si ritrovano sparse negli altri titoli del nuovo Statuto.

A questo Titolo III dello Statuto – che durante i lavori della Commissione speciale è stato definito “la parte tecnicamente più complessa dello Statuto ... più ricca di sfumature e che richiede uno studio particolarmente approfondito”¹⁶⁰ – sono dedicate le riflessioni che seguono: le quali non hanno la pretesa di essere “particolarmente approfondite”, bensì, più limitatamente, intendono fornire una sommaria illustrazione della disciplina, che evidenzia i profili di interesse o per la novità delle scelte, o per le criticità che nascondono. Fin d’ora si segnala però che la parte dello Statuto lombardo relativa alle fonti del diritto non presenta sperimentazioni radicali, almeno nella configurazione degli atti, anche se talune particolari disposizioni appaiono innovative rispetto alle opzioni effettuate dagli altri statuti approvati dopo il 1999 e talora sembrano discutibili sul piano della legittimità costituzionale.

nell’oggetto “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” si veda Corte cost., sent. n. 12 del 2006, punto 7 del CID.

¹⁵⁷ Mentre non si dubita del carattere di fonte del regolamento interno del Consiglio regionale, tutti gli statuti fino ad oggi approvati regolano tale atto normativo nel capo dedicato all’assemblea legislativa.

¹⁵⁸ Secondo il modello delineato dall’art. 49, comma 1, dello Statuto dell’Emilia-Romagna.

¹⁵⁹ Cfr. i resoconti stenografici delle sedute del 20 febbraio 2008 (8 ss.) del e 5 marzo 2008 (73 s.). La disposizione, nella sua versione minimale, è stata alla fine recuperata nell’art. 14, comma 3, lett. i), dove tra i Compiti del Consiglio regionale, è specificamente menzionato quello di “dettare *con legge* le norme di carattere generale inerenti alla garanzia dei diritti civili e sociali”; un’altra specifica riserva di legge, che itera quella contenuta nell’art. 23 Cost., è scritta nella lett. j) dello stesso art. 14, comma 2, in base al quale il Consiglio istituisce e modifica con legge i tributi e le imposte regionali, nonché ogni altra prestazione personale e patrimoniale”.

¹⁶⁰ Da A. MANGIA nella seduta del 24 gennaio 2008 (resoconto stenografico, 18).

2. La legge regionale statutaria.

Principiando dall'esame delle norme che regolano la fonte posta al vertice dell'ordinamento regionale, va segnalata la previsione dell'art. 31 del nuovo Statuto, ove è disposto che le leggi statuarie approvate ai sensi dell'art. 123 Cost. – tra cui quindi lo stesso Statuto medesimo – debbono essere promulgate con lo specifico *nomen iuris* di “*legge regionale statutaria*” e sono pubblicate con numerazione autonoma rispetto alle comuni leggi regionali. Con questa norma la Regione Lombardia opta per l'individuazione della fonte “statuto” come atto normativo a sé, distinto tipologicamente dalla legge regionale.

Tale soluzione, che non sembra né imposta né inibita dal testo costituzionale, era già stata adottata da talune delle Regioni che hanno approvato i propri statuti dopo la riforma del 1999¹⁶¹: tuttavia, la scelta è qui opportunamente codificata in una norma statutaria e non invece abbandonata alla prassi o rimessa alla legge ordinaria¹⁶².

Quanto alla fase introduttiva del procedimento di formazione delle leggi statuarie regionali, appare difficilmente comprensibile l'esclusione – prevista nell'art. 50, comma 2, del nuovo Statuto – dell'iniziativa popolare, esclusione peraltro sancita da molti altri statuti regionali, ma discutibile sul piano dell'opportunità, tanto più se si pensa che l'implicazione del corpo elettorale nelle scelte statuarie è positivamente garantita dall'art. 123, terzo comma, Cost., attraverso la facoltà di chiedere il *referendum* confermativo.

Sempre con riferimento al procedimento di formazione dello Statuto, l'art. 64, comma 2, risolve una questione interpretativa che si è posta nel corso della approvazione dei nuovi statuti, vale a dire il dubbio se sia possibile la presentazione di emendamenti nel corso della seconda lettura e se tale approvazione debba comunque avvenire articolo per articolo.

La disposizione – in linea con quanto auspicato da parte della dottrina¹⁶³ – esclude espressamente l'ammissibilità degli emendamenti e stabilisce che in seconda deliberazione il Consiglio regionale passa alla votazione finale, a maggioranza assoluta, del progetto di legge statutaria, senza procedere alla discussione degli articoli.

Questa soluzione era già stata anticipata, nel corso della approvazione dello Statuto lombardo, da una deliberazione assunta all'unanimità dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale in data 3 marzo 2008, con la quale si era stabilito che “in sede di seconda deliberazione ... il Consiglio procede alla discussione generale, alle dichiarazioni di voto ed alla votazione sul testo complessivo, senza procedere alla votazione articolo per articolo” e che “non sono ammesse questioni pregiudiziali,

¹⁶¹ Così la Regione Marche, legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1; la Regione Liguria, legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1; la Regione Lazio, legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1, “Nuovo Statuto della Regione Lazio”; la Regione Piemonte (l. statutaria 4 marzo 2005, n. 1). Altre due Regioni – l'Abruzzo e la Toscana – hanno invece deciso di promulgare e denominare la fonte *ex art.123 Cost. tout court* come “statuto”, mentre le rimanenti regioni hanno adottato lo statuto con una legge regionale, che non si distingue dalle altre se non per la formula di promulgazione, che dà atto degli adempimenti previsti dal 123, ovvero per il titolo: cfr. lo statuto della Calabria, approvato con l.r. 19 ottobre 2004, n. 25; lo statuto della Emilia Romagna, di cui alla l.r. 31 marzo 2005, n. 13; lo statuto della Puglia, contenuto nella l.r. 12 maggio 2004, n. 7; lo statuto dell'Umbria, dettato dalla l.r. 16 aprile 2005, n. 21.

¹⁶² Così la Regione Lazio, con l.r. 3 agosto 2004, n. 8, all'art. 15.

¹⁶³ Ad esempio da TOSI, *Regole statutarie* cit., 100 s.

questioni sospensive, ordini del giorno, emendamenti, articoli aggiuntivi o richieste di stralcio”¹⁶⁴.

Detta delibera dell’Ufficio di presidenza aveva proposto tale soluzione richiamando come “idoneo riferimento” le disposizioni dei regolamenti parlamentari (art. 99 Reg. Camera e art. 123 Reg. Senato) relative alla seconda lettura delle leggi costituzionali, in assenza di specifiche norme tanto nel regolamento interno del Consiglio regionale, quanto nella legislazione statale. L’implicito da cui muove l’Ufficio di presidenza (ed ora lo stesso Statuto lombardo) è dunque che il punto non sia regolato in Costituzione.

La soluzione adottata nell’art. 64 dello Statuto lombardo si discosta peraltro dalle prassi seguite dai Consigli regionali nell’approvazione dei nuovi statuti, ma trova ora qualche rara conferma in regolamenti interni recentemente approvati dalle assemblee regionali¹⁶⁵. È comunque il caso di sottolineare che la modalità procedimentale seguita dal Consiglio regionale e prescritta nel nuovo Statuto è stata avallata anche dai giuristi componenti esperti della Commissione speciale statuto¹⁶⁶.

Ancora, la medesima delibera dell’Ufficio di presidenza del 3 marzo 2008 ha escluso la necessità della maggioranza assoluta per l’approvazione dei singoli emendamenti¹⁶⁷: su questo punto i Consigli regionali delle altre Regioni si erano orientati in modo vario¹⁶⁸. Il silenzio del Statuto sulla questione della maggioranza necessaria per l’approvazione dei singoli articoli comporta che la soluzione sarà verosimilmente contenuta dal regolamento interno del Consiglio regionale, ma è assai probabile che questo si orienti per mantenere la regola secondo la quale la maggioranza assoluta è richiesta soltanto per l’approvazione del testo complessivo¹⁶⁹.

Il procedimento di approvazione delle delibere legislative statutarie conosce in Lombardia un aggravamento ulteriore rispetto alle scansioni disegnate dall’art. 123 Cost.

L’art. 54, comma 8, del nuovo Statuto prescrive infatti che il Consiglio delle autonomie locali, in composizione integrate da un massimo di quindici rappresentanti

¹⁶⁴ Delibera dell’Ufficio di presidenza, 3 marzo 2008, n. 36, prot. 3477/2008, “Modalità procedurali per l’esame e l’approvazione della legge statutaria”, all’all. A, punto 8.

¹⁶⁵ I. CARLOTTO, *Il procedimento di formazione degli Statuti delle Regioni ordinarie*, Padova 2007, 48 ss., che menziona – tra gli esempi di regolamenti interni che non ammettono emendamenti in seconda lettura – l’art. 110 del nuovo regolamento interno del Consiglio regionale della Liguria.

¹⁶⁶ Si vedano gli interventi di BALBONI e di D’ANDREA nella seduta del 4 febbraio 2008 (resoconto stenografico, rispettivamente 15 e 17: l’esclusione della possibilità di presentare emendamenti in seconda lettura è motivata da D’ANDREA tramite l’analogia rispetto alla disciplina del procedimento di revisione costituzionale)

¹⁶⁷ Anche questa soluzione era stata appoggiata dai costituzionalisti della Commissione statuto: in particolare, BALBONI aveva difeso la scelta in favore del minor irrigidimento, osservando come gli emendamenti potessero essere approvati con una maggioranza diversa da quella assoluta, in quanto non vi è una regola che prescriva la maggioranza assoluta per l’approvazione degli atti assembleari più importanti (resoconto stenografico della seduta del 4 febbraio 2008, p. 14 s.); D’ANDREA, dopo aver sottolineato la necessità di osservare il Regolamento interno vigente, aveva affermato che richiedere la maggioranza assoluta per l’approvazione degli emendamenti sarebbe stata una forzatura, dal momento che l’art. 123 Cost. impone tale maggioranza soltanto per la votazione finale (verbale del 4 febbraio 2008, p. 16 s.).

¹⁶⁸ Indicazioni esaustive in CARLOTTO, *Il procedimento di formazione* cit., 59 ss.

¹⁶⁹ Del resto, va ricordato – come spunto di riferimento analogico interno allo Statuto – che per l’approvazione del regolamento consiliare l’art. 33, comma 3, dello Statuto esige la deliberazione a maggioranza dei componenti nella sola votazione finale.

della autonomie funzionali e sociali, sia chiamato ad esprimere un parere “*sullo Statuto*” ed impone, nell’eventualità in cui il Consiglio regionale decida di discostarsi dal parere del CAL, un onere di motivazione in ordine ai rilievi formulati.

Trattandosi di aggravamento che integra quanto previsto nell’art. 123, secondo e terzo comma, Cost., senza derogare al disposto costituzionale, la norma non appare illegittima¹⁷⁰.

Non sembra invece configurare un ulteriore aggravamento quanto dispone l’art. 60, comma 1, lett. a), dello Statuto, laddove prevede che l’organo di garanzia statutaria, denominato nella Regione Lombardia “Commissione di garanzia dello Statuto”, presenti al Consiglio regionale “una relazione sui progetti di legge in materia statutaria”. Infatti, si tratta di un adempimento istruttorio formulato in termini assai generici ed appare eccessivo ritenere che la sua omissione comporti una illegittimità costituzionale della legge statutaria.

Le possibili interferenze tra impugnazione governativa dello delibera statutaria ai sensi dell’art. 123, secondo comma, Cost., ed opposizione referendaria *ex art.* 123, terzo comma, Cost., non trovano una soluzione nel nuovo Statuto. La relativa disciplina è invece contenuta nella legge regionale 28 novembre 2007, n. 31 recante “Disposizioni in materia di *referendum* ai sensi dell’articolo 123, terzo comma, della Costituzione 2007”, che prevede, all’art. 17, la sospensione del termine per la presentazione della richiesta di *referendum* in caso di ricorso del Governo, mentre rimette al Consiglio regionale l’adozione dei provvedimenti consequenziali per l’eventualità che l’impugnazione sia in tutto o in parte accolta (in tale ipotesi è previsto comunque che le operazioni referendarie perdano efficacia).

Anche la formula di promulgazione è rimessa, dall’art. 64, comma 5, alla legge regionale ordinaria¹⁷¹ fermo rimanendo che il *nomen iuris* dovrà essere quello di “legge regionale statutaria”.

Nulla dice lo Statuto sul termine per la promulgazione¹⁷², mentre, a tenore dell’art. 64, comma 6, il termine per la pubblicazione è di cinque giorni dalla pubblicazione e la *vacatio* è azzerata, dal momento che le leggi statutarie entrano in vigore il giorno successivo alla pubblicazione (la medesima regola è prescritta dall’art. 65 per lo Statuto stesso).

3. La potestà legislativa.

¹⁷⁰ In questo senso è l’opinione dominante: TOSI, *Regole statutarie* cit., 100 ss.; OLIVETTI, *Nuovi statuti* cit., 118 ss.; A. RUGGERI, *Riforma del titolo V, procedimento legislativo regionale e teoria delle fonti*, in A. RUGGERI, “*Itinerari*” di una ricerca sul sistema delle fonti, VII, 2, Torino 2004, 235, che evidenzia il limite della ragionevolezza dell’ulteriore aggravamento che sia in ipotesi previsto dallo statuto.

¹⁷¹ La l.r. n. 31 del 2007 detta le formule di promulgazione per l’ipotesi che non vi sia stata opposizione referendaria (art. 3), per il caso in cui la richiesta di *referendum* sia stata dichiarata inammissibile dall’Ufficio di presidenza del Consiglio, e per il caso in cui il *referendum* confermi lo statuto (art. 16, comma 2).

¹⁷² Per le leggi regionali il termine è di cinque giorni dall’approvazione. Lo stesso termine di cinque giorni decorrenza dalla pubblicazione della delibera che dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* confermativo *ex art.* 123, terzo comma, Cost., o dal ricevimento da parte del Presidente della Giunta del verbale che proclama il risultato referendario, è stabilito dagli artt. 10 e 16, comma 3, della l.r. n. 31 del 2007.

L'art. 32, comma 1, dello Statuto, con una disposizione che si trova analogamente formulata in altri statuti¹⁷³, afferma che l'esercizio della potestà legislativa "spetta al Consiglio regionale e non può essere delegato"¹⁷⁴.

La norma esplicita dunque il divieto della delegazione legislativa e, pur non vietando espressamente alla Giunta regionale l'adozione di decreti-legge, dovrà essere intesa nel senso della esclusione di ogni atto giuntale con forza di legge: e ciò indipendentemente dalla adesione all'opinione – prevalente in dottrina¹⁷⁵ e implicitamente avallata dalla Corte anche dopo il 1999¹⁷⁶ – secondo la quale il divieto per la Giunta di adottare atti con forza di legge si radica ancora direttamente in Costituzione.

Infatti, il primo comma dell'art. 32 è chiaro nel concentrare in capo al Consiglio la funzione legislativa; nello Statuto, in ogni caso, difetta una attribuzione alla Giunta (o al suo Presidente) di una generica competenza ad adottare atti urgenti di competenza del Consiglio, sulla falsariga di quelle previsioni contenute in alcuni statuti speciali che all'inizio dell'esperienza repubblicana erano stati interpretati come possibile fondamento della decretazione legislativa d'urgenza giuntale¹⁷⁷.

3.1. *L'iniziativa legislativa.*

L'art. 34, comma 1, dello Statuto, con norma generale attribuisce l'iniziativa legislativa a ciascun consigliere regionale, al Presidente della Giunta regionale, al Consiglio delle autonomie locali, ad almeno cinquemila elettori, a ciascun consiglio provinciale e ai consigli comunali in numero non inferiore a cinque o con popolazione complessiva di almeno venticinquemila elettori.

Va però subito avvertito che altri disposti limitano *ratione materiae* l'iniziativa popolare, esclusa – oltre che per le leggi statutarie – per le leggi elettorali, finanziarie, tributarie, di bilancio, di ratifica di accordi con Stati esteri e di intese con enti territoriali interni ad altro Stato o con altre Regioni (così l'art. 50, comma 2)¹⁷⁸, e sembrano restringere l'iniziativa del CAL al conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali, secondo modalità fissate dalla legge regionale (art. 54, comma 7).

L'individuazione dei soggetti titolari dell'iniziativa legislativa merita due osservazioni.

La prima investe la mancata previsione dell'iniziativa della Giunta.

¹⁷³ Ad esempio, l'art. 26, comma 2 dello Statuto del Piemonte e l'art. 49, comma 1, dello Statuto dell'Emilia-Romagna.

¹⁷⁴ Già l'art. 14, ove sono elencate le funzioni del Consiglio regionale, afferma al comma 1 che tale organo "esercita la funzione legislativa attribuita dalla Costituzione alla Regione".

¹⁷⁵ R. TOSI, in S. BARTOLE / R. BIN / G. FALCON / R. TOSI, *Diritto regionale*, II ed., Bologna 2005, 124 s.; P. CARETTI / G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2007, 123 ss.

¹⁷⁶ Corte cost., sent. n. 378 del 2004, punto 7 del CID.

¹⁷⁷ Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, VII ed., Padova 2000, 360. Va detto che gli Statuti ordinari che prevedono in capo all'Esecutivo il potere di adottare atti d'urgenza sono chiari nel configurare tale potestà come amministrativa: sul problema si veda diffusamente M. CIANCAGLINI, *Tre questioni aperte: decreti legge, ordinanze di necessità ed urgenza e regolamenti regionali*, in M. CARLI / G. CARPANI / A. SINICALCHI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna 2006, 213 ss.

¹⁷⁸ Sul significato di queste esclusioni vedi G. LAZZARI, *Gli istituti di democrazia diretta nel nuovo Statuto della Lombardia*, in www.osservatoriosullefonti.it (giugno 2008).

Ora, non è dubbio che il potere di iniziativa riconosciuto al Presidente della Giunta sia attribuito all'organo monocratico e ciò non solo per il chiaro tenore letterale di questa disposizione in commento e di altre¹⁷⁹, ma anche per il fatto che un emendamento diretto ad individuare nella Giunta, anziché nel suo Presidente, il titolare dell'iniziativa, è stato respinto nella seduta della Commissione Statuto del 18 febbraio 2008¹⁸⁰.

A parte le implicazioni che la concentrazione nell'organo monocratico del potere di iniziativa legislativa ha sul piano della forma di governo¹⁸¹, sorge naturale qualche dubbio circa la compatibilità costituzionale di questa disposizione, che non ha precedenti negli statuti regionali.

La soluzione del dubbio dipenderà dall'estensione che si riterrà di dare al limite dell'armonia con la Costituzione di cui all'art. 123, primo comma, Cost.¹⁸². Infatti, una violazione diretta dell'art. 121, comma terzo, che configura la Giunta come "organo esecutivo delle Regioni"¹⁸³ sembra da escludere, dal momento che il potere di iniziativa legislativa non si configura come una prerogativa indefettibile dell'esecutivo¹⁸⁴; inoltre il compito di predisporre il bilancio preventivo e il conto consuntivo, tradizionalmente proprio dell'esecutivo, è tuttora riservato all'organo collegiale dagli artt. 28, comma 1, lett. e) e 57, comma 4, dello Statuto¹⁸⁵.

Residua, quindi, una possibile violazione dell'armonia con la Costituzione: escluso che le soluzioni dettate per lo Stato si impongano direttamente, in assenza di espresse

¹⁷⁹ L'art. 25, comma 2, sulle funzioni del Presidente della Giunta, che riconosce a tale organo il potere "di esercitare, secondo le procedure stabilite dal regolamento generale, l'iniziativa delle leggi e di ogni altro atto di competenza del Consiglio"; l'art. 28, che tra le competenze della Giunta non menziona l'iniziativa legislativa; l'art. 39, comma 3, che dispone che il progetto di legge comunitaria sia presentato annualmente dal Presidente della Regione; l'art. 40, comma 1, che affida al Presidente della giunta il compito di presentare il progetto di legge per il riordino normativo.

¹⁸⁰ Si tratta del maxi emendamento sulla forma di governo presentato dai consiglieri Agostinelli, Muhlbauer, Squassina e Storti e respinto dalla maggioranza Commissione Statuto in data 18 febbraio 2008 (cfr. il verbale della seduta).

¹⁸¹ Per questo profilo si veda il contributo di M. CONZ, *La forma di governo nello Statuto della Regione Lombardia: prime riflessioni*, in www.osservatoriosullefonti.it (giugno 2008), che bene mette in luce come questa previsione si inserisca in una logica quasi "presidenzialista" (e di dubbia compatibilità con i modelli costituzionalmente accessibili alle Regioni) che riduce il ruolo della Giunta a strumento nelle mani del suo Presidente.

¹⁸² Una recente discussione di questo limite è contenuta nello scritto di M. ROSINI, "Armonia" o "armonie" con la Costituzione?, in *Le Regioni* 2007, 694 ss..

¹⁸³ Che l'espressione non abbia un "significato univoco" è stato sottolineato da M. CARLI, *Art. 121-122*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO, Bologna 1990, 85 e l'invito a non sovraccaricare in via ermeneutica questa formula elastica viene ora da A. DEFFENU, *Art. 121*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO / A. CELOTTO / M. OLIVETTI, Torino 2006, vol. III, 2413.

¹⁸⁴ Cfr. però TOSI, in BARTOLE / BIN / FALCON / TOSI, *Diritto regionale* cit., 122, per il rilievo secondo cui "è necessario – prima che logico – che un nucleo di importanti funzioni qualificanti le scelte di indirizzo politico rimanga in capo alla Giunta e, in particolare, la predisposizione dei disegni di legge e dei bilanci consuntivo e preventivo".

¹⁸⁵ Questa competenza, insieme con l'attribuzione degli altri poteri previsti nell'art. 28 e delle funzioni regolamentari (art. 42), fa sì che un nucleo di funzioni esecutive – o meglio di governo – sia comunque conservato in capo alla Giunta.

indicazioni in tal senso, all'osservanza delle Regioni¹⁸⁶, c'è da chiedersi se la norma in esame eluda lo *spirito* della Costituzione¹⁸⁷, almeno come si è "materializzato" nei principi di organizzazione dettati per lo Stato, anche alla luce della prassi che ha reso l'iniziativa governativa quella fattualmente preminente.

Non suscita invece dubbi di costituzionalità – e questa è la seconda constatazione – l'attribuzione dell'iniziativa legislativa (tra l'altro, come si è visto, per una materia assai delimitata) al Consiglio delle autonomie.

La disciplina del diritto di iniziativa è un oggetto nominato di competenza statutaria e sarebbe davvero un "eccesso di costruttivismo interpretativo" quello di ritenere che si impongano come tassative le soluzioni previste a livello statale (e ciò nonostante la riserva di legge costituzionale, ai sensi dell'art. 71, comma primo, Cost., per l'attribuzione dell'iniziativa delle leggi statali ad enti od organi diversi da quelli già previsti in Costituzione)¹⁸⁸. Nemmeno può dirsi che le funzioni consultive da conferire al CAL in forza dell'art. 123, quarto comma, Cost., escludano poteri di iniziativa (come del resto le funzioni di amministrazione attiva) in capo a detto organo, visto che l'attribuzione contemplata dal disposto costituzionale deve intendersi come minima¹⁸⁹.

3.2. Il procedimento ordinario e d'urgenza. La partecipazione al procedimento legislativo e i pareri della Commissione di garanzia statutaria.

Il procedimento normale di approvazione delle leggi, a tenore dell'art. 35, comma 1, del nuovo Statuto, prevede il passaggio del progetto per le Commissioni consiliari permanenti, che ne compiono l'esame istruttorio, e la successiva discussione generale in Consiglio, seguita dal voto articolo per articolo e dalla votazione finale (art. 35, comma 1).

Lo stesso articolo 35, al comma 2, autorizza un procedimento d'urgenza, deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta, che si caratterizzerà verosimilmente solo per l'abbreviazione dei termini e per la semplificazione dell'istruttoria, visto che la norma vieta l'omissione di alcuna delle fasi specificamente menzionate nel comma precedente.

Interessanti sono le norme statutarie in tema di partecipazione al procedimento legislativo.

Le proclamazioni generali del nuovo Statuto sulla partecipazione, infatti, sono assistite da una specifica strumentazione – in realtà rimessa in larga parte al regolamento generale del Consiglio – che garantisce l'intervento dei soggetti collettivi all'interno del procedimento legislativo.

¹⁸⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 313 del 2003, al punto 7.4 del CID, ove è sottolineato che "l'espressione 'in armonia con la Costituzione', che compare nel primo comma dell'art. 123 della Costituzione, non consente ... un eccesso di costruttivismo interpretativo".

¹⁸⁷ Evocato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 304 del 2002, al punto 5 del CID.

¹⁸⁸ In linea di fatto, molti statuti individuano soggetti od organi ulteriori rispetto agli omologhi regionali di quelli previsti dalla Costituzione, attribuendo l'iniziativa legislativa proprio al CAL.

¹⁸⁹ A. AMBROSI, *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente*, in *Le Regioni 2007*, 373; G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Pol. dir.* 2003, 247.

L'art. 8, al comma 2, vincola il Consiglio regionale a consultare le "rappresentanze degli interessi" sui testi normativi; il successivo art. 18, al comma 6, autorizza quindi le commissioni consiliari a compiere audizioni dei soggetti collettivi – autonomie funzionali e sociali, enti locali, associazioni, enti civili e religiosi¹⁹⁰ – secondo le modalità previste dal regolamento generale.

Lo stesso regolamento generale – cui l'art. 36, comma 2, fa rinvio - dovrà stabilire le modalità con le quali ciascuna commissione è tenuta ad informare dei progetti di legge ad essa assegnati gli enti e le associazioni individuati dal suo ufficio di presidenza, i criteri di selezione, le modalità della

loro audizione. Per rendere più efficace la partecipazione è previsto, dall'art. 36, comma 3, che le osservazioni e le proposte pervenute devono essere esaminate dalla commissione e che il mancato accoglimento deve essere motivato.

Oneri procedimentali di questo tipo sono previsti in altri statuti ed hanno già superato il vaglio di costituzionalità: la Corte, pronunciandosi sulle norme in tema di partecipazione al procedimento legislativo contenute nel nuovo Statuto dell'Emilia-Romagna ha infatti osservato che si tratta di istituti già sperimentati e funzionanti, non finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolarne l'attività, bensì a migliorare e rendere più trasparente il raccordo tra assemblea rappresentativa e società civile; e quanto agli obblighi di motivazione prescritti nel procedimento legislativo, si tratta di un'opzione disponibile per lo Statuto¹⁹¹.

Lo Statuto lombardo ha poi previsto – come fase ulteriore, per quanto solo eventuale, del procedimento di formazione delle leggi – anche un controllo da parte dell'organo di garanzia statutaria, strutturato nella forma di un parere sulla conformità allo Statuto dei progetti di legge¹⁹².

Disposizioni analoghe, presenti in quasi tutti gli statuti approvati dopo il 1999, sono dirette a assicurare la preminenza gerarchica dello statuto sulla legge regionale attraverso la previsioni di controlli interni.

La legittimità di norme in tal senso è stata affermata dalla Corte costituzionale, che non vi ha ravvisato la violazione della proprio monopolio in ordine al sindacato sulle leggi, a patto che la

decisione dell'organo di garanzia statutaria intervenga prima della promulgazione della legge regionale¹⁹³.

Da questo punto di vista, la disciplina del nuovo Statuto della Lombardia, per quanto sommaria e da integrare con le future disposizioni di legge e del regolamento consiliare, non dà luogo a perplessità di ordine costituzionale, non essendo dubbio che l'intervento della Commissione si colloca all'interno del procedimento legislativo, investendo "progetti di legge" (art. 60, comma 1, lett. d)¹⁹⁴. Stando ai lavori preparatori, parrebbe

¹⁹⁰ Tali soggetti sono identificati tramite il rinvio, contenuto nella disposizione, agli artt. 3, 4, 5, e 8 dello Statuto; l'art. 36, comma 1, ragiona invece di "partecipazione degli enti locali e delle forze sociali ed economiche".

¹⁹¹ Corte cost., sent. n. 379 del 2004, punti 5 (e 6) del CID.

¹⁹² Art. 60, comma 1, lett. d): il parere è reso su richiesta della Giunta, di un terzo dei componenti del Consiglio regionale o della commissione consiliare competente, ovvero della maggioranza del Consiglio delle autonomie locali.

¹⁹³ Corte costituzionale, sentt. n. 378 del 2004, punto 9 del CID; n. 12 del 2006, punto 7 del CID; n. 200 del 2008, punto 5.2. del CID.

¹⁹⁴ Il carattere anticipato del controllo è sottolineato da CONZ, *La forma di governo* cit.

che il parere della Commissione di garanzia debba reso essere alla commissione consiliare prima del passaggio in aula del disegno di legge 195.

Meno chiara è la posizione della Corte circa la compatibilità costituzionale della prescrizione dell'onere per il Consiglio regionale di deliberare a maggioranza assoluta nel caso in cui voglia discostarsi dal parere della Commissione di garanzia: invero, nella sentenza n. 378 del 2004 la legittimità della norme sull'organo di garanzia statutaria contenute nello Statuto umbro è argomentata sottolineando, tra l'altro, che il parere negativo reso dal collegio di garanzia non determina la necessità di procedere a maggioranza qualificata¹⁹⁶. Ma tale inciso, che sembra redatto *ad abundantiam*, non va sovraccaricato di soverchie implicazioni; e se si guarda alla sostanza dell'aggravamento – l'onere di procedere di una maggioranza assoluta – si può osservare che si tratta di un aggravio che lo statuto può legittimamente disporre (cfr. *infra*, § 4).

3.3. Il problema del procedimento per commissione deliberante e per commissione redigente.

Poiché il capo II relativo al procedimento ordinario non indica altri varianti oltre alla procedura d'urgenza, ed il successivo capo III, intitolato ai procedimenti speciali, non menziona né il procedimento per commissione deliberante né quello per commissione redigente (quest'ultimo è previsto soltanto per l'approvazione della legge per il riordino normativo *ex art. 40* dello Statuto), verrebbe naturale escludere l'ammissibilità di questi due subprocedimenti.

Tuttavia, questa conclusione va confrontata con quanto è scritto nell'art. 18, comma 2, dello Statuto, ove alle commissioni consiliari permanenti sono attribuite le funzioni "consultiva, referente, redigente e deliberante secondo le modalità previste dal regolamento generale".

I problemi maggiori sorgono con riferimento alle funzioni deliberanti delle commissioni permanenti.

Se si leggono gli interventi dei componenti della Commissione statuto risulta, senza possibilità di equivoco, che l'intento soggettivo dei legislatori fosse quello di consentire, sulla falsariga dell'art. 74, terzo comma, Cost., l'attivazione di un procedimento decentrato di approvazione delle leggi, sia pure con la previsione di limiti di materia e di garanzia delle minoranze (condizioni che però non si sono mai tradotte nell'articolato)¹⁹⁷. In sede di approvazione del disposto che poi è diventato l'art. 18,

¹⁹⁵ Resoconto integrale della seduta del 3 marzo 2008, 38 ss., dal quale risulta la preoccupazione di molti consiglieri di evitare eccessivi rallentamenti dell'*iter*.

¹⁹⁶ Corte cost., sent. n. 378 del 2004, punto 9 del CID.

¹⁹⁷ Resoconto stenografico della seduta del 22 gennaio 2008: in particolare l'intervento del Consigliere relatore Boscagli, che così sintetizza: " 'Deliberante' vuol dire che possiamo immaginare che le leggi o a certe condizioni alcune leggi possano essere approvate in Commissione" (resoconto, 5). Lo stesso Boscagli dà conto delle resistenze e delle obiezioni a tale istituto, e segnala l'opportunità di definire condizioni e limiti alla possibilità di ricorrere a tale istituto. Nella medesima seduta si vedano poi gli interventi di Demartini (resoconto, 6), che si esprime a favore dell'attribuzione della funzione deliberante alle Commissioni, quanto meno per particolari leggi o previo incarico del Consiglio; di Benigni (resoconto, 9) e di Cè (resoconto, 22), che suggeriscono di prevedere un *quorum* elevato per l'attivazione della funzione deliberante e di attribuire ad una frazione molto ridotta del Consiglio il potere di richiedere il ritorno all'*iter* ordinario; di Squassina (resoconto, 11), anch'egli favorevole, con l'argomento che ciò

comma 2, nella seduta del 24 gennaio 2008, taluni consiglieri hanno richiamato l'attenzione degli altri membri della Commissione sulla insufficienza della disciplina del procedimento e si è giustamente osservato che le disposizioni sul procedimento legislativo non menzionano nemmeno il procedimento per commissione deliberante; che la previsione della impossibilità del Consiglio di delegare l'esercizio della propria potestà legislativa sembrerebbe ostare all'attivazione di commissioni in sede legislativa; che l'insieme dei disposti, comunque, si presta a letture ambigue¹⁹⁸. Nel corso della ulteriore discussione sull'emendamento presentato dal Consigliere Fatuzzo, diretto a premettere l'avverbio "eventualmente" alla parola "deliberante"¹⁹⁹, è stato infine confermato che la formulazione della disposizione mirava a consentire al regolamento interno del Consiglio di prevedere l'attribuzione di funzioni legislative alla Commissione²⁰⁰.

Nonostante i lavori preparatori il dubbio non può essere sciolto nel senso dell'ammissibilità del procedimento in parola (sia pure attraverso la mediazione del regolamento interno), giocando l'intenzione soggettiva dei consiglieri contro l'atto normativo che obietta la volontà del legislatore. Infatti, se si legge l'intero testo statutario risulta: a) che (lo si è ricordato sopra) il procedimento legislativo per commissione deliberante non è minimamente disciplinato, né è menzionato tra i procedimenti speciali; b) che esso è anzi esplicitamente escluso per il procedimento di approvazione dei regolamenti delegati dallo Stato alla Regione, di competenza del Consiglio, e quindi *a fortiori* andrà escluso per l'approvazione di legge; c) che lo Statuto, con un disposto di portata generale, vieta la delega dell'esercizio del potere legislativo.

Queste considerazioni inducono a dubitare che la sola menzione, nell'art. 18, comma 2, di una funzione deliberante delle commissioni permanenti possa fungere da punto d'appoggio per una disciplina dell'istituto da parte del regolamento interno, disciplina che, per di più, sarebbe autorizzata "in bianco" (in sospetta violazione della riserva, sia pure relativa, di statuto).

Non si può dire che la lettura qui preferita sarebbe una *interpretatio abrogans* dell'art.18, comma 2, del nuovo Statuto, posto che è possibile conservare un significato normativo alla disposizione riferendo l'evocata "funzione deliberante" delle commissioni consiliari alle competenze non legislative (e non regolamentari) del Consiglio regionale, secondo quanto già oggi dispone il regolamento interno del Consiglio²⁰¹.

potrebbe valorizzare il ruolo delle Commissioni; di Dalmasso (resoconto, 14), che prospetta invece perplessità, e soprattutto ritiene insufficiente la disciplina statutaria ("se veramente la vogliamo adottare sarebbe necessario disciplinarla meglio perché nel resto dello Statuto non se ne parla mai"); del Presidente della Commissione Adamoli (resoconto, 23 s.), che ricorda la previsione di cui all'art. 37-bis del Regolamento interno già vigente, ove è prevista la funzione deliberante delle Commissioni consiliari, limitatamente all'approvazione di atti amministrativi (diversi dai regolamenti), ed è regolato il ritorno del procedimento in assemblea. In senso favorevole all'ammissibilità del procedimento per commissione deliberante si sono pronunciati anche i componenti esperti BALBONI (resoconto, 25) e MANGIA (resoconto, 28 s.).

198 Cfr. rispettivamente gli interventi dei consiglieri Dalmasso, Mirabelli e Muhlbauer (resoconto stenografico della seduta del 24 gennaio 2008, 6 s. e 8).

199 L'emendamento è stato poi ritirato dal consigliere presentatore.

200 Resoconto stenografico della seduta del 18 febbraio 2008, intervento del Presidente della Commissione speciale Adamoli.

201 Regolamento interno del Consiglio regionale, art. 37-bis.

La conclusione appena raggiunta sulla base di un esame sistematico della sola disciplina statutaria si imporrebbe come unica interpretazione costituzionalmente ammessa qualora si volesse accedere alla tesi secondo cui il procedimento decentrato di approvazione delle leggi è comunque escluso nella Regione, per effetto della riserva al Consiglio – inteso come assemblea – della potestà legislativa (art. 121, secondo comma, Cost.) non temperata da una norma simile a quella scritta nell'art. 72, terzo comma, Cost., per la formazione delle leggi statali. Su questo punto, da un lato si registrano discordanti opinioni dottrinali²⁰² e mancano pronunciamenti inequivoci della Corte costituzionale (dalla sent. n. 378 del 2004 si ricava però un'implicita presa di posizione del giudice delle leggi contraria alla ammissibilità dell'istituto nella Regione): dall'altro, commissioni attive in sede legislativa sono espressamente contemplate nel nuovo Statuto del Piemonte, all'art. 46²⁰³, e sono menzionate anche nello Statuto della Puglia, all'art. 32²⁰⁴, anche se va detto che nessuno dei due regolamenti consiliari modificati dopo l'entrata in vigore di questi statuti ha dato svolgimento ai disposti in parola.

Dubbi interpretativi di tenore analogo - ma limitati alla "estensione" del procedimento speciale - suscita la menzione della funzione *redigente* delle commissioni permanenti nell'art. 18, comma 2, del nuovo Statuto. Infatti, la previsione espressa di una sola particolare ipotesi di procedimento legislativo per commissione redigente induce a chiedersi se l'art. 18, comma 2, possa comunque essere letto come una autorizzazione implicita al regolamento interno ad attribuire in via generale alle commissioni funzioni redigenti o se invece la disposizione sia meramente ricognitiva degli specifici compiti redigenti contemplati dall'art. 40 (nel procedimento di formazione della legge di riordino normativo), nonché dall'art. 41, comma 1, per regolamenti delegati dallo Stato.

Verosimilmente il nodo sarà sciolto dal futuro regolamento interno del Consiglio; qualora esso dovesse allargare le ipotesi di procedimento in sede redigente oltre a quella specificamente menzionata, occorrerà interrogarsi sulle legittimità – rispetto allo Statuto, prima che alla Costituzione²⁰⁵ – di tali previsioni regolamentari.

4. Le leggi regionali rinforzate.

Il nuovo Statuto lombardo non abbonda di ipotesi di leggi regionali rinforzate, pur riservando a leggi approvate dalla maggioranza assoluta la disciplina di diversi oggetti.

²⁰² Per i dubbi sulla legittimità costituzionale delle previsioni di commissioni deliberanti a livello regionale vedi TOSI, in BARTOLE / BIN / FALCON / TOSI, *Diritto regionale* cit., 104; T. MARTINES / A. RUGGERI / C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VII ed., Milano 2005, 156; nel senso dell'ammissibilità, invece, OLIVETTI, *I nuovi statuti* cit., 404 s.

²⁰³ Sulla disposizione, che ricalca il modello di cui all'art. 72, terzo Cost., con le relative garanzie, si vedano le osservazioni di A. POGGI, in *Commento allo Statuto della Regione Piemonte*, a cura di F. PIZZETTI e A. POGGI, Torino 2006, che ne sottolinea la novità nel panorama statutario.

²⁰⁴ Il disposto dello Statuto pugliese attribuisce alle commissioni permanenti le funzioni "referente, consultiva, *legislativa*, redigente e di controllo, secondo le modalità previste dal regolamento interno".

²⁰⁵ La costituzionalità del procedimento per commissione redigente è oggi generalmente ammessa dalla dottrina, anche da quegli Autori che ritengono incostituzionale l'attribuzione di funzioni legislative alle commissioni (TOSI, in BARTOLE / BIN / FALCON / TOSI, *Diritto regionale* cit., 105; T. MARTINES / A. RUGGERI / C. SALAZAR, *Lineamenti* cit.,). Per la posizione della Corte costituzionale, tendenzialmente favorevole a questo tipo di procedimento, vedi la sent. n. n. 378 del 2004, punto 7 del CID, su cui *infra*, § 5.3.

Trattandosi di ipotesi che per le quali esigenze costituzionalmente apprezzabili giustificano una deroga al principio della maggioranza semplice e, comunque, consistendo l'aggravio in una maggioranza mai superiore a quella assoluta²⁰⁶, queste previsioni non suscitano dubbi di legittimità costituzionale.

L'art. 12, comma 3, prevede anzitutto che la legge elettorale sia approvata a maggioranza assoluta, in linea con quanto dispongono altri statuti regionali.

Lo Statuto detta anche un rinforzo nel contenuto, prescrivendo – nell'art. 12, comma 3, secondo periodo – che tale legge debba assicurare la rappresentanza in consiglio di tutti i territori provinciali

Allo stesso intento di coinvolgere le minoranze nell'approvazione di leggi che si vogliono condivise, in quanto relative ad istituti di garanzia, risponde verosimilmente l'onere della maggioranza assoluta per l'approvazione della legge che disciplina la Commissione garante dello statuto (art. 59, comma 2); il Difensore civico regionale (art. 61, comma 7); il Comitato regionale per le telecomunicazioni (art. 62, comma 1)²⁰⁷.

Altre leggi rinforzate sono quelle per le quali è previsto dallo Statuto il parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali.

Trattasi, a tenore dell'art. 54, comma 2, lett. a), b) e c), rispettivamente, dei progetti di legge relativi alla disciplina dello stesso CAL; del progetto di legge di bilancio e di quello relativo al coordinamento della finanza locale; infine, dei progetti di leggi che conferiscono in via generale funzioni amministrative agli enti locali.

Per effetto del parere, che va reso nei termini stabiliti dalla legge²⁰⁸ (altrimenti si intende comunque favorevole), il Consiglio regionale, se intende discostarsene, è tenuto a deliberare con la maggioranza dei componenti. Originariamente il progetto di statuto esigeva addirittura la maggioranza dei due terzi per la decisione del Consiglio in difformità dal parere del CAL, ma la disposizione è stata opportunamente emendata nel corso dell'approvazione²⁰⁹.

5. I procedimenti legislativi speciali.

5.1. I progetti di legge di iniziativa "esterna" all'ente.

²⁰⁶ Cfr. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali cit.*, 245, che ricorda come la regola generale, ricavabile dalla Costituzione, rimanga quella della maggioranza semplice e dubita della ammissibilità di previsioni che impongano maggioranze qualificate superiori a quella assoluta; per l'idea non possa essere superato il limite dell'aggravamento previsto per lo statuto dall'art. 123 Cost. vedi invece CARETTI / TARLI BARBIERI, *Diritto regionale cit.*, 119 s. La legittimità di una norma statutaria che impone la maggioranza assoluta è stata implicitamente riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sent. n. 2 del 2004, al punto 8 del CID, in relazione all'approvazione della legge elettorale, e nella sent. n. 378 del 2004, punto 9 del CID, quanto alla legge che regola l'organo di garanzia statutaria.

²⁰⁷ Sempre in una logica di garanzia per l'elezione dei componenti di nomina consiliare della Commissione e del difensore civico è richiesta, nello stesso spirito, la maggioranza dei 2/3 nelle prime tre votazioni e quella assoluta a partire dalla quarta,

²⁰⁸ Si tratterà verosimilmente della legge che disciplina il CAL ovvero, nel caso dei progetti di legge di cui alla lett. b), della legge regionale di contabilità, di cui all'art. 57, comma 1, dello Statuto.

²⁰⁹ Sulla legittimità di un onere di maggioranza assoluta per superare il parere contrario del CAL (nonché per i dubbi circa la costituzionalità di maggioranze superiori a quella assoluta) RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali cit.*, 245 s.

Nel capo III, sui procedimenti legislativi speciali, il nuovo Statuto regola anzitutto l'approvazione dei progetti di legge provenienti da tanti Consigli comunali o provinciali che rappresentino la maggioranza degli elettori L'art. 38 prescrive che, se non è presa alcuna decisione entro sei mesi dalla presentazione, la proposta di legge deve essere sottoposta nella prima seduta all'esame del Consiglio regionale nel testo presentato dai proponenti e su di essa il Consiglio delibera con precedenza su ogni altro argomento.

Presupposti ed effetti della norma sono tuttavia poco chiari. Infatti, rimane da comprendere sia che cosa si intenda per "decisione" sul progetto di legge, la cui mancanza comporta l'iscrizione del progetto all'ordine del giorno dell'assemblea, sia il contenuto dell'obbligo, gravante sul Consiglio regionale, di "deliberare" in ordine al medesimo progetto. Trasparente è invece l'intento di rendere più efficaci le proposte di legge provenienti dall'esterno della Regione.

Ad analoga *ratio* risponde la previsione, contenuta nell'art. 21, comma 2, secondo la quale nella programmazione dei lavori consiliari sono periodicamente inseriti i progetti di legge di iniziativa popolare, sottoposti obbligatoriamente al voto del Consiglio²¹⁰.

5.2. La legge regionale comunitaria.

Un'altra disposizione meritevole di positiva segnalazione (e anch'essa con qualche precedente in altri testi statutari²¹¹) è quella che prevede la legge regionale comunitaria.

Tale tipologia di legge regionale – la cui introduzione nella Regione era stata da tempo auspicata dalla dottrina²¹² e che è oggi implicitamente prefigurata dall'art. 8, comma 5, lett. e) della legge n. 11 del 2005²¹³ – trova un principio di disciplina nell'art. 39 del nuovo Statuto lombardo.

²¹⁰ Probabilmente sarebbe stato preferibile assoggettare i progetti di iniziativa popolare allo stesso regime di quelli di iniziativa degli enti locali, come rileva LAZZARI, *Gli istituti di democrazia* cit.

²¹¹ Istituiscono la legge regionale comunitaria, da approvare annualmente nell'ambito di un'apposita sessione, lo Statuto del Piemonte, all'art. 42, e lo Statuto del Lazio, all'art. 11. Allude ad una legge comunitaria regionale anche lo Statuto dell'Emilia – Romagna, nell'art. 12, comma 1, lett. d), ove è scritto che la Regione "determina con legge il periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo". Inoltre, leggi regionali comunitarie – così intitolate – sono state previste da leggi regionali ordinarie, in assenza di una disciplina statutaria sul punto: si veda ad esempio già la l. r. Emilia - Romagna n. 6 del 2004, o la l.r. Friuli - Venezia Giulia 2 aprile 2004, n. 10, nonché la l.r. Marche del 2 ottobre 2006, n. 14 e la l.r. Calabria 5 gennaio 2007, n. 3. Una ricognizione delle discipline statutarie e legislative regionali sull'attuazione degli obblighi comunitari da parte delle Regioni è effettuata da P. MAZZINA, *Gli statuti regionali e l'ordinamento comunitario: un sistema ancora "in costruzione"*, in BIFULCO (a cura di), *Gli statuti* cit., 293 ss., e da C. BASSU, *Regioni e Unione Europea*, in CARLI / CARPANI / SINICALCHI, *I nuovi statuti* cit., 419 ss.

²¹² P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, In ricordo di Gianfranco Mor, a cura di V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON, Milano 2002, 70 ss.; TOSI, *Regole statutarie in tema di fonti* cit., 110, con l'avvertenza che sarebbe utile prevedere una scansione temporale che coordini tale atto normativo con la legge comunitaria statale, stanti i condizionamenti della seconda a carico della prima. L'opportunità di inserire negli statuti regionali un modello di legge comunitaria è oggi ribadito da A. D'ALOIA e P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi statuti*, in BIFULCO (a cura di), *Gli statuti* cit., 193, che rilevano la rarità e la scarsa esaustività delle norme statutarie sul punto.

²¹³ La disposizione menziona, infatti, "leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome". Per converso, l'art. 16 della stessa legge n. 11 del 2005 impone alle

Come la sua omologa statale, la legge regionale comunitaria, finalizzata ad adeguare l'ordinamento regionale a quello comunitario, avrà cadenza annuale, senza però che in statuto ne siano prescritti i termini per la presentazione o l'approvazione.

Tale legge provvede in via diretta all'attuazione delle norme comunitarie, quando l'adempimento degli obblighi comunitari comporta nuove spese o minori entrate, o l'individuazione di sanzioni amministrative, o l'istituzione di nuovi organi amministrativi (ma questa elencazione andrà integrata con tutte le riserve di legge regionale); può inoltre disporre che all'attuazione si proceda o con regolamenti regionali, nell'ambito dei principi da essa fissati, o in via amministrativa, previa indicazione degli atti normativi comunitari da attuare per questa via²¹⁴. Il potere di adottare i regolamenti di attuazione della normativa comunitaria è attribuito dall'art. 42 dello Statuto alla Giunta regionale, ma il disposto fa salva per la legge la facoltà di attribuire al Consiglio la relativa competenza,

Lo Statuto riserva l'iniziativa di questa particolare legge regionale al Presidente della giunta e rimette al regolamento interno la disciplina della sessione di lavori appositamente dedicata: il regolamento dovrà garantire "la piena informazione del Consiglio regionale e il suo diretto coinvolgimento nella procedura" (art. 39, comma 3).

Molto vago e generico – e quindi probabilmente inidoneo ad istituire un aggravamento in senso stretto del procedimento – è il disposto dell'art. 39, comma 6, dello Statuto, che prevede la partecipazione della autonomie territoriali "ai processi di adeguamento e di attuazione delle normative comunitarie", senza specificare la fase, la sede e la forma nelle quali si concreteerà detta partecipazione.

Lo stesso art. 39, al comma 5, regola l'eventualità che sia necessario provvedere all'adeguamento ad atti normativi comunitari o a decisioni degli organi giurisdizionali comunitari in un momento anteriore alla data presunta di entrata in vigore della legge comunitaria regionale: in tale ipotesi la norma mantiene ferma l'iniziativa del Presidente della giunta per gli atti normativi regionali e rimette al regolamento generale del Consiglio la disciplina delle modalità di approvazione di tali atti da parte del Consiglio stesso.

5.3. La legge per il riordino normativo.

Il terzo procedimento speciale contemplato dallo Statuto lombardo, nell'art. 40, riguarda la legge per il riordino normativo e dunque l'approvazione di testi unici: in questo modo (con soluzioni analoghe a quelle adottate da molte altre Regioni) è risolto il problema della impossibilità, a livello regionale, di procedere a consolidazioni normative a mezzo della delegazione legislativa²¹⁵. Come si è già anticipato *supra*, la

Regioni alle Province autonome di esternalizzare nel titolo dell'atto normativo il numero identificativo della specifica direttiva attuata; tale disposizione andrà coordinata con l'art. 8, comma 5, che implicitamente autorizza una legge regionale comunitaria *omnibus*. Le leggi comunitarie della Regione Friuli, in effetti, recano nel titolo tanto il nome "legge comunitaria" quanto l'indicazione delle singole direttive che vanno ad attuare.

²¹⁴ Così sarà verosimilmente da leggere l'art. 39, comma 1, secondo periodo, dello Statuto, che alla lettera sembrerebbe confondere l'attuazione a mezzo di regolamento con quella in via amministrativa.

²¹⁵ Una completa rassegna critica delle norme relative alla formazione dei testi unici contenute nei nuovi statuti è offerta da M. MALO, *Previsioni ed esperienze di consolidazione normativa*, in *Osservatorio sulle fonti 2006*, Torino 2007, a cura di P. CARETTI, 170 ss.

disposizione prefigura un procedimento semplificato in sede redigente, che riserva all'assemblea la sola votazione finale dell'intero testo, e dà copertura retrospettiva alla l.r. 9 marzo 2006, n. 7 e all'104-*bis* del regolamento consiliare, che attualmente regolano la redazione e l'approvazione dei testi unici in Lombardia²¹⁶ ma che dovranno essere adeguati al nuovo disposto statutario.

È previsto che l'iniziativa di questa tipologia di leggi, affidata al Presidente della Giunta, sia preceduta da una delibera del Consiglio regionale²¹⁷, che individua gli atti normativi da coordinare e stabilisce i principi ed i criteri direttivi da seguire nel riordino.

Questa disposizione, che pure echeggia il modello della legge di delega *ex art. 76 Cost.*, evocando la *materia determinata*, il *termine*, i *principi* e *criteri direttivi*, non può essere assimilata al fenomeno della delegazione legislativa, visto che è mantenuta ferma l'approvazione finale dell'articolato da parte dell'assemblea: sotto questo profilo non pone quindi problemi di costituzionalità²¹⁸.

C'è però da chiedersi se i limiti che l'art. 40 pone ai progetti di legge di riordino normativo (limiti che sembrano contestualmente rappresentare anche le condizioni in presenza del quale il Consiglio può procedere ad una approvazione "semplificata", consistente nella sola votazione finale del testo) si impongano – pena la sanzione della illegittimità costituzionale, per vizio *in procedendo* – al Consiglio stesso, o se invece l'assemblea sia libera di valutare, con una decisione solo politica, l'eventualità di far comunque proprio, attraverso la votazione finale, il disegno di legge presentato dal Presidente della Giunta. Appare preferibile la soluzione più rigorosa, in quanto il vizio della legge non sarebbe un mero vizio dell'atto di iniziativa (in quanto tale sanato nella successiva fase dell'approvazione, secondo la dogmatica prevalente), bensì configurerebbe anche un vizio del procedimento di approvazione come è concretamente regolato dall'art. 40 dello Statuto.

Se, infatti, la disposizione statutaria consente ora operazioni in qualche modo innovative sul piano delle norme e non di solo coordinamento formale (operazioni prima non ammesse dato che lo Statuto del 1971 non prevedeva il procedimento per commissione redigente)²¹⁹, per converso le limitazioni contenute nell'art. 40 vanno prese sul serio.

²¹⁶ Sulla l.r. n. 7 del 2006 e sulle connesse modifiche del regolamento consiliare (nonché sulle prime esperienze applicative) si veda M. MALO, *Testi unici della Regione Lombardia*, in www.osservatoriosullefonti.it.

²¹⁷ Non è detto se tale deliberazione debba assumere la forma della legge, ma nel silenzio dello Statuto si può escludere che tale forma sia necessaria, tanto più che la l.r. n. 7 del 2006, all'art. 3, comma 2, ragiona di una decisione assunta dalla commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali a maggioranza dei 2/3 oppure, qualora non si raggiunga tale maggioranza, di una decisione rimessa al Consiglio regionale sulla base di una risoluzione adottata dalla commissione stessa.

²¹⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 378 del 2004, punto 7 del CID, con cui è respinta la questione di costituzionalità sollevata sulla norma statutaria relativa al procedimento di formazione dei testi unici nella Regione Umbria. Nella decisione i giudici costituzionali sottolineano inoltre come il procedimento semplificato fosse limitato alle operazioni di riordino e di semplificazione, e anche questa caratteristica sembra propria dei testi unici previsti dalla disposizione in commento.

²¹⁹ Lo ha ricordato MALO, *Testi unici della Regione Lombardia* cit., il quale sottolinea appunto come la l.r. n. 7 del 2006 e l'art. 104-*bis* consentano il procedimento semplificato soltanto per le operazioni che intervengono sul tessuto dispositivo e non sulla sostanza del precetto, mentre prescrivono il ritorno al procedimento ordinario in presenza di contenuti innovativi; a queste condizioni l'istituto sarebbe

Infine, va rilevato che lo Statuto Lombardo – a differenza della l.r. n. 7 del 2006 – non prevede una clausola di sola abrogazione espressa a tutela della stabilità del testo unico²²⁰.

6. Il referendum abrogativo.

La disciplina del *referendum* abrogativo è collocata nel Titolo V, intitolato alla “Partecipazione e alle strutture della sussidiarietà”²²¹.

Le materie la cui disciplina è sottratta all’abrogazione referendaria sono individuate mediante rinvio ai settori in cui non è ammessa l’iniziativa legislativa popolare: si tratta – come si è già ricordato – della materia statutaria, di quella finanziaria, tributaria e di bilancio, degli atti di ratifica di accordi con Stati esteri e di intese con enti territoriali interni ad altro Stato o con altre Regioni.

L’art. 51, comma 4, aggiunge che non è ammessa l’abrogazione dei regolamenti in materia di legislazione esclusiva dello Stato, delegati alla Regione ai sensi dell’art. 117, sesto comma, Cost., forse nella presunzione che tale delega abbia carattere imperativo e che l’abrogazione secca della disciplina delegata esponga la Regione a responsabilità nei confronti dello Stato.

Il *rebus* dell’individuazione di un organo neutrale che deliberi l’ammissibilità del quesito referendario, con il vincolo negativo che vieta alla Regione di attribuire di tale funzioni ad organi giurisdizionali (stante la riserva allo Stato delle norme in materia giurisdizionale), è risolto, analogamente a quanto deciso da altri statuti, attribuendo tale potere alla Commissione organo di garanzia statutaria.

Seri dubbi circa l’armonia con la Costituzione possono sorgere in ordine alla previsione di un *quorum* elevatissimo per la proposizione del *referendum* abrogativo da parte di una frazione del corpo elettorale, visto che la disposizione esige che la richiesta sia sottoscritta da 300.000 elettori²²². Va invece valutata favorevolmente, anche sul piano della legittimità, la riduzione del *quorum* strutturale ai 2/5 dell’elettorato (come è noto, l’individuazione di un *quorum* di validità del *referendum* inferiore a quello previsto per i *referendum* abrogativo dall’art. 75 Cost è stata reputata legittima dalla Corte costituzionale, che ha dichiarato infondata la questione sollevata dal Governo sulla previsione dello statuto toscano che fissava il *quorum* di partecipazione nella metà più uno del numero di elettori che aveva votato alle ultime elezioni regionali)²²³.

7. La potestà regolamentare.

compatibile con lo Statuto lombardo del 1971, visto che la funzione di riordino sarebbe legislativa nella forma ma non nella sostanza.

²²⁰ Clausole di questo tipo sono presenti in pressoché tutti i nuovi statuti che prevedono i testi unici: cfr. MALO, *Previsioni ed esperienze cit.*, 172, anche per i dubbi sollevati sulla validità di tali previsioni.

²²¹ Sugli istituti di partecipazione si veda il contributo di LAZZARI, *Gli istituti di democrazia*, cit.

²²² Perplessità, sul merito della soluzione, sono state manifestate anche da parte di taluni Consiglieri: si veda il verbale della seduta della Commissione speciale per lo statuto del 5 maggio 2008, che registra il dissenso del Consigliere Zamponi. Per una valutazione non negativa del disposto, in quanto diretto a conferire all’istituto “maggiore effettività e credibilità”, anche in considerazione dell’aumento della popolazione rispetto al 1948, si veda LAZZARI, *Gli istituti di democrazia*, cit.

²²³ Corte costituzionale, sent. n. 372 del 2004, punto 8 del CID.

7.1. I regolamenti regionali in rapporto alla legge.

Nonostante l'eliminazione – rispetto alle prime bozze di Statuto presentate in Commissione speciale il 17 ottobre 2007 e il 15 novembre 2007 – del disposto che istituiva una generale riserva di legge sulle materie di competenza regionale (cfr. *supra*) e nonostante l'approvazione di un emendamento che ha soppresso la previsione secondo cui i regolamenti sono approvati nelle “materie non riservate alla legge regionale”²²⁴, lo Statuto continua ad articolare i rapporti tra legge e regolamento in osservanza del principio di legalità.

Infatti, i regolamenti indipendenti sono comunque esclusi sia in ragione del fatto che essi non sono menzionati nell'art. 42 dello Statuto tra i tipi di regolamenti che gli organi regionali possono adottare, sia per effetto della norma che impone agli atti regolamentari di fare sempre “espreso riferimento alla fonte da cui discendono” (art. 32, comma 2).

Sono previsti poi i regolamenti di delegificazione, ma secondo il modello di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988: vale a dire solo previa legge di autorizzazione del Consiglio regionale, che stabilisce i principi e le norme generali che regolano la materia e dispone l'abrogazione delle disposizioni di legge con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento.

Invero, durante i lavori in Commissione si è discusso molto dell'opportunità di escludere i regolamenti di delegificazione dalla materia della regolazione delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali: una soluzione di compromesso è stata individuata in Commissione nella seduta del 5 marzo 2008 con la proposta di inserire, nell'art. 14, comma 1, tra le funzioni del Consiglio regionale, quella di “dettare con legge le norme di carattere generale inerenti alla garanzia dei diritti civili e sociali” e dunque una riserva relativa di legge regionale per questo oggetto²²⁵.

Lo Statuto, menzionando congiuntamente i regolamenti “di esecuzione e di attuazione di leggi regionali nell'art. 42, comma 1, lett. a), pare non distinguere tra regolamenti di esecuzione e regolamenti di attuazione e integrazione, che la legge 400 disciplina distintamente rispettivamente nella lett. a) e nella lett. b) dell'art. 17, comma 1: ma è noto che nella prassi le due categorie di regolamenti sono andate a sovrapporsi fino a coincidere.

Infine, lo Statuto contempla separatamente i regolamenti delegati dallo Stato alla Regione, ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. (art. 41) e quelli attuativi ed esecutivi di atti normativi comunitari (art. 42, comma 1, lett. c).

7.2. Il riparto della potestà regolamentare tra gli organi ed il procedimento di formazione dei regolamenti.

²²⁴ Resoconto integrale della seduta del 5 marzo 2008, 49 ss., 54 ss.

²²⁵ Resoconto della seduta del 5 marzo 2008, 54 ss.: sono conseguentemente stati ritirati o dichiarati superati gli emendamenti diretti ad escludere l'ammissibilità dei regolamenti di delegificazione in materia o ad introdurre una specifica riserva di legge assoluta su questo punto.

La potestà regolamentare è ripartita tra Consiglio regionale e Giunta regionale secondo il modello “misto” con prevalenza della Giunta²²⁶.

Infatti, la competenza ad adottare i regolamenti è conferita in linea generale alla Giunta, salvo che per i regolamenti delegati dallo Stato alla Regione, che sono approvati al Consiglio regionale, il quale può comunque attribuirne alla Giunta l’approvazione (artt. 41, commi 1 e 3, e 42, comma 1, dello Statuto).

Per converso, è prevista la possibilità che la legge sposti in capo al Consiglio la competenza per i regolamenti attuativi o esecutivi di atti normativi comunitari, competenza che in via generale è attribuita alla Giunta.

Il Consiglio conserva comunque ampi poteri di controllo sull’esercizio del potere regolamentare, posto che lo Statuto prescrive il parere obbligatorio della Commissione consiliare competente per tutte le ipotesi di regolamenti giuntali, secondo un modello che si è diffuso anche a livello statale.

Quanto al procedimento, lo Statuto detta scarse norme sulla formazione dei regolamenti di delegati dallo Stato, di competenza consiliare.

In relazione a detti regolamenti l’art. 41, comma 1, autorizza espressamente il regolamento generale del Consiglio, cui è commessa la disciplina di dettaglio del procedimento, a deferire esame ed approvazione alla Commissione consiliare competente, che agirà in sede redigente, visto che la norma statutaria conferma in ogni caso “l’obbligo per il Consiglio di esprimersi sui regolamenti delegati con la votazione finale”.

In conseguenza del rinvio effettuato dall’art. 41, comma 2, alla disposizione che individua i soggetti o gli organi titolari dell’iniziativa legislativa, per questi regolamenti di competenza consiliare esiste una iniziativa del Presidente della Giunta, ma non una iniziativa giuntale.

Singolare e assai discutibile (nonostante non sia isolata nel panorama statutario)²²⁷ è la norma sulla *vacatio*, secondo la quale i regolamenti entrano in vigore il giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che il regolamento stesso stabilisca un termine maggiore.

8. La qualità della normazione.

Conformemente a quanto dispongono molti altri statuti regionali, anche lo Statuto lombardo detta norme sulla qualità della normazione.

A parte il generico auspicio che i testi normativi siano improntati alla chiarezza, alla semplicità e al rispetto della qualità della normazione, l’art. 44 rinvia alla legge regionale l’individuazione dei casi in cui i testi normativi sono accompagnati da una relazione sull’analisi tecnico-normativa del testo e sull’impatto della regolazione²²⁸;

²²⁶ Per la descrizione dei modelli di riparto cfr. G. DI COSIMO, *La potestà regolamentare negli Statuti*, in *Osservatorio sulle fonti 2005* cit., 208 ss., che osserva come il modello con prevalenza della Giunta sia stato preferito dalla maggior parte dei nuovi Statuti.

²²⁷ Per la valutazione negativa delle identiche previsioni contenute nello Statuto dell’Abruzzo e dello Statuto Marche si veda CARETTI / TARLI BARBIERI, *Diritto regionale* cit., 103.

²²⁸ Il rinvio alla legge per la determinazione dei casi risponde all’esigenza di esonerare dall’ATN e dall’AIR almeno i progetti di legge di iniziativa popolare, per i quali tale onere sarebbe di difficile adempimento: così la motivazione dell’emendamento che ha portato all’attuale formulazione della

tale relazione è trasmessa ad un apposito Comitato paritetico di controllo e di valutazione (organo nel quale i gruppi consiliari di maggioranza e minoranza sono rappresentati in modo paritario, e dunque con funzioni non politiche), istituito ai sensi dell'art. 45 dello Statuto.

Tale Comitato ha anche il compito di proporre, d'intesa con le commissioni consiliari, l'inserimento di clausole valutative nei testi di legge, nonché l'effettuazione di missioni valutative.

È stato osservato che, al fine di garantire in modo più efficace il rispetto delle norme sulla qualità della legislazione, sarebbe stato opportuno attribuire al Comitato il potere di adire la Commissione di garanzia statutaria, ma tale suggerimento non è stato raccolto²²⁹.

disposizione, emendamento proposto dal Presidente della Commissione Statuto Adamoli ed approvato nella seduta del (resoconto integrale della seduta del 3 marzo 2008, 71).

229 M. CARLI, *Il nuovo Statuto della Lombardia: valutazioni a prima lettura*, in www.federalismi.it (23 gennaio 2008).

GLI ISTITUTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA NEL NUOVO STATUTO DELLA LOMBARDIA

di *Giorgia Lazzari*

1. La partecipazione come principio generale dello Statuto

Tra i principi fondamentali enunciati nel nuovo Statuto della Regione Lombardia compare anche la partecipazione dei cittadini alle attività regionali, quale elemento che ne caratterizza il momento organizzativo e costituisce il criterio informatore ed il fine primario.

Tuttavia, mentre il precedente Statuto mutuava il concetto di democrazia popolare dall'art. 3 della Costituzione²³⁰, individuando i partiti politici tra gli aventi il diritto a prendere parte alla vita politica dell'ente, la nuova versione proposta dal Consiglio Regionale all'indomani della pubblicazione notiziale, riconosce come tale *in primis* il singolo cittadino e, quindi, a seguire ogni sua organizzazione a livello sociale ed economico.

In particolare l'art. 8 sviluppa il concetto di partecipazione in una duplice direzione volta a sancire, da un lato, quello che viene riconosciuto come un obbligo di informare e, dall'altro, come la facoltà degli organi regionali di acquisire informazioni.

L'obbligo di dare informazioni diviene presupposto fondamentale per l'effettiva realizzazione della partecipazione popolare e rappresenta l'espressione diretta del più ampio diritto di informazione costituzionalmente garantito. Parallelamente un'adeguata conoscenza delle esigenze dei cittadini costituisce il cardine per il corretto esercizio delle attività di una regione che intenda porre l'individuo al centro del suo operare²³¹.

Nell'evidenziare il principio di partecipazione sottoforma di obbligo e di facoltà di informazione, il nuovo Statuto tenta di estendere la sua operatività celebrandone la dimensione soggettiva.

Sulle orme degli artt. 53 e 54 del vecchio Statuto, l'individuo viene esaltato e riconosciuto prima di ogni forma di associazione, e come tale, ha diritto a ricevere, primo fra tutti, idonea informazione con riguardo ad ogni aspetto della vita dell'ente cui, di conseguenza, spetta l'onere di utilizzare mezzi (tecnologici) adeguati e rimuovere ogni ostacolo esistente²³².

A tal proposito non può non rilevarsi il limite che detta disposizione presenta di fronte ad una più coraggiosa presa di posizione da parte dello Statuto dell'Emilia Romagna,

²³⁰ L'impegno a rimuovere ogni ostacolo alla realizzazione della libertà dei cittadini e soprattutto dell'effettività della partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica del Paese si compie nell'art. 53 del vecchio Statuto della Lombardia, laddove i partiti politici venivano riconosciuti come "*momento fondamentale per la determinazione della politica regionale*".

²³¹ Cfr. Bifulco, "*Gli Statuti di seconda generazione*", Giappichelli, 2006, 263 e ss. che sviluppa le stesse considerazioni con particolare riguardo allo Statuto della Calabria e della Puglia.

²³² In ciò l'art. 8 richiama, all'evidenza, la disposizione del previgente art. 54, realizzandone tuttavia un netto superamento.

dove il concetto di partecipazione comprende una dimensione individuale più completa che abbraccia anche il mero residente²³³.

Ciò non significa che, quanto a partecipazione popolare, lo straniero residente in Lombardia non sia preso in considerazione. Quest'ultimo - inteso, all'evidenza, quale persona che risiede nel territorio della Regione ma è priva del diritto di esprimere il proprio voto alle consultazioni elettorali locali e nazionali - risulta, infatti, tra i titolari del diritto di petizione di cui all'art. 50 del nuovo Statuto che, proprio per tale novità, si distacca dalla disposizione dell'art. 61 previgente, pur mutuandone la dilatata accessibilità ad una quanto più ampia sfera di soggetti, siano essi individui o collettività. La centralità del singolo non viene meno nell'altro e diverso aspetto in cui è sviluppato il concetto di partecipazione-informazione, ovvero quale facoltà di consultazione da parte del Consiglio e della Giunta. In tal caso l'art. 8 attribuisce valore unicamente alla dimensione collettiva, limitandosi ad indicare tra i soggetti passivi di detta facoltà "*le rappresentanze degli interessi*".

Il limite, tuttavia, è comprensibilmente legato alla necessità di ancorare la consultazione a temi di una certa rilevanza che, come tali, trascendono la sfera puramente individuale. E' il caso delle consultazioni aventi ad oggetto problematiche di natura economica, rispetto alle quali, la disposizione in commento - per come è formulata²³⁴ - sembra stabilire un onere, piuttosto che una facoltà, in capo agli organi regionali di recepire un'adeguata informazione. Sul punto si rileva come la Lombardia abbia scelto di non istituire un organo di consultazione *ad hoc*, quale è il Consiglio Regionale dell'Economia del Lavoro, previsto, invece, nello statuto di altre regioni di cui si dirà nel prosieguo.

2. La partecipazione nel procedimento legislativo

Il principio generale di partecipazione trova attuazione nel procedimento legislativo, tramite l'attribuzione dell'iniziativa oltre che alla popolazione (cinquemila elettori) ed agli enti locali (con i requisiti che si esamineranno più avanti), anche al Consiglio delle Autonomie Locali.

Quanto al numero minimo di elettori il nuovo Statuto ripropone il contenuto del previgente art. 56 reiterando una scelta che, pur permettendo a piccoli gruppi di cittadini di attivare la procedura legislativa, in realtà, proprio per tale motivo rischia di svilire il senso della partecipazione popolare alla formazione delle leggi²³⁵.

²³³ L'art. 15 dello Statuto Emilia Romagna si prefigge, nello specifico, di garantire agli immigrati, agli stranieri profughi, ai rifugiati ed agli apolidi il godimento dei diritti sociali assicurando loro il diritto di voto, seppur nei limiti costituzionalmente previsti.

²³⁴ La lettera dell'art. 8, infatti, recita: "[...] con particolare riguardo ai provvedimenti che comportano effetti economici", inducendo a ritenere dovute, in tal caso, indagini conoscitive sul tema. In maniera analoga si pone l'interpretazione dell'art. 61 dello Statuto previgente in materia di approvazione del bilancio, cfr. a tal proposito Italia-Bardusco, "*Commento allo statuto della regione Lombardia*", Giuffrè, 1973, pag. 448 e ss.

²³⁵ In tal senso Bifulco, *op. cit.*, 268 e ss., il quale propone di aumentare il numero dei sottoscrittori della proposta di legge in quote maggiormente rappresentative, prevedendo al contempo una disciplina che ne garantisca la vincolatività da parte degli organi regionali. A tal proposito l'Autore valuta positivamente la scelta dello Statuto del Lazio che, all'art. 62, prevede il referendum propositivo, in base al quale gli stessi soggetti legittimati a proporre referendum abrogativo possono presentare una proposta di legge che ove

Quanto, invece, al **Consiglio delle Autonomie Locali**, lo Statuto non si è limitato a prevederne l'istituzione obbligatoria sancita dall'art. 123 Cost., ma in maniera propositiva ha cercato di realizzare tramite il medesimo, un'istanza unitaria per la mediazione degli interessi dei diversi livelli di governo.

Ciò emerge, in primo luogo, dalla rappresentatività espressa dal Consiglio delle Autonomie Locali rispetto al territorio ed alla consistenza demografica, elementi che devono essere tenuti presenti nella determinazione dei suoi componenti.

Secondariamente la funzione di mediazione tra Regione ed enti locali viene senza dubbio messa in luce dall'ampia partecipazione riconosciuta al Consiglio delle Autonomie Locali nel procedimento legislativo, sia in veste di titolare dell'iniziativa che quale riferimento per la consultazione del Consiglio Regionale.

Dal combinato disposto degli artt. 36 e 54, comma 7, infatti, emerge il potere del Consiglio delle Autonomie Locali di presentare proposte di legge riguardanti il conferimento di funzioni amministrative agli enti locali.

Analogamente, il parere obbligatorio del Consiglio delle Autonomie Locali dovrà essere richiesto dal Consiglio Regionale tutte le volte in cui venga discusso un progetto di legge che intenda disciplinare, per l'appunto, il conferimento di funzioni amministrative, il bilancio e le finanze locali e gli stessi meccanismi di funzionamento del Consiglio delle Autonomie Locali, ferma restando, tuttavia, la facoltà del Consiglio Regionale di arginare l'eventuale parere negativo emesso, con l'approvazione a maggioranza assoluta del progetto di legge, sottolineando ancora una volta la prevalenza e la superiorità dell'organo cui è rimessa la scelta dell'indirizzo politico della Regione.

Appare singolare sul punto la scelta di una regione, così attenta alla materia economica quale è la Lombardia (la circostanza è oltremodo dimostrata dalla previsione del sopra citato art. 8 circa l'onere di consultazione delle "*rappresentanze degli interessi*"), di non istituire organi deputati ad esercitare analoga funzione consultiva, quale invece è stata l'opzione esercitata, tra le altre, da Emilia Romagna, Piemonte e Liguria, la quale ultima ha addirittura attribuito al corrispondente organo (Consiglio regionale dell'economia e del lavoro) il diritto di iniziativa legislativa²³⁶.

Da ultimo, quale corollario della funzione mediatrice del Consiglio delle Autonomie Locali rileva la facoltà attribuita al medesimo di segnalare alla Giunta eventuali leggi o regolamenti statali lesivi dell'autonomia degli enti locali al fine di contribuire, per tale via, all'attivazione del controllo da parte della Corte Costituzionale, garantendo maggiore effettività alle nuove prerogative di indipendenza costituzionalmente attribuite agli enti locali minori che, anche per tale motivo, continuano come in passato a figurare tra i titolari dell'iniziativa legislativa regionale.

Quest'ultima è riconosciuta, in particolare, a ciascun Consiglio Provinciale e a cinque Consigli Comunali o a tanti Consigli Comunali che rappresentino almeno 25.000 elettori. La dimensione della partecipazione degli enti locali, tuttavia, non si esaurisce qui, dal momento che i medesimi rimangono gli unici a godere di una prerogativa che

ammessa è sottoposta, appunto, alla determinazione popolare nel caso in cui, nel termine di un anno, il Consiglio non abbia ancora discusso la proposta. Delinea, al contrario, dei possibili profili di illegittimità costituzionale della norma, per contrasto con l'art. 121 Cost., Caretti, "*Osservatorio sulle fonti 2005, I nuovi statuti regionali*", Giappichelli, 260, il quale ritiene che in questo modo si rischia di condizionare la libertà del Consiglio di determinare l'indirizzo politico regionale.

²³⁶ Cfr. art. 59 St. Emilia Romagna, art. 87 St. Piemonte e art. 68 St. Liguria.

nello Statuto previgente era volta a tutelare l'iniziativa legislativa popolare a tutto tondo.

L'idea del nuovo Statuto, infatti, è quella di garantire effettività alle proposte di legge che provengono unicamente dai Comuni che rappresentano la maggioranza degli elettori; infatti, in caso di mancato esame di detta proposta da parte del Consiglio, entro sei mesi dalla presentazione, ne è previsto l'inserimento automatico all'ordine del giorno.

Tale disciplina operava in passato anche per le proposte provenienti dal corpo elettorale (cinquemila elettori) alle quali l'art. 59 riconosceva addirittura priorità rispetto a qualsiasi diverso argomento all'esame dell'organo legislativo regionale, che era, pertanto, tenuto a discuterlo fino alla votazione finale.

In ciò le carenze del nuovo Statuto rispetto alla *deminutio* realizzata a danno della partecipazione popolare - quantomeno nella fase propositiva delle leggi regionali - appare indubitabile.

Sotto il profilo oggettivo non si può non rilevare il netto restringimento dell'iniziativa legislativa rispetto al vecchio Statuto, dove i titolari erano legittimati a suggerire proposte non solo per l'adozione di leggi regionali, ma altresì di regolamenti ed atti amministrativi.

La scelta di sottrarre questi ultimi agli strumenti di partecipazione popolare - comune peraltro ad altre esperienze regionali²³⁷ - nasce dall'esigenza politica di liberare da ogni forma di controllo regolamenti ed atti amministrativi che, proprio sotto il profilo politico assumono un peso, in alcuni casi, più gravoso rispetto a quello manifestato dalla legge regionale²³⁸.

Da segnalare, infine, la *ratio* sottesa ai limiti posti all'iniziativa legislativa popolare in materia statutaria, elettorale, finanziaria, tributaria, di bilancio, di ratifica degli accordi con Stati esteri e di intese interregionali o con territori interni ad altri Stati. I motivi coincidono con quelli che spiegano l'esistenza di un'analogia limitazione a livello statale, con l'ulteriore ed evidente necessità di rimettere esclusivamente alla politica dell'ente le scelte operate in merito ai rapporti politici con le altre Regioni ed i territori interni degli altri Stati.

Il giudizio di ammissibilità della proposta di legge popolare è rimesso, dal terzo comma dell'art. 50, alla Commissione Garante dello Statuto, organo "*autonomo e indipendente*" al quale è attribuito il compito di "*valutare la conformità dell'attività regionale allo Statuto*".

Sul punto è noto come, all'indomani della modifica del Titolo V della Costituzione lo Statuto abbia assunto nel sistema delle fonti una posizione nuova caratterizzata dalla sua sovraordinazione rispetto alle altre fonti regionali. La necessità che tale posizione sia concretamente rispettata ha determinato la maggior parte delle Regioni a creare un organo deputato a garantire il rispetto dello Statuto e ciò anche ai fini della valutazione della conformità dell'iniziativa legislativa popolare.

A tal proposito lo Statuto della Lombardia, nel rimettere alla Commissione Garante dello Statuto la verifica dei requisiti soggettivi (il numero minimo di elettori) ed

²³⁷ In tal senso anche art. 37 St. Lazio, art. 7 St. Liguria e art. 74 St. Toscana. L'unico a mantenere invariato il raggio d'azione circa l'iniziativa popolare rispetto al passato è lo Statuto del Piemonte, cfr. art. 74.

²³⁸ Caretti, *op. cit.*, ne rileva, in tal modo, il rafforzamento ingiustificato dei poteri della Giunta rispetto al Consiglio ed agli stessi cittadini.

oggettivi (il rispetto dei limiti indicati al comma 2 dell'art. 50), sull'esempio già seguito da alcune Regioni²³⁹, ha abbandonato la parzialità che caratterizzava il precedente giudizio di ammissibilità, rimesso all'Ufficio di Presidenza del Consiglio. Invero, per quanto quest'ultimo fosse chiamato a decidere all'unanimità ed in composizione integrata, in caso di suo disaccordo la decisione veniva rimessa al Consiglio, che a questo punto si esprimeva senza la necessità di alcuna maggioranza qualificata.

3. *Il Referendum Abrogativo*

Quale istituto di democrazia diretta per eccellenza, il referendum è il mezzo di partecipazione popolare che più degli altri ha trovato spazio e valorizzazione all'interno dello Statuto lombardo.

L'effettività dello strumento referendario emerge fin da subito dall'ampiezza dell'oggetto, che comprende leggi regionali, regolamenti e atti amministrativi di carattere regionale²⁴⁰.

In tal modo la Regione permette una costante ed efficace verifica dei risultati della democrazia rappresentativa ed, in particolare, dell'indirizzo politico assunto dalla maggioranza rispetto al quale, assumendo la forma di una vera e propria censura, diventa una sorta di ripensamento popolare circa la scelta espressa alle ultime elezioni²⁴¹.

Sotto il profilo oggettivo, il referendum è sottoposto agli stessi limiti previsti per l'iniziativa popolare per i quali vale la medesima *ratio* che illumina le previsioni costituzionali in materia di referendum sulle leggi statali.

Vi è da notare, tuttavia, che in maniera innovativa il nuovo Statuto predispone una disciplina dei limiti che riguarda non solo le fonti primarie ma, altresì, quelle secondarie rispetto alle quali si spinge ad inibire la potestà referendaria sui regolamenti che la Regione adotta, in virtù di delega statale, in materie rimesse alla competenza esclusiva dello Stato, evitando il rischio di legittimare, altrimenti, la possibile creazione di un *vulnus* alle competenze statali costituzionalmente fissate.

Vista la peculiare attenzione riposta sul tema, avrebbe potuto completare il quadro una disposizione analoga a quella contenuta nello Statuto pugliese che vincola la possibilità di sottoporre a referendum abrogativo i regolamenti attuativi solo se ne costituiscono oggetto anche la norma di fonte primaria cui gli stessi si riferiscono.

²³⁹ Tra le altre, Abruzzo, Emilia Romagna, Liguria e Puglia, la quale ultima rimette all'organo di garanzia statutaria anche il giudizio di ammissibilità delle proposte di legge provenienti dai Consigli Provinciali e Comunali, cfr. sul punto Caretti, *op. cit.*, 89 e ss.

²⁴⁰ Bifulco, *op. cit.*, 272 nota la mancata previsione, comune a tutti gli statuti regionali, del provvedimento amministrativo, quale oggetto del referendum, nonostante il medesimo sia espressamente previsto dall'art. 123 Cost. In particolare, l'Autore rileva come l'omissione fosse stata criticata dalla dottrina già con riferimento ai vecchi statuti, cfr. Nania, "Il referendum nella normativa regionale", in *Giur. Cost.*, 1974, 2769 ss.

²⁴¹ Cfr. in tal senso, Caretti, *op. cit.*, 251, il quale in riferimento al referendum su leggi regionali, si domanda se come tali vadano intesi anche i Testi Unici che sembrano in realtà porsi come fonti regionali di rango primario, diverse dalle leggi. Se così è, l'Autore riconosce la difficoltà di far rientrare questi ultimi nel novero degli atti che possono essere sottoposti a referendum. Sul punto, lo Statuto della Lombardia sembra risolvere la questione interpretativa disciplinando all'art. 40, non i Testi Unici, bensì quelle che vengono definite come "leggi per il riordino normativo".

Quanto ai numeri necessari alla partecipazione referendaria, si assiste al relativo innalzamento delle sottoscrizioni che raggiunge oggi i trecentomila elettori del Consiglio Regionale²⁴², garantendo all'istituto maggiore effettività e credibilità, visto l'indubbio aumento della popolazione nel corso degli anni. In aggiunta l'iniziativa referendaria è rimessa a quattro Consigli Provinciali, a cinque Consigli Comunali che rappresentino almeno un decimo della popolazione o a centocinquanta Consigli Comunali.

In riferimento a tale ultima iniziativa non si tratta, all'evidenza di uno strumento a disposizione del corpo elettorale, bensì di un mezzo attraverso il quale la maggioranza che governa gli enti locali è in grado di controllare la politica adottata a livello regionale. Se tale è la natura dell'iniziativa referendaria rimessa ai livelli di governo locali, non vi sarebbe necessità alcuna di subordinarne l'esercizio all'esistenza di un legame con una frazione della popolazione, dal momento che non ne sussiste alcun elemento di rappresentatività. In realtà, detto requisito costituisce un limite implicito voluto proprio per arginare il ricorso al referendum, onde evitare che da strumento di contrasto politico, quale dovrebbe essere, si trasformi in un efficiente mezzo di ostacolo al compimento dell'indirizzo regionale²⁴³.

Merita notare la modifica che si è apportata nel nuovo Statuto sui *quorum* costitutivi e deliberativi. Nella versione previgente, infatti, era necessaria la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto e, per l'abrogazione, la maggioranza dei voti validamente espressi. Oggi, fermo restando il *quorum* deliberativo, è sufficiente che anche solo i due quinti del corpo elettorale vi prendano parte. In tal modo, si è inteso forse evitare che una ridotta (e comunque significativa) partecipazione possa rendere le disposizioni che disciplinano l'istituto lettera morta. Vi è da dire, tuttavia, che il rischio di una vanificazione, ad opera di numeri non proprio rilevanti dell'elettorato a danno dell'attività esercitata dagli organi rappresentativi, appare concreto, per quanto lo stesso sia arginato dall'inibizione quinquennale prevista per la riproposizione del quesito²⁴⁴.

Anche il giudizio di ammissibilità dell'iniziativa referendaria viene sottratto all'Ufficio di Presidenza e attribuito alla Commissione Garante dello Statuto. Le modalità ed i

²⁴² Gli elettori del Consiglio Regionale vengono specificatamente individuati dal comma 2 dell'art. 51 quali aventi il diritto di partecipare al referendum. Sul punto Bifulco, *op. cit.*, 273 non ritiene necessaria una disposizione specifica in tal senso, posto che il diritto di partecipare al referendum non è distinto dal diritto di voto. E' forse per tale motivo che la maggior parte degli statuti non dice nulla in merito. L'unica eccezione è data da statuti, quali quello ligure e toscano, nei quali il principio generale di partecipazione è riconosciuto non solo ai cittadini ma anche ai residenti. In tal caso la specificazione è indispensabile per evitare problemi interpretativi.

²⁴³ In tal senso Caretti, *op. cit.*, 256 il quale rileva l'estremizzazione cui ha portato, in Liguria, il timore di una possibile strumentalizzazione del referendum affidato agli enti locali, per il quale si è scelto di negare *in toto* l'iniziativa ai medesimi. Così come è letta in senso negativo la scelta operata da alcune regioni - omessa nello Statuto lombardo - di stabilire dei limiti temporali alla proponibilità del referendum (che coincidono, per lo più, nei sei mesi anteriori e posteriori le elezioni), che fungono anch'essi da argine all'utilizzo del medesimo quale strumento di lotta politica.

²⁴⁴ La scelta è unica nel suo genere dal momento che tutti gli altri statuti richiedono anche il voto della maggioranza degli aventi diritto per la validità del risultato referendario. Lo Statuto della Regione Toscana si spinge oltre, prevedendo la necessità che il referendum sia partecipato dalla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni, sottolineando in tal modo l'importanza del legame esistente tra legislatura regionale e democrazia referendaria. Cfr. in tal senso, Caretti, *op. cit.*, 257 e Bifulco, *op. cit.*, 277.

requisiti che tale organo indipendente sarà chiamato a valutare sono rimessi alla legge regionale²⁴⁵.

4. *Referendum Consultivo Facoltativo*

Il referendum consultivo facoltativo²⁴⁶, come tale da intendersi la forma referendaria non prevista dall'art. 123 Cost., si pone nello Statuto lombardo come strumento di democrazia diretta "*polifunzionale, flessibile*"²⁴⁷ e quale mezzo principe che permette di realizzare la partecipazione dei cittadini all'attività dell'ente.

La necessità di prevedere e disciplinare l'istituto era già stata avvertita in passato. Oggi, come ieri, richiedere l'opinione dell'elettorato rappresenta il completamento e la diretta attuazione del principio di partecipazione sancito a livello generale, in riferimento al quale, tuttavia, la facoltà - o l'onere - di consultazione è diretto unicamente alle collettività che rappresentano il singolo (cfr. art. 8). Appare necessario, allora, al fine di garantire la democrazia diretta, prevedere uno strumento che sia volto ad ottenere l'opinione spontanea dell'intero elettorato o di una sua parte²⁴⁸.

Le caratteristiche di polifunzionalità e flessibilità, di cui sopra, rilevano sia sotto il profilo oggettivo che soggettivo.

Quanto al primo aspetto, la circostanza che costituiscono argomento di confronto con l'elettorato le "*questioni di interesse regionale*" permette di attribuire all'istituto un'ampia portata seppur, a rigore, incapace di ricomprendere al suo interno gli atti normativi, che ove formalmente previsti avrebbero dato vita ad un mezzo con il quale si sarebbe potuto rimettere al corpo elettorale - e, quindi, ad un "*soggetto politicamente irresponsabile*" - scelte che, in realtà, competono all'organo rappresentativo²⁴⁹.

Ciononostante, la genericità utilizzata dall'art. 52 dello Statuto per descrivere l'oggetto del referendum permette di riconoscere il medesimo quale "*canale attraverso cui gli orientamenti del corpo elettorale possono penetrare nella politica locale*"²⁵⁰ a supporto della democrazia rappresentativa ed in tal senso va letta anche la scelta di rimettere al Consiglio, sulla base di un'ampia maggioranza, l'iniziativa referendaria.

Un punto di non facile interpretazione è dato dal generico riferimento, quanto all'oggetto, ai "*provvedimenti interessanti popolazioni determinate*", se messo a confronto con la previgente disposizione che, all'art. 65, recitava "*Il Consiglio*

²⁴⁵ Si rileva sul punto come, tra gli altri, lo Statuto ligure garantisca l'efficacia rinforzata che le è propria ai criteri fissati dalla Corte Costituzionale circa "chiarezza ed univocità" del quesito referendario proposto. Quanto al giudizio di ammissibilità, Caretti, *op. cit.*, 261, ne mette in luce la possibilità di creare un conflitto tra democrazia diretta e rappresentativa "*incrinando, altresì, la legittimazione della Corte Costituzionale*". L'Autore sottolinea, tuttavia, come il compito di colmare le lacune lasciate dalla disciplina statutaria in merito al referendum non può essere attribuito, proprio per il ruolo svolto nel nostro ordinamento dal giudice delle leggi, agli organi regionali di garanzia statutaria.

²⁴⁶ Cfr. Bifulco, *op. cit.*, 278 in nota, il quale ricorda come la dottrina abbia iniziato a prestare attenzione all'istituto in occasione delle iniziative in tal senso avviate da alcune regioni nel periodo che precede la l. cost. 3/2001, agli esordi del processo di decentramento.

²⁴⁷ Qualifica il referendum in questi termini Caretti, *op. cit.*, 259.

²⁴⁸ Il rilievo è di Italia-Bardusco, *op. cit.*, 499 e ss., con riferimento allo Statuto previgente.

²⁴⁹ Sul punto vedi Caretti, *op. cit.*, 259, che riporta la riflessione di Conti circa la scelta, in tal senso operata, dallo Statuto della Toscana, che ne rileva profili di incostituzionalità per contrasto con l'art. 121 Cost..

²⁵⁰ Cfr. Caretti, *op. cit.*, 259.

regionale può deliberare l'indizione di referendum consultivi delle popolazioni interessate a determinati provvedimenti”.

Non risulta chiaro, ad una prima lettura, se la consultazione referendaria sia limitata alle popolazioni interessate, nel qual caso sarà necessario determinare il criterio in base al quale individuare le predette, onde evitare possibili manipolazioni; oppure, se con il referendum sia chiamato ad esprimersi l'intero corpo elettorale su di una questione che, però, interessa solo una sua parte.

5. *Referendum Consultivo Obbligatorio*

Il concetto di “*popolazioni interessate*” si ripropone anche all'art. 53 dello Statuto in relazione, tuttavia, a quel diverso tipo di referendum prescritto dalla Costituzione ogni qual volta la Regione intenda procedere alla creazione di nuovi Comuni o alla modifica circoscrizionale di quelli già esistenti.

Sull'interpretazione di ciò che debba intendersi come “*popolazione interessata*” è possibile ricavare dalla giurisprudenza costituzionale il criterio generale secondo il quale deve essere consultata l'intera popolazione comunale, eccezion fatta qualora l'istanza autonomistica provenga da un gruppo “*sociologicamente differenziato*”²⁵¹, oppure, quando il territorio e la popolazione da trasferire sono sostanzialmente limitati rispetto al territorio ed alla popolazione complessivi.

6. *Referendum Statutario*

E' doverosa, prima di concludere l'analisi degli istituti di democrazia diretta dello Statuto della Lombardia, una breve riflessione sulla forma di referendum che, più degli altri, opera come strumento di legislazione popolare.

La partecipazione dell'elettorato regionale al procedimento di formazione dello Statuto è prevista dall'art. 123 Cost. quale elemento eventuale ma al tempo stesso costitutivo del medesimo, posto che una volta ammessa l'iniziativa referendaria, dal risultato di quest'ultima non è possibile prescindere.

Lo Statuto della Regione Lombardia è uno dei pochi che, all'art. 64, spende poche parole sul referendum statutario, per quanto nel farlo si limiti a richiamare il contenuto dell'art. 123 Cost., circa i requisiti minimi necessari per l'iniziativa ed il *quorum* deliberativo, rimettendo la restante disciplina alla legge regionale²⁵².

²⁵¹ Si esprime in questi termini Luciani, “*I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*”, in *Regioni*, 2002, 1381 e ss. Per una carrellata delle decisioni del giudice delle leggi sul punto vedi Giupponi, “*Le popolazioni interessate e i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.; territorio che vai, interesse che trovi*”, in *Regioni*, 2005, 417 e ss. I principi generali di derivazione giurisprudenziale sono stati recepiti dalla Lombardia con l. reg. n. 29/2006 (Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali), laddove l'art. 9 dispone: “*La consultazione referendaria deve riguardare l'intera popolazione dei comuni interessati da modifiche territoriali salvo che, per le caratteristiche dei gruppi presenti sul territorio degli stessi, dei luoghi, delle infrastrutture e delle funzioni territoriali, nonché per la limitata entità della popolazione o del territorio, rispetto al totale, si possano escludere dalla consultazione le popolazioni che non presentino un interesse diretto e qualificato alla variazione territoriale*”.

²⁵² Che, nello specifico, è la reg. Lombardia n. 31/2007.

Del resto, la necessità di un intervento legislativo era indispensabile dal momento che, in mancanza, difficilmente si sarebbe potuto attingere dalle disposizioni statutarie che regolano le altre forme di referendum regionali, rispetto alle quali un imprescindibile ed evidente ostacolo è rappresentato dall'inclusione dello Statuto tra le materie sottratte al referendum abrogativo.

Invero, senza alcuna disposizione attuativa del referendum non sarebbe stato possibile garantire l'eventuale consultazione popolare e, quindi, non si sarebbe potuto compiutamente avviare il procedimento di formazione dello Statuto.

Ci si limita a sottolineare in merito alcune scelte operate dal legislatore regionale con riguardo al recepimento dei principi che si sono formati negli anni a livello giurisprudenziale e che sono divenuti, oggi, veri e propri requisiti per il suo corretto svolgimento.

Ci si riferisce, in primo luogo, alle precisazioni contenute agli artt. 2 e 3 della l. reg. Lombardia n. 31/2007 circa la pubblicazione a meri fini notiziari dello statuto approvato in seconda deliberazione, nonché della successiva promulgazione condizionata alla mancanza di qualsivoglia iniziativa referendaria e impugnazione governativa.

Degno di nota è poi l'art. 4 che, nell'enunciare la formula standard del quesito, sembra rispondere ai requisiti di chiarezza ed univocità richiesti dalla Corte Costituzionale, così come alla necessaria sottoposizione al corpo elettorale dell'intero Statuto approvato dal Consiglio, in linea con la sentenza n. 445/05 resa dal giudice della legge.

Meritevole di lode è, inoltre, l'aver fatto propria la decisione adottata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 304/02 per risolvere l'intreccio che, in astratto, si potrebbe creare tra consultazione referendaria ed impugnazione governativa dello Statuto. All'art. 17, infatti, è prevista - in maniera analoga alla scelta in tal senso effettuata dallo Statuto dell'Emilia Romagna²⁵³ - la sospensione del decorso del termine valido per proporre il referendum e per svolgere le operazioni ad esso relative, nel caso in cui lo Statuto sia sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale per iniziativa governativa.

Ad oggi non risultano presentate richieste di referendum. Lo Statuto lombardo sembra, quindi, avviarsi verso la sua definitiva conferma.

²⁵³ Cfr. art. 22 St. Emilia Romagna.