Osservatorio sulle fonti

E COMPETENZA *E* GERARCHIA. GLI STATUTI ORDINARI NEL SISTEMA DELLE FONTI REGIONALI

di *Eduardo Gianfrancesco*[*]

SOMMARIO: 1. Delimitazione del tema. – 2. Una premessa condizionante: la nozione restrittiva di statuto regionale. - 3. Gli oggetti della competenza statutaria ed il sistema delle fonti regionali. - 4. La preminenza della Costituzione sugli statuti e la separazione di oggetti tra art. 123 ed art. 117 Cost. - 4.1. Ulteriori materie sottratte alla competenza degli statuti. 4.2. Materie riservate alla competenza degli statuti. – 5. Gli statuti e la legge regionale tra gerarchia e competenza. – 5.1. I vincoli esterni al procedimento legislativo: Regioni, Unione europea e potere estero regionale. - 5.2. I vincoli esterni al procedimento legislativo: le intese interregionali e quelle tra Stato e Regioni - 5.3. La disciplina del procedimento legislativo regionale ed alcuni condizionamenti di carattere generale. - 6. Ambiti di maggiore affermazione del criterio della gerarchia: la disciplina della potestà regolamentare. – 7. La decomposizione della potestà statutaria.

The essay analyzes Italian regional statutes (ex art. 123 Const.) as sources of law, with peculiar reference to use of hierarchy and competence criteria in order to establish their position. Several elements are taken into account in the paragraphs of the paper to give an answer to this question.

The first element is related to one of the most debated question in Italian experience: if regional statutes can create (like constitutions of member states in federal experiences) fundamental rights (hierarchical model) or not (competence model).

In the paper, a special attention is given to the relationship of statutes with regional law too: if statutes really dominate legislative procedures and substantial legislative decision making (hierarchical model) or they are limited by external (constitutional) constraints (competence model).

The thesis supported in the paper is that both the criteria (hierarchy and competence, which don't lose their different identity) are requested to frame regional statutes, according to more general characters of sources of law system in Italian constitutional model. It is important to focus the correct use of them to solve concrete problems in source of laws practice.

[*] Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università LUMSA, Roma.

1. *Delimitazione del tema*

La sentenza n. 188 del 2011 della Corte costituzionale, in un suo passaggio, fa riferimento tanto alla gerarchia quanto alla competenza quali criteri che disegnano il rapporto tra statuto e legge regionale nell'art. 123 Cost[1]. Benché riferita, nel caso di specie, al riparto delle competenze in materia elettorale[2], l'affermazione della Corte si presta ad essere estesa ad una serie di ipotesi ben più vasta e pare indicare emblematicamente l'assenza di una chiave univoca di inquadramento e soluzione dei problemi legati alla delineazione di un "sistema delle fonti regionali" e del ruolo che lo statuto adottato ai sensi dell'art. 123 Cost. è destinato a svolgere al suo interno, nonché della congiunzione ed integrazione di tale sistema regionale con il sistema delle fonti del diritto italiano nel suo complesso.

Non c'è dubbio che quella della Corte appena ricordata si ponga come un'affermazione sin troppo ellittica, mentre la rilevanza del tema, se non una trattazione compiuta, avrebbe meritato qualche precisazione ulteriore. E, del resto, sono state evidenziate da più di un interprete le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale, la quale, nel corso di questi anni, talvolta sembra valorizzare in argomento il criterio gerarchico e talaltra quello di competenza[3].

Ciononostante, non sembra, a chi scrive, che l'affermazione della sentenza n. 188 del 2011 sia censurabile quanto all'esattezza di fondo dell'assunto sopra richiamato[4]: competenza e gerarchia operano congiuntamente ad identificare la posizione dello statuto nel sistema delle fonti e ad evidenziare alcuni tratti di tale comune operatività sono destinate le riflessioni che seguono.

Questo lavoro è destinato agli Studi in onore di Antonio D'Atena

[1] Cfr. n. 4.1 del *Considerato in diritto*. Una specifica attenzione a questo profilo della decisione è dedicata da G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi regionali fra gerarchia e competenza*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 2449 ss., secondo il quale i due criteri sono alternativi tra loro e, più precisamente, nel caso dei rapporti tra statuti e leggi regionali la competenza dissolve ogni residuo di gerarchia (p. 2456). Di "condizionamento" e "preminenza (sia logica che giuridica)" dello statuto sulla legge ordinaria regionale, il medesimo A. aveva precedentemente ragionato in *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2008, p. 301.

[2] "Materia" che di per sé pone particolari problemi in ordine alla natura ed ai modi di concreto funzionamento del riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni, come si accennerà nel par. 4.1 del presente lavoro.

[3] Cfr. sul punto, D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in *Giur. Cost*., 2004, p. 4134; P. CARNEVALE, *Lo statuto delle Regioni ordinarie nel sistema delle fonti regionali. Riflessioni assai problematiche*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo I, Napoli, 2008, p. 389 e nota 34; G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi regionali fra gerarchia e competenza*, cit., p. 2450 s.; C. PADULA, *Art. 123*, in AA.VV. (a cura di S. BARTOLE – R. BIN), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1114; G. D'ELIA – L. PANZERI, *Statuti ordinari e legge regionale. Contributo allo studio del giusto procedimento legislativo*, Milano, 2012, p. 15.

[4] Diversamente G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi regionali fra gerarchia e competenza, cit.,* per il quale comunque il criterio gerarchico non scompare completamente ma resta a caratterizzare le sole relazioni tra Costituzione e statuti regionali (p. 2457).

È subito il caso di precisare che tale compresenza non rappresenta nulla di anomalo, anche se, in non pochi casi, appare in grado di complicare non poco l'opera dell'interprete. Essa, infatti, è il riflesso dell'inserimento dello statuto regionale in un sistema dominato dalla costituzione rigida, la quale, come ha messo in chiaro in termini esemplari Vezio Crisafulli, è "suscettibile di dissolvere dall'interno lo stesso sistema gerarchico solitamente ripetuto ed insegnato"[5]. Va peraltro precisato che secondo l'interpretazione che sembra preferibile e quale sembra emergere dalle ipotesi considerate nel presente scritto, il "dissolvimento" è da intendersi quale perdita del carattere esclusivo del criterio gerarchico e non sua integrale scomparsa[6].

Come si cercherà di argomentare in seguito, la competenza appare, infatti, un criterio indispensabile per inquadrare lo statuto regionale tanto nei confronti della Costituzione - che ne delimita gli oggetti di disciplina ed opera all'interno di tali oggetti frequenti resezioni di competenza a favore di fonti diverse - quanto nei confronti delle fonti regionali, ove lo statuto può porre, ad esempio, riserve di legge. Va però aggiunto che le resezioni di competenza subite dallo statuto a favore di fonti diverse poggiano il loro fondamento sulla subordinazione gerarchica del medesimo alla Costituzione[7]: solo la fonte superiore-Costituzione, dotata della *Kompetenz-Kompetenz*, può articolare gli ambiti in cui lo statuto regionale è competente oppure no.

Analogamente, la naturale attitudine dello statuto a porsi come atto organizzativo non può non implicare la capacità di questo di delineare un micro-sistema di fonti regionali, istituendo e regolando una pluralità di atti normativi ed in ciò manifestando una naturale, verrebbe da dire kelseniana, supremazia gerarchica della quale costituisce una

[5] V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 785; Di un "elemento di perturbazione dello schema gerarchico" rappresentato dalla "forma legale costituzionale" distinta dalla "forma legale ordinaria" lo stesso A. scrive in *Fonti del diritto*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, 1968, p. 958. La recisione del legame tra forma e forza degli atti normativi, con conseguente dissociazione dei due aspetti è sottolineata come tipica degli ordinamenti a struttura decentrata da A. D'ATENA, *Lezioni di Diritto costituzionale*[3], Torino, 2012, p. 138 s.

[6] Come evidenziato dallo stesso V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, p. 802. Per una puntuale difesa della propria tesi nei confronti della nota ricostruzione di C. Esposito a favore di un'applicazione universale del criterio della competenza, cfr. lo stesso V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto*, cit., p. 956, nota 66, richiamando il caso paradigmatico del rapporto tra legge e regolamento.

[7] Si tratta della gerarchia logica od originaria, a carattere bilaterale, tra atti, di cui scrive G.U. RESCIGNO, *Gerarchia e competenza, tra atti normativi, tra norme,* in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Napoli, 2011, p. 2821 ss. (anche in *Dir. pubbl.*, 2010, p. 1 ss.). La gerarchia "formale" e "strutturale" che lega lo statuto regionale ordinario alla Costituzione è fortemente ed apprezzabilmente sottolineata anche da G. G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in AA.VV. (a cura di G. F. FERRARI – G. PARODI), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, p. 59, il quale ne trae, tuttavia, conseguenze nettamente negatrici della possibilità per lo statuto – tra l'altro configurato come legge regionale *sui generis* (p. 57) – di porsi quale vertice del sistema di produzione normativa regionale (p. 63); conseguenze che appaiono non completamente condivisibili alla luce di quanto si sostiene nel presente lavoro.

possibile estrinsecazione la ripartizione secondo competenza (entro determinati limiti) delle fonti che compongono il micro-sistema[8].

Il discorso sulla fonte-statuto che qui si intraprende è, quindi, l'analisi di una fonte che rispecchia a pieno alcune caratteristiche di fondo degli ordinamenti contemporanei, degli atti produttivi di norme riconosciuti al loro interno, nonché della necessità che gli interpreti adottino "punti di osservazione" molteplici e cangianti al fine di cogliere le relazioni che la fonte-statuto e quelle da essa istituite o presupposte, così come le norme nello statuto e nelle fonti da esso regolate[9], intrattengono con i restanti livelli di normazione.

2. *Una premessa condizionante: la nozione restrittiva di statuto regionale*

Il punto di partenza dell'analisi, già chiaramente implicato dalle osservazioni che precedono, è quello dell'accantonamento delle configurazioni che verrebbe da definire *eccezionalistiche* delle statuto, per cui esso, sulla base di una lettura espansiva della nozione di "*forma di governo*" menzionata nell'art. 123 Cost, esprimerebbe una idoneità ad assumere contenuti e caratteri costituzionali, ancorché di costituzioni non sovrane, quali sono quelle degli Stati membri di federazione[10].

Ad accogliere una simile ricostruzione e la conseguente pienezza di contenuti che caratterizza le costituzioni, si assisterebbe ad una rilevante contrazione della possibilità di utilizzare il criterio di competenza a sfavore degli statuti ed a favore di altre fonti, esterne o interne all'ordinamento regionale. Il vincolo statutario nei confronti della superiore fonte della Costituzione della Repubblica risiederebbe principalmente nel rispetto del

[8] La compresenza del criterio gerarchico e di competenza nell'inquadramento degli statuti regionali ordinari è evidenziata, tra gli altri, da D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, cit., par 5; P. CARNEVALE, *Lo statuto delle Regioni ordinarie nel sistema delle fonti regionali*, cit., p. 395; G. D'ELIA – L. PANZERI, *Statuti ordinari e legge regionale*, cit., p. 13 ss.

[9] Per l'insufficienza di un approccio dell'interprete che si limiti al livello dell' "atto normativo", senza scendere, quando ciò sia necessario, all'analisi della forza delle singole norme, cfr. A. D'ATENA, *Lezioni di Diritto costituzionale*[3], cit., p. 141.

[10] La più compiuta elaborazione di questo approccio è presente in M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali*, Bologna, 2002, spec. parte prima. Per un apprezzamento di tale ricostruzione, pur sottolineando il limite sostanziale posto nei confronti degli statuti dai fini, dai diritti e dai doveri delineati nella prima parte della Costituzione, cfr. A. M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in AA.VV. (a cura di T. GROPPI – M. OLIVETTI), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*[2], Torino, 2003, p. 65.

Recentemente si muove in questa prospettiva, affermando il valore *paracostituzionale* degli statuti, A. FERRARA, *Forma e contenuto degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, p. 179 ss. Una irrisolta tensione interna alla fonte statuto (e prima ancora alla Costituzione) tra dimensione essenzialmente organizzativa e dimensione più propriamente costituzionale emerge in S. MANGIAMELI, *Gli Statuti regionali ordinari: la questione della loro qualificazione sulla base dell'ordinamento concreto*, in ID., *Letture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, p. 137 ss.

principio di omogeneità, tipico degli ordinamenti federali[11] - che nella versione italiana sarebbe riformulato nel limite di "*armonia con la Costituzione*"[12] - mentre nei confronti delle fonti regionali la sovraordinazione gerarchica dello statuto occuperebbe quasi interamente la scena, fermo restando sullo sfondo il solo vincolo del suddetto principio dell'armonia-omogeneità. In questa prospettiva, l'utilizzazione del criterio della competenza sarebbe il frutto di una libera scelta dello statuto-fonte gerarchicamente sovraordinata nel definire i rapporti tra le fonti del micro-sistema regionale, ma difficilmente opponibile da tali fonti regionali nei confronti dello statuto medesimo e senza possibilità di condizionamenti competenziali imposti da fonti esterne statali.

È appena il caso di ricordare in questa sede come tale ricostruzione non sia stata inverata dalla Corte costituzionale italiana, la quale, facendo leva su ben validi – a parere dello scrivente - fondamenti costituzionali letterali[13] e sistematici[14], ha negato carattere costituzionale agli statuti ordinari italiani, configurandoli quali fonti "a competenza a

[11] Cfr., sul punto, l'approfondita ed efficace analisi di M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., p. 44 ss. Sulla non riconducibilità al paradigma gerarchico delle relazioni tra *Bund* e *Länder* nell'esperienza federale tedesca, cfr. ora E. DI SALVATORE, *La potestà legislativa derogatoria dei* Länder *tedeschi*, in questa *Raccolta* di scritti, par. 1.

[12] M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., p. 171. I margini di indeterminatezza di tale nozione sono stati tuttavia evidenziati dalla dottrina: Per tutti, cfr., sul punto, S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000 ed ora in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 96 ss.

[13] E cioè la formulazione dell'art. 123 Cost., a partire dalla denominazione dell'atto, sino ad arrivare alla definizione delle sue competenze: tutti elementi riconducibili ad una nozione dello statuto come atto principalmente, se non essenzialmente, organizzativo. Sul punto, cfr., da subito, A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl*. 2000, ora in ID., *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, p. 179. L'assunto è costantemente ribadito nel corso del tempo dall'A.: cfr. ID, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, in *Le Regioni*, 2007, p. 399 ss. e specialmente nota 1; ID. *Appunti sulla natura dei nuovi statuti regionali ordinari*, in AA.VV. (a cura di G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. I, Napoli, 2009, p. 140; ID. *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 103. Nella medesima linea, accogliendo una nozione ristretta di "forma di governo", intesa quale "disciplina volta a regolare i rapporti tra gli organi politici di vertice abilitati a tracciare l'indirizzo politico regionale", nonché dei princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento, da riferire ai soli profili organizzativi dell'autonomia regionale, cfr. anche Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2000, rispettivamente pp. 45 e 60 s., anche se con qualche interrogativo sulla possibilità di limitarsi ad una dimensione esclusivamente giuridica di indagine (p. 61). Cfr. ancora F. GHERA, *Lo statuto regionale ordinario: contenuto, funzione e posizione nel sistema delle fonti del diritto*, in AA.VV. (a cura di J.M[A] CASTELLÀ ANDREU – M. OLIVETTI), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Barcelona, 2009, p. 89 (anche in *Dir. soc*., n. 3 del 2008).

[14] Si noti l'assenza nella Costituzione italiana di previsioni destinate a definire il trattamento delle costituzioni degli Stati membri nell'ordinamento complessivo del tipo di quelle degli artt. 28 e 142 GG. Sull'operatività di tali disposizioni nell'ordinamento federale tedesco, cfr. l'approfondita analisi di F. CORVAJA, *Fondamento e limiti dell'autonomia costituzionale dei* Länder, in *Le Regioni*, 2001, p. 291 ss.

Sullo sfondo si pone l'improponibilità dell'accostamento della forma di Stato italiana, per quanto riguarda il modello di decentramento territoriale, ai modelli federali. Per tutte, si possono richiamare, sul punto, le sentt. n. 274 del 2003 e 365 del 2007 della Corte costituzionale.

riservata e specializzata"[15], con inevitabile recupero del *limite* della competenza, operante in modo irrinunciabile e centrale per l'inquadramento dei medesimi nel macro-sistema costituzionale delle fonti[16], oltre che *criterio* utilizzabile dagli statuti stessi nell'ambito dei propri micro-sistemi normativi.

È da sottolineare come - a fronte di interpretazioni estensivamente incidenti sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, in qualche caso definibili come "correttive" dell'incompiuto disegno del legislatore di revisione costituzionale[17] - la Corte abbia assunto un'ispirazione caratterizzata da un netto *self-restraint* in tema di autonomia statutaria delle Regioni italiane[18]. A parere di chi scrive, tralasciando in questa sede ogni valutazione sull' "ortopedia" giurisprudenziale del riparto delle competenze legislative[19], l'atteggiamento restrittivo assunto dalla Corte in tema di autonomia statutaria si lascia apprezzare anche perché ha "tenuto con i piedi per terra" il dibattito sui margini di autodeterminazione statutaria, contrastando, nei limiti del possibile[20], l'italica ten-

[15] Sent. 374 del 2002, n. 2 del *Considerato in diritto*. In dottrina, cfr., per tutti, U. DE SIERVO, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. cost. n. 2/2001)*, in AA.VV. (a cura di U. DE SIERVO), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, p. 203.

[16] L'unico, a rigore, del quale possa parlarsi, come osserva R. TOSI, *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, p. 97. Si concorda con l'affermazione dell'A. sull'assenza in capo agli statuti di un potere *fondativo* del proprio sistema delle fonti; si concorda meno, alla luce di quello che si dirà nel testo, sull'inesistenza di un potere *conformativo* - o almeno significativamente, anche se non totalmente, tale - degli statuti nei confronti delle proprie fonti. L'unicità del sistema delle fonti e la sua centralità per "l'inveramento della Costituzione" sono evidenziati anche da G. G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, cit., pp. 34 e 63.

[17] Gli esempi possono essere molteplici e qui possono solo essere richiamati (salvo che alcuni di loro verranno considerati nel presente lavoro): dal tema dell'attrazione in sussidiarietà delle competenze legislative concorrenti e residuali alla dilatazione delle materie trasversali; dal mancato tentativo di elaborare uno statuto a tutela delle materie residuali del quarto comma dell'art. 117 Cost. all'uso dei criteri di prevalenza e leale collaborazione per sciogliere gli intrecci competenziali, salvo, negli ultimi anni, assistere alla "prevalenza del criterio di prevalenza". Ciò che non può non colpire l'osservatore è che tutti questi "capitoli" del "libro" del regionalismo italiano successivo al 2001 vedono in genere un solo protagonista: lo Stato.

[18] Anche se, all'interno degli oggetti di autonomia statutaria, il piano del sistema delle fonti regionali è andato incontro ad una logica di valorizzazione da parte della giurisprudenza costituzionale rispetto alla forma di governo, come osserva G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – V. LIPPOLIS), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali. Il Filangieri. Quaderno 2009*, p. 114.

[19] Per le quali rinvio, per quanto concerne il pensiero di chi scrive, a E. GIANFRANCESCO, *Alcune riflessioni in tema di potestà statutaria e potestà legislativa regionale*, in AA.VV. (a cura di P. CAVALERI), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Torino, 2008, p. 255, ove rilevavo questa sorta di doppio binario tra andamento restrittivo della giurisprudenza costituzionale in tema di potestà statutaria ed orientamento largheggiante (a favore dello Stato) in tema di potestà legislativa. Per l'ultimo periodo, cfr., invece, E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in AA.VV. (a cura di N. VICECONTE), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, vol. I, Milano, 2013, p. 114, ove tento di evidenziare anche alcuni spunti di riaffermazione delle competenze regionali nella giurisprudenza costituzionale più recente.

[20] Come dimostra la vicenda delle disposizioni programmatiche profuse negli statuti regionali di seconda generazione. Il tono "confusamente onirico" di talune disposizioni di principio inserite in tali statu-

denza a lanciarsi in dichiarazioni di principio altisonanti[21]; dichiarazioni che in genere, da un lato, tralasciano i concreti spazi di innovazione nelle relazioni tra organi fondamentali ed organizzative in genere che il legislatore di revisione costituzionale ha aperto attraverso la formulazione dell'art. 123 Cost.[22]; dall'altro, trascurano la fondamentale considerazione per cui attraverso le politiche legislative ed amministrative nelle materie dell'art. 117 Cost., le Regioni sono in grado di perseguire fini sociali ed incidere su diritti fondamentali con un'ampiezza ed una profondità di intervento assolutamente rilevanti e che tali capacità di intervento ben poco patiscono in conseguenza dell'assenza di vincolatività giuridica delle elencazioni di diritti fondamentali statutari[23].

3. *Gli oggetti della competenza statutaria ed il sistema delle fonti regionali*

Il semplice passaggio in rassegna degli oggetti rimessi alla competenza degli statuti dall'art. 123 Cost. evidenzia il profondo nesso che lega tali atti alla tematica delle fonti del diritto. Si tratta di un legame esplicitamente dichiarato, come nel caso del riferimento all'*iniziativa ed alla pubblicazione delle leggi regionali*, da intendere come comprensivo anche delle fasi intermedie tra i termini estremi del procedimento legislativo e, quindi, in grado di giustificare la disciplina statutaria del procedimento legislativo[24].

---

ti è riconosciuto dallo stesso M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, in AA.VV. (a cura di L. VANDELLI), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, p. 31, il quale inquadra tale fenomeno come uno "sfogo" in reazione al "letto di Procuste dell'uniformità organizzativa regionale" eretto dalla Corte costituzionale.

[21] Per un passaggio in rassegna di tali formule, distinguendo al loro interno tra varie categorie, cfr. A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, cit., p. 404 ss.

[22] Come una parte della dottrina italiana ha evidenziato sin dalle fasi immediatamente successive alla riforma del 1999, ad esempio con riferimento al ruolo dei Consigli regionali: cfr. R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000, p. 525 ss; ID., *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, p. 85 ss.; ID., *Rafforzare il ruolo del Consiglio: obiettivi necessari e passi possibili*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, p. 1023 ss.

[23] Cfr., in questo senso, P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 2005, p. 29. Cfr. anche l'osservazione di A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it*., 2011, ed ora in ID. "*Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. XV. Studi dell'anno 2011*, Torino, 2012, p. 172 ss., secondo il quale mentre il riconoscimento dei diritti fondamentali è riservato alla fonte costituzionale o, più largamente, a documenti materialmente costituzionali, la loro tutela "si pone quale punto di riferimento delle vicende della normazione in genere" (p. 175), secondo la regola di concorso del livello di tutela più intenso (p. 173).

[24] La ricomprensione della disciplina del procedimento legislativo regionale all'interno della materia *princìpi di organizzazione e funzionamento* è espressamente affermata dalla sent. n. 12 del 2006 della Corte costituzionale, n. 7 del *Considerato in diritto*. Per l'attribuzione allo statuto della naturale potestà di disciplinare anche la fase consiliare del procedimento legislativo "quantomeno con riferimento ai profili apicali", considerando l'attribuzione costituzionale a regolare fase iniziale (iniziativa), terminale (pubblicazione), nonché la forma di governo e, soprattutto, i princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, cit., p. 115.

Una diretta attinenza al tema delle fonti presenta, inoltre, la competenza in tema di *referendum regionali*, almeno per ciò che concerne i referendum su leggi regionali, mentre è evidente che la disciplina dei *princìpi di organizzazione e funzionamento* della Regione passa, anche se non esclusivamente, attraverso la definizione del sistema delle fonti regionali, inteso quale insieme di norme conformative della Regione come apparato organizzativo e di governo.

Lo stesso riferimento alla *forma di governo regionale*, pur nella sua accezione ristretta, che, come si è visto, appare preferibile, non può prescindere dalla considerazione del tema delle fonti, secondo una nozione ormai consolidata nelle riflessioni costituzionalistiche[25].

Questa stretta attinenza tra *proprium* dell'autonomia statutaria e disciplina delle fonti avvicina gli statuti italiani ad uno – ma si badi, soltanto ad uno – degli ambiti di autonomia costituzionale degli stati membri di esperienze federali[26]. Più precisamente, la possibilità, se non la necessità, per uno statuto regionale di delineare, almeno per principi, un complesso di fonti tra loro coordinate (la legge regionale, innanzitutto, ma anche il referendum, il regolamento consiliare implicato nei principi di organizzazione, la disciplina del potere regolamentare in grado di incidere e meglio definire la forma di governo[27]) qualifica l'atto in esame in termini pur sempre organizzativi ma certo non comparabili con quello degli enti locali, privi della possibilità di adottare atti legislativi e, quindi, inidonei a costruire un micro-sistema di fonti del diritto sufficientemente apprezzabile quanto a complessità[28].

La naturale attitudine degli statuti ad occuparsi di fonti si traduce in una capacità di procedere ad una composizione organica di queste e, quindi, alla delineazione di un sistema di fonti regionali[29]. Come si è precedentemente accennato, in quanto fonte gerar-

[25] Cfr., per tutti, G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale,* cit., p. 109. Mette in guardia, comunque, da troppo meccaniche operazioni di corrispondenza tra determinate forme di governo ed allocazioni di competenza normativa, G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV. (a cura di A. D'ATENA e P. F. GROSSI), *Diritto, diritti, autonomie. Tra Unione europea e riforme costituzionali. In ricordo di Andrea Paoletti,* Milano, 2003, p. 44 (anche in *Le Istituzioni del Federalismo,* 2001, p. 1123 ss.).

[26] Sulla tripartizione classica, recepita dall'elaborazione di G. Jellinek, la quale ricomprende al suo interno l' "organizzazione dei poteri pubblici" – tema al quale si riconduce agevolmente la disciplina delle fonti – cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., p. 4 e nota 5. Per un'analisi dell'esperienza federale tedesca, cfr. anche F. CORVAJA, *Fondamento e limiti dell'autonomia costituzionale dei* Länder, cit., p. 291, che evidenzia, da un lato, come lo statuto d'organizzazione si ponga quale "contenuto minimo della costituzione del *Land*", dall'altro l'ampia libertà della costituzione del *Land* di disciplinare il proprio sistema delle fonti (p. 297).

[27] Si tratta di oggetti sui quali ci si soffermerà in specifici paragrafi di questo scritto.

[28] Il diretto collegamento degli statuti regionali con l'autonomia politico-amministrativa riconosciuta dalla Costituzione alle Regioni ed il ben diverso peso che tali atti assumono all'interno dell'ampia famiglia degli statuti degli enti pubblici è ribadito da Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione,* cit., p. 1 ss.

[29] La naturale attitudine dello statuto regionale a porsi quale "sede naturale in cui vanno sancite le regole sulla produzione normativa" è sottolineata da M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 814.

chicamente superiore, lo statuto è in grado di dosare gerarchia e competenza nella definizione di tale sistema.

Allo stesso tempo, lo statuto regionale non può non scontare il proprio radicamento costituzionale ed il condizionamento che il sistema delle fonti costituzionali è in grado di esplicare nei suoi confronti. Come si vedrà nei paragrafi successivi, si tratta di un condizionamento abbastanza penetrante, tale da ridurre in modo significativo la *Kompetenz-Kompetenz* dello statuto sulle proprie fonti e, sotto questo punto di vista, in grado di allontanare il modello italiano dai paradigmi dell'autonomia costituzionale degli stati membri nelle esperienze federali classiche.

4. *La preminenza della Costituzione sugli statuti e la separazione di oggetti tra art. 123 ed art. 117 Cost.*

La indubbia subordinazione gerarchica dello statuto regionale rispetto alla Costituzione consente a questa di utilizzare variamente il criterio della competenza nei confronti della fonte statutaria: sia per sottrarre allo statuto ambiti materiali altrimenti ad esso riconducibili, sia per condizionare i margini di autodeterminazione dello stesso nella regolazione delle fonti da esso statuto previste. Si tratta, cioè, di condizionamenti che operano tanto sullo statuto come norma *materiale*, di produzione, quanto come norma *strumentale*, sulla produzione[30]. Degli uni e degli altri non mancano esempi dei quali si può offrire un'ampia elencazione.

In questa sede si preferisce però procedere secondo un criterio diverso, che mira ad evidenziare una serie di ipotesi nelle quali il criterio della competenza opera a sfavore dello statuto regionale, sottraendo allo stesso ambiti di regolazione (sostanziali o strumentali che siano) e casi nei quali, all'inverso, il saldo appare favorevole allo statuto, che si vede riservate determinate materie o riconosciuta libertà di modulazione della regolamentazione di specifici oggetti.

Ed è proprio con riferimento alla natura dello statuto regionale di norma di produzione, chiamata a disciplinare ambiti materiali specifici, che può essere considerato il primo e forse più rilevante scorporo imposto dalla sistematica costituzionale e, quindi, la prima sottrazione di competenza imposta dalla Costituzione agli statuti. Tanto l'art. 123 Cost. quanto l'art. 117 Cost. definiscono, infatti, l'area di intervento degli atti normativi da essi disciplinati con primario riferimento ad *oggetti* o *materie*, per quanto variamente costruite[31], e costituisce un dato interpretativo non facilmente superabile la circostanza

[30] Una sottolineatura di tale duplice natura dello statuto regionale è operata da A. MORRONE, *Lo statuto regionale, dopo le riforme*, in AA.VV. *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. V, Torino 2010, p. 2288.

[31] Non può sfuggire la diversa natura delle voci evocate nell'art. 123 Cost., aventi la consistenza di istituti giuridici (pubblicazione, referendum, forma di governo, organizzazione e funzionamento), rispetto alla pur vasta e differenziata congerie di materie di cui all'art. 117 Cost. Di qui, un elemento che dovrebbe rendere più agevole la distinzione tra i due ambiti.

Che il rispetto dell'art. 117 Cost. e del riparto di competenze legislative in esso previsto si imponga agli statuti regionali quale vincolo di conformità alla Costituzione e che ciò consenta, tra l'altro, allo Stato

per cui tali oggetti e materie siano distinte ed in genere non sovrapponibili[32], tanto più dopo che, a seguito della legge costituzionale n. 1 del 1999, lo statuto è sì divenuto atto pienamente regionale, essendo venuta meno l'approvazione dello stesso con legge statale[33], ma che lo stesso appare strutturalmente differenziato ed inassimilabile rispetto ad una legge regionale[34].

Siamo di fronte ad un aspetto veramente fondamentale ed identificante l'autonomia statutaria ordinaria italiana, consistente nella scelta della Costituzione di tenere al di fuori degli statuti gli elenchi delle materie di competenza legislativa regionale (art. 117, terzo comma, nonché il quarto comma per la clausola di chiusura[35]), sui quali gli statuti regionali non hanno possibilità di intervento. La circostanza per cui gli oggetti materiali su cui gli statuti regionali ordinari sono chiamati ad intervenire si pongono come il frutto di un apprezzamento eteronomo del legislatore costituzionale e non di un processo di auto-selezione da parte dello statuto stesso è, del resto, da ricondurre alla scelta insita nel modello regionale italiano di regionalismo uniforme, se non "uniformante"[36].

---

di esercitare anche pervasive competenze legislative trasversali in ambito statutario è sottolineato, tra gli altri, da M. RAVERAIRA, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune nella giurisprudenza costituzionale: quale autonomia ?*, in AA.VV. (a cura di M. RUOTOLO), *La funzione legislativa, oggi*, Napoli, 2007, p. 138 s.

[32] Per la sottolineatura di questo aspetto, cfr. R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, 2005, p. 16, (a commento delle decisioni della Corte costituzionale nn. 372, 378 e 379 del 2004). Cfr., anche, nella medesima linea di distinzione tra i due ambiti, P. CARNEVALE, *Lo statuto delle Regioni ordinarie nel sistema delle fonti regionali*, cit., p. 402 s.

Le interferenze tra oggetti di competenza statutaria e materie assegnate alla competenza legislativa regionale sono comunque possibili. Il problema si poneva in termini concreti nell'esperienza del titolo V pre-riforma, con riferimento alla sovrapposizione tra la materia "*organizzazione interna della Regione*" di pertinenza statutaria, e la voce competenziale "*ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione*" assegnata alla competenza legislativa ripartita dall'art. 117 Cost. Per la configurazione in tale ipotesi di una sorta di *konkurrierende-Gesetzgebung* e la recessività della disciplina statutaria a fronte di princìpi fondamentali nuovi posti dalla legge cornice statale, cfr. A. D'ATENA, *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, ora in ID., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, p. 88 ss. In termini analoghi, A. GARDINO CARLI, *Gli statuti come "parametro" di costituzionalità delle leggi regionali*, in AA.VV. (a cura di F. CUOCOLO – L. CARLASSARE – U. DE SIERVO – M. BERTOLISSI – M. SCUDIERO – F. SORRENTINO), *Corte costituzionale e Regioni*, Napoli, 1988, p. 231 ss.

[33] La circostanza è evidenziata da Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, cit., p. 56; V. ANGIOLINI, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2000, p. 585.

[34] Come evidenziato da subito da A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, cit., p. 184, il quale, senza inopportuni ed incerti paragoni con fonti paracostituzionali, ragiona dello statuto come "tipo a sé".

[35] Per la preclusione all'intervento degli statuti tanto nei confronti delle materie del terzo quanto del quarto comma, cfr., ad esempio, con argomentazione lineare, F. MANNELLA, *Lo statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria come fonte del diritto*, in AA.VV. (a cura di F. MODUGNO – P. CARNEVALE), *Trasformazioni della funzione legislativa. III.1 Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione*, Milano, 2003, p. 131 ss.

[36] Su tale caratteristica di fondo del regionalismo italiano, in cui i caratteri dell'autonomia regionale ordinaria, ivi compresi gli oggetti di competenza statutaria, sono definiti dal legislatore costituzionale e

Ciò che vale la pena di sottolineare è che gli eventuali margini di asimmetria introducibili per le Regioni ordinarie italiane grazie alla formulazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., non passano neanche in questo caso attraverso gli statuti, ma attraverso il peculiare procedimento legislativo statale delineato dal medesimo art. 116, terzo comma Cost., nel quale le Regioni si vedono riconosciuta "soltanto" una posizione di iniziativa riservata. La evidente *ratio* di tale scelta - da ricollegare alla configurazione degli statuti ordinari quali atti di autonomia della Regione, mentre la scelta sull'attribuzione di "ulteriori condizioni e forme di autonomie" non può non implicare il coinvolgimento e l'assenso dello Stato – non toglie validità ma anzi conferma la conclusione che tra statuto e legge regionale il criterio fondamentalmente operante nel titolo V sia quello della separazione delle competenze.

Se si pongono poi a confronto le materie richiamate nell'art. 123 e nell'art. 117 Cost., si può trarre la conclusione per cui allo statuto spetta la disciplina di quella che si può definire la "Regione-apparato", ovvero la struttura di governo e burocratica dell'ente territoriale, mentre alla legge regionale compete la disciplina delle competenze regionali a proiezione esterna, destinate a proiettarsi nella "Regione-comunità". Per ciò che concerne l'art. 123 Cost., non richiede molte argomentazioni la riconducibilità a tale riserva di disciplina della "Regione-apparato" degli oggetti menzionati dalla disposizione costituzionale. La stessa voce *princìpi di organizzazione e funzionamento* non può che inserirsi in questa linea: l'*organizzazione* ed il *funzionamento* non possono che riferirsi al modo di essere e di agire dell'ente regionale, pena la perdita di qualunque confine definitorio della voce[37].

Si tratta di una considerazione che può costituire un ausilio per la soluzione della nota questione dell'efficacia giuridica delle disposizioni di principio e programmatiche degli statuti regionali: senza confinare sempre e comunque tali disposizioni nell'area dell'irrilevanza giuridica ad esse si può riconoscere una capacità di conformare doveri oggettivi di comportamento dei soggetti pubblici regionali e finanche diritti pubblici soggettivi nei confronti dei medesimi, ma pur sempre collegati all'ambito proprio dello statuto e, quindi, al modo di essere e di agire della Regione come apparato di governo ed amministrativo[38]. In questa linea, del resto, sembra essersi mossa la stessa giurispru-

non, come in Spagna, da un processo di identificazione dal basso che passa proprio attraverso gli statuti, cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pp. 38 e 44.

[37] Nel medesimo ordine di idee F. GHERA, *Lo statuto regionale ordinario*, cit., p. 89, il quale, con riferimento alla nozione di "*funzionamento*", osserva che essa viene abitualmente utilizzata con riferimento "ai meccanismi procedurali attraverso cui un soggetto esercita le proprie funzioni".

[38] In questo la posizione di chi scrive è diversa – e più restrittiva – da quella espressa da A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, cit., p. 411 ss.; ID. *Appunti sulla natura dei nuovi statuti regionali ordinari*, cit., p. 149, volta a riconoscere efficacia a tali previsioni nelle materie del quarto comma dell'art. 117 Cost., oltre per le cosiddette funzioni costituzionali delle Regioni.

Per l'osservazione secondo cui i "diritti nell'organizzazione" rientrano nella sicura competenza statutaria, mentre i diritti che eccedono tale ambito assumono un valore "sussidiario", di orientamento delle pratiche giuridiche della Regione, cfr. A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, cit., p. 179 ss. Dello stesso A., cfr., però, la maggiore apertura alla possibilità per gli statuti di porre "princìpi fondamentali",

denza costituzionale allorché ha ricondotto ai "princìpi di organizzazione e funzionamento" istituti quali i diritti di partecipazione dei consociati regionali[39] ai procedimenti decisionali regionali, anche di natura legislativa[40].

4.1. *Ulteriori materie sottratte alla competenza degli statuti*

Sussistono una serie ulteriore di casi in cui opera la logica di separazione di competenza determinata da norme costituzionali, con limitazione di ambiti di intervento per lo statuto.

Ad un condizionamento della capacità normativa dello statuto, inteso quale norma di produzione, è riconducibile, innanzi tutto, la sottrazione, ad opera dell'art. 122 Cost., della disciplina della materia elettorale per affidare la stessa ad una competenza di tipo ripartito tra legge statale e legge regionale.

Il problema è ampiamente noto e qui può essere richiamato considerando soltanto quello che è stato il suo esito nella giurisprudenza costituzionale: al di là della sua opinabilità da un punto di vista scientifico, la scelta del legislatore di revisione costituzionale del 2001 è stata quella scorporare dalla materia "forma di governo", di competenza statutaria, la sub-materia "sistema elettorale" per assegnarla alla legge regionale in concorso con la legge statale di princìpi[41]. Ciò al fine evidentemente di assoggettare a vincoli unitari maggiormente pregnanti (di quelli del "vincolo di armonia" dell'art. 123 Cost.) una disciplina ritenuta "sensibile" e rilevante per la configurazione della unità politica dello Stato.

È solo il caso di accennare in questa sede, da un lato, alla peculiarità del riparto di competenza legislativa statale/regionale in questa materia, difficilmente assimilabile ai canoni della competenza ripartita tradizionale[42]; dall'altro, alla nozione ampia di "sistema elettorale" – e quindi alla sottrazione di ulteriori spazi all'autonomia statutaria in tema di forma di governo – fatta propria dai più recenti orientamenti della Corte costituzionale[43].

---

rileggendo "in chiave aggiornata i princìpi della Carta in relazione ai peculiari bisogni emergenti dal proprio territorio", espressa in A. RUGGERI, *Regione (dir. cost*), in *Digesto Disc. pubbl*., *App. di agg*. II, Torino 2008, ora in ID. "*Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. XII. Studi dell'anno 2008*, Torino, 2009, p. 27.

[39] Prescindendo, come è noto, dal requisito della cittadinanza: cfr. sent. n. 379 del 2004, n. 4 del *Considerato in Diritto*.

[40] Sent. n. 379 del 2004, n. 6 del *Considerato in Diritto*. Sul punto, cfr. *infra*, par. 5.3.

[41] Sent. n. 2 del 2004, n. 8 del *Considerato in Diritto*.

[42] Per ulteriori riflessioni sul punto, sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi,* in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI) *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, cit., p. 361 ss. In argomento, cfr., anche, recentemente, l'analisi di G. PERNICIARO, *La legislazione elettorale regionale: riparto di competenze e disciplina sostanziale*, Roma, 2012.

[43] Cfr., sul punto, la sentenza n. 151 del 2012 della Corte costituzionale, n. 6.1.2 del *Considerato in Diritto*, richiamata da G. PERNICIARO, *La legislazione elettorale regionale*, cit., p. 43 e L. TRUCCO, *Mate-*

Anche in tema di disciplina del personale dipendente delle Regioni è operante uno scorporo di competenza materiale che esclude margini significativi di intervento degli statuti, stretti da più lati tra la riserva di competenza a favore della contrattazione collettiva, fondata sulla leva dell' "*ordinamento civile*" ex art. 117, secondo comma, Cost. [44], la competenza residuale ex art. 117, quarto comma Cost., in materia di "*organizzazione amministrativa della Regione*" ed, infine, ma in modo sempre crescente, dai condizionamenti dei princìpi di *coordinamento della finanza pubblica*[45].

La possibilità, quindi, per gli statuti regionali di porre, nell'ambito della propria competenza a stabilire "*princìpi di organizzazione e funzionamento*", disposizioni in tema di personale regionale, che pure la giurisprudenza costituzionale meno recente aveva riconosciuto[46], sembra progressivamente essersi persa per via a favore di una diversa allocazione della capacità regolativa della materia, nella quale – va ribadito – negli ultimi anni il ruolo della Regione sembra essere sempre più recessivo ed interstiziale.

Un'ulteriore ipotesi di sottrazione di competenza alle fonti regionali di determinati ambiti di regolazione è rappresentata dalla riserva in capo alla potestà regolamentare degli enti locali operata dall'art. 117, sesto comma, Cost. Si tratta, come è noto, di una fattispecie non poco problematica i cui contorni sono rimasti incerti fino a quando la Corte costituzionale non ha chiarito che di vera e propria riserva di competenza si tratta[47]. Per quanto rileva in questa sede ed a prescindere, quindi, dai perduranti non semplici profili ricostruttivi di questa competenza riservata[48], non vi è dubbio che gli statuti regionali non possono che prendere atto della limitazione costituzionale in ordine alla

---

ria elettorale e forme di governo regionali tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale, in *Giurcost.it*. .

[44] Tale resezione di competenza è ribadita, recentemente, dalla sent. n. 63 del 2012 della Corte costituzionale: cfr., in particolare, il n. 3.1 del *Considerato in diritto*, pur inserendosi in una pronuncia di infondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo nei confronti dell'art. 53, comma 4, dello statuto della Regione Molise.

[45] Per degli esempi della capacità pervasiva di tale ultima voce competenziale dello Stato, cfr. *infra* il paragrafo finale di questo lavoro.

[46] Cfr. in particolare, la sent. n. 2 del 2004, n. 9 del *Considerato in diritto*. Sulla profonda capacità di penetrazione della materia *ordinamento civile* all'interno delle competenze regionali ed, in particolare, in materia di lavoro, cfr. F. GHERA, *Regioni e diritto del lavoro*, Torino, 2012. Su come la sub-materia del personale regionale sia profondamente condizionata da tale competenza, cfr. F. GHERA, *Pubblico impiego regionale e ordinamento civile*, in *Giur. cost*., 2010, p. 5024 ss.

[47] Sent. n. 246 del 2006.

[48] In tema, cfr. l'analisi di G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti. Vecchi nodi teorici e nuovo assetto costituzionale*, Milano, 2005, cap. III, che distingue tra profili di disciplina organizzativa/procedurale delle funzioni locali, oggetto di una vera e propria riserva di competenza a favore della fonte locale (p. 78 ss.), ancorché temperata dall'applicazione del criterio della preferenza (p. 83 ss), e disciplina sostanziale delle funzioni medesime, governata dal principio gerarchico integrato con quello di competenza (p. 75 ss.). Per l'utilizzazione della preferenza, intesa evidentemente quale criterio in grado di rendere più flessibile il riparto tra fonti regionali e locali, cfr. anche da Q. CAMERLENGO, *La potestà regolamentare nei nuovi statuti regionali*, in AA.VV. (a cura di G. D'ELIA – G. TIBERI – M.P. VIVIANI SCHLEIN), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012, p. 130..

disciplina dell'organizzazione e del funzionamento delle funzioni attribuite agli enti locali, che restano sottratte, quindi, ad un intervento "intrusivo", in quanto dettagliato, delle leggi regionali nonché dei regolamenti regionali in generale[49]. Ne consegue che una pluralità di combinazioni possibili, che spetterebbe in astratto allo statuto disciplinare, vengono ad essere precluse o comunque condizionate da tale quadro di limiti costituzionali.

C'è da chiedersi se siano maggiormente compressive e vulneranti della *Kompetenz-Kompetenz* statutaria e, conseguentemente, dell'idea dello statuto come vertice gerarchico del sistema delle fonti regionali le ipotesi sin qui considerate, in cui lo statuto subisce condizionamenti come norma *di* produzione giuridica, patendo, per così dire, amputazioni di più o meno estesi ambiti materiali di disciplina, oppure le ipotesi in cui la Costituzione pone ipoteche e condizionamenti allo statuto come norma *sulla* produzione, limitando la capacità di questo di disciplinare i procedimenti di formazione del diritto regionale.

A ben vedere, in questi casi, anche se magari meno esteso, il condizionamento appare più profondo: se le fonti del diritto appaiono strumenti prioritari dell'integrazione politica[50], allora il condizionamento sui modi attraverso i quali il diritto della Regione viene legittimamente in essere incide in modo evidente sui processi di integrazione politica all'interno della Regione stessa e sulla società politica regionale, se è lecito utilizzare questo termine[51].

Il caso macroscopicamente più evidente di limiti costituzionali in ordine alle possibili scelte statutarie in ordine alle modalità di produzione del diritto è rappresentato senza dubbio dalla preclusione alla creazione, da parte degli statuti, di atti con forza di legge delle Regioni. È superfluo ripercorrere i condivisibili argomenti che fondano tale preclusione[52], ormai confermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che si è

[49] L'incidenza della legislazione statale e regionale sulla potestà regolamentare degli enti locali, essendo la prima il fondamento della seconda, ancorché tenuta a porre una disciplina non esaustiva, è sottolineata da A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 159. Del resto, l'operare della riserva di legge ex art. 97 Cost. in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione non permette di argomentare altrimenti.

[50] Secondo la nota riflessione di G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto costituzionale*, vol. I. *Il sistema delle fonti del diritto,* Torino, 1988, p. 13 ss.

[51] Sulla problematica configurabilità di un'opinione pubblica regionale - che pure sarebbe decisiva per il definitivo radicamento del regionalismo italiano - cfr. le considerazioni di M. OLIVETTI, I *referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. II, Napoli, 2010, p. 702. Più ottimista appare C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo III, cit., p. 1785.

[52] Cfr., per tutti, R. TOSI, *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, cit., p. 105; G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 36 s.; A. D'ATENA, *Nuovi statuti regionali e posizione delle assemblee legislative*, in ID., *Le Regioni dopo il* big bang. *Il viaggio continua*, Milano, 2005, p. 159.

dovuta peraltro trovare a fronteggiare ipotesi abnormi di svolgimento abusivo della funzione legislativa[53].

Qui è piuttosto da sottolineare come la riserva esclusiva alla fonte costituzionale della competenza in ordine alla creazione di atti concorrenziali rispetto alla legge formale se, da un lato, evidenzia la piena integrazione del micro-sistema delle fonti regionali nel macro-sistema delle fonti del diritto costituzionale, dall'altro depotenzia non poco la supremazia gerarchica dello statuto rispetto alle altre fonti regionali.

Nel medesimo ordine di considerazioni, a parere di chi scrive, è da ritenere insita nel disegno costituzionale di autonomia legislativa della Regione, da intendere quale riserva al Consiglio regionale della potestà di adottare atti con il nome e la forza della legge, la preclusione a configurare negli statuti forme di decisione sostanzialmente legislativa in grado di esautorare o marginalizzare il ruolo del Consiglio. Il baricentro della decisione politica primaria nella vita politica regionale risiede nella legge regionale e nel modello di democrazia rappresentativa. Gli strumenti di democrazia diretta e partecipativa rappresentano un corollario, o meglio, per usare l'efficace definizione di Livio Paladin, un *correttivo* della democrazia rappresentativa, non risultando tali strumenti idonei a sostituirsi ad essa[54] [55].

Lo testimonia, senza necessità di fare riferimento al problematico limite dell' "armonia con la Costituzione", la circostanza per cui l'art. 123 Cost. collega l'istituto referen-

[53] Il riferimento evidente è alla sentenza n. 361 del 2010 della Corte costituzionale A proposito del tentativo di "mascherare" da legge regionale un atto del Presidente della Giunta-Commissario *ad acta*, si vedano le vedano le considerazioni di G. D'ALESSANDRO, *Una "mera parvenza" di legge regionale al giudizio della Corte costituzionale* ed A. PACE, *Postilla: la legge incostituzionale come legge nulla ma esistente e una legge per decreto davvero inesistente*, entrambe in *Giur. cost*., 2010, rispettivamente pp. 5092 e 5100. L'infungibilità tra ordinanze commissariali e leggi regionali è di recente ribadita dalla sent. n. 292 del 2012 (n. 2 del *Considerato in diritto*).

[54] Per la considerazione del referendum abrogativo (ex art. 75 Cost.) quale correttivo della forma di governo parlamentare, cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*[3], Padova, 1998, p. 487 ss.

In questa linea sembra muoversi la Corte costituzionale nella recente sentenza n. 199 del 2012, la quale ragiona di "una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema della democrazia rappresentativa" (n. 5.2.2. del *Considerato in diritto*), per giungere, si badi, alla tutela di tale integrazione nel versante favorevole all'istituto referendario, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito con modificazioni in legge 148 del 2011, in quanto mirante a ripristinare la normativa (in materia di affidamento di servizi pubblici locali) già oggetto di abrogazione referendaria.

[55] Sul rapporto che lega democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa in termini di integrazione ed arricchimento della prima nei confronti della seconda e non certo di alternativa, cfr. efficacemente R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in AA.VV. (a cura di U. ALLEGRETTI), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 70 s. (anche in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, cit., vol. I, p. 109 ss.); M. DELLA MORTE, *Profili della partecipazione popolare nell'ordinamento rappresentativo*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. cit.,* vol. V, p. 1877. Aderisco a tale impostazione in E. GIANFRANCESCO, *I Consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo*, in AA.VV. (a cura di J.M[a]. CASTELLÀ ANDREU – E. GIANFRANCESCO - N. LUPO), *Le assemblee legislative regionali italiane e spagnole e le nuove frontiere del parlamentarismo: l'apertura dei procedimenti legislativi*, in *Quad. reg.*, n. 3 del 2012.

dario a "leggi", (oltre che a provvedimenti amministrativi) della Regione. Senza limitarsi necessariamente alla tipologia del referendum abrogativo di cui all'art. 75 Cost., sembra però sempre necessario che il referendum acceda ad una legge, estensivamente intesa, e, quindi, quanto meno ad un disegno di legge all'esame del Consiglio regionale[56]. Di qui, sempre a parere dello scrivente, l'inammissibilità di referendum costitutivi che "scavalchino" il Consiglio regionale, ovvero che, pur prevedendo la possibilità di questo di pronunciarsi sulla proposta legislativa, pongano tale organo in una posizione subordinata rispetto alla *provocatio ad populum*, come nell'istituto di democrazia plebiscitaria disciplinato dall'art. 15 dello statuto della Campania[57].

Fondata sulla configurazione dei Consigli regionali quali veri organi legislativi[58], le cui regole fondamentali di organizzazione e funzionamento sono rimesse alla deliberazione ed alla gestione – purché non arbitraria - dei soggetti politici che in esso siedono, risiede anche una riserva di competenza a favore dei regolamenti consiliari, il cui spazio non appare quindi completamente esautorabile dallo statuto[59]. Si tratta comunque di una

[56] Lo stringente vincolo determinato dal rispetto del principio di legalità potrebbe forse indurre a conclusioni diverse per il caso di referendum "deliberativi" *in luogo* di provvedimenti amministrativi regionali. L'esigenza di salvaguardia del principio costituzionale di imparzialità, oltre che di buon andamento, induce però ad un approccio restrittivo e problematico nei confronti di deliberazioni popolari (adottate, cioè, in base al principio di maggioranza) che si sostituiscano *in toto* all'atto dell'Amministrazione.

[57] Ho già espresso questa posizione in E. GIANFRANCESCO, *I Consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo*, cit., p. 500 ove differenzio questa ipotesi da quella, a mio parere ammissibile, del referendum previsto, tra gli altri, dall'art. 62 dello statuto del Lazio. Per un atteggiamento restrittivo nei confronti di "referendum costitutivi", cfr., in precedenza, R. TOSI, *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, cit., p. 106. In particolare, con riferimento all'art. 15 dello statuto della Campania, in senso critico, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, cit., p. 122 s.; G. D'ELIA – L. PANZERI, *Statuti ordinari e legge regionale. Contributo allo studio del giusto procedimento legislativo*, cit, p. 58 s. A favore dell'ammissibilità, cfr. invece, M. OLIVETTI, I *referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane,* cit., p. 698. Per una valutazione che sottolinea la scarsa originalità dei nuovi statuti in tema di regolazione dei referendum, cfr. comunque, C. PADULA, *Art. 123*, in AA.VV. (a cura di S. BARTOLE – R. BIN), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 1117.

[58] Al di là della *querelle* sull'esclusiva del *nomen* Parlamento affrontata e risolta in senso restrittivo nelle note sentenze della Corte costituzionale nn. 106 e 306 del 2002, con una soluzione che va oggi probabilmente rivista alla luce della formulazione dell'art. 6 del Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona. Come osserva puntualmente D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità*, in *www.issirfa.cnr.it.,* p. 3 la Corte costituzionale sembra essersi ispirata ad una assimilazione tra Camere del Parlamento e Consigli regionali nella sent. n. 68 del 2010 in tema di limiti all'operatività dei Consigli in regime di *prorogatio*. Sul punto, cfr., per ulteriori considerazioni, nota 73.

[59] In senso contrario all'esistenza di una riserva di regolamento consiliare nei confronti dello statuto, cfr. però L. PALADIN, *Diritto regionale*[6], Padova, 1997, p. 329 s., il quale sembra riconoscere, comunque, che "le norme regolamentari non siano legittimamente abrogabili o derogabili da parte delle leggi regionali organizzative dei pubblici uffici" (p. 330). Successivamente alla riforma del Titolo V, cfr. R. TARCHI – D. BESSI, *Art. 123*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, p. 2461, per l' "eventualità" del rinvio al regolamento consiliare da parte dello statuto; G. D'ELIA – L. PANZERI, *Statuti ordinari e legge regionale. Contributo allo studio del giusto procedimento legislativo*, cit., p. 33, i quali operano analoga distinzione (p. 36) tra operatività in via "residuale" dei regolamenti consiliari nei confronti degli statuti e riserva nei confronti delle leggi. Fa

riserva da intendersi restrittivamente, tale da ricomprendere il solo "nucleo duro" dei procedimenti organizzativi e funzionali attraverso i quali si realizza la legittimazione reciproca dei soggetti politici presenti in un organo legislativo[60]: essenzialmente, quindi, l'articolazione degli organi interni e la disciplina dei procedimenti deliberativi del Consiglio.

Tale riserva non si traduce, ovviamente, in una anacronistica rivendicazione di una asserita natura di *acta interna corporis* dei regolamenti dei Consigli, la cui inserzione nel sistema delle fonti e la cui giustiziabilità va invece mantenuta ferma, anche se va osservato che peculiarità dei regolamenti di autonomia delle assemblee legislative è quella di affidare all'organo legislativo stesso la salvaguardia delle proprie regole, almeno finché esso non si rilevi inidoneo a tale compito[61].

È il caso, piuttosto, di sottolineare come al di fuori del "nucleo duro" sopra menzionato, non operi alcuna riserva di regolamento e che, anzi, appaia auspicabile l'utilizzazione della fonte legislativa regionale "ordinaria". Valorizzando, infatti, la compresenza di una pluralità di oggetti e di conseguenti livelli di regolazione nel complesso normativo che viene definito "diritto parlamentare", proprio con riferimento agli ordinamenti regionali si è recentemente sottolineato l'esigenza di considerare separatamente ciascuno di questi livelli e di identificare le più idonee fonti di regolazione[62]: non vi è ragione, infatti, per estendere la peculiare soluzione valida per l'organizzazione ed i procedimenti deliberativi dei Consigli (e dei Parlamenti in genere) anche a ben diverse tematiche quali la disciplina del personale dipendente del Consiglio, quello al servizio dei Gruppi consiliari, i contributi finanziari ai Gruppi medesimi[63].

---

leva sul differente ruolo del regolamento in un sistema a Parlamento bicamerale ed in un sistema monocamerale, come quello regionale, per giungere alla sostanziale negazione di una riserva di regolamento nei confronti dello statuto, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 276 s. A favore di una riserva di autorganizzazione a mezzo del regolamento consiliare in capo ai Consigli, cfr. invece G. SIRIANNI, *I regolamenti delle assemblee regionali* in *Dir. Soc*., 2007, p. 250, evocando anche il limite dell' "armonia con la Costituzione" e, quindi, il modello di autonomia parlamentare insito nell'art. 64 Cost. ma precisando anche che il riparto non può essere inteso, tuttavia, nei termini rigidi di una concorrenza necessaria principio/dettaglio (p. 251). In termini ancora più netti a favore della riserva di competenza dei regolamenti consiliari, cfr. M. PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, p. 269 ss., ove il radicamento costituzionale di tale autonomia è diretto ed immediato (p. 290).

[60] Per questa matrice del diritto parlamentare, cfr. l'analisi di M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990.

[61] Tali cioè da porre all'assemblea legislativa (ivi compresi i Consigli regionali) un "problema, se non di legalità, di conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà", per riprendere le parole del monito finale alle Camere del Parlamento contenuto nella sent. n. 379 del 1996 della Corte costituzionale.

[62] Per la valorizzazione di questa linea interpretativa cfr., G. SIRIANNI, *I regolamenti delle assemblee regionali*, cit., p. 247.

[63] In questo senso, peraltro, si sono mosse, nel corso degli anni, diverse Regioni senza che l'autonomia complessiva del Consiglio abbia subito alcun particolare *vulnus*: cfr. da ultima, sulla base delle previsioni dell'art. 58 del nuovo statuto, la Regione Veneto con la legge 31 dicembre 2012, n. 53 (Autonomia del consiglio regionale).

Ci si riserva di trattare successivamente, allorché si prenderà specificamente in considerazione il tema della legge regionale nei suoi rapporti con lo statuto, quello che può apparire un ulteriore condizionamento alla libera determinazione degli statuti in materia di modi di disciplina di determinati oggetti: ci si riferisce alle ipotesi in cui, sempre più frequentemente, la giurisprudenza della Corte costituzionale ritiene che la Costituzione inibisca l'utilizzazione della legge regionale in luogo dell'atto amministrativo[64].

4.2 *Materie riservate alla competenza degli statuti*

Si può passare, ora, dai condizionamenti di segno, per così dire, negativo a quelli di segno positivo, nei quali la Costituzione pone una riserva di competenza a favore dello statuto regionale; riserva che opera non solo e non tanto nei confronti di fonti statali, ma nei confronti delle stesse fonti regionali.

Secondo la natura tipica delle riserve di competenza, l'aspetto positivo di tali riserve si impone allo statuto stesso, che non è libero di demandare la disciplina di tali oggetti alla legge regionale o ad altre fonti ma è tenuto a porre una disciplina quanto meno di principio[65]. Anche in questo senso, quindi, il criterio della gerarchia, in base al quale tra statuto e legge regionale intercorrerebbe un libero concorso caratterizzato dalla preferenza del primo rispetto alla seconda, viene sostituito da una riserva di competenza che inibisce tale fungibilità. Dipenderà poi dal carattere assoluto o relativo della riserva l'esclusione totale o parziale della possibilità di intervento della legge – ed, in generale, delle altre fonti regionali – rispetto allo statuto.

Esempi significativi di tale rapporto tra fonti si hanno in tema di aspetti non secondari della disciplina della forma di governo regionale e dei principi di organizzazione e funzionamento: è il caso della riserva allo statuto delle scelte fondamentali in ordine alla disciplina della *prorogatio* del Consiglio regionale[66], della spettanza della potestà regolamentare[67], del riparto delle funzioni tra Consiglio e Giunta ed, in particolare, della "funzione di indirizzo politico amministrativo"[68]; della istituzione della figura del Sottosegretario alla Presidenza della Regione[69] ed in genere degli organi non necessari; della determinazione del numero dei Consiglieri regionali[70].

Si tratta di una serie di ipotesi nelle quali la riserva è, peraltro, da intendersi come relativa, potendo la legge od altra fonte regionale intervenire ad integrare le disposizioni

[64] Cfr. par. 5.3 del presente lavoro.

[65] Sull'aspetto positivo della riserva di legge, intesa come limite per il legislatore e criterio di distribuzione della competenza tra le fonti, cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, p. 53 ss.

[66] Sentt. n. 196 del 2003 e 68 del 2010 della Corte costituzionale.

[67] Sentt. n. 313 e 324 del 2003 della Corte costituzionale.

[68] Sent. n. 188 del 2007 della Corte costituzionale.

[69] Sent. n. 201 del 2008 della Corte costituzionale. Ma per la "palinodia" di tale pronuncia, da parte della stessa Corte costituzionale ad opera della sent. n. 198 del 2012, cfr. *infra* par. 7 del presente lavoro.

[70] Sent. n. 188 del 2001 della Corte costituzionale.

statutarie[71]: si pensi alla possibilità di una legge regionale di disciplina organica della potestà regolamentare, sul modello delle previsioni della legge (statale) n. 400 del 1988, ovvero alle previsioni della legge elettorale regionale in tema di numero dei Consiglieri, ammessa anche a fissare il numero esatto dei Consiglieri medesimi, dietro abilitazione dello statuto, qualora questo preveda un numero variabile in conseguenza del meccanismo del premio di maggioranza[72]. Ma si pensi anche al ruolo del regolamento del Consiglio regionale in tema di concreta delineazione dell'operatività del principio di *prorogatio*[73] o di individuazione degli strumenti di controllo o codeterminazione, secondo diverse possibili letture[74], del Consiglio sull'indirizzo politico-amministrativo della Giunta.

Allo statuto regionale, in quanto decisione incidente sulla forma di governo, dovrebbe spettare, poi, la disciplina, almeno di principio, delle ipotesi di divieto di cumulo del mandato di consigliere ed assessore regionale, così come la previsione di un limite al numero dei mandati dei Presidenti regionali e non, invece, come ha ritenuto la Corte co-

[71] Per il carattere relativo delle riserve di competenza in capo allo statuto, con facoltà di intervento, quindi, del legislatore regionale, cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 109.

[72] Sent. n. 188 del 2011, n. 4.1 del *Considerato in Diritto*.

[73] Sul carattere relativo della riserva statutaria in materia, cfr. A. MORRONE, *Sistema elettorale e* prorogatio *degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1278.

Come rilevato da alcuni commentatori (D. CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità*, cit., p. 4; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale torna sul tema della* prorogatio *degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sentenza n. 68 del 2010 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2010, p. 1317), la "stretta interpretativa" adottata dalla Corte nella sentenza n. 68 del 2010 in tema di poteri dei Consigli in regime di *prorogatio* pone effettivamente il problema di quali possano essere i margini di manovra dello statuto e delle fonti alle quali questo faccia rinvio. Si può ritenere che residui alle fonti di autonomia un possibile spazio, soprattutto per discipline procedurali relative alle modalità di lavoro di Commissioni ed Assemblea in questa (ultima) fase della vita del Consiglio, ma allora occorre aggiungere che la fonte più idonea ad intervenire in materia, svolgendo le previsioni statutarie – che alla stregua di quanto si sostiene nel presente lavoro non potranno che essere di mero principio – sia il regolamento consiliare piuttosto che la legge. In ogni caso, la soluzione andrà ricercata all'interno di un adeguato bilanciamento tra principio di rappresentatività e principio di continuità funzionale, che appaiono essere sottesi all'istituto in esame (come sottolineato da D. BALDAZZI, *L'annullamento di leggi regionali adottate in regime di* prorogatio*: un coerente approdo della giurisprudenza costituzionale [a prima lettura di Corte cost. n. 68 del 2010*]), in *Forumcostituzionale.it* (24 marzo 2010).

[74] Per una lettura tendente ad accentuare la funzione di controllo dei Consigli nei confronti delle Giunte regionali, all'interno della forma di governo regionale *standard*, cfr. G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale fra legislativo ed esecutivo,* in *Nuove regole per Nuovi Consigli regionali*, cit. p. 180 s, dando conto di scelte non omogenee nelle diverse Regioni italiane. Per la messa in evidenza, invece, degli elementi di continuità tra l'esperienza precedente alla riforma del 2001 e quella attuale, nel senso della codeterminazione dell'indirizzo tra Consiglio e Giunta, cfr. N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, 2010.

stituzionale[75], alla legge elettorale regionale, sulla base di una – molto debole - connessione con il regime di ineleggibilità ed incompatibilità[76].

L'art. 123, ultimo comma, Cost., sembra imporre analoga soluzione, in termini di riserva allo Statuto, per ciò che concerne la disciplina del Consiglio delle Autonomie locali. Anche ad intendere tale riserva come relativa[77], occorrerebbe comunque che le scelte caratterizzanti in ordine ai tratti essenziali dell'organo (criteri di composizione, sua collocazione "istituzionale") ed ai suoi raccordi funzionali con gli altri organi della Regione (modi e gradi di intervento sui procedimenti decisionali di Giunta e/o Consiglio regionale) siano definite dallo statuto[78], dovendosi, peraltro, probabilmente riconoscere anche uno spazio di autonomia regolamentare in capo al Consiglio delle Autonomie locali, con conseguente restrizione del ruolo "mediano" della legge regionale. Senza arrivare a configurare in modo del tutto improprio il Consiglio delle Autonomie locali come una seconda camera legislativa regionale è però consono alla natura di organo fondamentale e necessario della Regione, sede di confronto politico, oltre che fondamentalmente organo collegiale, riconoscere allo stesso una potestà di disciplina della propria organizzazione interna e funzionamento[79]. Spetterà piuttosto al regolamento del Consiglio regionale, per quanto – si ribadisce – non predeterminato dallo statuto, disci-

[75] Sent. n. 379 del 2004, n. 10 del *Considerato in diritto.*

[76] Come sottolineato di recente da G. PERNICIARO, *La legislazione elettorale regionale*, cit., p. 49 e nota 74.

È da segnalare, peraltro, come il divieto di terzo mandato sia sancito – in termini immediatamente operativi secondo lo scrivente – nell'art. 2, comma 1, lett. *f)* della legge n. 165 del 2004. Si tratta di uno di quei casi in cui probabilmente la distinzione tra norma di principio e norma di dettaglio risente della peculiarità della materia elettorale, dovendosi ammettere un "principio dettagliato" funzionale a – facilmente comprensibili – esigenze garantiste della competizione politica regionale. Per la immediata operatività della disposizione cfr. anche L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – V. LIPPOLIS), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, cit., p. 376 (anche in *Le Regioni*, 2009).

Non si può nascondere, tuttavia, una certa insoddisfazione anche per questa soluzione a fronte di quella realmente lineare ed indenne da dubbi che sarebbe stata la costituzionalizzazione del divieto del terzo mandato, sottraendo, quindi, ogni margine di autodeterminazione allo stesso statuto regionale.

[77] Ed occorre dire che la formulazione letterale dell'ultimo comma dell'art. 123 Cost., ed in particolare l'uso del presente indicativo ("disciplina"), indurrebbe a considerare in modo piuttosto rigoroso l'aspetto positivo della riserva, salvo il riconoscimento di fonti di autoregolamentazione in capo all'organo.

[78] Per l'individuazione nell'*indipendenza* dell'organo, nella sua *rappresentatività* (e, quindi, nella sua *composizione*), nei suoi *poteri* e negli *effetti* derivanti dall'esercizio di tali poteri, i temi di necessaria disciplina statutaria, cfr., in modo pienamente condivisibile, G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Pol. dir*., 2003, p. 234 s. Osserva A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 294 che in genere gli statuti, mentre hanno adeguatamente disciplinato le funzioni dell'organo, "sono stati molto parchi di indicazioni" per ciò che concerne l'organizzazione dello stesso. M. CAVINO – L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, Torino, 2012, p. 17 s. sottolineano come ogni intervento del legislatore regionale in tema di disciplina del Consiglio delle Autonomie locali debba trovare fondamento a livello statutario.

[79] Cfr., sul punto, G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, cit., p. 238.

plinare "i punti di contatto" tra attività del Consiglio delle Autonomie locali ed il Consiglio regionale.

Sono pertanto da valutare con preoccupazione le soluzioni statutarie di rinvio ampio, alla legge regionale per la configurazione del Consiglio delle Autonomie locali, risultando evidente la minore saldezza di una posizione radicata sulla sola legge regionale[80].

Il punto di maggiore interesse, dal punto di vista delle fonti, della trattazione relativa al Consiglio delle Autonomie locali riguarda però i modi e gli eventuali limiti delle sue modalità di partecipazione al procedimento legislativo regionale, ovvero il grado di incidenza che la pronuncia del Consiglio è in grado di esplicare sulla legge *in itinere*. Ribadendo che la sede necessaria di disciplina di tale delicato punto è lo statuto, si rinvia per delle considerazioni più puntuali al paragrafo 5.3.

Un'interpretazione rigorosa della formulazione *princìpi di organizzazione e funzionamento* utilizzata dall'art. 123 Cost. richiederebbe una ripartizione verticale di competenze rigida tra statuto ed altre fonti di autonomia regionale, la legge regionale *in primis*, garantendosi allo statuto la posizione dei principi di tale "materia" e solo quelli[81]. Con riferimento all'organizzazione amministrativa regionale, la *ratio* di tale riserva risiederebbe nell'esigenza che taluni caratteri di fondo della fisionomia dell'amministrazione e del modo di agire della Regione siano sottratti alle mutevoli maggioranze che si succedono. Tra l'altro, i principi statutari in questione rappresentano la sede più idonea per disciplinare gli istituti di partecipazione[82], vincolando così regolamenti dei Consigli e leggi regionali a dare ad essi svolgimento.

Al tempo stesso, l'accezione rigorosa di tale riparto di competenza, nel senso cioè di una doppia riserva di competenza, garantirebbe anche nei confronti di una disciplina eccessivamente rigida fissata in sede statutaria. Con riferimento all'organizzazione e funzionamento dell'amministrazione regionale, resterebbe garantita la possibilità per il legislatore regionale e, quindi le diverse maggioranze di governo, di poter adattare al proprio indirizzo politico la configurazione dell'amministrazione, entro il limite dei principi statutari.

Per ciò che concerne l'attività del Consiglio regionale, la ricostruzione qui esposta ha il pregio di offrire un fondamento esplicito alla garanzia dei regolamenti di organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali della quale si è già trattato in precedenza.

Sennonché, il modello di competenza di tipo ripartito fondato su di un discrimine rigido principio/dettaglio soffre tutte le difficoltà ben note a tale criterio di riparto e che sono state ben esplorate con riferimento all'art. 117 Cost. nella formulazione anteriore alla riforma del 2001[83] ed all'indomani di tale riforma in relazione al terzo comma di

[80] Per il richiamo ad alcune ipotesi di questo tipo presenti negli statuti italiani, cfr. M. CAVINO – L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali,* cit., p. 18 s., note 63 e 64.

[81] In questo senso, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 104.

[82] Sent. n. 379 del 2004, nn. 5 e 6 del *Considerato in Diritto*.

[83] Per la messa in evidenza, sin dagli anni '60, della intrinseca problematicità di un riparto di competenza affidato alla distinzione tra ciò che è principio (espresso od inespresso) e ciò che è dettaglio, restano fondamentali le pagine di V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim dir.*

tale articolo. Se la distinzione tra principio e dettaglio ha posto problemi pressoché insuperabili[84] con riferimento ad ambiti oggettuali maggiormente radicati nell'esperienza sociale, come si può verificare per molte delle materie dell'art. 117, terzo comma, Cost., ciò sembra destinato a valere con maggiore vigore per una materia ad alto tasso di artificialità come quella dell'*organizzazione* e del *funzionamento* di un ente. Di qui, l'esigenza di mantenere, nel caso dell'art. 123 Cost., non poche riserve sull'effettiva funzionalità della doppia riserva di competenza[85]. L'esito possibile è infatti quello ben noto agli studiosi del regionalismo italiano dell'affermazione di una *gerarchia dei contenuti* in luogo della menzionata doppia riserva di competenza[86], ove la densità dei principi di organizzazione e funzionamento resta sostanzialmente affidata allo statuto[87].

---

pubbl., 1960, p. 262. Se si considera l'inveramento di tale modello nella prassi del regionalismo italiano - esemplarmente ricostruita alle soglie dell'avvio del processo riformatore degli anni '90 da A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enc. Dir*., vol. XXXIX, Milano, 1988, ora in ID. *Costituzione e Regioni*, cit., p. 42 ss. – si giunge a non considerare eccessivamente sarcastica l'affermazione di L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 336 sulla "patetica idea" della equiordinazione tra leggi statali e leggi regionali.

[84] E non solo in Italia. Sulle vicende del federalismo tedesco che hanno portato con il *Föderalismusreform* I del 2006 ad eliminare la *Rahmengesetzgebung* dell'art. 75 GG, cfr. E. DI SALVATORE, *La potestà legislativa derogatoria dei* Länder *tedeschi*, cit., par. 2, al quale si rinvia per l'analisi del nuovo criterio di riparto delle competenze introdotto in tale occasione, fondato sulla possibilità per i *Länder* di introdurre – nei casi e con le limitazioni poste dall'art. 72, commi 2 e 3 GG - disposizioni derogatorie (*abweichende Regelungen*) di norme federali. Come emerge da tale studio, anche in questo caso non mancano profili problematici, sicché si deve rimanere in attesa che la prassi e la giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale dimostrino la funzionalità o meno della riforma.

[85] Analoghi problemi si ponevano, nell'esperienza anteriore alle riforme del 1999-2001, per il rapporto tra disposizioni statutarie, anche di dettaglio, in materia di organizzazione interna delle Regioni e leggi regionali in materia di ordinamento degli uffici: per la prevalenza delle prime sulle seconde, nella giurisprudenza della Corte costituzionale (in particolare la sentenza n. 10 del 1980), cfr. A. GARDINO CARLI, *Gli statuti come "parametro" di costituzionalità delle leggi regionali*, cit., p. 227.

[86] Come è noto, la prima formulazione riassume la riflessione di V. CRISAFULLI sul rapporto disposizioni di principio – disposizioni di dettaglio nelle materie di competenza regionale: cfr. *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, cit., p. 806 s. ribadito in ID., *Fonti del diritto*, cit., p. 963. Cfr. ora A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 136.

Per un'accentuazione degli elementi di sovraordinazione della legge statale nei confronti di quella regionale "perché dotata indubbiamente di maggiore potenzialità di produzione giuridica, potendo essa intervenire in qualsiasi materia riservata alla competenza legislativa locale, in misura e modi diversi a seconda del tipo di competenza legislativa locale con cui debba concorrere", operando, quindi, "insieme da limite e da condizione di validità della legislazione regionale medesima", cfr. A. ANZON, *Rilievo in tema di rapporto tra leggi statali e regionali*, in *Giur. cost*., 1966, p. 1627.

Un giudizio "a consuntivo" dell'evoluzione giurisprudenziale successiva alla riforma del titolo V e fondata sull'osservazione che "anche a prescindere dall'attivazione della chiamata in sussidiarietà, ogni campo regionale può essere attraversato da disposizioni statali, di principio e di dettaglio, con una conseguente negazione della parti ordinazione tra leggi statali e regionali è presente ora in C. SALAZAR, *Dieci anni dopo la riforma del titolo V: il "ruolo" delle fonti regionali*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, cit., p. 211 ss.

[87] Cfr. D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni,* cit., par. 5 per la sottolineatura della circostanza per cui, nelle materie

Si tratterebbe di un percorso reso più facilmente percorribile dalla circostanza che, a differenza dell'art. 117, terzo comma, le fonti che definiscono la disciplina della materia non sono poste da due enti diversi (legge cornice dello Stato e legge regionale "di dettaglio") ma provengono entrambe dalle Regione, con una più difficile giustiziabilità di eventuali violazioni, non solo in sede di giudizio in via principale ma anche nella sede incidentale.

L'unica sub-materia nella quale il riparto potrebbe avere maggiori *chances* di successo può essere rappresentato dal caso dei regolamenti dei Consigli regionali, nella misura in cui – si badi – i Consigli colgano l'importanza di riservare a se stessi, intesi come sequenza dei Consigli che si succederanno nel tempo, ambiti di regolazione modificabili con scelte autonome[88].

5. *Gli statuti e la legge regionale tra gerarchia e competenza*.

Nel rapporto tra statuto e legge regionale si coglie nel modo più evidente il non poco problematico intreccio di elementi di gerarchia e di competenza che sembra caratterizzare la materia qui considerata.

Il punto di partenza di ogni considerazione è la indubbia spettanza allo statuto della potestà di disciplinare, conformandolo, il procedimento legislativo regionale. Si tratta di un'attribuzione qualificante lo statuto come norma sulla produzione, alla quale si può giungere, come si è già detto, tanto facendo leva sulla materia "principi di organizzazione e funzionamento", quanto facendo riferimento alla potestà statutaria di disciplina dell'iniziativa e della pubblicazione, la quale non può non ricomprendere – salvo il *necessario* rinvio al regolamento del Consiglio – la regolazione della fase costitutiva del procedimento di formazione della legge regionale.

Non si può non cogliere, peraltro, la genericità delle prescrizioni costituzionali appena richiamate che si limitano ad evocare taluni momenti sintomatici del procedimento formativo della legge (nonché dei regolamenti regionali, per limitarci alle fonti), lasciando ampio spazio di conformazione alle scelte statutarie. Più precisamente, anche

---

dell'art. 123 Cost., disposizioni statutarie e disposizioni legislative regionali sono chiamate ad intrecciarsi, atteggiandosi lo statuto "come fonte di rango superiore rispetto alla legge regionale". Ciò a differenza di quanto avviene al di fuori delle materie dell'art. 123 Cost., per le quali l'A. sostiene, in modo rigoroso, l'illegittimità costituzionale per vizio di competenza delle disposizioni statutarie (e, quindi, delle cosiddette disposizioni programmatiche statutarie).

Per l'utilizzazione del criterio di ragionevolezza al fine di sciogliere le sovrapposizioni tra statuto e leggi regionali, cfr. E. ALBANESI, *Legge regionale e riserva di competenza statutaria in materia di forma di governo*, in *Giur. it*., 2009, p. 1369. Si può avanzare qualche dubbio peraltro sulla piena idoneità di tale criterio a sciogliere la generalità degli intrecci di competenze appena evidenziato.

[88] Ancorché la maggioranza di approvazione dei regolamenti consiliari e delle loro modificazioni dovrebbe essere dagli statuti sottratta alla libera disponibilità della ordinaria maggioranza politica e proiettata – in questo caso con pieno fondamento costituzionale – all'interno dell'area delle maggioranze qualificate. Ci troviamo di fronte ad un caso di "armonia con la Costituzione" rovesciato, ove la regola maggioritaria dell'art. 64 Cost. non va presa a modello, ma anzi dovrebbe essere il legislatore di revisione costituzionale a cercare ispirazione in soluzioni statutarie maggiormente equilibrate.

alla luce di quanto si dirà subito *infra*, la regola che sembra potersi trarre è quella della libertà della potestà conformativa della legge regionale da parte dello statuto, per tutto quello che non è pregiudicato da disposizioni costituzionali esplicite ovvero principi impliciti. Di qui, un'ampiezza complessiva di potestà di disciplina ed una strutturale preminenza che è propria del modello della superiorità gerarchica[89].

Ne consegue che la legge regionale ripete la sua legittimità dal rispetto delle norme procedimentali delineate dallo statuto e la violazione di queste dovrebbe tradursi in violazione indiretta dell'art. 123 Cost., secondo il meccanismo della norma interposta, in ipotesi sindacabile dal Giudice costituzionale[90] oltre che rilevabile dagli organi di garanzia statutaria, se costituiti[91].

Al di là di questi argomenti, sta, poi, la considerazione sistematica per cui la natura dello statuto di atto organizzativo dell'ente Regione e del suo apparato di governo implica necessariamente il riferimento alla disciplina del modo di produzione della legge regionale.

Passando a considerare gli elementi che evocano, invece, il criterio della competenza quale criterio ordinatore della potestà statutaria, va in primo luogo rilevato che, proprio in base alle considerazioni che precedono, la possibilità ed anzi la necessità, per lo statuto, di occuparsi della legge regionale è il frutto di un'attribuzione di competenza da parte della fonte costituzionale. È il criterio ordinatore della competenza, quindi, il fondamento dell'intervento statutario. Al tempo stesso, e la competenza viene così a manifestarsi in modo ancora più evidente, la potestà conformativa della legge regionale da parte dello statuto non è totale.

Si è già visto nei paragrafi che precedono come ciò non sia vero dal punto di vista materiale, non potendo lo statuto occupare il posto della legge regionale, sicché tra le due fonti non sembra operare il libero concorso bensì la separazione (tendenziale) di ambiti, ad opera delle distinte previsioni degli articoli 117, terzo e quarto comma, da un lato, e 123 della Costituzione, dall'altro.

È da considerare ora più in dettaglio come la potestà conformativa da parte degli statuti non sia totale, in una serie di casi, neanche dal punto di vista formale e procedimentale, poiché una serie di vincoli costituzionali, ora espliciti, ora impliciti e di sistema, impongono specifiche soluzioni in tema di articolazione del procedimento legislativo regionale. Si tratta, non si può fare a meno di notare, di vincoli che gravano sullo statu-

[89] Cfr., per la sottolineatura di questo aspetto, M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, cit., *passim*; P. PINNA, *L'ideologia del contenuto eventuale e della competenza limitata degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2010, p. 1254 e 1257, il quale ne fa discendere la normatività e legittimità dei contenuti eventuali degli statuti, purché contenuti all'interno delle attribuzioni delle Regioni (p. 1260).

[90] Secondo quanto affermato, con specifico riferimento agli statuti regionali ordinari, dalla Corte costituzionale già in epoca anteriore alle leggi costituzionali nn. 1 del 1999 e 3 del 2001. Per un riepilogo di quell'esperienza, cfr. A. GARDINO CARLI, *Gli statuti come "parametro" di costituzionalità delle leggi regionali: gli orientamenti della Corte costituzionale*, cit., p. 223 ss.

[91] Sul punto, cfr. *infra* par. 5.3.

to, in forza della subordinazione di questo alla Costituzione e che si riverberano in limiti competenziali nei rapporti tra statuto e legge regionale.

Gerarchia e competenza convergono, quindi, a definire la posizione dell'atto che ci interessa nel sistema: "il posto" dello statuto tra le fonti è definito dalla fonte gerarchicamente superiore-Costituzione, che ne individua gli oggetti di spettanza attraverso criteri di competenza. Lo statuto, a sua volta, plasma gerarchicamente la legge regionale (e le altre fonti subordinate), subendo comunque fondamentali condizionamenti competenziali di sostanza e di forma ad opera della Costituzione e potendo introdurre ulteriori - limitati – condizionamenti di tale natura.

5.1. *I vincoli esterni al procedimento legislativo: Regioni, Unione europea e potere estero regionale*

La "materia" dei rapporti con l'Unione europea e, più in generale, della proiezione estera delle Regioni presenta una molteplicità di ipotesi nelle quali gli statuti regionali sono chiamati a tener conto di vincoli gravanti sulla loro potestà conformativa della legge regionale.

Il punto di partenza della riflessione è rappresentato dalla diffusa presenza negli statuti di seconda generazione di "articoli europei", i quali, peraltro, non si distinguono per particolare originalità[92], rinviando in genere a "leggi regionali specializzate" che si pongono quali leggi di disciplina tanto della fase ascendente di formazione che di quella discendente di attuazione del diritto comunitario[93].

---

[92] Scontando, del resto, l'assenza nella legge costituzionale di riforma del Titolo V "di un pugno di indicazioni procedimentali", idonee a "far uscire dal vago" i vincoli gravanti sugli statuti, come osserva A. RUGGERI, *Regione (dir. cost*), cit., p. 45. Per un'osservazione analoga, cfr., precedentemente, L. CIAURRO, *Art. 5*, in AA.VV., *Legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 103.

Per un passaggio in rassegna delle soluzioni contenute negli statuti di seconda generazione, cfr. V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – V. LIPPOLIS), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, cit., p. 239 ss., ove si sottolinea l'insufficiente attenzione che spesso gli statuti hanno manifestato in tema partecipazione alla "fase ascendente" della formazione del diritto europeo. Per una valutazione analoga, cfr. C. FASONE, *Il trattato di Lisbona quale fattore di innovazione dell'organizzazione e del funzionamento degli organi di governo regionali. In particolare, la Regione Veneto*, in *Rivista AIC*, n° 2/2012, p. 1, la quale, infatti, concentra la propria attenzione sul livello legislativo di disciplina. Per la "fase discendente", rilevano una non compiuta delineazione dello strumento della "legge comunitaria regionale" in molti statuti, A. D'ALOIA – P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi statuti*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO), *Gli statuti regionali di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, p. 192.

Per la rilevazione, invece di "non trascurabili specificità" tra le previsioni statutarie, anche se inserite in un quadro "dai tratti sostanzialmente affini", cfr. invece, E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle Regioni italiane con l'Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in AA.VV. (a cura di J. M[A]. CASTELLÀ ANDREU – M. OLIVETTI), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado,*cit., p. 356 (anche in AA.VV. [a cura di A. D'ATENA], *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008).

[93] Per un'analisi dei diversi modelli di connessione dei Consigli regionali (e, conseguentemente, delle Giunte) ai procedimenti decisionali europei, quali configurati dalle leggi regionali, cfr. C. FASONE,

In questa sede non si può trattare adeguatamente la questione relativa alla configurabilità di un diretto fondamento nel diritto europeo primario – eventualmente "coperto" a livello costituzionale dall'art. 117, primo comma Cost.[94] - del "diritto di partecipazione" regionale alla formazione delle decisioni dell'Unione, cercandosi di individuare tale fondamento nell'art. 4, secondo comma, Tue[95] ovvero nell'art. 16, secondo comma, Tue relativo alla partecipazione degli Stati membri al Consiglio con un proprio rappresentante "a livello ministeriale", intendendo per tale potenzialmente anche un Presidente di Regione[96], ovvero con riferimento alle formule del protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al trattato di Lisbona[97]. Sembra, comunque, che l'opzione ricostruttiva preferibile sia quella che, sulla base della lettera dell'art. 117, quinto comma, Cost., riconosce alle Regioni un diritto di partecipazione solo *indiretta* alle decisioni *in sede* europea, mentre la partecipazione *diretta* è garantita per i soli procedimenti *nazionali* di determinazione della posizione italiana[98].

L'"europeizzazione" dei Consigli regionali. Il caso dell'Emilia-Romagna, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali*, in *Studi Parl. Pol. Cost*., 2010, p. 164 ss., oltre al lavoro citato alla nota precedente. La eterogeneità di approccio al tema dei legislatori regionali, a fronte di previsioni statutarie "espressive delle sensibilità politiche presenti nelle Regioni al momento dell'approvazione dello Statuto" è sottolineato anche da F. PATERNITI, Legislatori *regionali e* legislazione *europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012, p. 162, il quale si caratterizza per una decisa difesa del ruolo degli esecutivi regionali nei rapporti con l'Unione europea (p. 182 s.).

[94] A questo proposito, cfr. F. PATERNITI, Legislatori *regionali e* legislazione *europea*, cit., p. 60 ss.

[95] Cfr. F. PATERNITI, Legislatori *regionali e* legislazione *europea*, cit., p. 62. La disposizione in esame, tuttavia, sembra diretta a porre un vincolo all'Unione nei confronti degli Stati membri e della loro articolazione interna, piuttosto che rivolta a fondare un diritto di tali articolazioni interne nei confronti dell'Unione e degli Stati di appartenenza.

[96] Cfr. sul punto M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura". Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli**,** 2009, p. 192 ss., con riferimento all'art. 203 Tr. Cee, vigente anteriormente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona; F. PATERNITI, Legislatori *regionali e* legislazione *europea*, cit., p. 89 ss.

Sembra a chi scrive, tuttavia, che l'interpretazione letterale dell'art. 16 del Trattato Ue difficilmente consenta di trarre tale conseguenza, rimettendosi alla discrezionalità degli Stati, dei loro ordinamenti costituzionali e/o delle loro opzioni legislative eventuali scelte di questo tipo. Per l'esclusione di un fondamento costituzionale nell'art. 117, terzo comma, Cost. di tale "diritto alla partecipazione al Consiglio dei Ministri Ue, cfr. E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle Regioni italiane con l'Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, cit., p. 347.

È appena il caso di ricordare come l'art. 24, comma 11, della recente legge n. 234 del 2012, abbia confermato la vigenza dell'art. 5, comma 1, della legge n. 131 del 2003 che regola le modalità di partecipazione delle Regioni ai processi decisionali europei; conferma che, al pari della disciplina della legge n. 131, deve intendersi quale esercizio di discrezionalità del legislatore e non adempimento di un obbligo.

[97] Cfr. l'art. 2 e, specialmente, l'art. 6 del Protocollo. Anche in questo caso, pare a chi scrive, piuttosto dubbia l'estrazione di "obblighi" in capo agli Stati dalla formulazione letterale delle disposizioni.

[98] In questi termini, cfr. S. MANGIAMELI, *Il Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *Annuario Aic 2001,* ora in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, cit., p. 219 e nota 78. Cfr. anche E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle Regioni italiane con l'Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, cit., p. 345.

Per concludere questo accenno al tema, la previsione del diritto primario dell'Unione che radica nel modo più certo in capo alle Regioni una pretesa partecipativa immediata, ancorché di natura organica, sembra restare quella incentrata sul Comitato delle Regioni ex artt. 305 ss. Tfue, come significativamente rafforzata dal potere del Comitato di impugnare gli atti legislativi europei lesivi del principio di sussidiarietà e proporzionalità, secondo quanto introdotto dall'art. 8, secondo comma, del protocollo n. 2.

A qualche particolare considerazione può dare luogo, sotto i profili qui considerati, la formulazione della voce competenziale "*rapporti con l'Unione europea*", inserita nell'elenco del terzo comma dell'art. 117 Cost. Si tratta di una – peculiare – materia che presenta talune ipotesi di interferenza con la competenza statutaria in tema di principi di organizzazione e funzionamento (ad esempio si pensi alla disciplina degli Uffici di collegamento e rappresentanza delle Regioni italiane a Bruxelles). Se può convenirsi con la ricostruzione che tende a tenere separata tale materia dall'ambito regolato dal quinto comma dell'art. 117 Cost. ed, in particolare, dalle "norme di procedura" in esso menzionate[99], meno convincente appare il tentativo di ritenere che la competenza statutaria possa prevalere sul riparto individuato nel terzo comma dell'art. 117 Cost. ed, in particolare, sulla competenza statale a fissare norme di principio[100]. La maggiore specificità della voce di competenza ripartita contenuta nel terzo comma dell'art. 117 Cost. giustifica, piuttosto, l'applicazione del criterio di specialità tra norme costituzionali e la recessività della competenza statutaria sul punto. Ciò coerentemente, del resto, con la necessaria salvaguardia della posizione unitaria della rappresentanza italiana nei confronti dell'Unione europea, costantemente richiamata dalla giurisprudenza costituzionale[101] e che viene certo meglio assicurata dai principi fondamentali adottati ex art. 117, terzo comma, Cost. piuttosto che dal problematico limite dell'armonia con la Costituzione operante nei confronti degli statuti ex art. 123 Cost.

Utilizzando l'espressione "*norme di procedura stabilite da legge dello Stato*" l'art. 117, quinto comma, Cost. evidenzia efficacemente il peculiare rapporto tra ordinamento statale ed ordinamenti regionali, in ordine alla fase ascendente e discendente del diritto

[99] La distinzione tra i due ambiti è sottolineata dalla sent. n. 239 del 2004 della Corte costituzionale che individua nell'art. 117, quinto comma, una previsione "ulteriore e speciale", rispetto a quella del terzo comma.

In realtà, ci troviamo di fronte anche a delle vere diversità strutturali tra le due ipotesi: l'art. 117, terzo comma, pone una competenza di tipo ripartito che non è dato riscontrare nel quinto comma, ove – come si dirà subito *infra* nel testo - la disciplina statale può spingersi a porre una disciplina esaustiva. Come si evidenzia anche nel testo, il carattere "procedurale" della legge statale ex art. 117, quinto comma, appare, inoltre, irriducibile alla disciplina materiale/organizzativa – o *anche* materiale/organizzativa – del terzo comma. Per la sottolineatura della diversità delle due ipotesi, cfr. M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura*", cit., p. 199 s.

Di un "andamento sinusoidale" delle prescrizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 in materia, che impone di coordinare sistematicamente il quinto comma dell'art. 117 con altre disposizioni costituzionali, scrive L. CIAURRO, Art. 5, cit., p. 99.

[100] In questo senso, invece, M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura*", cit., p. 200.

[101] Cfr. sent. n. 239 del 2004, n. 6 del *Considerato in diritto*.

comunitario. La natura procedimentale di tali norme che operano da limite nei confronti delle Regioni ben si attaglia alle caratteristiche della materia regolata[102]. Si tratta, infatti, di un vincolo di ordine metodologico[103], presidiato dall'esigenza di garanzia della unitarietà della posizione italiana in seno agli organi dell'Unione, finalizzato all'assicurazione dell'adempimento degli obblighi comunitari ed in grado di salvaguardare l'applicazione del principio di leale collaborazione mediante specifici accordi da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni[104]. In ragione della sua natura, esso si sottrae a partizioni del tipo "principio/dettaglio", configurandosi come una potestà esclusiva statale che soggiace a limiti diversi, essenzialmente di tipo funzionale e di adeguatezza/proporzionalità, enucleabili dal vincolo metodologico appena menzionato.

Per ciò che interessa in questa sede, è evidente il vincolo che le "norme di procedura" sono in grado di esercitare nei confronti di statuti e legislatori regionali specializzati; vincolo recentemente sottoposto ad un *restyling* ad opera dell'art. 24, per la fase ascendente, nonché dagli artt. 40 e 41, per la fase discendente, della legge n. 234 del 2012. Gli statuti ed i legislatori regionali dovranno, in altri termini, conformare le proprie soluzioni normative in modo da rispettare il vincolo derivante dal quinto comma dell'art. 117 Cost., essendo comunque chiamati a compiere scelte non secondarie in ordine alla ripartizione tra Giunta e Consiglio dei poteri spettanti in ordine alle decisioni relative alla formazione degli atti normativi europei ed all'attuazione del diritto *non self-executing*[105].

---

[102] Si può estendere all'ipotesi qui considerata l'osservazione sul carattere essenzialmente procedurale e non sostanziale del potere estero regionale di F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, in AA.VV. (a cura di T. GROPPI – M. OLIVETTI), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 167.

[103] F. PATERNITI, Legislatori *regionali e* legislazione *europea*, cit., p. 95 osserva come l'art. 5 della legge n. 131 del 2003, nel dare attuazione all'art. 117 Cost, quinto comma, "si soffermi più sul metodo che sul merito relativo all'effettiva incidenza regionale nei processi di formazione degli atti comunitari".

[104] Per questi capisaldi della disciplina costituzionale in tema, cfr. sempre la sent. n. 239 del 2004 della Corte costituzionale.

La centralità della Conferenza Stato-Regioni nei rapporti tra Stato e Regioni in materia europea è sottolineata da M. CARTABIA – L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, p. 499 s., che definiscono tale organo quale "baricentro politico di tutto il sistema"; G. SERGES, *Art. 117, 5° comma*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2265. Le conclusioni riferite alla legge n. 11 del 2005 paiono estensibili senza problemi alla legge n. 234 del 2012. Osserva, inoltre, L. VIOLINI, *VI. Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. Commento all'articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6*, in AA.VV. (a cura di G. FALCON), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 123, che il rinvio dell'art. 117, Cost., quinto comma, alla legge dello Stato e da questa (art. 5 della legge n. 131 del 2003) all'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni realizza un vero e proprio "sistema a cascata nella determinazione dei contenuti specifici delle previsioni costituzionali". Per la rilevazione di una "catena di rinvii" dalla Costituzione agli accordi in Conferenza, cfr. anche L. CIAURRO, *Art. 5*, cit., p. 103.

[105] La inevitabile incidenza di tali opzioni sulla forma di governo della Regione e sui princìpi di organizzazione e funzionamento, rende auspicabile che gli statuti non si limitino ad operare deleghe in bianco

Nel caso dell'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali, così come delle intese ed accordi con soggetti esteri disciplinati dai commi quinto e nono dell'art. 117 Cost., la tematica appena considerata viene a ripresentarsi, arricchita, anzi, di ulteriori profili rilevanti.

Innanzitutto, anche in questi casi opera il riferimento a norme procedurali statali che condizionano le potestà regionali, condizionandone la discrezionalità nelle scelte rimesse a statuti e leggi. L'art. 6 della legge 131 del 2003, poi, secondo un'osservazione comune a più commentatori[106], non si limita a recepire gli esiti della giurisprudenza costituzionale in argomento, consolidati già in epoca anteriore alla riforma del Titolo V della Costituzione[107], ma introduce ulteriori soluzioni restrittive. Opera probabilmente, in questo caso, l'esigenza, sottolineata dalla sentenza n. 238 del 2004 della Corte costituzionale, che l'ammissione di un'attività internazionale delle Regioni[108] resti sempre subordinata "alla possibilità effettiva di un controllo statale sulle iniziative regionali, al fine di evitare contrasti con le linee della politica estera nazionale"[109].

Oltre al condizionamento procedurale alla legge dello Stato del tipo già descritto, va considerato che, qualora l'attuazione ed esecuzione dell'accordo internazionale ratificato, ovvero dell'accordo regionale con uno Stato estero, avvenga in forma legislativa, secondo una possibilità che è puntualmente prevista da taluni statuti regionali[110], la legge regionale conseguente è da considerarsi atipica quanto a forza passiva. Non vi è ragione, infatti, di escludere in queste ipotesi l'applicazione della copertura costituzionale offerta dall'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento agli "obblighi internazionali", con conseguente riconoscimento di una competenza peculiare a tali fonti; riconoscimento che non sembrerebbe possibile, invece, nei confronti della legge regionale che recepisca l'intesa con enti territoriali di Stati esteri, per inidoneità di quest'ultima ad assurgere al rango di "trattato", ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati[111], così come per gli atti diversi dalla legge – ed in particolare gli atti dell'esecutivo regionale -

od opzioni minimali in materia, rinviando per il resto alla legge, ma effettuino le scelte qualificanti. Come si è visto *supra*, non sembra che la prassi si sia orientata in questa direzione con la dovuta nettezza.

[106] F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 172; L. VIOLINI, *VI. Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, cit., pp. 133 e 137; F. Covino, *Art. 117, 9° comma*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI), *Commentario alla Costituzione*, cit, p. 2328, secondo cui tale disposizione presenta, al tempo stesso, "una forte connotazione collaborativa" ed "incisive forme di controllo statale"; O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni. Continuità e discontinuità delle ricostruzioni teoriche e della prassi applicativa nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Soveria Mannelli, 2007, p. 227.

[107] Per un riepilogo del quale, cfr. O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., cap. 3.

[108] Attività che comunque le Regioni esercitano "in proprio" e non quale competenza delegata dallo Stato. Sul punto cfr. la sent. 238 del 2004, n. 6 del *Considerato in Diritto.*

[109] Così il medesimo n. 6 del *Considerato in Diritto* della sentenza n. 238.

[110] Un elenco di tali casi è presente in O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 194.

[111] Cfr., a questo proposito, E. CRIVELLI, *Art. 6*, in AA.VV. (a cura di P. CAVALERI – E. LAMARQUE), *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131*), Torino, 2004, p. 159.

che intervengano con i medesimi effetti, a causa della non accettabile sottrazione di aree di intervento al legislatore regionale che ne conseguirebbe.

La sottrazione delle leggi di attuazione ed esecuzione sopra richiamate al libero concorso abrogativo da parte delle leggi regionali successive, in assenza del venir meno, nelle forme previste dal diritto internazionale o dall'accordo stesso, del referente esterno che conferisce atipicità alla fonte italiana, dovrebbe, peraltro, consigliare i legislatori statutari regionali a ben modulare la disciplina relativa ai presupposti di utilizzabilità, la procedura di conclusione e di quella di approvazione consiliare di tali leggi al tempo stesso atipiche e rinforzate[112]. Tale conclusione non sembra destinata ad operare, invece, per l'assenza di un obbligo internazionale in senso proprio, come si è appena visto, per eventuali leggi che diano attuazione, nell'ordinamento regionale, ad intese concluse con enti territoriali di Stati esteri.

5.2 *I vincoli esterni al procedimento legislativo: le intese interregionali e quelle tra Stato e Regioni*

Nel momento in cui la legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001 ha introdotto, all'ottavo comma dell'art. 117 Cost., le leggi regionali di ratifica delle intese con altre Regioni "*per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni*" essa ha ulteriormente articolato il sistema delle fonti regionali, ricorrendo ancora una volta al canone della competenza. Sembra necessitata, infatti, la riconducibilità di tale figura alla categoria delle fonti atipiche, ponendosi l'intesa bi- o multi-laterale quale elemento esterno condizionante il contenuto della legge regionale definita (forse con un eccesso di sussiego) di "ratifica".

Prescindendo in questa sede dal problema dei puntuali poteri del Consiglio regionale in sede di approvazione della legge di ratifica dell'intesa[113], ciò che rileva è, invece, l'affermazione della forza passiva rinforzata di tale legge[114]. Solo così si giustifica, infatti, una previsione della quale non vi era necessità, se si considera che una prassi concertativa e di collaborazione tra le Regioni, esprimentesi in veri e propri accordi ed intese destinate a tradursi anche in atti legislativi, si era affermata anche prima della riforma del 2001[115].

In altri termini, se la stipula di accordi di mera rilevanza politica, od anche di "diritto pubblico", ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 1990 - se del caso funzionalmente collegati ad deliberazioni legislative - sembra implicita nelle facoltà di autodetermina-

[112] Critiche di scarsa accuratezza nella trattazione di tale materia sono rivolte agli statuti da O. SPATARO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., p. 193.

[113] Affrontati da A. STERPA, *Le intese tra le Regioni*, Milano, 2011, p. 214 ss.

[114] Di una legge regionale atipica-rinforzata scrive A. STERPA, *Le intese tra le Regioni,* cit., p. 216, traendone le dovute conseguenze in relazione ad interventi successivi del legislatore regionale (p.221). Dubbioso, sul punto, in ragione della genericità della disposizione costituzionale, F. BENELLI, *Art. 117*, in AA.VV. (a cura di S. BARTOLE – R. BIN), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 1064.

[115] Tale esperienza è ripercorsa da F. COVINO, *Art. 117, 8° comma*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 2316 ss.

zione di un ente territoriale politico quale è la Regione, la previsione costituzionale in esame sembra implicare un legame più stretto tra i due atti. In primo luogo, essa sembra destinata a sgombrare ogni dubbio sul necessario coinvolgimento del Consiglio regionale nel procedimento destinato ad attribuire efficacia giuridica a tali moduli pattizi. Secondariamente – e questo è il profilo che incide sulla forza formale della legge di ratifica – la norma in esame afferma la vincolatività delle intese ratificate dalla legge per la Giunta e per il Consiglio nei confronti dell'altra o delle altre Regioni stipulanti[116]. Ciò non può non comportare la sottrazione della disponibilità della materia regolata dall'intesa ratificata con legge a discordanti opzioni unilaterali - specie se episodiche e "casuali" - del legislatore regionale, oltre che, ovviamente, della Giunta.

È appena il caso di aggiungere che proprio in forza della sua atipicità, la vigenza della legge di ratifica è condizionata all'attualità dell'intesa, che ne costituisce il presupposto: venuta meno questa, anche la legge di ratifica dovrebbe ritenersi ormai priva di "causa". Di qui, l'opportunità che le intese – e prima ancora gli statuti[117] - contengano una sufficiente disciplina delle modalità attraverso le quali esse possano essere risolte, al fine di evitare i problemi interpretativi relativi alla legittimità di una denuncia unilaterale in assenza di ogni previsione al riguardo[118].

Dal caso appena considerato di una previsione costituzionale che *esplicitamente* pone un vincolo di validità della legge regionale rispetto ad un atto esterno, con ciò sottraendo tale fonte al libero concorso delle altre leggi regionali, è possibile passare all'analisi di un caso in cui tale vincolo si ricava *implicitamente* dalla Costituzione, ma con molta maggiore estensione e capacità di condizionamento nei confronti del legislatore regionale. Il riferimento è a tutti i casi in cui la legislazione regionale può restare condizionata al contenuto di previe intese raggiunte tra Stato e Regioni. Si tratta, come è noto, di un'ipotesi di frequente verificazione, spesso all'esito di pronunce della Corte costituzionale le quali impongono il meccanismo collaborativo dell'intesa nell'intento di evitare una completa estromissione delle Regioni da ambiti materiali nei quali non si può prescindere da una esplicazione della potestà legislativa statale: è il caso, innanzitutto, dell'attrazione in sussidiarietà delineato a partire dalla sent. n. 303 del 2003 e, più in generale, di tutte le ipotesi in cui l'intreccio tra le materie di spettanza statale e quelle di

[116] Cfr. il richiamo ai princìpi del legittimo affidamento e della leale collaborazione operati da A. STERPA, *Le intese tra le Regioni*, cit., p. 222 ss.

[117] L' "eccessiva timidezza" degli statuti regionali nel disciplinare i rapporti tra esecutivi e legislativi in questa materia è sottolineata da E. VIVALDI, *Le leggi regionali atipiche*, in AA.VV. (a cura di E. ROSSI), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007, p. 179 s., con conseguenti incertezze sulla natura – e la forza formale – della fonte chiamata a formalizzare l'intesa. Per una critica all'art. 68 dello statuto della Toscana, sul punto, cfr. E. CECCHERINI, *Art. 68*, in AA.VV. (a cura di P. CARETTI – M. CARLI – E. ROSSI), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 353 s.

[118] Per l'utilizzazione di categorie di ascendenza internazionalistica, riconducibili alla clausola *rebus sic stantibus*, per giustificare ipotesi di recesso unilaterale dall'intesa, cfr. A. STERPA, *Le intese tra le Regioni*, cit., p. 224.

competenza regionale appare talmente inestricabile da non lasciar individuare il legislatore "prevalente"[119].

Non ci si intende soffermare sulle non poche zone d'ombra del concreto funzionamento della leale collaborazione realizzata mediante intese nell'esperienza del regionalismo italiano recente: la perdurante opacità del sistema di conclusione delle intese raggiunte all'interno delle Conferenze, in assenza di una adeguata disciplina procedimentale di tali sedi; il monopolio degli esecutivi – statale e regionali – in sede di raggiungimento delle medesime, sia quelle bilaterali che quelle concluse in sede di Conferenze; le difficoltà per individuare il carattere "forte" o "debole" delle intese ed, in questa seconda ipotesi, che ormai sembra prevalente, per identificare il punto di equilibrio che sia in grado di evitare il degradare dell'intesa debole a parere[120].

Nell'economia del presente lavoro si intende prendere in considerazione soltanto il punto di arrivo di tale – non lineare – assetto. Si sta realizzando nella giurisprudenza della Corte costituzionale ciò che in sede scientifica era stato previsto, ovvero la possibilità di considerare le intese come elemento condizionante la validità dell'attività normativa regionale successiva, ivi compresa la legislazione regionale[121]. A partire dal 2007, un filone giurisprudenziale concentrato sul tema del contenimento della spesa pubblica regionale ha individuato, infatti, un principio fondamentale della materia del "*coordinamento della finanza pubblica"* nel vincolo delle Regioni e delle loro leggi agli accordi sottoscritti con lo Stato in tema di riequilibrio del *deficit* sanitario[122].

---

[119] Secondo un orientamento costantemente ribadito – almeno in via di principio - dalla Corte costituzionale italiana a partire dalla sent. n. 50 del 2005 in poi. Sulle tendenze più recenti della giurisprudenza costituzionale italiana, che vede una "riscossa" del criterio della prevalenza, rispetto a quello dell'intreccio inestricabile, cfr. F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione" delle materie: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, p. 1185 ss.

[120] Su questi profili sia consentito il rinvio alla sintetica analisi condotta in E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, cit., p. 119 ss. (per il tema delle intese) e p. 128 ss. (per il tema delle Conferenze).

[121] In proposito cfr., in particolare, L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, *in Le Regioni*, 2003, p. 696 ss.; N. VICECONTE, *Sulle intese tra Stato e Regione*, in *Giur. cost*., 2007, p. 1721 ss.; A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2009, p. 257 ss.; N. VICECONTE, *Criticità del riparto di competenze tra Stato e regioni. La vicenda dell'Educazione continua in medicina*, Bologna, 2012, p. 42 ss.

[122] Si tratta di un filone giurisprudenziale – avente ad oggetto l' art. 1, comma 796, lett. *b)* della legge n. 296 del 2006 - che parte dalla sentenza della Corte costituzionale n. 98 del 2007 e giunge (per ora) sino alla n. 131 del 2012.

Di particolare rilievo, per la materia dei piani di rientro dal deficit sanitario, sono ora le previsioni dell'articolo 1, commi 75-91 della legge n. 191 del 2009, recentemente oggetto di attenta considerazione, specie per il loro impatto sui poteri dei Consigli regionali, da parte di E. GRIGLIO, *Il legislatore "dimezzato": i Consigli regionali tra vincoli interni di attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari ed interventi sostitutivi governativi*, in *Le Regioni*, 2012, p. 455 ss., la quale, tra l'altro, evidenzia: 1) il carattere ormai obbligato della sottoscrizione del piano per le Regioni con più evidenti disavanzi (art. 2, comma 77, della legge n. 191 del 2009), "a pena" di intervento sostitutivo, anche normativo, ex art. 120 Cost.; 2)

Tale principio, osservato specularmente, comporta che le leggi regionali adottate a seguito di un'intesa con lo Stato sono assistite da un *plus* di competenza che le sottrae alla possibilità di libera abrogazione o deroga da parte di leggi successive. Di più: se ad essere preceduto da un'intesa è un atto regionale regolamentare, anche per esso sembrano valere analoghe considerazioni, con un ancora più evidente *vulnus* alla relazione gerarchica che ordinariamente lega regolamento e legge regionale.

L'unica via per riuscire a spezzare la "catena" che lega la legge regionale a competenza limitata all'intesa sembrerebbe essere quella di ammettere che il vincolo in questione vale per un certo tipo di disciplina, per una determinata soluzione normativa. Mutando radicalmente tale soluzione – ad opera della legge regionale successiva – la "catena" si spezzerebbe, poiché il punto di equilibrio tra la competenza regionale e quella statale potrebbe essere realizzato in modo tale da non richiedere la previa "intesa"[123]. Sennonché, se riferita alla disciplina sostanziale della materia, tale conclusione ha forse qualche maggiore *chance* di successo per la competenza residuale regionale ex art. 117, quarto comma Cost.", ove più ampie dovrebbero essere le astratte soluzioni normative possibili realizzabili dalla Regione senza pregiudizio di competenze statali. Essa va, invece, già incontro a non poche limitazioni nelle materie di competenza ripartita ex art. 117, terzo comma, Cost., ove la discrezionalità del legislatore regionale è condizionata dalle disposizioni di principio della legge cornice e per le quali la necessità, anzi l'inesorabilità dell'intesa può più agevolmente ricavarsi da tale più fitta trama di principi.

In un caso (quarto comma dell'art. 117 Cost.) come nell'altro (terzo comma), la capacità delle intese di esprimere un vincolo sembra comunque, in ultima analisi, da ricondurre alle esigenze unitarie sottese all'intervento statale. Se nel secondo caso è, co-

---

il monopolio degli esecutivi regionale e statale nella negoziazione di detto piano che ha, per la sua attuazione da parte regionale, quale protagonista, il Presidente della Regione-Commissario *ad acta*; 3) l'incidenza diretta dei contenuti del piano sulle attribuzioni del Consiglio regionale che non può prescinderne, ma deve anzi attuarlo, nella propria attività istituzionale, *in primis* legislativa (art. 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009). Tale interferenza, che si traduce, quindi, in limiti sostanziali al legislatore regionale, è evidenziata anche da G. FONTANA, *L'incostituzionalità delle interferenze regionali sui poteri commissariali del Presidente della Giunta*, in *Giur. cost*., 2011, p. 1196 ss., il quale, soffermandosi sulla sentenza n. 78 del 2011 della Corte costituzionale, evidenzia le difficoltà nelle quali si muove, in questo ambito, il Giudice costituzionale.

Alla luce di tale situazione si comprende l'osservazione – formulata da M. BELLETTI, *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, *in Le Regioni*, 2011, p. 499 ss. ed E. GRIGLIO, La *legislazione regionale alla prova dei piani di rientro dai disavanzi sanitari: possibile la ratifica, non la conversione in legge, del piano*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012 – secondo cui la legislazione regionale resta condizionata ad un parametro esterno (vera e propria norma interposta) rappresentato dal contenuto del piano.

[123] Uno spunto in questa direzione potrebbe venire dal n. 5 del *Considerato in diritto* della sent. n. 98 del 2007, ove la Corte, al fine di smentire il carattere "coartato" delle intese, ricorda che "le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al *deficit* con i propri strumenti finanziari ed organizzativi". Sennonché anche questo margine di apertura sembra essersi perso in ragione dell'irrigidimento richiamato alla nota precedente.

me appena detto, la legge cornice a darsi carico di questa esigenza, nel primo sarà l'individuazione di materie esclusive più o meno latamente trasversali a soddisfarle: tanto più esse opereranno estesamente e profondamente, tanto più l'intesa apparirà imprescindibile per qualsiasi disciplina residuale regionale, per quanto innovativa.

Nell'esperienza sin qui intercorsa, il grado di vincolatività dei principi fondamentali espressivi dell'esigenza di contenimento della spesa pubblica regionale ed, in particolare, di rientro dal *deficit* in materia sanitaria appare, a dire il vero, tale da lasciare ben poche vie di scampo alle Regioni italiane.

5.3 *La disciplina del procedimento legislativo regionale ed alcuni condizionamenti di carattere generale*

Al di là dei non pochi casi di condizionamento a vincoli esterni considerati nei due precedenti paragrafi ed operanti in forza di puntuali disposti costituzionali, la disponibilità della disciplina del procedimento legislativo da parte dello statuto si pone in ogni caso come elemento qualificante della natura di tale atto; la sede ove si realizzano le fondamentali scelte in tema di organizzazione della Regione[124].

Ci troviamo di fronte a scelte non rinunciabili, in quanto espressione dell'aspetto positivo della riserva di competenza: lo statuto non può pretermettere, infatti, l'articolazione essenziale delle fasi del procedimento di formazione della legge regionale, salvo poi doversi arrestare nella disciplina ulteriore ove subentra – in termini costituzionalmente garantiti, secondo l'impostazione che qui si preferisce – l'autonomia del regolamento del Consiglio.

La disciplina dei lineamenti essenziali delle diverse fasi del procedimento costituisce, peraltro, l'occasione per operare importanti opzioni in grado di segnare in modo rilevante la qualità dell'atto-statuto: si pensi al tema della partecipazione al procedimento legislativo, in sede di iniziativa e fase costitutiva del procedimento[125]; all'introduzione di clausole in tema di qualità della regolazione nel procedimento e, preferibilmente, nella fase di approvazione[126]; al tema della motivazione della legge[127] ed, infine, alla tipologia delle consultazioni referendarie[128].

---

[124] Come evidenziato da G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, cit., p. 115.

[125] Sulla valorizzazione degli istituti di partecipazione negli ordinamenti regionali, cfr. ora AA.VV. (a cura di J.M[a]. CASTELLÀ ANDREU – E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *Le assemblee legislative regionali italiane e spagnole e le nuove frontiere del parlamentarismo*, cit. Cfr. anche M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Milano, 2012, p. 141 ss., con particolare riferimento alle esperienze di Emilia-Romagna, Toscana ed Umbria.

L'individuazione di due dimensioni della partecipazione ai procedimenti legislativi regionali da parte degli statuti: una di tipo procedimentale ed un'altra di tipo organizzativa ed istituzionalizzata (essenzialmente tramite il Consiglio delle autonomie locali ed, ove costituiti, i Consigli regionali dell'Economia e del Lavoro) è operata da A. D'ALOIA – P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi statuti*, cit., p. 185.

[126] Cfr. M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, cit., p. 817 s., G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, cit., p. 156 ss.; G. D'ELIA – L. PANZERI, *Statuti ordinari e legge regionale*, cit., p. 66 ss.

La già ricordata circostanza per cui, in molteplici ipotesi, non viene a realizzarsi un libero concorso[129] tra statuto e legge regionale deve ricondursi alla natura dello statuto come atto la cui competenza è delimitata dalla Costituzione, non potendo quindi esso a suo piacimento sostituirsi alle leggi regionali nella disciplina di settori materiali.

A ben vedere, esiste, comunque, una possibilità per lo statuto di disporre tanto delle *forme* della legge regionale quanto degli *ambiti* materiali di intervento di questo, realizzando una sorta di congiunzione tra disciplina formale e sostanziale della materia. Tale possibilità può essere ritenuta un corollario della nozione di fonte sovraordinata gerarchicamente, anche se poi tale supremazia gerarchica costituisce la premessa per l'utilizzazione del criterio ordinatore della competenza. Il riferimento è alla possibilità per lo statuto di istituire riserve di legge: sicuramente del tipo assoluto o relativo, men-

---

Per un bilancio dell'esperienza sin qui maturata nelle Regioni italiane, cfr. D. CAPONE, *Lo stato della valutazione nelle Regioni italiane: clausole valutative, air e nuovi statuti tra esperienze e speranze*, in *Le Regioni*, 2011, p. 1299. Utili elementi di informazione sono anche presenti in M. ZAMBONI, *L'utilizzazione della conoscenza nelle assemblee legislative regionali italiane*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2012, p. 133 ss.

[127] Per il superamento del dogma dell'assenza di motivazione dell'atto legislativo, cfr. sent. n. 379 del 2004 della Corte costituzionale, n. 5 del *Considerato in diritto*. La circostanza per cui la motivazione della legge si pone quale strumento di effettiva valorizzazione degli istituti di democrazia partecipativa nel procedimento legislativo regionale (e, per ora, solo in quello) è evidenziata da chi scrive in E. GIANFRANCESCO, *I Consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo*, in ora AA.VV. (a cura di J.M[a]. CASTELLÀ ANDREU – E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *Le assemblee legislative regionali italiane e spagnole e le nuove frontiere del parlamentarismo*, cit., p. 504 s. Per la sua utilità ai fini della verifica del rispetto dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza menzionati dall'art. 118 Cost., cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005, p. 591.

[128] Sulle quali, cfr M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., p. 447 ss; ID., *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, cit.; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione,* cit., p. 115 ss.

[129] Sul *concorso libero* tra fonti e sulla *preferenza* di una fonte rispetto all'altra come elementi caratterizzanti le relazioni di tipo gerarchico: cfr. V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto*, cit., p. 956 e nota 65.

Per una critica a questa impostazione, sulla base del criterio ordinatore della competenza, cfr. F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, *Agg*. I, Milano, 1997., p. 570 s. la cui ricostruzione, però, sembra scontrarsi con la considerazione che, almeno nei rapporti legge-regolamento, gli operatori giuridici tendono a considerare abrogato – e non invalido – il regolamento anteriore contrastante con la legge sopravveniente.

A dire il vero, il punto nodale – e condivisibile - della ricostruzione gerarchica dei rapporti tra legge e regolamento, nella visione crisafulliana, risiede nella *mobilità* del confine tra le due fonti, che resta nella disponibilità della legge, la quale condiziona (nel senso più forte) l'ambito di intervento ed i contenuti del regolamento, fino ad identificarsi nella legge la *competenza della competenza* rispetto al regolamento, più che nel *libero concorso* su cui pone l'accento Modugno. È da considerare attentamente, infine, l'osservazione di G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, p. 172 s., il quale sottolinea come nell'idea di preferenza (e, quindi, di libero concorso) operi un residuo della concezione ottocentesca tedesca delle relazioni tra fonti - in specie legge parlamentare ed atto del sovrano (regolamento) - di difficile conciliabilità con la dottrina francese del principio di legalità, accolta, invece, anche nel nostro ordinamento costituzionale (p. 159 ss.). Sul punto, cfr. anche ID., *Gerarchia e competenza, tra atti normativi, tra norme*, cit., p. 2831, nota 5.

tre più problematica appare l'ipotesi di istituzione di riserve di tipo rinforzato, per il rischio, ancora una volta, di infirmare la separazione tra ambiti statutari ed ambiti rimessi dalla Costituzione alle leggi, statali e/o regionali, dai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost.

La possibilità di istituire riserve statutarie di legge regionale, restringendo, se non addirittura escludendo[130], la possibilità di intervento dei regolamenti della Regione esprime, peraltro, il tendenziale controllo che lo statuto mantiene – o dovrebbe mantenere – sul micro-sistema delle fonti regionali, secondo un'ispirazione anch'essa che richiama il modello gerarchico.

Se va, in via di principio, condivisa l'osservazione secondo cui in un quadro costituzionale già ricco di riserve di legge, la posizione di ulteriori riserve statutarie deve essere considerata con prudenza, al fine di evitare un'eccessiva proliferazione di tale istituto[131], vero è anche che la riserva di legge negli ordinamenti regionali tende a recuperare un suo significato più intenso rispetto a quanto avviene nell'ordinamento statale e maggiormente incidente sull'assetto istituzionale: stante il ben noto rafforzamento degli esecutivi regionali conseguenti all'elezione diretta del Presidente della Regione ed al meccanismo del "*simul simul*", la riserva di disciplina della legge al Consiglio – tanto più se si considera l'inesistenza di atti giuntali o presidenziali con forza di legge – è in grado di riequilibrare non poco i rapporti di forza tra Legislativo ed Esecutivo[132].

Nei campi non riservati – per disposto costituzionale o statutario – alla legge regionale o ad altre fonti, la stessa legge regionale si presenta, comunque, come fonte sempre legittimata ad intervenire, ed anzi chiamata a soddisfare il principio di legalità dell'azione amministrativa[133].

Da quanto sin qui considerato sembra, quindi, che la legge regionale – "al di dentro" ed "al di fuori" delle ipotesi di vera e propria riserva - si ponga saldamente al centro del sistema delle fonti regionali e quale vero punto di snodo del sistema di governo della società regionale attraverso regole di diritto. I limiti esterni alla "libera conformazione"

---

[130] A seconda dell'accezione più o meno rigorosa che si abbia dell'aspetto negativo della riserva. Sul punto, per un'impostazione non eccessivamente restrittiva e, quindi, difficilmente praticabile in concreto, si richiama la posizione che ammette regolamenti di mera esecuzione anche per le riserve assolute di legge espressa da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*[6] – II,1 *L'ordinamento costituzionale italiano (le fonti normative*), Padova, 1993, p. 62.

[131] Con i conseguenti effetti di "irrigidimento" del sistema complessivo. Sul punto, con riferimento al "pullulare" di riserve di legge nella Costituzione italiana, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*[6], cit., p. 66 s.

[132] Sul punto, cfr. le considerazioni di G. MONACO, *La riserva statutaria di legge nelle Regioni ad autonomia ordinario:* ratio *e limiti*, in *Le Regioni*, 2009, p. 540 ss.

Le considerazioni svolte nel testo poggiano, evidentemente, sul presupposto della spettanza – almeno come regola generale - del potere regolamentare alla Giunta. Se invece, secondo quanto accolto nell'art. 37 dello statuto dell'Abruzzo, tale potestà è affidata al Consiglio, la *ratio* della riserva di legge diviene meno evidente. L'elemento differenziale maggiormente evidente diviene allora l'assoggettamento al regime di impugnazione in via principale *ex* art. 127 Cost. ed, in generale, l'assoggettamento al sindacato accentrato di costituzionalità anziché a quello diffuso applicabile agli atti regolamentari.

[133] Si rinvia al par. 6 per alcune considerazioni relative alla problematica dei regolamenti indipendenti.

del procedimento legislativo regionale da parte degli statuti, richiamati nei due paragrafi precedenti, potrebbero, in questa prospettiva, essere interpretati come limiti puntuali e, soprattutto, esterni al nucleo centrale della legge nel suo farsi: ipotesi di fonti "atipiche", più che "rinforzate" che lascerebbero ampia capacità allo statuto di autodeterminazione in ordine alle fasi del procedimento legislativo.

Coerentemente con le considerazioni di carattere generale espresse nel paragrafo n. 5 del presente lavoro, tale affermazione va però contestualizzata nella sistematica costituzionale e relativizzata: la disponibilità da parte dello statuto del procedimento di formazione della legge regionale va coordinata con la presenza di una serie di limiti *impliciti* che la subordinazione gerarchica dello statuto alla Costituzione impone di considerare ed incidenti, come si vedrà, sul procedimento di approvazione della legge in senso stretto.

La conseguenza è che il dominio procedimentale dello statuto sulla legge regionale si conferma appartenere ad un modello di *gerarchia limitata*[134] e lo scarto tra precisa limitazione competenziale, quanto agli oggetti regolati, e indeterminatezza costituzionale quanto agli aspetti procedimentali e formali sopra ipotizzata si attenua non poco.

Una serie di ipotesi in cui la legge regionale non può intervenire a regolare determinate fattispecie ed, a maggior ragione, lo statuto non potrebbe porre riserve di legge si ricava dalla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni che appare orientata a dichiarare illegittime le leggi regionali allorché queste tendano surrettiziamente a sostituirsi a provvedimenti amministrativi, al fine di eludere il regime dei controlli e delle impugnazioni di questi. Si tratta di una sorta di riserve *negative* di legge regionale, ovvero di casi in cui il procedimento legislativo regionale *non* può essere usato, pur versandosi in materia di incontestata competenza regionale. In altri termini, ed è questa la ragione per cui se ne tratta nel presente paragrafo, il vincolo costituzionale non incide sull'*an* dell'intervento regionale ma sul *quomodo* dello stesso, operandosi una compressione del potere di autodeterminazione regionale in ordine ai *modi* di disciplina della materia.

L'approvazione in forma legislativa dei calendari venatori ha offerto alla Corte[135] la possibilità di censurare vere e proprie leggi-provvedimento, utilizzando, a quanto pare, l'ordinamento regionale per sperimentare orientamenti maggiormente restrittivi rispetto al passato in ordine al confine sistematicamente imposto dalla Costituzione tra ambiti naturalmente, se non necessariamente, rimessi al legislatore ed ambiti nei quali il "con-

[134] Di *gerarchia circoscritta* scrive F. GHERA, *Lo statuto regionale ordinario*, cit., p. 98, riprendendo un'espressione che G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, cit., p. 175; ID., *Gerarchia e competenza, tra atti normativi, tra norme*, cit., pp. 2844 e 2847 ss. utilizza per spiegare il caso – non identico – del rapporto tra legge di delegazione e decreto legislativo delegato, secondo l'art. 76 Cost.

[135] Cfr. le sentt. nn. 20, 105, 116 e 310 del 2012. Su tale giurisprudenza, rinvio a quanto esposto in E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, cit., p. 117 ss. Come osserva F. CORVAJA, *Caratteri dell'autonomia statutaria regionale*, in AA.VV (a cura di M. MALO), *Veneto. L'autonomia statutaria*, Torino, 2012, p. 50 s., l'imposizione di una specifica forma di adozione di determinati atti (atti amministrativi anziché leggi) incide inevitabilmente sull'organizzazione regionale e, quindi, sulla competenza statutaria, poiché dietro gli atti vi sono gli organi.

creto provvedere" non può essere rivestito delle forme – e del regime – del "previo disporre". Ci troviamo di fronte all'operatività di un limite costituzionale implicito, la cui riscoperta sembra avvenire dopo anni in cui solo una parte minoritaria della dottrina costituzionalistica italiana aveva continuato a richiamare l'attenzione sulla delicatezza del tema e sul *deficit* di garanzie che l'orientamento largheggiante comportava[136].

Ma il punto problematico che non può essere eluso riguarda la questione se la potestà statutaria di conformazione del procedimento legislativo comporti possibilità per lo statuto di incidere in profondità sulla fisionomia di questo, finanche sui tratti più essenziali che caratterizzano il tipo "legge" come tale. Ci si riferisce in particolare a due aspetti: *a)* se lo statuto possa introdurre varianti procedimentali dell'*iter* formativo della legge, in particolare attraverso forme di iniziativa legislativa riservata, procedimenti "speciali" di approvazione della legge, ovvero interventi variamente configurati nel procedimento legislativo di soggetti diversi ed ulteriori rispetto a quelli considerati nella Costituzione. In tutti questi casi, si tratta di variazioni rispetto all'*iter* ordinario che avrebbero, almeno potenzialmente, l'effetto di incidere sulla forza formale delle leggi regionali che ne subissero l'effetto, configurandole come leggi regionali rinforzate e, quindi, sottratte al libero gioco abrogativo delle leggi successive che non seguano tale *iter* peculiare; *b)* se lo statuto regionale, in relazione alle ipotesi appena sopra richiamate od anche a prescindere da esse e solo per la ritenuta rilevanza della materia, possa prevedere aggravi della maggioranza di approvazione della legge, discostandosi dalla regola tradizionalmente accolta della maggioranza semplice[137]. Anche in questo caso, ciò che maggiormente interessa è la possibilità di configurare leggi di tale sorta come leggi rinforzate in senso tecnico, differenziate quanto a forza formale rispetto alle "ordinarie" leggi regionali.

Per entrambe le ipotesi, la risposta sembra a chi scrive dover essere non poco restrittiva. Gioca in senso contrario a tale asserita libera disponibilità delle forme della legge da parte dello statuto innanzitutto una sorta di limite logico, puntualmente messo in evidenza da parte della dottrina[138], secondo cui lo statuto regionale non può in ogni caso creare fonti di maggiore rigidità rispetto a se stesso e ciò per applicazione di un principio di portata generale.

Al di là dei casi di applicazione di tale principio, che coprirebbe solo ipotesi di spiccato irrigidimento del procedimento formativo della legge, soprattutto del tipo considerato nell'ipotesi *b*), è da considerare se esiste un valore costituzionalmente rilevante e tutelato nella configurazione del procedimento legislativo ordinario in grado di opporre una resistenza ad ipotesi derogatorie.

---

[136] Cfr. V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto*, cit., p. 949 s.; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*[6,] cit., p. 81, conducendo una "pressoché solitaria battaglia" nella scienza costituzionalistica italiana, come ricorda A. D'ATENA, *Teoria delle fonti, teoria dell'atto e problematicismo nel pensiero di Vezio Crisafulli*, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2001, p. 87. In questa direzione, cfr., comunque, anche F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 121 ss.

[137] Ci si può interrogare, poi, se tali aggravi debbano trovare fondamento nello statuto, come pare preferibile, od anche nel solo regolamento consiliare.

[138] G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005, p. 588.

In effetti, dietro la configurazione della legge come atto approvato dall'organo legislativo a maggioranza risiede la concretizzazione del principio maggioritario-democratico, quale regola ordinaria di funzionamento delle democrazie. Esso vuole che sia la scelta della maggioranza a determinare le scelte politiche che si traducono in norme giuridiche legislative. Non c'è neanche bisogno di sottolineare come non si tratti di un principio "isolato", poiché tutto il costituzionalismo moderno tende ad inserirlo in una trama più vasta di principi, anche garantistici[139]. L' "ansia dello stato di diritto"[140] non può, tuttavia, arrivare ad eliminare l'assunto di base dell'ispirazione democratica dei nostri ordinamenti secondo cui è la decisione di maggioranza, responsabilmente assunta, la normale regola di decisione[141].

Ciò comporta che le deroghe in senso restrittivo a tale principio devono essere il frutto di puntuali scelte operate da fonti superiori rispetto alla legge ed in grado di incidere validamente sulla dialettica tra ispirazione democratica ed ispirazione liberal-garantistica. Tale fonte superiore alla legge non può neanche essere lo statuto perché le decisioni inerenti il punto di equilibrio tra principio democratico-maggioritario e principio "sovra-maggioritario" devono avere un loro fondamento, *esplicito od implicito*, in Costituzione, tratteggiando il carattere della forma di Stato del nostro ordinamento (oltre che avere evidenti ripercussioni sulla forma di governo)[142]. Ne costituisce la riprova più evidente la riserva di norma costituzionale fissata dall'art. 64, terzo comma, Cost.,

---

[139] Sulla dialettica tra tali princìpi che fonda il costituzionalismo liberal-democratico, cfr. A. D'ATENA, *La liberal-democrazia*, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*[3], cit., p. 43 ss.

[140] C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, 1928 (tr. it. a cura di A. CARACCIOLO, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1981, p. 199).

[141] Esemplari in questa direzione appaiono le considerazioni di G. U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, cit., p. 245 s., individuando nella maggioranza assoluta il limite estremo di disponibilità del principio di maggioranza. Per l'esigenza di evitare irrigidimenti di discipline sostanziali regionali, in deroga al principio democratico, cfr. anche, in precedenza, F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost*., 1971, p. 450 (con riferimento all'ipotesi della sussunzione nello statuto di discipline materiali riservate alle leggi regionali) ed *ivi* il richiamo a C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID. *La Costituzione italiana. Saggi*, Milano, 1954, p. 7. Pur muovendosi l'A. in un diverso modello ricostruttivo, si consideri anche l'osservazione di A. RUGGERI, *La legge come fonte sulla normazione,* in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, cit., nonché in ID. "*Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. XIV. Studi dell'anno 2010*, Torino, 2011, p. 81 secondo cui "i vincoli all'efficacia di una fonte prodotti da altra fonte hanno pur sempre la radice da cui traggono alimento nei valori fondamentali dell'ordinamento (e, perciò, nei princìpi che vi danno la prima e più genuina trascrizione positiva)".

[142] Ho già espresso questa posizione in E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in AA.VV. (a cura di A. D'ATENA), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, p. 306 e note 176 e 177 ed *ivi* il riferimento all'analisi critica di S. CALZOLAIO, *Le fonti "rinforzate" e "specializzate negli statuti regionali*, in AA.VV. (a cura di G. DI COSIMO), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007, p. 187 ss. Per un atteggiamento restrittivo circa la possibilità per gli statuti di disporre variazioni più o meno libere in ordine alle maggioranze di approvazione delle fonti regionali, cfr. anche A. MORRONE, *Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, p. 71; ID., *Lo statuto regionale, dopo le riforme*, cit., p. 2293.

in tema di deroga alla regola della maggioranza semplice come metodo di decisione delle Camere del Parlamento.

Più che ragionare di un'applicazione del limite di "armonia con la Costituzione", sembra, quindi, che sia proprio un limite costituzionale puntuale ad imporre prudenza nell'accoglimento di varianti ricostruttive del procedimento legislativo, tali da determinare una proliferazione delle ipotesi di irrigidimento di questo.

Per quanto riguarda la fenomenologia considerata nella lettera *a)* non vengono a delineare procedimenti "specializzati", espressivi di una riserva di competenza, i "procedimenti decentrati", quali sono quelli di approvazione delle leggi in commissione redigente e deliberante[143]. Si tratta, infatti, di soluzioni organizzative interne al Consiglio regionale in ordine al modo di approvazione della singola legge che in nulla differenziano la forza formale di questa da quella di altre successive che abbiano seguito il procedimento "ordinario" per commissione in sede referente[144]. Sono semmai altre ragioni, alla luce della ridotta composizione numerica dei Consigli e delle Commissioni, a far dubitare della legittimità del ricorso all'approvazione per Commissione in sede deliberante e, comunque, a richiedere necessariamente che una minoranza ridotta di componenti sia in grado di determinare la rimessione al procedimento ordinario[145].

Anche la previsione di pareri obbligatori e con "effetti rinforzati" da parte di talune Commissioni[146] non altera il rapporto Commissione-Assemblea, a meno che tali pareri non assumano un carattere vincolante o che richiedano, per essere superati, maggioranze tali da porsi nell'area del principio "sovra-maggioritario", rinviandosi alle considerazioni che seguono per l'individuazione del punto di confine che segna l'ingresso in tale area.

A maggiori dubbi dà, invece, adito l'idea di iniziative riservate, che condizionino positivamente l'esercizio della funzione legislativa ad un atto di impulso di determinati

---

[143] Cfr. V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto*, cit., p. 963, nota 84.

[144] Tale conclusione è ribadita di recente da E. VIVALDI, *Le leggi regionali atipiche*, cit., p. 166.

[145] Ribadisco sul punto i dubbi espressi in E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana,* cit., p. 301. La circostanza per cui il procedimento in sede deliberante è in grado di amplificare una serie di patologie delle assemblee legislative italiane (approvazione di "leggine" spesso a contenuto elargitorio; esaltazione della logica del compromesso e dei favori reciproci) a causa dei piccoli numeri delle commissioni consiliari, induce G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, p. 135 s. a ritenere "non necessaria" la previsione di tale procedura.

Per un approfondimento delle soluzioni accolte nelle diverse Regioni italiane, ed in particolare per l'accoglimento dell'opzione della Commissione in sede deliberante per i procedimenti legislativi in Piemonte e per un ampia tipologia di provvedimenti amministrativi in Emilia-Romagna e Lombardia, si rinvia ad E. GRIGLIO, *Il ruolo delle commissioni permanenti nei "nuovi" Consigli regionali: Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali*, cit., p. 119 ss., la quale sottolinea opportunamente il rischio di (ulteriore) "amministrativizzazione" dei Consigli che deriva dalla scarsa attenzione dei regolamenti consiliari ai procedimenti decisionali in Commissione (p. 132 s.).

[146] Per un quadro di tali pareri nel procedimento legislativo statale, cfr. L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, p. 194 ss.

soggetti[147]. Al massimo sembra potersi ragionare di una iniziativa preferenziale "per natura delle cose", in determinati ambiti, come quella della Giunta in materia di approvazione del bilancio[148], impregiudicata restando, la possibilità – ed anzi l'opportunità - per statuti e, soprattutto, regolamenti consiliari di tracciare corsie preferenziali, quanto ai tempi, per l'approvazione di taluni disegni di legge, anche tenendo conto del soggetto presentatore, secondo una tendenza del (migliore) diritto parlamentare contemporaneo[149].

Dubbi di legittimità costituzionale possono essere avanzati, invece, nei confronti della pretesa dello statuto (o peggio ancora della singola legge) di disporre della forza passiva della legge regionale, imponendo clausole di sola abrogazione espressa, le quali contraddicono l'inesauribilità della funzione normativa (e legislativa, in particolare) quale scaturisce tradizionalmente dal succedersi e sovrapporsi di discipline diversifica-

[147] Osserva condivisibilmente C. COLALUCA, *Le fonti normative e i* referendum *regionali*, in AA.VV. (a cura di M. MALO), *Veneto. L'autonomia statutaria*, cit., p. 169 che l'attribuzione di una iniziativa legislativa riservata ad un determinato soggetto conferisce alla legge che costituisce il "prodotto" di tale iniziativa una peculiare forza passiva.

Per una specifica analisi della fase dell'iniziativa legislativa nei nuovi statuti regionali, cfr. G. D'ELIA – L. PANZERI, *Statuti ordinari e legge regionale*, cit., p. 41 ss.

[148] Di iniziativa "obbligatoria" o "vincolata" o "doverosa" scrivono, a questo proposito, con riferimento al disegno di legge di approvazione del bilancio statale, L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 190, limitando all'iniziativa dei disegni di legge di conversione dei decreti legge la qualifica di iniziativa "riservata" in senso proprio. Taluni statuti configurano una vera e propria riserva di iniziativa legislativa della Giunta in materia di bilancio e finanziaria: cfr. art. 45, comma 3, statuto Liguria, art. 23, comma 3, statuto Toscana, art. 53, comma 4, statuto Campania.

[149] Sullo scambio tra "tempi certi" a favore del Governo, per ottenere la pronuncia delle Camere sui propri provvedimenti, a fronte di "spazi certi" a favore della o delle Opposizione/i in relazione all'esame delle proprie proposte, rinvio a quanto espresso in E. GIANFRANCESCO, *La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di stato e forma di governo*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, p. 242.

te[150]. Si tratta comunque di un problema di rilievo più teorico che reale, attesa la mancanza, nella prassi, di rilievo di tali disposizioni[151].

L'ipotesi meritevole di maggiore considerazione, all'interno delle possibili varianti procedimentali, è però rappresentata dagli inserimenti di apporti di soggetti *lato sensu* esterni all'organo legislativo regionale, intendendo per tali, in primo luogo, gli apporti derivanti dagli istituti di democrazia partecipativa: dalla già considerata attività consultiva del Consiglio delle autonomie locali, direttamente fondata nell'art. 123 Cost., all'apporto che singoli e gruppi possono comunque dare al procedimento decisionale, sulla base delle previsioni statutarie e legislative. In secondo luogo, vanno considerate le pronunce degli organi di garanzia statutaria incidenti sul procedimento legislativo regionale.

Non appare semplice conciliare l'esigenza di salvaguardare una significatività pratica di tali istituti con la sopra ricordata sostanziale tipicità del procedimento legislativo e la piena spettanza al Consiglio della funzione legislativa. Gli strumenti a disposizione sembrano essenzialmente tre: il primo è la motivazione del provvedimento legislativo, con riferimento, alla legge "partecipata", al fine di dar conto dell'accoglimento come del non accoglimento, parziale o totale, degli esiti della partecipazione[152]. Analogo dovere di motivazione si può prevedere – ed è spesso previsto – per la legge regionale approvata nonostante il parere contrario del Consiglio delle Autonomie locali o la decisione negativa dell'organo di garanzia statutaria.

La seconda via, che è possibile anche trovare intrecciata con la prima, è rappresentata dall'onere di rideliberazione (a maggioranza semplice) della legge regionale, spesso utilizzata per le ipotesi in cui il Consiglio regionale non intenda conformarsi ai rilievi espressi dalle Consulte statutarie o dal Consiglio delle Autonomie locali o, più ampiamente, non recepire gli esiti degli istituti di partecipazione. Si tratta di un "rafforzamen-

[150] Cfr., sul punto, E. VIVALDI, *Le leggi regionali atipiche,* cit., p. 173 e nota 37, richiamando anche il (però diverso) limite dell'armonia con la Costituzione. Per l'inefficacia giuridica di formule di questo tipo, stante che "l'effetto abrogativo è un aspetto rilevante della disciplina delle fonti normative, ovvero di materia che nel nostro sistema è disciplinata essenzialmente in Costituzione e nelle leggi costituzionali", cfr. G. TARLI BARBIERI, *Appunti sulle fonti del diritto italiano*, Torino, 2008, p. 51 s., che propone di riconoscere ad esse una più circoscritta efficacia interpretativa (anche questa peraltro, incerta, come osserva l'A.). Un'ampia ed approfondita esposizione della tesi opposta, volta a riconoscere alle clausole di sola abrogazione espressa una *positiva* operatività, in grado di determinare *l'inefficacia giuridica* delle disposizioni contrastanti sopravvenute è svolta da P. CARNEVALE, *Il caso delle leggi contenenti clausole di "sola abrogazione espressa" nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli auto vincoli legislativi*, in AA.VV. (a cura di F. MODUGNO), *Trasformazioni della funzione legislativa. I. "Vincoli" alla funzione legislativa*, Milano, 1999, p. 69 ss.

[151] Sulla presenza di prassi difformi rispetto all'asserita efficacia delle clausole di sola abrogazione espressa; prassi prive di reazioni opposte, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Appunti sulle fonti del diritto italiano*, cit., p. 52.

[152] Un'accezione particolarmente rigorosa del principio potrebbe richiedere che anche una legge regionale che intervenga nuovamente in materia, disattendendo gli esiti della partecipazione precedentemente svolta e non ripetuta, vada incontro allo stesso onere di motivazione.

to" della volontà del legislatore più che di un rafforzamento della forza formale della fonte[153], per la quale nessun problema si porrà in ordine all'idoneità abrogativa delle leggi successive.

L'ultima ipotesi da considerare è rappresentata dalla possibilità di imporre un rafforzamento della maggioranza della deliberazione legislativa che respinga gli esiti della partecipazione oppure i rilievi dell'organo di garanzia statutaria od il parere negativo del Consiglio delle Autonomie locali[154]. Si tratta di una serie di casi in cui viene in rilievo il tema della maggioranza di approvazione di cui alla lettera *b)* precedentemente richiamata.

Dalle considerazioni generali che si sono già svolte emergono forti perplessità, da parte di chi scrive, ad ammettere una libera disponibilità, da parte del legislatore statutario di prevedere generici ed indeterminati rafforzamenti delle maggioranze di approvazione delle leggi, ed, in genere, per l'adozione di provvedimenti legislativi. Ciò vale – è il caso di precisare - per quei rafforzamenti che spostano la decisione politica dall'area del principio democratico-maggioritario al principio sovra-maggioritario attraverso l'imposizione di maggioranze qualificate, superiori, cioè, alla maggioranza assoluta. Solo un'evidente collegamento con un apprezzabile esigenza di garanzia delle minoranze, costituzionalmente apprezzabile, consentirebbe di giustificare tali opzioni, con la conseguenza che debbono considerarsi di dubbia legittimità costituzionale previsioni statutarie che irrigidissero settori dell'ordinamento[155] [156].

---

[153] Questa distinzione, introdotta dalla sent. n. 12 del 2006 (n. 7 del *Considerato in diritto*), sembra essere stata sviluppata dalle argomentazioni della sent. n. 200 del 2008 della Corte costituzionale (in particolare, cfr. n. 5.1 del *Considerato in diritto*) relative alla configurazione delle pronunce della Consulta statutaria quali *decisioni amministrative*, non preclusive di altre forme di tutela giurisdizionale nonché – e qui la ricostruzione della Corte è in grado però di rendere non poco farraginoso ed, in ultima analisi, inutile l'intera costruzione – impugnabili esse stesse. Nonostante la diversa natura dei pareri dei Consigli delle Autonomie locali rispetto alle decisioni delle Consulte statutarie, può essere affermata anche in queste ipotesi l'inerenza del dovere statutariamente previsto di rideliberazione alla volontà del legislatore piuttosto che alla fonte legislativa.

[154] Anche in questo caso, alle ipotesi menzionate nel testo, si potrebbe aggiungere, sulla base di un'interpretazione rigorosa ed esigente del principio di partecipazione, il caso della legge "non partecipata" che intervenga abrogando o derogando la legge "arricchita" dagli esiti degli istituti di partecipazione.

[155] In senso contrario al superamento della soglia della maggioranza assoluta, sulla base di una considerazione di ragionevolezza, A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in AA.VV. (a cura di M. CARLI – G. CARPANI –A. SINISCALCHI), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, p. 291.

[156] Per un passaggio in rassegna delle diverse soluzioni accolte negli statuti in ordine alle conseguenze sui Consigli regionali del parere negativo del Consiglio delle Autonomie locali, cfr. M. CAVINO – L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali,* cit., p. 67, nota 14. Per un'analoga indagine sulle conseguenze in capo ai Consigli medesimi delle decisioni negative degli organi di garanzia statutaria, cfr. G. D'ELIA – L. PANZERI, *Statuti ordinari e legge regionale*, cit., p. 108 ss.

Una ipotesi in cui tale elevazione appare pienamente giustificata è, come si è accennato in precedenza, quella relativa all'adozione ed alle modificazioni dei regolamenti consiliari. Per quanto la maggioranza qualificata si ponga come più elevata rispetto alla stessa maggioranza assoluta prevista dall'art. 123 Cost.

In nessuna delle tre ipotesi qui considerate sembrano sussistere tali ragioni costituzionalmente apprezzabili: non nel caso del parere del Consiglio delle Autonomie locali, che pure potrebbe vantare un collegamento con la tutela della posizione costituzionale degli enti locali, e ciò per la natura soltanto consultiva che l'art. 123 Cost. assegna a tale organo, che sicuramente rende inconfigurabile una sua capacità di mutare in modo così profondo la decisione del legislatore regionale[157].

Neanche la decisione negativa della Consulta statutaria - la quale, a sua volta, potrebbe essere collegata ad una *ratio* di tutela di superiori istanze di legittimità, anche costituzionale, coerentemente con la natura dell'organo[158] - giustifica, a parere di chi scrive, oneri di riapprovazione super-maggioritari: ci troviamo di fronte, infatti, ad un organo non necessario, ancorché largamente previsto negli statuti italiani, ed appare molto discutibile che un organo non necessario possa incidere in modo così profondo sull'esercizio della funzione propria e tipica dell'organo necessario Consiglio regionale, determinando, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale per violazione della norma interposta dell'art. 123 Cost. posta dallo statuto regionale in tema di effetti della pronuncia dell'organo di garanzia statutaria, in caso di mancata riapprovazione della legge a maggioranza qualificata[159].

---

per le revisioni statutarie, tale ultimo procedimento appare nel complesso più gravoso di quello di adozione/modificazione dei regolamenti consiliari. Resterebbe rispettata, così, il principio richiamato a nota 138.

[157] In senso diverso, sembra, M. CAVINO – L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali,* cit., p. 71, sulla base della considerazione che i Consigli delle Autonomie locali, a differenza delle Consulte statutarie "non sono organi amministrativi, ma organi politici, costituzionalmente necessari". Ritiene legittimi aggravamenti procedurali che giungono a richiedere la maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio regionale per la reiezione del parere negativo del Consiglio delle Autonomie locali, G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale,* p. 143. In senso favorevole a tali aggravamenti cfr. anche R. TARCHI – D. BESSI, *Art. 123 Cost*., cit., p. 2463.

[158] La primazia dello statuto nel sistema delle fonti regionali è rafforzata dalla presenza di un organismo regionale di garanzia che ne costituisce, anzi, "condizione di effettività", secondo G. PIPERATA, *Gli organi di garanzia nel "nuovo" sistema regionale italiano,* in *Riv. trim. dir. pubbl.,* 2011, parr. 2-3.

[159] Questo aspetto è lucidamente sottolineato da D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, cit., par. 3, il quale giustamente teme che "per questa finestra" possa perfino rientrare l'efficacia giuridica delle cosiddette disposizioni programmatiche statutarie, cacciate dalla porta dalle sentenze 372, 378 e 379 del 2004 della Corte costituzionale. Ad una possibile illegittimità costituzionale, per vizio formale, della legge regionale che non osservi l'onere di riapprovazione consiliare a seguito di parere negativo dell'organo di garanzia statutaria, se previsto dallo statuto, fa riferimento anche L. PANZERI, *Organi "non necessari" e forma di governo regionale: brevi note sul tema in riferimento ai nuovi statuti,* in *Giur. cost*., 2006, p. 4761. L'affermazione sembra tuttavia sfumata dall'A. nelle pagine successive, mettendosi piuttosto in evidenza la valenza "monitoria" della funzione consultiva dei pareri degli organi di garanzia (p. 4767).

Per una posizione restrittiva sull'efficacia delle pronunce degli organi di garanzia statutaria sulle leggi regionali, sulla base di una visione dei rapporti tra statuto e leggi regionali interamente dominata dal criterio della competenza, cfr. D. BALDAZZI, *Le "Consulte di garanzia statutaria" tra dispute dottrinali e concrete possibilità di azione (commento a Corte cost. n. 200 del 2008)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, p. 204 ss., il quale vede nella risoluzione dei conflitti tra organi regionali e nella valutazione della legittimità dei regolamenti regionali gli ambiti nei quali il grado di incisività d'azione degli organi di garanzia statutaria dovrebbe esplicarsi maggiormente.

In secondo luogo, la ricostruzione offerta dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 12 del 2006 e 200 del 2008 della natura delle pronunce degli organi di garanzia statutaria non sembra conciliabile con una capacità di così profondo mutamento della qualità della decisione legislativa[160].

Le considerazioni già svolte sul carattere integrativo ed "arricchente" e non sostitutivo e stravolgente degli istituti di democrazia partecipativa, una volta applicati al procedimento legislativo, fondano anche in questo caso una risposta negativa alla possibilità che l'approvazione di leggi che non accolgano tali spunti soggiacciano ad un onere di approvazione che fuoriesce dalla normale dialettica democratico-maggioritaria sottesa alle decisioni del Consiglio regionale[161].

Estendendo ulteriormente l'ambito di osservazione, sembra opportuno mantenere un atteggiamento ancora più restrittivo circa la possibilità per il legislatore statutario di prevedere maggioranze diverse da quella semplice per l'approvazione di leggi ritenute comunque incidenti in materie "sensibili". Se tale giustificazione difficilmente può essere rinvenuta per la configurazione legislativa di organi di rilievo statutario, come il Consiglio delle Autonomie locali e le Consulte di garanzia regionale[162], il superamento della soglia maggioritaria – da intendere alla luce di quanto si dirà subito dopo – diviene ancora più discutibile per la disciplina elettorale[163] od altre leggi in materia organizzativa e funzionale.

Resta da esplorare la legittimità di opzioni statutarie che pongano un onere di raggiungimento della maggioranza assoluta per l'approvazione o la riapprovazione di leggi e, più in genere, quale condizione di validità di determinate deliberazioni. Va da sé che la maggioranza assoluta è, di per sé, già un rafforzamento della condizione necessaria e

[160] In termini problematici, in tema, G. D'ELIA – L. PANZERI, *Statuti ordinari e legge regionale*, cit., p. 107 s., i quali - mi sembra - si orientino verso una soluzione positiva, sulla base della considerazione che il parere negativo dell'organo di garanzia statutaria non darebbe vita ad una nuova fonte, poiché la legge regionale resterebbe suscettibile di essere modificata ed abrogata nelle forme ordinarie. In verità, il problema non sembra tanto (o solo) quello di tutelare il legislatore *futuro*, quanto (e soprattutto) quello di salvaguardare le attribuzioni e la qualità rappresentativa del legislatore *presente*, ovvero di quello chiamato a deliberare a seguito della decisione negativa dell'organo di garanzia statutaria. In precedenza, a favore per la previsione di maggioranze qualificate per superare il parere contrario su di un disegno di legge, T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 849. In termini dubitativi, cfr. anche A. RUGGERI, *Regione (dir. cost*), cit., p. 17.

[161] Sul punto rinvio ad E. GIANFRANCESCO, *I Consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo,* cit., p. 503 ss.

[162] Dove in genere gli statuti prevedono comunque la maggioranza assoluta per le leggi di organizzazione e funzionamento di tali organi.

[163] Si veda G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale,* p. 154 per la menzione di alcune ipotesi in cui gli statuti prevedono addirittura maggioranze notevolmente rafforzate per l'approvazione della legge elettorale (art. 17 statuto Piemonte ed art. 14 statuto Liguria). Sembra, a chi scrive, che più che di un irrigidimento della disciplina a finalità garantistiche ci si trovi di fronte ad una sorta di discutibile, sul piano della legittimità costituzionale, "patto di reciproca co-assicurazione" tra tutte, o gran parte, delle forze politiche presenti in Consiglio. Del resto, il vincolo costituzionale e quello alle previsioni della legislazione di cornice statale dovrebbero offrire criteri sufficienti a limitare la discrezionalità del legislatore regionale in materia sicuramente incidente sull'esercizio di diritti politici fondamentali.

sufficiente per il soddisfacimento del principio democratico-maggioritario, rispetto alla decisione a maggioranza semplice e, quindi, secondo un approccio rigoroso, essa già si porrebbe oltre le colonne d'Ercole di tale principio, soggiacendo ad un onere di giustificazione costituzionale, come si è argomentato in precedenza. Tuttavia, occorre considerare il requisito della maggioranza assoluta non in modo "isolato", ma collegandolo con il sistema elettorale sottostante. In un "ambiente" istituzionale come quello regionale caratterizzato, nella generalità dei casi, da sistemi elettorali i quali, tramite il premio di maggioranza[164], tendono a produrre "stabili maggioranze", svolgendo in questo modo l'ambigua indicazione di principio dell'art. 4, comma 1, lett. *a)* della legge cornice n. 165 del 2004, si può far regredire la maggioranza assoluta *al di qua* delle colonne d'Ercole del principio democratico-maggioritario e sottrarre tale previsioni all'onere di giustificazione costituzionale di maggioranze superiori a quella semplice[165] [166].

6. *Ambiti di maggiore affermazione del criterio della gerarchia: la disciplina della potestà regolamentare*

È con riferimento alla potestà regolamentare che il criterio gerarchico dovrebbe trovare maggiore spazio di esplicazione negli ordinamenti regionali in generale e negli statuti in particolare. Si tratta di un ambito, infatti, in cui i condizionamenti in termini di competenza – del tipo di quelli visti sin'ora – da parte della Costituzione si attenuano

[164] Sul premo di maggioranza come tratto caratteristico dei nuovi sistemi elettorali regionali, cfr. G. PERNICIARO, *La legislazione elettorale regionale*, cit., p 116 ss. In una prospettiva che si estende "al di sopra" ed "al di sotto" del livello regionale, cfr. i contributi raccolti in AA.VV. (a cura di A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni ed implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, 2012.

[165] Pur restando dei dubbi sull'esigenza di prevedere la maggioranza assoluta quale maggioranza di approvazione della legge finanziaria regionale (art. 32, comma 3, statuto Abruzzo ed art. 36, comma 4, statuto Umbria) od, in generale, le leggi concernenti la materia tributaria (art. 35, comma 4, statuto Puglia). Sul punto, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale,* p. 154. Va peraltro riconosciuto che una "copertura costituzionale sopravveniente" nei confronti delle previsioni statutarie che impongono il raggiungimento della maggioranza assoluta per l'approvazione delle leggi di bilancio è offerta ora dal sesto comma dell'art. 81 Cost., quale modificato ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2012 (con efficacia, come è noto, dall'anno finanziario 2014). Residuano i dubbi sulla legittima elevazione della maggioranza per qualsiasi legge concernente la materia tributaria.

[166] Per la considerazione che la maggioranza assoluta resta comunque una soglia interna alla maggioranza "politica", "che non determina alcun ostacolo o vincolo insuperabile per il titolare sostanziale della scelta politico-legislativa", cfr. A. D'ALOIA – P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi statuti*, cit., p. 208; P. TORRETTA, *La Consulta e le "Consulte (regionali)": ancora una pronuncia del giudice delle leggi sul ruolo dei garanti statutari*, in *Giur. cost*., 2008, par. 4.1.

In realtà, l'effetto dell'imposizione del *quorum* di approvazione della maggioranza assoluta sembra essere innanzitutto quello di richiedere un "compattamento" della maggioranza politica di sostegno dell'esecutivo regionale e ciò nonostante l'art. 126, secondo comma, Cost. e l'assenza di una fiducia iniziale "rovescino" sulla/e opposizione/i l'onere del raggiungimento di una maggioranza assoluta contraria all'esecutivo.

notevolmente, lasciando allo statuto e, subordinatamente, alla legge regionale ampi spazi di intervento[167].

Alcune coordinate costituzionali fanno si che la potestà conformativa di queste due fonti si muova principalmente nel campo della gerarchia. Si tratta, innanzitutto, della esclusione del ricorso ad ipotesi di riserva di regolamento, le quali introdurrebbero un'inammissibile atto con forza di legge alternativo alla legge regionale, secondo un'opzione da escludersi recisamente, come è stato ormai chiarito dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale[168]. Ci troviamo di fronte ad un vero caposaldo della posizione costituzionale dei regolamenti regionali ed è un caposaldo che depone decisamente a favore del modello gerarchico di rapporti tra statuto, legge e regolamento regionale.

Esso trova un importante sostegno nella definizione ad opera dell'art. 121 Cost. della Giunta come organo *esecutivo* delle Regioni, ove la nozione di esecuzione implica un previo intervento da parte del legislatore regionale, il quale pone il fondamento della legittima esplicazione della potestà regolamentare da parte della Giunta medesima[169]. Tale qualificazione consente un'ulteriore conclusione relativa all'esclusione dell'ammissibilità di riserve di regolamento[170] o di regolamenti indipendenti regionali, sia nella forma di regolamenti liberi o spontanei, sia di quella di regolamenti autorizzati una volta per tutte dalla legge[171].

---

[167] Il fondamentale ruolo assegnato agli statuti, cui spetta operare quale "fonte di garanzia della potestà regolamentare" è sottolineato da Q. CAMERLENGO, *La potestà regolamentare nei nuovi statuti regionali*, cit., p. 133. Una valutazione di assenza di particolare originalità nelle soluzioni statutarie e nelle esperienze regionali in tema di potestà regolamentare è compiuta da C. SALAZAR, *Dieci anni dopo la riforma del titolo V*, cit., p. 207 ss.

[168] Cfr. nota 53 ed ivi il richiamo alla sentenza n. 361 del 2010 della Corte costituzionale.

[169] G. G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, cit., p. 67; G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V,* cit., p. 37; A. CONCARO, *Regolamenti regionali e principio di legalità*, in AA.VV. (a cura di G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, cit., p. 126*;* Q. CAMERLENGO, *La potestà regolamentare nei nuovi statuti regionali*, cit., p. 127.

[170] In modo netto sul punto, cfr. U. DE SIERVO, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. cost. n. 2/2001*), cit., p. 206, a fronte di alcune aperture che pure si erano manifestate tra gli studiosi (cfr., ad esempio, R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, cit., p. 522, inserendo però l'affermazione all'interno di un più ampio discorso volto alla ricerca di "meccanismo infraprocedimentale di difesa del riparto di attribuzione" della Giunta e del Presidente nei confronti del – gerarchicamente superiore – atto legislativo; A. RUGGERI, *Regione (dir. cost*), cit., p. 54).In termini negativi circa l'ammissibilità di tali riserve, cfr. anche G. G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, cit., p. 67.

L'assenza di riferimenti ai regolamenti indipendenti nei nuovi statuti è sottolineata da M. MASSA, *Tendenze e differenze nella prassi regolamentare delle Regioni*, in AA.VV. (a cura di L. VANDELLI), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, cit., p. 138.

[171] A. CONCARO, *Regolamenti regionali e principio di legalità*, cit., p. 127 ed *ivi* il rinvio alla giurisprudenza costituzionale, in particolare la sent. n. 307 del 2003 e p. 129 ss.; Q. CAMERLENGO, *La potestà regolamentare nei nuovi statuti regionali,* cit., p. 127.

Il carattere della Giunta di organo esecutivo nei confronti del Consiglio e, conseguentemente, del regolamento nei confronti della legge regionale (anche se ciò non comporta l'ammissibilità dei soli regolamenti esecutivi in senso stretto) rende difficilmente accettabile anche l'ipotesi di regolamenti regionali che si colleghino direttamente alle disposizioni di principio del legislatore statale nelle materie del terzo comma Cost., creando una tipologia che è stata definita di regolamenti semi-indipendenti[172]. Pare più che dubbio, infatti, che le disposizioni di principio contenute nelle leggi-cornice possano avere un grado di specificazione tale da consentire di scavalcare, seppure temporaneamente[173], l'intermediazione della fonte legislativa regionale e ciò non solo dal punto di vista "strutturale", di quello che devono (dovrebbero) essere i principi fondamentali della legislazione, tali, cioè, da consentire un apprezzabile esplicazione di autodeterminazione politica del legislatore (e non dell'esecutivo) regionale, ma anche dal punto di vista dell'equilibrio del rapporto tra Consiglio e Giunta nella forma di governo regionale *standard*; equilibrio che, ad ammettere la figura dei regolamenti semi-indipendenti (ed ancor più quelli indipendenti), finirebbe pericolosamente per essere spostato a favore del secondo dei due soggetti[174].

Nella prospettiva prescelta nelle righe che precedono è, quindi, l'art. 121 Cost. ad offrire l'argomento più rilevante per ritenere che il rinvio alla "potestà legislativa", operato dall'art. 117 Cost., con espressione di per sé non decisiva, equivalga ad una riserva di legge regionale che richiede *comunque* l'intermediazione del legislatore regionale con scelte "sostantive" – e non di mero rinvio a determinazioni dell'esecutivo - seppure con diverse gradazioni di intensità[175] e ciò, evidentemente, non solo nelle ipotesi del terzo comma ma anche – ed a maggior ragione, stante l'assenza di indicazioni del legislatore di principio – in quelle di competenza residuale del quarto comma. Ne risulta un quadro del generale rapporto tra legge e regolamento nell'ordinamento regionale che presenta tratti differenziali rispetto a quanto avviene in quello statale[176], per il quale non sembra potersi affermare l'esistenza di una generale riserva di legge[177].

---

[172] A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti regionali ! Il "nuovo" art. 117 Cost. ed il potere regolamentare regionale nelle materie concorrenti*, in *Federalismi.it*. (15.11.2001); D. MONE, *Il regolamento indipendente regionale tra unità e pluralismo delle fonti*, in *Pol. dir.*, 2003, p. 257 ss.

[173] Sulla limitazione di tale figura alle sole materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e sulla possibilità per la legge regionale di riappropriarsi della disciplina della materia, in quanto fonte *preferita*, cfr. D. MONE, *Il regolamento indipendente regionale tra unità e pluralismo delle fonti,* cit., p. 265.

[174] Ciononostante M. MASSA, *Tendenze e differenze nella prassi regolamentare delle Regioni*, cit., p. 138 ss. sottolinea la diffusa presenza di tale tipologia di atti nelle esperienze regionali recenti.

[175] A seconda, cioè, del tipo di riserva operante in materia.

[176] Come bene evidenziato da N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003, p. 434 ss.

[177] Nell'ordinamento statale l'esigenza di non giungere ad una sovrapposizione e confusione concettuale tra le nozioni di *principio di legalità* e di *riserva di legge relativa* (queste ultime puntualmente previste dalla Costituzione) impone di considerare la prima nozione in senso eminentemente formale, richiedendosi che la legge ponga il fondamento legittimante ed il fine del regolamento chiamato successivamente ad intervenire. Sul punto cfr. la riflessione di G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto costituzionale*, cit., p. 53, di recente opportunamente richiamata da S. PARISI, *Dimenticare l'obiezione di Zagrebelsky ?*

Nei limiti di questo rapporto tra legge e regolamento è da ritenere ammissibile anche a livello regionale il ricorso al regolamento di delegificazione, eventualmente integrabile con la disciplina di testi unici regionali[178]: si tratta evidentemente di adottare una costruzione del fenomeno delegificante che non rimetta al regolamento le scelte qualificanti in ordine alle materie da incidere nonché, all'interno di queste, delle norme legislative da rimuovere. Va, piuttosto, accolta una configurazione della delegificazione che consenta in termini sostanziali, oltre che formali, di sostenere che il fondamento dell'abrogazione non risiede nel regolamento ma nella legge che lo autorizza[179].

Ad un'impostazione di tipo gerarchico conduce anche la spettanza in capo allo statuto delle scelte qualificanti in ordine alla potestà regolamentare, secondo quanto ribadito dalla sentenza n. 313 del 2003 della Corte costituzionale, con un'indubbia "verticalizzazione" della disciplina regolamentare regionale.

Sullo sfondo, si pone la perdurante laconicità costituzionale in tema di potestà regolamentare, che impedisce agli statuti di costruire non solo riserve di competenze ma, comunque, tipologie atipiche o rinforzate di regolamenti regionali, ferma restando, quindi, la regola della supremazia della legge regionale rispetto al regolamento. Si tratta di una conclusione che resta valida, peraltro, anche senza trascurare la novità del nuovo

---

Brevi note su legalità sostanziale e riserva relativa nella sent. n. 115/2011, in *Forumcostituzionale.it*. Nella medesima direzione, G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, in AA.VV. (a cura di P. CARETTI – E. ROSSI), *Osservatorio sulle fonti 2009. L'attuazione degli statuti regionali*, Torino, 2010, p. 14.

Del resto, come è stato ben evidenziato in sede scientifica, l'operare congiunto della riserva di legge in materia di prestazioni personali e di quella in tema di organizzazione dei pubblici uffici è in grado di soddisfare ampiamente le esigenze di predeterminazione sostanziale della potestà regolamentare per tutti i casi maggiormente rilevanti, rendendo anzi non poco astratto il dibattito sul regolamento indipendente: L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, cit., p. 352.

La presenza di perduranti oscillazioni nella giurisprudenza costituzionale chiamata a fare applicazioni di tali nozioni è ben messa in evidenza da D. MORANA, *La rivincita dell'art. 23 Cost. sulle ordinanze di sicurezza urbana (senza bisogno di invocare un principio supremo dello Stato di diritto)*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 1606, con riferimento alla sent. n. 115 del 2011 (alla quale si riferisce anche S. PARISI nella nota appena sopra citata), ove si richiamano congiuntamente, ma in modo ambiguo, il principio di legalità sostanziale e la (più pertinente) riserva di legge dell'art. 23 Cost. Per una valorizzazione dell'art. 23 Cost., nei rapporti tra legislatore regionale e provvedimento della Giunta, cfr., recentemente, la sent. n. 33 del 2012 della Corte costituzionale.

[178] Sulle prospettive aperte agli statuti in tema di delegificazione, cfr. R. TARCHI – D. BESSI, *Art. 123*, cit., p. 2462, ed ivi il richiamo alla sent. n. 378 del 2004, n. 6 del *Considerato in diritto*; M. SIMONCINI, *La delegificazione regionale: una nuova prospettiva nel sistema delle fonti*, in AA.VV. (a cura di E. ROSSI), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, cit., p. 255 ss. Segnala una intensificazione del ricorso a tale strumento negli anni successivi al 2009 M. MASSA, *Tendenze e differenze nella prassi regolamentare delle Regioni*, cit., p. 140.

[179] Secondo il modello offerto dalla legge n. 400 del 1988, ma soprattutto evitando i vistosi scostamenti della prassi degli ultimi anni che sostanzialmente trasferiscono nel regolamento l'idoneità abrogativa della normativa primaria preesistente. Richiama l'attenzione su questa esigenza A. CONCARO, *Regolamenti regionali e principio di legalità*, cit., p. 137 s. La tendenza degli statuti regionali ad ispirarsi al modello di delegificazione della legge n. 400 è evidenziata da G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, cit., p. 26 s.

art. 117, sesto comma, Cost. il quale, da un lato, pone la già ricordata riserva di competenza a favore dei regolamenti degli enti locali ma, dall'altro, sembra operare una vera e propria chiusura del sistema delle fonti a livello secondario, proprio a favore dei regolamenti[180], inibendo la possibile creazione di figure normative o para-normative concorrenziali con questi ma che non siano riconoscibili per *nomen* e procedimento di formazione quali regolamenti[181].

Nel rispetto della subordinazione alla legge, spetta, quindi, agli statuti configurare in concreto il sistema regolamentare regionale. La modulazione dell'ampiezza e della tipologia di intervento dello strumento regolamentare risente, peraltro, del tema della forma di governo, come si è già accennato, sicché non è esclusa una utilizzazione dello strumento in chiave di "bilanciamento" dell'accresciuto ruolo degli esecutivi regionali. Se questo sicuramente è vero e giustifica l'allocazione di talune competenze regolamentari specialistiche in capo ai Consigli[182], resta però salda, per lo scrivente, l'osservazione di carattere generale - che non si ritiene affatto in contrasto con quanto precedentemente affermato in tema di Giunta quale organo esecutivo - per cui il titolare più idoneo della generale potestà regolamentare resta la Giunta medesima[183] – nella sua collegialità - costituendo il regolamento il punto di congiunzione tra indirizzo politico ed indirizzo amministrativo ed, anzi, presidiando il delicato passaggio dal primo al secondo; passaggio che non può che essere di spettanza del soggetto preordinato all'apparato amministrativo regionale.

---

[180] In questo senso R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale". Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004, p. 334; G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare, cit.*, p. 21. Di "tratti di tipicità" nella disciplina del potere regolamentare, scrive G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, cit., p. 136 ss.

[181] La persistenza delle Regioni ad utilizzare atti a contenuto normativo ma che non si qualificano formalmente regolamenti è evidenziata da G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione,* cit., p. 46; G. DI COSIMO, *Il potere regolamentare negli statuti regionali e nella prassi*, in *Le Regioni*, 2011, p. 1137 s., il quale osserva come tale fenomeno si spieghi nelle Regioni nelle quali la titolarità del potere regolamentare è affidata alla Giunta probabilmente con l'intento di eludere i controlli del Consiglio, oltre che con vischiosità di ordine culturale (p. 1138); M. MASSA, *Tendenze e differenze nella prassi regolamentare delle Regioni*, cit., p. 140 ss. A. D'ATENA, *La normazione regionale tra Giunta e Consiglio*, in ID., *Le Regioni dopo il* big bang. *Il viaggio continua*, p. 168 s., rilevandone l'incremento successivamente alla riforma del 1999, propone di denominarli *regolamenti travestiti*.

[182] Soprattutto in materia di attuazione del diritto comunitario, ove l'attribuzione della potestà regolamentare ai Consigli può consentire agli stessi di recuperare un ruolo significativo in riferimento ad ambiti materiali di competenza regionale (spesso incisi dalla normativa comunitaria) dai quali rischiano altrimenti di essere estromessi. Sul punto, in questi termini, A. D'ATENA, *La normazione regionale tra Giunta e Consiglio*, cit., p. 169.

[183] La maggiore coerenza con la forma di governo *standard* del'attribuzione alla Giunta della potestà regolamentare, in quanto costituisce un aspetto rilevante della determinazione dell'indirizzo politico è sottolineata da G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale fra legislativo ed esecutivo,* in *Nuove regole per Nuovi Consigli regionali*, cit. p. 171 e p. 181.

7. *La decomposizione della potestà statutaria*

Dalle pagine che precedono dovrebbe emergere abbastanza chiaramente la difficile posizione degli statuti ordinari nel regionalismo italiano; difficoltà che è il riflesso, in parte, della loro complessa collocazione nel sistema delle fonti. Se l'aspettativa era nei confronti di atti di "respiro costituzionale", dotati della pienezza di contenuti delle costituzioni degli stati membri di federazioni ed in grado di imprimere un'accelerazione significativa nella transizione italiana al federalismo, si trattava di un'aspettativa destinata ad essere delusa – e non tradita – per ragioni, come si è visto, insite nella stessa fisionomia costituzionale degli statuti.

L'aver caricato di significati eccessivi gli statuti di seconda generazione, introducendo al loro interno disposizioni improprie[184] o forzando i margini rimessi agli stessi in tema di determinazione della forma di governo[185] non poteva non ripercuotersi negativamente sulla legittimazione degli statuti o, in particolare presso l'opinione pubblica, una volta che la Corte costituzionale ha nettamente ridimensionato tali tentativi.

Dal lato opposto, va considerato come anche gli statuti abbiano subito gli effetti della difficile attuazione della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e della interpretazione restrittiva di molte sue parti, secondo quanto si è avuto più volte occasione in questo scritto di ricordare.

Ma vi è di più, che non può non far concludere questo lavoro con note pessimistiche. Il complesso equilibrio tra gerarchia e competenza, tra vincoli esterni e potestà ordinatoria interna, che costituisce un tratto distintivo ineliminabile dell'autonomia statutaria, rischia nel periodo più recente di essere compromesso da alcune linee di tendenza del regionalismo italiano che manifestano il loro impatto dirompente anche nei confronti degli statuti, ponendo le premesse per una decomposizione della potestà loro propria.

L'operare congiunto e sinergico della crisi economica e di una crisi di legittimazione politica, se non "morale", nei confronti delle Regioni ha un effetto ora indiretto, ora diretto nei confronti della stessa autonomia statutaria.

In primo luogo, va sottolineato come gli strumenti utilizzati per fronteggiare la crisi economica ed, in particolare, la configurazione ampia e pervasiva dell'*ordinamento civile* e soprattutto dei princìpi *di coordinamento della finanza pubblica* hanno ulteriormente compresso gli spazi regionali in tema di disciplina della propria organizzazione interna. Nel momento in cui anche la disciplina dei buoni-pasto[186] o del potere dirigenziale di stabilire prestazioni lavorative in regime di turnazioni diurne e notturne nel servizio di protezione civile regionale[187] o ancora dell'autorizzazione all'uso del mezzo

[184] Come sono buona parte di quelle cosiddette programmatiche, considerate in più occasioni nel presente scritto.

[185] Come la vicenda dello statuto calabrese conclusasi con il (forse salutare) shock della sent. n. 2 del 2004 della Corte costituzionale ha dimostrato.

[186] Sent. n. 77 del 2011, n 2 del *Considerato in diritto*.

[187] Sent. n. 256 del 2012, n. 4 del *Considerato in diritto.*

proprio per lo svolgimento di missioni da parte dei dipendenti regionali[188] è definita, con l'avallo della Corte costituzionale, a maglie strette dal legislatore statale, non è solo la competenza legislativa regionale ma la stessa competenza statutaria in tema di principi di organizzazione e funzionamento ad essere quanto meno implicitamente derogata, per fronteggiare l'emergenza[189].

Si tratta, peraltro, di una forma di esautoramento della capacità decisionale regionale che si aggiunge ad altre misure emergenziali già in essere e già ricordate, volte a fronteggiare il deficit di bilancio che caratterizza, specie in materia sanitaria, talune esperienze regionali e che ha determinato l'attivazione di meccanismi sostitutivi degli organi fondamentali della Regione, mediante la nomina di *Commissari ad acta*[190]. Anche in questo caso, al di là di una serie di questioni specifiche circa la legittimità costituzionale di tali congegni sostitutivi, nella loro concreta articolazione[191], l'incidenza di questi sulla forma di governo e sull'autonomia politica della Regione, quali presidiate dallo statuto, è evidente. Il trasferimento al Commissario *ad acta* di rilevanti poteri di gestione amministrativa e contabile, nonché il vincolo al Consiglio regionale a conformare la propria attività anche legislativa agli obblighi assunti con il piano di rientro, comporta inevitabilmente una sia pur temporanea deroga del modello statutario in tema di rapporti tra organi fondamentali della Regione.

Parallelamente, noti – e probabilmente indelebili – episodi di malcostume, anche di rilevanza penale, emersi nel corso del 2012 in una serie di Consigli e Giunte regionali hanno inferto un duro colpo alla credibilità politica delle istituzioni regionali. Va peraltro evidenziato che in questo caso, a differenza che nel passato[192], sono stati i Consigli regionali ad essere colpiti con la maggiore intensità dagli scandali, od almeno questa è stata la percezione nell'opinione pubblica. Ciò che è più rilevante – e preoccupante – ai

[188] Sent. n. 36 del 2013, n. 7 del *Considerato in diritto*. In controtendenza, appare la sent. n. 144 del 2012, la quale ha inteso come non riferibile alle autonomie regionali l'imposizione di un limite di cilindrata delle auto di servizio previsto dall'art. 2 del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito con modificazioni in legge n. 111 del 2011.

[189] La rilevantissima pressione che la crisi economica globale sta esercitando nei confronti delle Regioni italiane è ora analizzata, in una serie di saggi, da S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013. Cfr. anche le considerazioni svolte da chi scrive nelle pagine conclusive di E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, cit., p. 130 ss.

[190] Solo una versione perversamente distorta della fantasia italiana poteva identificare nei Presidenti delle stesse Regioni oberate dal deficit i Commissari investiti del compito di procedere al risanamento finanziario. Su tale opzione del c.d. "doppio incarico" (attualmente fondata sull'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009), cfr., infatti, le considerazioni critiche di G. FONTANA, *L'incostituzionalità delle interferenze regionali sui poteri commissariali del Presidente della Giunta*, in *Giur. cost*., 2011, p. 1196 ss., spec. par. 4.1, nonché E. GRIGLIO, *Il legislatore "dimezzato"*, cit., p. 485 ss., la quale sottolinea anche la possibilità di un "commissariamento tecnico di ultima istanza", previsto dall'art. 2, comma 84, della legge n. 191 del 2009, qualora il Presidente della Regione-Commissario *ad acta* non sia in grado di raggiungere gli obiettivi previsti.

[191] Per i quali si rinvia ai citati lavori di E. GRIGLIO, *Il legislatore "dimezzato"*, cit e M. BELLETTI, *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, cit.

[192] Ci si riferisce agli scandali dell'inizio degli anni '90 che segnarono l'avvio della crisi finale e del processo di riforma del primo regionalismo italiano.

fini del nostro discorso è che la risposta politica ed anche istituzionale delle Regioni agli scandali è stata rimessa, o meglio auto-assunta dai Presidenti delle Regioni, i quali hanno condotto il negoziato con il Governo in ordine alle misure da adottare per porre un argine alle degenerazioni dell'autonomia politica ed istituzionale delle Regioni e dei Consigli al loro interno[193]. Non può sfuggire, in una prospettiva di analisi della forma di governo regionale quale configurata dagli statuti, la debolezza istituzionale dei Consigli regionali italiani che si sono appoggiati alle ben più solide spalle dei Presidenti delle Giunte per reggere il colpo. Ma nei rapporti istituzionali tra organi fondamentali tali manifestazioni di debolezza possono lasciare il segno nei rapporti futuri.

La convergenza tra esigenze di contenimento dei costi imposta dalla crisi economica e di riduzione di risorse finanziarie malamente sperperate dalle Regioni (ed anche dai Consigli regionali) in modo illecito si sono tradotte in vere e proprie espropriazioni di competenze per gli statuti, innescando od attizzando il processo di decomposizione statutaria.

Il riferimento va innanzitutto al riconoscimento della competenza legislativa statale a definire il numero dei consiglieri regionali; competenza esercitata con l'art. 14 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (si badi, ancora anteriore allo scoppio dello scandalo sulla dilapidazione dei fondi dei Consigli), convertito con modificazioni in legge 14 settembre 2011, n. 148 e riconosciuta legittima, per le Regioni ordinarie, dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 198 del 2012, che sembra cancellare il risultato acquisito agli statuti l'anno precedente con la sentenza n. 188 e che si fonda sull'invocazione di un parametro costituzionale, quale è quello degli artt. 48 e 51 Cost., che da limite di legittimità costituzionale si trasforma in criterio di attivazione di una competenza legislativa statale[194].

---

[193] Si veda, in particolare, il documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni del 27 settembre 2012 nel quale si chiede al Governo l'adozione di un decreto-legge al fine di omogeneizzare i "costi della politica" in ambito regionale. Il carattere paradossale di tale richiesta da parte di esponenti di vertice di quelle stesse Regioni che pochi mesi prima avevano impugnato il decreto-legge n. 148 del 2011 al quale si accenna nel testo è evidenziato da R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, 2012, p. 452. Tale presa di posizione dei Presidenti di Regione è ricordata anche da M. CONZ, *La forma di governo*, in AA. VV. (a cura di M. MALO), *Veneto. L'autonomia statutaria*, cit., p. 124.

[194] Cfr. sul punto, le osservazioni critiche di M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in Cammino, (*14 gennaio 2013) (ed in corso di pubblicazione in *Giur. it*), il quale sottolinea l'impossibilità di utilizzare, al fine di giustificare tale pronuncia, il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione che non può convertirsi da limite negativo in titolo di competenza statale. Per la riesumazione, quindi, ad opera di tale pronuncia del(lo scomparso) limite dell'armonia con le leggi della Repubblica, cfr. p. 6. Nella medesima direzione, cfr. anche F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 4/2012, p. 3, richiamando il possibile precedente della sent. n. 12 del 2006; G. FERRAIUOLO, *Il numero dei Consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano* (10 aprile 2013), in *Federalismi.it*, n. 8/2013, p. 7. La lesività dell'autonomia statutaria e legislativa delle Regioni della disposizione del decreto-legge era stata affermata, già prima della sentenza della Corte, da G.

Il secondo episodio di tale processo decompositivo dell'autonomia statutaria è rappresentato dalle disposizioni del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, recanti, tra l'altro, misure di controllo della Corte dei conti alla gestione finanziaria delle Regioni (art. 1) e misure di riduzione dei costi della politica nelle Regioni (art. 2). Non si intende mettere qui in discussione la bontà nel merito di soluzioni che pongono un freno alla dilapidazione delle risorse pubbliche, quanto la circostanza che è stata la legge statale ad adottare misure che incidono profondamente sull'ordinamento interno degli organi fondamentali della Regione[195], e, quindi, rientranti nell'area coperta dallo statuto e dalle fonti da esso dipendenti, sulla base della voce competenziale, ormai "onnivora", del *coordinamento della finanza pubblica*[196].

Si è trattato di un'occasione persa per le Regioni e, in particolare, per i Consigli di procedere autonomamente alla riduzione dei costi del proprio funzionamento, dovendosi, peraltro, registrare la già ricordata forma di tutela dei Consigli e garanzia nei confronti dello Stato assunta dai Presidenti regionali in sede di negoziazione dei contenuti del decreto legge.

Sono questi i segni di una complessiva involuzione dell'autonomia politica delle Regioni, prima ancora che di un offuscamento del quadro competenziale disegnato dalla Costituzione, specialmente con riferimento agli statuti regionali.

Sia consentito concludere osservando che il migliore rispetto del riparto delle competenze - statutarie e non – pur con tutti i suoi profili problematici, costituisce la premessa migliore per la salvaguardia dell'autonomia politica ed istituzionale della Regione. Come ha dimostrato l'esperienza italiana in più di un'occasione, e come ha sempre lucidamente evidenziato il Maestro al quale questo lavoro è dedicato, la scarsa tenuta del riparto costituzionale delle competenze finisce per compromettere l'identità stessa dell'Ente Regione.

TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2011, p. 297 ss.

[195] E che, anzi, nella versione originaria del decreto-legge incidevano in modo ancora più invasivo sull'autonomia regionale, "resuscitando" una serie di ipotesi di controllo preventivo di legittimità di atti normativi ed amministrativi regionali. Tale previsione è fortunatamente venuta meno in sede di conversione del decreto, attraverso la riscrittura dell'art. 1.

[196] L'ambigua distinzione tra il *fine* del coordinamento della finanza pubblica e la *materia* della struttura organizzativa delle Regioni è evidenziata, con riferimento alla sent. n. 198 del 2012, da G. FERRAIUOLO, *Il numero dei Consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge*, cit., p. 13.