GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

LA LEGGE COSTITUZIONALE N. 1 DEL 1999 E LA SUA ATTUAZIONE: SPUNTI RICOSTRUTTIVI PER UN PRIMO BILANCIO[*]

LINO PANZERI[**]

SOMMARIO: 1. Premessa di metodo. – 2. La genesi della Legge costituzionale n. 1/1999. – *Sez. I. Sugli incerti contenuti della rinnovata autonomia statutaria e le attese dagli stessi facoltizzate.* – 3. Il procedimento di formazione degli statuti regionali ordinari: cenni. La sopraggiunta natura esclusivamente regionale della fonte. – 4. I contenuti della rinnovata fonte statutaria: in particolare, la «forma di governo» ed i «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento» nell'iniziale riflessione della dottrina. – 4.1 (*Segue*): Sui riflessi dell'interpretazione estensiva dei contenuti statutari: in particolare, i contenuti di principio e programmatici. – 5. Sulla collocazione dei nuovi statuti nel sistema delle fonti: gerarchia o competenza nel rapporto con le "altre" leggi regionali? – 6. Sull'(in)esistenza di un diritto costituzionale regionale ed i riflessi sulle attese della "seconda" stagione statutaria. – Sez. II. *Sull'attuazione della "seconda" stagione statutaria, la relativa (modesta) resa ed il contributo (non colpevole) della giurisprudenza costituzionale*. 7. Sul lento avvio della "seconda" stagione statutaria e le relative cause. – 8. Una rilettura critica del contributo offerto dalla giurisprudenza costituzionale alla definizione dell'autonomia statutaria: a) Su «forma di governo» e «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento». – 8.1 (*Segue*): b) Sul limite dell'«armonia con la Costituzione». – 8.2 (*Segue*): c) Sulla natura dei contenuti di principio e programmatici. – 8.3 (*Segue*): d) Sulla collocazione degli statuti regionali nel sistema delle fonti. – 9. Un primo bilancio sulla Legge costituzionale n. 1/1999 a venticinque anni dall'entrata in vigore.

1. *Premessa di metodo*

Il decorso di venticinque anni dall'entrata in vigore della L. cost. n. 1/1999 rappresenta un lasso temporale sufficientemente lungo per riflettere con la debita

[*] Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista. Testo rielaborato della relazione al Seminario dell'Associazione Gruppo di Pisa "*Le stagioni del regionalismo italiano*" tenutosi a Trieste il 6 dicembre 2024.

[**] Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi dell'Insubria.

distanza sulla genesi della riforma dell'autonomia statutaria, sulle relative criticità e, soprattutto, sulla relativa "resa" rispetto alle aspettative inizialmente riposte dalla classe politica, dalla dottrina e da una parte, invero limitata, dell'opinione pubblica.

Al fine di esaminare i molteplici aspetti del tema, nelle pagine che seguono si procederà, innanzi tutto, ad un richiamo delle premesse politico-istituzionali che condussero all'approvazione della Legge costituzionale e, poi, si approfondiranno i profili maggiormente problematici della rinnovata autonomia riconosciuta alle Regioni, relativi al procedimento genetico della fonte statutaria ed ai contenuti della stessa. Questo esame consentirà di approfondire la collocazione dello statuto nel sistema delle fonti e l'eventuale idoneità ad assumere, come da alcuni inizialmente ipotizzato, una natura "paracostituzionale". Questo approfondimento sarà condotto alla luce della riflessione scientifica e del contributo esegetico della Corte costituzionale, chiamata a svolgere un ruolo delicatissimo nella fase di avvio della "seconda" stagione statutaria e talvolta – ingiustamente, come si cercherà di dimostrare – accusata di aver sostenuto posizioni centraliste, riflessesi pregiudizievolmente sull'autonomia delle Regioni e sulla conseguente formalizzazione di scelte omogenee e nel complesso prive di originalità.

Alla luce di queste verifiche, infine, si trarrà un bilancio sulla L. cost. n. 1/1999 e la sua attuazione, valutando le potenzialità di eventuali interventi riformatori sugli statuti (tardivamente) approvati al rilancio di un sistema regionale sempre più affaticato ed incapace di offrire soluzioni efficaci ai crescenti e multiformi bisogni delle comunità territoriali.

2. *La genesi della Legge costituzionale n. 1/1999*

L'adozione della L. cost. n. 1/1999, che si iscrive in una più ampia stagione riformatrice dell'organizzazione territoriale dello Stato, comune a molti Paesi europei, ha costituito una tappa di un più ampio processo di regionalizzazione realizzato in Italia a cavallo del secolo[1], sospinto da istanze le cui origini vanno individuate nel concorso di più fattori, di carattere sia geo-politico sia socio-culturale sia politico-istituzionale[2].

Su quest'ultimo piano, rileva, innanzi tutto, la presa di coscienza, dall'inizio degli Anni Novanta, dei limiti dell'esperienza regionale italiana vissuta fino a quel momento,

[1] Sulla L. cost. n. 1/1999 quale «primo acconto di quella riforma in senso federale dello Stato, che – con alterne fortune – [era] in cantiere da quasi dieci anni», A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2000, 599. Essa, peraltro, si pose a valle di una lunga serie di tentativi riformatori del regionalismo italiano, avviatisi già nel corso della X legislatura e poi proseguiti fino all'approvazione definitiva del testo: per una puntuale ricostruzione di questi tentativi cfr. C. FUSARO, *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983-1998)*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, 1998, 493 ss.; con riferimento all'*iter* della L. cost. n. 1/1999 cfr. C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. I, *La nuova forma di governo delle Regioni*, Torino, 2001, 9 ss.

[2] Sulle trasformazioni del contesto politico ed istituzionale in cui maturò la riforma dell'autonomia statutaria, M. CARLI, C. FUSARO, *Premessa generale*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Art. 121, 122, 123, 126, Supplemento, Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, in G. BRANCA (fondato da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2002, 3 ss.

contraddistinta da un indubbio atteggiamento centralistico dello Stato, ma, anche, dalla sostanziale inefficacia dell'azione politica territoriale, totalmente appiattita sulle posizioni elaborate dai partiti nazionali ed aggravata dalla debolezza degli organi regionali e, soprattutto, degli esecutivi[3]. Tale debolezza risultava accentuata dal confronto con l'attivismo manifestato, in quello stesso periodo, dagli enti locali, che avevano conosciuto, favoriti in questo dalla sopraggiunta legittimazione popolare di Sindaci e Presidenti di Provincia, una stagione di profonda valorizzazione[4].

In secondo luogo, proprio muovendo dalla consapevolezza di cui sopra, anche in seno alla comunità scientifica era gradualmente maturata l'idea per la quale sussistesse un nesso inscindibile tra efficienza, legittimazione politica degli esecutivi e rilancio dell'ente regionale[5]. Ciò aveva favorito l'interiorizzazione dell'urgenza di introdurre in Costituzione, per il livello regionale, il "principio presidenziale"[6], offrendo una «*copertura costituzionale* alla *elezione diretta del Presidente della Giunta*»[7] già sostanzialmente introdotta (nonostante la residua formale elezione da parte del Consiglio regionale, vincolato nella scelta al candidato posto a capo della lista più votata) dalla L. n. 43/1995[8].

Sull'opportunità di questo modello convergeva anche la convinzione per la quale soltanto una diretta legittimazione popolare del Presidente avrebbe permesso di recuperare il rapporto tra organi rappresentativi regionali e cittadinanza, gravemente

[3] Sull'accettazione delle posizioni elaborate dai partiti politici nazionali quale concausa dell'evoluzione in senso assemblearista dell'iniziale forma di governo regionale, riflessasi, negli statuti del 1971, sulla marginalità degli esecutivi, S. MERLINI, *Il Presidente della Giunta*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, 154. Sull'influenza esercitata dal sistema dei partiti sull'originaria (in)stabilità degli esecutivi regionali cfr. altresì S. VASSALLO, G. BALDINI, *Sistemi di partito, forma di governo e politica delle istituzioni nelle Regioni italiane*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-4/2000, spec. 543 ss.

[4] Si è parlato, a questo proposito, di un «ente Regione [che] risultava quasi schiacciato tanto dall'alto quanto dal basso»: così, R. TARCHI, D. BESSI, *Art. 123*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, 2452. Sull'iniziale marginalità delle Regioni nel processo di innovazione istituzionale avviatosi negli Anni Novanta, rispetto alla quale l'introduzione di un sistema di elezione diretta del Presidente della Giunta si poneva quale fattore di riequilibrio, G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, 3/1999, 419.

[5] Sull'emersione di questo nesso, parallelamente all'approvazione della L. n. 81/1993 e della nuova legislazione elettorale per le due Camere, C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale*, cit., 10.

[6] Così, M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla Legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto*, 2/2000, 210.

[7] Così, A. ZORZI GIUSTINIANI, *Potestà statutaria e forma di governo regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, 38.

[8] Questa Legge, adottata in una fase politica molto incerta – contraddistinta dalla nascita del Governo Dini a sèguito della crisi del Governo Berlusconi I e dall'urgenza, falliti i tentativi di una riforma organica del testo costituzionale, di assicurare comunque un nuovo sistema elettorale per lo svolgimento delle imminenti elezioni regionali –, formalizzò, da un lato, l'introduzione di capilista candidati all'elezione, da parte del Consiglio regionale, alla presidenza della Giunta, e ciò sulla base di un'indicazione soltanto politica e non giuridica, e, dall'altro, l'eventualità di un'abbreviazione della durata della consiliatura qualora, entro i primi ventiquattro mesi di vita della prima Giunta nata dopo le elezioni, si fosse rotto il rapporto fiduciario ed aperta una crisi: sulla genesi della L. n. 43/1995, A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1/1996, 12 ss.; cfr. altresì A. BARBERA, *La «elezione diretta» dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1999, 575-576, A. CHIARAMONTE, S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2001, 66 ss.

incrinato dalla profonda crisi politico-partitica deflagrata all'inizio del decennio[9], favorendo in questo modo una possibile rigenerazione complessiva delle istituzioni[10]. L'ispirazione della riforma, dunque, «più che ai dettami della logica costituzionale[,] [rispondeva] […] a ragioni di natura politica»[11]. Essa, al contempo, si rivelava coerente con la prospettiva federalistica, gradualmente condivisa, pur con diverse declinazioni, da molte forze politiche, per coltivare la quale un passaggio fondamentale veniva individuato proprio nell'ampliamento dell'autonomia statutaria delle Regioni[12]. Anzi, a sèguito del fallimento della c.d. Commissione bicamerale, lo stralcio delle disposizioni sull'autonomia statutaria (e sulla forma di governo) dall'originario progetto generale di revisione della forma di Stato, facoltizzato dall'ampio accordo registrato tra le principali forze politiche sullo specifico tema[13], condusse alla rapida definizione del procedimento riformatore. In seconda deliberazione, il testo della L. cost. n. 1/1999 fu approvato da una maggioranza superiore ai due terzi dei membri delle due Camere, il che precluse la possibilità di avanzare sullo stesso richieste di referendum costituzionale, aprendone la strada alla promulgazione ed alla successiva entrata in vigore[14].

L'approvazione della riforma rese possibile, attraverso la predisposizione di appositi meccanismi di stabilizzazione degli esecutivi, il definitivo superamento della "forzatura" introdotta dalla Legge elettorale del 1995[15], ma evidenziò, da sùbito, alcune criticità, interrogando gli interpreti sulla reale natura dell'autonomia riconosciuta alle Regioni ordinarie e sulla relativa idoneità a soddisfare davvero istanze eterogenee, per le quali si rendeva indispensabile un difficile bilanciamento tra spinte opposte. La

[9] Secondo G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione diretta*, cit., 420, l'obiettivo perseguito con la formalizzazione dell'elezione diretta non «era solamente [quello] di assicurare la stabilità degli esecutivi regionali, senza di che non [aveva] quasi senso parlare della capacità della Regione di perseguire un proprio indirizzo politico, ma [quello] di garantire all'istituzione la necessaria legittimazione che il tradizionale circuito della rappresentanza politica mediata dai partiti non [riusciva] più ad assicurare». Sull'«auspicabilità giuridica di una forma di governo fondata sulla elezione diretta del Presidente della Giunta, ritenuta come più adeguata a farsi carico della "fragilità" del sistema politico-partitico regionale», S. GAMBINO, *Leggi elettorali e forme di governo*, in *Politica del diritto*, 3/2004, 440. Cfr. altresì A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010, 22, secondo il quale furono proprio l'acuirsi della crisi del sistema dei partiti politici che per cinquant'anni avevano accompagnato la storia repubblicana ed il conseguente venire meno della «convenzione proporzionalistica» che ne aveva garantito la sopravvivenza ad alimentare le pressioni riformatrici sulla forma di governo regionale.

[10] Per una rilettura critica di questa aspettativa cfr., peraltro, A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla Legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2003, 1 ss.

[11] Così, M. VOLPI, *Considerazioni di metodo*, cit., 210.

[12] *Ibidem*.

[13] Cfr. A. FERRARA, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*, Milano, 2001, 7-8.

[14] Il testo, sul quale si espressero in senso contrario Lega Nord e Partito della Rifondazione Comunista, fu riapprovato il 10 novembre 1999 dalla Camera dei deputati (con 491 voti favorevoli e 29 contrari) ed il 12 novembre 1999 dal Senato della Repubblica (con 236 voti favorevoli, 23 contrari e 3 astenuti): come sottolineato da M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 221, esso appariva, fino alla (di poco successiva) L. cost. n. 3/2001, come la riforma costituzionale di maggiore portata fino a quel momento entrata in vigore.

[15] Sul superamento della suddetta "forzatura", P.L. PETRILLO, *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra Consiglio e (Presidente della) Giunta*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 58-59.

soluzione accolta, invero, proprio nel tentativo di equilibrare due dimensioni confliggenti – una "centralista" (perseguita con l'imposizione, immediatamente operativa, di una forma di governo transitoria) ed una "federalista" (assicurata dalla rimessione all'autonomia regionale della piena definizione dei contenuti statutari indicati dal novellato art. 123 Cost.)[16] –, non permetteva, almeno con riguardo alla forma di governo, di perseguire alcuno dei due obiettivi: non il primo, stante la derogabilità della previsione relativa all'elezione diretta del Presidente della Giunta da parte dei nuovi statuti; non il secondo, stante «la forza pre-condizionante» dello stesso precetto costituzionale[17], il quale, nonostante il relativo carattere dispositivo, difficilmente sarebbe stato oggetto di deroga da parte delle Regioni[18].

Da parte di alcuni, inoltre, furono avanzati rilievi critici sul carattere disorganico della riforma, funzionale alla "ratifica" di innovazioni operate a Costituzione invariata e, in particolare, della sostanziale indicazione del Presidente della Giunta da parte degli elettori. In questo modo, però, finiva con l'essere ridimensionata in profondità la funzione di indirizzo e programmatica propria della Costituzione, relativizzandone, in ultima istanza, la natura, in ragione dell'avvenuta formalizzazione, per la prima volta, di una norma dispositiva quale l'art. 122, ult. co., Cost., recante l'elezione diretta del Presidente «salvo che lo statuto regionale disponga diversamente»[19].

Nonostante queste riserve, l'approvazione della L. cost. n. 1/1999 alimentò, a più livelli, crescenti aspettative, sospinte dalla sopraggiunta qualificazione soltanto regionale della fonte statutaria e, soprattutto, dall'espressa formalizzazione di alcuni contenuti necessari – in particolare, espressamente, proprio la «forma di governo» – astrattamente suscettibili, stante la relativa intrinseca indeterminatezza, di dischiudere alle Regioni margini di sperimentazione gravidi di potenzialità.

---

[16] Sulla coesistenza delle due dimensioni, M. OLIVETTI, *Sulla forma di governo delle Regioni dopo la Legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Diritto pubblico*, 3/2000, 943-944.

[17] Ancora, M. VOLPI, *Considerazioni di metodo*, cit., 211. Sul «*paradosso di politica istituzionale*» di cui era latrice la L. cost. n. 1/1999, C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 77, secondo il quale «nel momento in cui si è voluto affidare […] la forma di governo regionale all'autonomia statutaria delle Regioni, l'esigenza di una riforma sùbito vigente ha indotto a dettare, sia pure a titolo transitorio, un assetto nuovo uniforme dal Piemonte alla Calabria». Per un analogo spunto, da ultimo, M. LUCIANI, *Regioni, democrazia e forma di governo*, in *Le Regioni*, 2/2024, 239, secondo il quale la riforma del 1999 avrebbe esibito «un intento di decentramento solo apparente», occultando in realtà «una spinta a un sostanziale accentramento».

[18] R. TOSI, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 529, ipotizzava che, nel caso in cui i legislatori regionali avessero optato per un modello diverso di forma di governo, non sarebbe mancata una richiesta referendaria volta ad impedire il perfezionamento dell'*iter* statutario, individuando l'obiettivo dell'avvenuta formalizzazione di questo istituto di democrazia diretta proprio nell'intento di dissuadere i Consigli regionali dal recepire soluzioni diverse da quella indicata. A conferma della correttezza di questa ipotesi, può considerarsi l'esito del referendum tenutosi in Friuli-Venezia Giulia il 29 settembre 2002, con il quale gli elettori bocciarono la Legge statutaria approvata dal Consiglio regionale l'11 marzo di quello stesso anno recante una deroga alla regola dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale: cfr. S. PAJNO, *Brevi considerazioni sulla vicenda della legge statutaria friulana. Testo e contesto nella riforma delle regole*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, 75 ss.; su questo precedente, destinato ad assumere un forte significato monitorio per i legislatori delle Regioni ordinarie nell'esercizio della rinnovata potestà statutaria, cfr. anche A. ZORZI GIUSTINIANI, *Potestà statutaria*, cit., 48.

[19] Cfr., su tali criticità, M. CARLI, C. FUSARO, *Premessa generale*, cit., 12 ss.

***Sez. I.* Sugli incerti contenuti della rinnovata autonomia statutaria e le attese dagli stessi facoltizzate**

3. *Il procedimento di formazione degli statuti regionali ordinari: cenni. La sopraggiunta natura esclusivamente regionale della fonte*

Sul piano testuale, come detto, la riforma dell'art. 123 Cost. incise in senso ampliativo sull'autonomia regionale, sebbene le disposizioni introdotte non si fossero distinte per chiarezza e completezza[20].

Fino a quel momento, ai sensi del previgente riferimento testuale, lo statuto regionale doveva essere deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti e, poi, essere approvato con legge della Repubblica. Tale disciplina, già in fase di avvio della "prima" stagione statutaria, aveva generato molteplici interrogativi sulla natura statale o regionale dell'atto, la cui adozione, nella prassi, si collocava all'esito di "trattative informali" tra la Regione e le Camere, le quali finirono col condizionare pesantemente l'autonomia regionale, determinando una sostanziale omogeneità dei testi poi entrati in vigore. Il novellato art. 123 Cost., invece, trasformava lo statuto in una fonte esclusivamente regionale, da adottare seguendo un procedimento aggravato, implicante, da parte del Consiglio regionale, l'approvazione di una legge a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi; al contempo, esso faceva salva la possibilità, per il Governo, di promuovere la questione di legittimità costituzionale sull'atto dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla pubblicazione e, ancora, per un cinquantesimo degli elettori della Regione oppure un quinto dei componenti del Consiglio regionale, quella di richiedere, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, un referendum popolare sull'atto stesso, suscettibile di promulgazione soltanto se approvato dalla maggioranza dei voti validi[21].

La formulazione poco chiara dell'art. 123 Cost. riformato, da sùbito, pose molti interrogativi sull'*iter* da seguire – in particolare, con riferimento al momento dell'eventuale ricorso del Governo, ovverosia se da collocare, come il referendum, dopo la prima pubblicazione notiziale ovvero successivamente alla pubblicazione definitiva del testo[22] –, superati grazie al contributo chiarificatore della Corte costituzionale, che,

[20] 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)*, in ID. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, 2001, 196, e R. TOSI, *I nuovi Statuti*, cit., 529, la quale, riferendosi alla rinnovata autonomia statutaria, discorreva di «una sciatteria nella tecnica legislativa tale da rendere ogni operazione ermeneutica assai simile ad un esercizio acrobatico». Sul rilievo per il quale la L. cost. n. 1/1999 «non ha rappresentato un esempio edificante di *drafting* costituzionale», B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 311.

[21] La regionalizzazione dell'*iter* si rifletteva anche sulla pubblicazione dello statuto, da effettuare nel Bollettino Ufficiale della Regione e non più nella Gazzetta Ufficiale, così superando gli interrogativi che si erano posti nel corso della "prima" stagione statutaria: cfr. U. DE SIERVO, *I nuovi statuti*, cit., 199-200.

[22] Sugli argomenti a sostegno delle diverse tesi, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 40-42; secondo M.C. GRISOLIA, *Il procedimento di formazione degli statuti regionali alla luce della sent. n. 304/2002 della Corte costituzionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, cit., 53 ss., l'alternativa in parola poneva «un problema di politica costituzionale», relativo al "valore" da ritenere prevalente, in sede di formazione dell'atto, tra la sovranità popolare e la legalità costituzionale (53).

sul punto, merita un giudizio senz'altro positivo[23]. Essa, con la sent. n. 304/2002, qualificò infatti la pubblicazione dello statuto come "notiziale", fungente da *dies a quo* per la decorrenza tanto dei trenta giorni entro i quali poteva essere proposto il controllo di costituzionalità dal Governo quanto dei tre mesi per la richiesta referendaria. Secondo la Corte, ancora, il controllo di costituzionalità avrebbe dovuto comunque precedere la richiesta referendaria e ciò, come è stato sottolineato dalla dottrina, al fine di evitare lo svolgimento di un referendum su un testo poi suscettibile di essere demolito in sede di scrutinio di legittimità e, al contempo, per sottrarre lo stesso Giudice delle leggi dal pronunciarsi su un testo approvato dagli elettori regionali e, come tale, dotato di una particolare legittimazione popolare[24]. Nella stessa decisione si facoltizzò altresì l'adozione di singole delibere recanti modifiche dei vecchi statuti, senza la necessità di adottare *tout court* un nuovo statuto[25]. Nella successiva sent. n. 469/2005, invece, la Corte precisò come tale controllo di costituzionalità preventivo, da utilizzare anche per ogni successiva legge statuaria di modifica, per quanto reiterabile, restasse l'unico esperibile nei confronti della fonte *de qua*[26]: essa, dunque, oltre che da adottarsi con il procedimento aggravato poc'anzi richiamato, si sarebbe distinta dalle altre leggi regionali "ordinarie" proprio sul piano dei controlli, stante la natura soltanto successiva di quelli esperibili sulle altre leggi regionali ai sensi del sopraggiunto art. 127 Cost.[27].

Senza ulteriormente approfondire i dubbi procedimentali connessi alla soluzione del controllo preventivo – relativi all'interferenza temporale tra proposizione del ricorso e giudizio di costituzionalità, da un lato, e, dall'altro, svolgimento del procedimento referendario, oltre che alle residue prerogative consiliari (sia, in pendenza del giudizio, sulla modificabilità del testo impugnato sia, a fronte di una pronuncia di incostituzionalità, sulla necessità di un nuovo passaggio in aula) –, oggetto di un'accurata riflessione scientifica[28], il dato che, rispetto al passato, occorre in questa sede sottolineare è il superamento dell'approvazione dello statuto con legge statale.

---

[23] Su questa posizione, E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, in *Consulta online*, 1/2016, 37.

[24] Cfr. A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008, 53. Sull'opportunità di una tale scansione temporale, già prima dell'intervento della Corte costituzionale, U. DE SIERVO, *I nuovi statuti*, cit., 202, che lamentava altresì le carenze della L. cost. n. 1/1999 con riferimento alla fonte idonea a disciplinare la nuova tipologia di referendum.

[25] Sulla questione già si interrogava M. CARLI, *L'autonomia statutaria*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Art. 121, 122, 123, 126*, cit., 165-167. Su questa eventualità, inopportuna sul piano politico ma conforme all'art. 123 Cost., cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria*, cit., 312-313.

[26] In precedenza, autorevole dottrina, muovendo dalla sussunzione dello statuto tra gli «atti aventi forza di legge» *ex* art. 134 Cost., aveva ritenuto esperibile anche un giudizio in via incidentale, nei modi ordinari e senza limiti di tempo: cfr. A. PIZZORUSSO, *Verso un nuovo Statuto della Regione Toscana: orientamenti di massima e questioni aperte*, in *associazionedeicostituzionalisti.it* [s.d., ma 2002], Par. 2.

[27] Cfr. P. GIANGASPERO, *La Corte costituzionale e il procedimento di approvazione degli statuti regionali ordinari: problemi risolti e questioni da definire in tema di interpretazione dell'art. 123 Cost.*, in *Le Regioni*, 4/2006, 746 ss., E. GIANFRANCESCO, *«A volte ritornano». Problemi del giudizio preventivo di costituzionalità sugli statuti regionali ordinari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 5032 ss.

[28] Cfr. A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale*, Milano, 2007, spec. 292 ss. Sulle molteplici questioni poste dall'*iter* genetico degli statuti, in generale, I. CARLOTTO, *Il procedimento di formazione degli statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2007, spec. Capp. III e IV, A. FERRARA, *Il procedimento di formazione e revisione degli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, 1 ss.

Questa soluzione si rivelava del tutto coerente con la connotazione strettamente organizzativa della fonte e non attributiva alle Regioni, come invece nel modello spagnolo, di competenze[29]. Al contempo, essa faceva venire meno un importante strumento del potere conformativo dell'autonomia regionale, ampiamente utilizzato nel corso della "prima" stagione statutaria[30]. La nuova disciplina costituzionale aveva infatti sostituito ad un modello necessariamente collaborativo uno conflittuale, posto che il punto di vista statale poteva ora esprimersi soltanto attraverso l'impugnazione dell'atto da parte del Governo innanzi alla Corte costituzionale, in questo modo modificando in profondità, rafforzandola, la posizione della Regione[31]. Lo statuto, con la L. cost. n. 1/1999, diventava espressione esclusiva della stessa Regione e la possibilità che il referendum potesse essere richiesto anche qualora il testo fosse stato approvato in sede consiliare da una maggioranza schiacciante (diversamente, dunque, da quanto previsto dall'art. 138 Cost. per le leggi costituzionali) indicava la scelta del legislatore costituzionale di attribuire una priorità assoluta alla volontà popolare[32], suggellando l'attitudine della fonte ad esprimere appieno le attese della comunità territoriale. Ed altrettanto rilevante, e non soltanto dal punto di vista formale, diveniva la natura aggravata del procedimento di approvazione dello statuto, tale da riflettersi – come si avrà modo di approfondire – sia sulla natura dell'atto sia sulla relativa collocazione nel sistema delle fonti.

4. *I contenuti della rinnovata fonte statutaria: in particolare, la «forma di governo» ed i «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento» nell'iniziale riflessione della dottrina*

Sul piano dei contenuti, il nuovo art. 123 Cost., mantenuta la competenza della fonte alla disciplina dell'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e della pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali, estese la stessa alla «forma di governo» ed ai «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Sebbene il nuovo dettato costituzionale avesse formalmente ampliato i titoli di competenza regionali – poi ulteriormente ampliati, dalla L. cost. n. 3/2001, con l'inclusione del Consiglio delle autonomie locali –, la scelta del legislatore

[29] Cfr. A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria*, cit., 603-604.

[30] Cfr. S. BARTOLE, *Gli statuti regionali nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso (Pisa, 3-4 marzo 2005)*, Pisa, 2006, 276.

[31] Sul punto cfr. R. TOSI, *I nuovi Statuti*, cit., 528, la quale riteneva che su tale rinnovata posizione della Regione non fosse destinato ad incidere l'eventuale consolidamento di prassi collaborative: anche ove si fosse verificata questa possibilità, infatti, il Consiglio regionale avrebbe ora dovuto dialogare non più con le Camere ma con il Governo, organo meno adatto ad un confronto sulle materie demandate alla disciplina statutaria e nei confronti del quale il Consiglio si sarebbe potuto in ogni momento sottrarre alla trattativa, imponendo all'interlocutore la giurisdizionalizzazione della controversia.

[32] Su questo rilievo, A. CATELANI, *L'ordinamento regionale*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXXVIII, Padova, 2006, 77. Sull'eventuale passaggio referendario, pur a fronte di un consenso consiliare particolarmente elevato, quale sintomo di un assetto procedimentale che privilegiava i meccanismi conflittuali piuttosto che quelli collaborativi, R. TOSI, *I nuovi Statuti*, cit., 530.

costituzionale si era posta in sostanziale continuità con la previgente disciplina, che già si riferiva all'«organizzazione interna della Regione», legittimando la fonte ad occuparsi dei profili organizzativi dell'ente. Tale assunto, peraltro, non fu da tutti condiviso, alimentando un confronto scientifico molto animato sulla reale portata delle espressioni ora utilizzate.

In particolare, l'utilizzo dell'espressione «forma di governo», concetto «giuridico-teoretico, non giuridico-dommatico»[33], di derivazione dottrinale ed accolto per la prima volta nel testo costituzionale all'esito di un vivace dibattito parlamentare[34], si apriva a molteplici sviluppi interpretativi[35], tenuto altresì conto dell'impossibilità, anche a livello regionale, di «prescindere dal contesto partitico in cui si iscrivono le formule organizzative dei rapporti tra esecutivo e legislativo»[36].

Muovendo da un'accezione restrittiva, considerando cioè le modalità con cui si relazionano fra loro i supremi organi della Regione[37], la riforma vincolava la scelta dei legislatori statutari all'alternativa tra il mantenimento dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, accompagnata però dall'inderogabile rispetto del principio dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*[38], ed il ritorno al modello parlamentare-assembleare della "prima" stagione statutaria, senza margine alcuno, almeno secondo la dottrina prevalente, per soluzioni di altra natura[39]. Ma anche la scelta facoltizzata,

---

[33] Così, A. BARBERA, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano in ricordo di Gianfranco Mor (Università degli Studi di Milano, 1-2 dicembre 2000)*, Milano, 2002, 60.

[34] Oggetto di confronto fu, in particolare, l'anteposizione della legittimazione statutaria alla disciplina della forma di governo rispetto ad una complessiva riforma in senso federale dello Stato: dà conto di questo dibattito Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla L. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2000, 50-51, nota 129.

[35] Sull'indeterminatezza della nozione in parola, C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Art. 121, 122, 123, 126*, cit., 74, secondo il quale «in essa, a volere, si può ricomprendere tutto e il contrario di tutto», donde, «in certa misura, l'ampiezza dell'autonomia statutaria delle Regioni può dipendere *anche* da come quella espressione si voglia intendere». Lo stesso A. ha successivamente evidenziato come il legislatore costituzionale non avesse piena consapevolezza delle implicazioni di tale indeterminatezza, nella convinzione che all'espressione *de qua* corrispondesse, dal punto di vista giuridico, un significato sufficientemente definito: cfr. ID., *Statuti e forme di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2009, 20-21.

[36] Così, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, 638. Sul rapporto tra sistema partitico e forma di governo, da ultimo, E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in AA.VV., *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, *Annuario AIC 2023*, Napoli, 2024, 105 ss.

[37] G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, *I*, *Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVI, Roma, 1989, 1 ss.

[38] Altri princìpi inderogabili, optando per l'elezione diretta del Presidente della Giunta, erano la contestualità delle elezioni di quest'ultimo e del Consiglio regionale ed il potere presidenziale di nomina e revoca degli assessori regionali, disposto dall'art. 122, co. 5, Cost.

[39] Sui vincoli costituzionali in tema di rapporti tra i supremi organi della Regione, già A. BARBERA, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, cit., 60-61. Sull'iniziale confronto scientifico in ordine alle possibili forme di governo suscettibili di adozione da parte dei legislatori statutari cfr., tra i molti contributi, M. OLIVETTI, *Sulla forma di governo*, cit., 958 ss., A. SPADARO, *I «contenuti» degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 100 ss., G. LOMBARDI, *Forme di governo regionale. Profili storici e comparatistici*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001, 23 ss.; tra i contributi successivi cfr. altresì D. CODUTI, *Esecutivo e forma di governo regionali*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda*

nell'alternativa poc'anzi richiamata, si rivelava più formale che sostanziale, stante, come anticipato, la surrettizia imposizione del sistema basato sull'elezione diretta[40], rispondente ad una precisa opzione politica[41], dalla quale ben difficilmente i legislatori statutari si sarebbero allontanati. Senza contare l'inevitabile continuità tra la «forma di governo» e la materia elettorale, rispetto alla quale, con specifico riferimento al «sistema d'elezione» ed ai «casi di ineleggibilità e incompatibilità» del Presidente e degli altri componenti della Giunta nonché dei consiglieri regionali, l'art. 122, co. 1, Cost. introduceva una competenza concorrente, generando un inestricabile intreccio di tre fonti distinte – statuto regionale, legge statale, legge regionale –, tale da sollevare molteplici interrogativi[42].

Molte incertezze poneva anche l'altro contenuto statutario sopra richiamato, ovverosia i «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento», che, rispetto al passato – allorquando l'art. 123 Cost., come detto, demandava alla competenza statutaria la disciplina «[del]le norme relative all'organizzazione interna delle Regioni» –, sembrava ridurre gli spazi per la fonte statutaria, ora limitata alla disciplina dei «princìpi fondamentali» e, dunque, suscettibile di integrazione, per la restante disciplina di dettaglio, da parte di leggi regionali[43]. La competenza in parola fu però sùbito qualificata come «una sorta di "cavallo di Troia" che consent[iva] di ricomprendere "dentro" il contenuto necessario campi in apparenza ad esso formalmente preclusi»[44], in questo modo dando una "copertura" statutaria a contenuti per i quali si rendeva

---

generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia, Torino, 2006, 88-89, S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, 74 ss., N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Napoli, 2010, spec. 74 ss.

[40] V., *supra*, Par. 2, note 17 e 18.

[41] A.M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, 2003, 65-66, ricordava i lavori preparatori della L. cost. n. 1/1999, dai quali traspariva, pur nel rispetto dell'autonomia statutaria da riconoscere alle Regioni, l'intento del legislatore costituzionale di "suggerire" la forma di governo con elezione diretta del Presidente della Giunta in quanto capace di assicurare la necessaria stabilità di governo e la democraticità delle istituzioni. Cfr. altresì, a margine dei primi testi statutari di "seconda" generazione, V. BONCINELLI, *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, 2006, 101, il quale, a sua volta, ricordava come l'ancoraggio al modello transitorio dipendesse da ragioni politiche, legate «al progressivo rafforzamento dell'*immagine*, prima ancora che della posizione istituzionale, del Presidente della Giunta».

[42] …interrogativi ulteriormente aggravati dal notevole ritardo con il quale il legislatore statale diede sèguito al disposto costituzionale, ovverosia con la L. n. 165/2004. Sulle criticità poste dal concorso di più fonti nella disciplina della materia elettorale regionale, tra i molti contributi, M. ROSINI, *La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali, princìpi statali e legislazione regionale*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti*, cit., 491 ss., G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, cit., 111 ss.; più di recente, anche per un esame della legislazione statale e regionale sopraggiunta, L. TRUCCO, F. BAILO, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, 1047 ss.

[43] Peraltro, fu sostenuto che tale modifica doveva essere letta alla luce della *ratio* complessiva della riforma del 1999, rafforzativa e non limitativa del ruolo e della portata dello statuto, donde la possibile disciplina statutaria dell'organizzazione regionale anche su profili di dettaglio: cfr. R. TARCHI, D. BESSI, *Art. 123*, cit., 2454.

[44] Così, A. SPADARO, *I «contenuti»*, cit., 85, che si riferiva al contenuto *de quo* anche in termini «di "clausola aperta" perenne a favore della fonte statutaria» (86).

opportuno un tale fondamento, ancorché non espressamente formalizzato dall'art. 123 Cost. In particolare, il titolo richiamato avrebbe permesso di colmare una lacuna testuale afferente alla disciplina del procedimento legislativo – derivante dalla riserva alla competenza statutaria soltanto delle fasi dell'iniziativa e della promulgazione della legge, ma non di quella centrale[45] – nonché di offrire un fondamento ad organi "non necessari", ulteriori cioè a quelli espressamente indicati dall'art. 121 Cost.[46]. Inoltre, muovendo dal rilievo per il quale, rispetto al passato, l'art. 123 Cost. avrebbe fatto riferimento all'«organizzazione» e non più all'«organizzazione interna», in dottrina furono individuate in questo titolo le premesse per contenuti statutari afferenti alle relazioni esterne dell'ente[47] e, in particolare, sui rapporti internazionali della Regione e sulla partecipazione della stessa alle fasi della formazione e dell'attuazione del diritto europeo.

4.1 (Segue): *Sui riflessi dell'interpretazione estensiva dei contenuti statutari: in particolare, i contenuti di principio e programmatici*

Il tenore delle competenze formalizzate dall'art. 123 Cost. fu oggetto di riflessione, soprattutto, con riguardo all'eventuale inclusione di riferimenti programmatici, destinati ad esprimersi anche negli spazi di autonomia dischiusi alle Regioni ordinarie dall'approvazione, di poco successiva alla L. cost. n. 1/1999, della L. cost. n. 3/2001[48].

Parte della dottrina, nonostante la deludente esperienza della "prima" stagione statutaria, nel corso della quale detti contenuti furono bollati di "velleitarietà" ed "improduttività"[49], riconobbe spazio per formalizzare disposizioni di principio e programmatiche e, finanche, in tema di diritti[50] muovendo dalla «vocazione degli statuti

[45] Sui «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento» quale fondamento della disciplina statutaria del procedimento legislativo regionale, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, 265. Cfr. altresì, anche per i riferimenti bibliografici, G. D'ELIA, L. PANZERI, *Statuti ordinari e legge regionale. Contributo allo studio del giusto procedimento legislativo*, Milano, 2012, 16 ss.

[46] Sul possibile fondamento di questi contenuti nella competenza statutaria in esame, L. PANZERI, *Organi "non necessari" e forma di governo regionale: brevi note sul tema in riferimento ai nuovi statuti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 4742-4743.

[47] Cfr. R. TARCHI, D. BESSI, *Art. 123*, cit., 2455.

[48] Cfr. A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 3/2001, 478, S. RICCI, P. SALVATELLI, *I limiti dell'autonomia statutaria e la nuova «*fase costituente*» delle Regioni*, in G. TARANTINI (a cura di), *Il federalismo a Costituzione variata*, Torino, 2002, 60.

[49] Così, L. PALADIN, *Diritto regionale*, VII ed., Padova, 2000, 47.

[50] Cfr. S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 578-579. In senso possibilista sull'intervento degli statuti sui diritti cfr. anche R. BIFULCO, *Nuovi statuti regionali e («nuovi») diritti regionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 8-9/2001, 1761-1762, E. ROSSI, *Princìpi e diritti nello statuto. I rapporti con la società civile*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI, *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana. Atti del Seminario di Pisa del 14 giugno 2001*, a cura di E. LIBONE, Torino, 2002, 50-53, A. ZORZI GIUSTINIANI, *Potestà statutaria*, cit., 39, L. VIOLINI, *Considerazioni sui nuovi statuti regionali alla luce della Legge costituzionale n. 1/1999*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, 2000, 83-84, T. GROPPI E ALTRI, *I nuovi statuti delle Regioni*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e*

a rappresentare, nel modo più immediato e genuino, l'*identità regionale* ed a dare dunque voce all'*autonomia*, intesa, ancora prima che come *potere*, come *servizio* alla comunità regionale»[51].

Sul piano dell'ammissibilità, a sostegno della relativa inclusione, furono invocate specifiche disposizioni costituzionali[52]. Così, considerando proprio l'art. 123 Cost., si suggerì un'interpretazione estensiva degli oggetti riservati alla competenza statutaria e, in particolare, dei «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento» e della «forma di governo». Rispetto al primo, si ritenne che lo stesso avrebbe legittimato, appunto "per princìpi", l'introduzione di contenuti programmatici destinati a riflettersi sull'azione regionale[53]. Con riferimento al secondo, invece, fu sostenuto che la titolarità della potestà in tema di forma di governo «non [potesse] andare disgiunta dal potere di intervenire normativamente anche sugli aspetti che regolano il rapporto dell'autorità con la comunità sottostante», implicante la legittimazione ad intervenire su diritti e doveri[54]. Assumeva poi un'inedita attitudine confermativa anche l'imminente inversione del criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni – destinata a riflettersi sui margini d'intervento dei legislatori statutari, posto che la "latitudine" del contenuto eventuale sarebbe dovuta essere «direttamente proporzionale alla espansione delle attribuzioni legislative regionali indotta dal ribaltamento del criterio delle competenze enumerate […]»[55] – e, in particolare, la formalizzazione della competenza statale *ex* art. 117, co. 2, lett. *m*, Cost. sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», la quale avrebbe riconosciuto l'esistenza di uno spazio d'intervento degli statuti proprio su questi diritti[56].

In senso critico su tale possibilità, invece, da parte di alcuni fu evidenziata la natura tassativa dei contenuti indicati dall'art. 123 Cost., come tale preclusiva di ulteriori[57], e si rilevò che, qualora avesse voluto riconoscerli, il legislatore costituzionale avrebbe espressamente formalizzato i contenuti programmatici quali àmbiti materiali riservati alla fonte statutaria[58]. Ancora, da parte di altri, venne invocato il limite dell'«armonia con la Costituzione», che, imponendo la coerenza complessiva del

---

amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione, Bologna, 2004, 97-99, A. LUCARELLI, *Statuti regionali e nuovi diritti*, in ID., *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, 197-198.

[51] Così, A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in *Consulta online*, 2011, Par. 4.

[52] Cfr., anche per i necessari riferimenti dottrinali, G. D'ELIA, L. PANZERI, *I contenuti ulteriori degli Statuti d'autonomia delle Regioni italiane e delle* Comunidades Autónomas, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4/2009, 1584-1586.

[53] Cfr., tra i primi, R. NANIA, *La natura giuridica dei nuovi statuti*, in AA.VV., *La potestà statutaria*, cit., 270-271.

[54] Così, R. BIFULCO, *Nuovi statuti regionali*, cit., 1762.

[55] Così, A. ZORZI GIUSTINIANI, *Potestà statutaria*, cit., 38-39.

[56] Sulle potenzialità di questo titolo, R. BIFULCO, *Nuovi statuti regionali*, cit., 1763, A. PIZZORUSSO, *Verso un nuovo Statuto*, cit., Par. 7.

[57] Su questa posizione, V. ANGIOLINI, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 584, Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali*, cit., 60-61, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XXXV, Padova, 2004, 204-205.

[58] Cfr. A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, 182.

sistema costituzionale, avrebbe precluso indebite "riletture" dei princìpi costituzionali o l'introduzione negli statuti di contenuti programmatici estranei all'ordinamento giuridico italiano[59]. Rischio, quest'ultimo, che, insussistente nel corso della "prima" stagione statutaria – nel corso della quale l'inserimento di enunciazioni di principio era inteso come funzionale all'attuazione della Costituzione –, sarebbe stato accentuato, nel mutato contesto politico-istituzionale d'inizio secolo, da diffuse spinte delegittimanti la Carta repubblicana e, rispetto alla formazione dell'atto, dalla perdita di ogni possibile momento collaborativo tra Camere e Consigli regionali[60].

5. *Sulla collocazione dei nuovi statuti nel sistema delle fonti: gerarchia o competenza nel rapporto con le "altre" leggi regionali?*

Gli interrogativi posti dal procedimento genetico degli statuti e dai possibili contenuti, per lo meno optandosi per una loro rilettura estensiva, si rifletterono presto anche sulla collocazione dell'atto nel sistema delle fonti[61], animando un vivace confronto tra i sostenitori del criterio di gerarchia ovvero di quello di competenza.

A sostegno del primo fu richiamato il procedimento di approvazione dello statuto, "rinforzato" rispetto a quello previsto per le leggi regionali ordinarie, la qual cosa avrebbe di per sé legittimato la collocazione dello statuto in una posizione di sovra-ordinazione[62]. Anzi, proprio il parallelismo procedimentale con l'art. 138 Cost., l'assenza di un sindacato di merito e la diretta ed esclusiva giustiziabilità costituzionale dello statuto[63], congiuntamente alla competenza *ex* art. 123 Cost. in tema di «forma di governo», destinata a riflettersi anche sul sistema delle fonti[64], fecero ipotizzare la configurabilità di un vero e proprio sistema delle fonti del diritto regionale distinto dal sistema delle fonti statali. Esso sarebbe stato vincolato solo dal limite dell'«armonia con la Costituzione» e dall'obbligo, per le leggi regionali, nelle materie oggetto di competenza concorrente, di rispettare i princìpi fondamentali fissati dal legislatore

[59] Sull'incidenza del limite in parola, U. DE SIERVO, *I nuovi statuti*, cit., 204.

[60] Cfr. R. TOSI, *Le «leggi statutarie» delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale*, cit., 64-65.

[61] Sul tema, già G. D'ELIA, L. PANZERI, *Statuti ordinari*, cit., 13 ss.

[62] Sulla collocazione «sicuramente sovraordinata» dello statuto rispetto alla legge regionale, B. CARAVITA, *Esiste un sistema regionale delle fonti?*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni*, cit., 76. Sulla posizione dello statuto «al vertice della gerarchia delle fonti regionali» ed il relativo definirsi come «punto di riferimento per la successiva attività normativa della Regione», T. GROPPI E ALTRI, *I nuovi statuti*, cit., 97. Sull'incidenza dell'aggravamento procedimentale cfr. anche E. DE MARCO, *Gli statuti regionali dopo il nuovo articolo 123 della Costituzione e la loro collocazione nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, cit., 52, S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001, 87, C.E. GALLO, *I princìpi generali e la cittadinanza negli statuti regionali*, in *Notiziario giuridico regionale*, 2-3/2002, 85-86.

[63] Sull'incidenza di questi caratteri, G. VOLPE, *Modelli costituzionali e nuovi statuti regionali*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni*, cit., spec. 238.

[64] Sul nesso esistente tra disciplina della forma di governo e sistema delle fonti, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 398-399.

statale[65]. Successivamente all'entrata in vigore della L. cost. n. 3/2001, fu altresì ipotizzato che una relazione di tipo gerarchico tra le due fonti si sarebbe dovuta affermare in ogni àmbito nel quale la legge regionale avesse avuto competenza sulla base del novellato art. 117 Cost. Posto che quest'ultimo individuava gli spazi di competenza regionale riferendosi genericamente all'ente titolare – le «Regioni», senza specificare la fonte legittimata –, nell'esercizio delle competenze suddette sarebbe potuto intervenire, oltre alla legge regionale, anche lo statuto[66], tanto più considerando che, nella lettera dell'art. 123 Cost., esso, per quanto fonte rinforzata, veniva a sua volta definito come «legge regionale»[67]. Muovendo da questa premessa, alcuni sostennero che, almeno nel caso delle materie oggetto di competenza "residuale" *ex* art. 117, co. 4, Cost., lo statuto, adottato con procedimento aggravato, potesse dettare contenuti programmatici o di principio vincolanti per la legge regionale ordinaria[68]: in questo caso, il rapporto tra statuto e legge regionale si sarebbe dovuto ricostruire in termini di gerarchia[69], posto che, mancando per questi contenuti un fondamento costituzionale, la prevalenza statutaria non si sarebbe potuta argomentare sulla base della competenza[70].

A sostegno del criterio di competenza[71], invece, fu escluso che l'aggravamento procedimentale previsto dall'art. 123 Cost. fosse come tale sufficiente a rendere lo statuto una fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale[72]. L'art. 123 Cost. avrebbe assegnato alla fonte *de qua* un compito determinato e circoscritto, di taglio

---

[65] Cfr. A. PIZZORUSSO, *Comparazione giuridica e sistema delle fonti del diritto*, Torino, 2005, 265-266; sulla configurazione, a sèguito della riforma del Titolo V Cost., di un sistema delle fonti regionali del diritto compiuto, «in grado di avere una sua unitarietà e una sua compattezza», C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Torino, 2001, 58; criticamente sulla sopraggiunta configurabilità di un sistema delle fonti regionali, ove inteso quale sistema in sé compiuto, completo e distinto da altri, R. TOSI, *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2001, 97; per dubbi sulla configurabilità di tanti «microsistemi» di fonti cfr. anche A. RUGGERI, *Introduzione*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale*, cit., 22-23.

[66] Cfr. P. CAVALERI, *Intervento*, in M. CERMEL (a cura di), *La nuova stagione degli statuti regionali. Atti della Tavola rotonda (Venezia, 10 maggio 2002, Università Ca' Foscari)*, Padova, 2003, 95-96.

[67] Sullo statuto come «legge regionale», per quanto «speciale», U. DE SIERVO, *I nuovi statuti*, cit., 202.

[68] M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 184-186.

[69] Secondo A. SPADARO, *Il limite costituzionale*, cit., 478, nelle materie *ex* art. 117, co. 4, Cost., «la legislazione regionale [sarebbe stata] comunque subordinata, e dunque soggetta, alle indicazioni statutarie».

[70] Secondo A. ZORZI GIUSTINIANI, *Potestà statutaria*, cit., 40, l'eventuale contrasto tra un contenuto statutario eventuale ed una legge regionale avrebbe determinato, per quest'ultima, una «*illegittimità per vizio di procedura*» e ciò in quanto «la "*decodificazione statutaria*" di *norme programmatiche e di principio* non [si sarebbe potuta effettuare] con legge regionale ordinaria».

[71] Sulla tesi della competenza, già F. RIMOLI, *Statuto regionale*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, 451 – che qualificava gli statuti ordinari come «fonti di rango primario […] a competenza riservata» –, M. VOLPI, *Considerazioni di metodo*, cit., 209 – che definiva lo statuto come «atto a competenza riservata subordinato solo alla Costituzione […]» –, A. ANZON, *I poteri delle Regioni*, cit., 180-181, A.M. POGGI, *L'autonomia statutaria*, cit., 73. Sull'infungibilità della legge regionale rispetto allo statuto e la conseguente ricostruzione del rapporto tra le due fonti secondo il modello della separazione delle competenze, F. MANNELLA, *Lo statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria come fonte del diritto*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. III.1, *Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione*, Milano, 2003, 129-130.

[72] Secondo A. D'ANDREA, *Prefazione*, cit., 12, l'esistenza di un procedimento di approvazione aggravato non sarebbe stato di per sé sufficiente «per trasformare uno strumento organizzativo in una Carta costituzionale, gerarchicamente sovraordinata a tutte le altre fonti dell'ordinamento regionale».

eminentemente organizzativo, senza che la relativa qualificazione come «legge regionale», da intendere in senso atecnico[73], ne legittimasse l'intervento negli àmbiti materiali indicati dall'art. 117 Cost.[74]. La tesi per la quale lo statuto, in quanto fonte adottata con procedimento aggravato, sarebbe potuto intervenire su ogni materia di competenza regionale e prevalere sulle leggi regionali ordinarie ne avrebbe infatti implicato la trasformazione in una «"fonte suprema" dell'intero sistema di produzione normativa regionale», con il riconoscimento di un sistema regionale delle fonti in sé compiuto e distinto rispetto a quello statale: opzione, quest'ultima, preclusa non soltanto dalla necessaria configurazione dello statuto come fonte avente una competenza predeterminata direttamente dalla Costituzione, ma anche dall'esigenza di assicurare l'unicità dell'ordinamento giuridico nel suo complesso[75].

6. *Sull'(in)esistenza di un diritto costituzionale regionale ed i riflessi sulle attese della "seconda" stagione statutaria*

La completa regionalizzazione della fonte, l'ampliamento della competenza statutaria nonché l'eventuale sovra-ordinazione dello statuto rispetto alle altre fonti regionali – specialmente accogliendosi la prospettiva legittimante lo statuto, in quanto «legge regionale», ad intervenire su ogni competenza *ex* art. 117, co. 3 e 4, Cost. – alimentarono un intenso dibattito sulla natura della fonte e, in particolare, sulla relativa natura "costituzionale" [76].

In senso favorevole a questa lettura della riforma, pur senza generalmente accoglierla nella sua pienezza, da parte di alcuni fu evocato l'evidente parallelismo tra il novellato art. 123 e l'art. 138 Cost. e, ancora, sul piano dei contenuti, furono evidenziate le potenzialità delle competenze statutarie – suscettibili di «fa[r] sì che lo statuto [fosse], almeno potenzialmente, idoneo a svolgere le funzioni proprie di una costituzione di Stato membro di Stato federale»[77]–, auspicandosi il rapido agire di ciascuna Regione per

[73] A sostegno di questa conclusione deponevano le specificità che contraddistinguono il momento genetico dello statuto, preclusive della relativa sussunzione nel «tipo» legge regionale: cfr. già A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria*, cit., 609. Cfr. anche S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità*, cit., 85 – secondo il quale il novellato art. 123 Cost. aveva «dato vita ad una *diversa* fonte del diritto, non comparabile con quella precedente e allo stesso tempo non riconducibile al *genus* della legge regionale, nonostante la dizione (impropria) del secondo comma» –, e, ivi, A. RUGGERI, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del '99*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, cit., spec. 173, per il quale il nuovo procedimento genetico degli statuti avrebbe distinto queste fonti, «non solo materialmente ma anche formalmente», dalle leggi regionali; pur evidenziandone l'indiscutibile natura regionale, anche F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, 2000, 86, sosteneva «l'assoluta diversità dello statuto, come tipo di atto normativo, rispetto alla legge regionale».

[74] A.M. POGGI, *L'autonomia statutaria*, cit., 73.

[75] G.G. FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, 60-65.

[76] Già si interrogava sull'esistenza di un diritto costituzionale regionale, S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità*, cit., 62 ss.

[77] Così, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 188 ss., il quale, riconosciuta alle Regioni ordinarie un'autonomia costituzionale relativa, considerava questa premessa sufficiente a «fa[r] sì che lo statuto

«riscrivere la [propria] "carta costituzionale"»[78]. Muovendo da queste premesse, nell'imminenza della L. cost. n. 1/1999, fu sostenuto che le Regioni avrebbero presto dato avvio ad una «vera e propria stagione costituente»[79], capace di dare impulso ad una nuova e feconda stagione del regionalismo italiano.

Da parte di altri, invece, correttamente, fu contestato l'avvio di una fase "costituente" regionale[80], qualificandosi lo statuto come espressione di autonomia e non di sovranità[81]. Nonostante l'ambiguità di talune espressioni utilizzate dalla L. cost. n. 1/1999 e, in particolare, le potenzialità espansive della «forma di governo», l'autonomia riconosciuta alle Regioni ordinarie non si sarebbe potuta qualificare come "costituzionale" sia perché ai legislatori statutari sarebbe stato precluso ogni intervento in tema di diritti e doveri dei cittadini, sia per il vincolo dell'«armonia con la Costituzione»[82], sia per l'esistenza di un limite testuale, l'art. 5 Cost., che, nel sancire l'unità ed invisibilità della Repubblica, avrebbe di per sé precluso il riconoscimento alle Regioni di una piena autonomia costituzionale, come, invece, nei sistemi federali nati all'esito di percorsi di aggregazione[83].

Se, sul piano giuridico, il rinnovato quadro costituzionale animò il confronto tra i sostenitori delle due posizioni, sul piano politico-istituzionale maturò l'idea per la quale la nuova stagione statutaria sarebbe stata un'occasione irripetibile, per ciascuna Regione

---

[fosse], almeno potenzialmente, idoneo a svolgere le funzioni proprie di una costituzione di Stato membro di Stato federale». Secondo B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 57, nonostante i limiti esistenti, gli statuti avrebbero assunto «sempre più la veste di vere e proprie costituzioni regionali»; anche secondo L. VIOLINI, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 630, l'ampliamento dell'autonomia statutaria operato dalla L. cost. n. 1/1999 avrebbe creato le condizioni per il divenire degli statuti quali «vere e proprie carte costituzionali regionali»: cfr. altresì C.E. GALLO, *I princìpi generali*, cit., 85, che, pur richiamandone i limiti imposti dalla Costituzione repubblicana, definiva gli statuti come «delle costituzioni a livello regionale» o, ancora, in altra sede, «ver[e] font[i] costituent[i] regional[i]» (così, ID., *Le fonti del diritto nell'ordinamento regionale nella prospettiva della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 32).

[78] Così, T. GROPPI E ALTRI, *I nuovi statuti*, cit., 96.

[79] Così, L. VIOLINI, *Considerazioni sui nuovi statuti*, cit., 83.

[80] In senso critico sulla qualificazione come "costituente" della fase apertasi con la L. cost. n. 1/1999, tra i primi, G.E. VIGEVANI, *Potestà statutaria e forma di governo delle Regioni: brevi osservazioni*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, cit., 161, F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, cit., 26-27, A. BARBERA, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, cit., 55 ss., E. BALBONI, *Autonomia statutaria e scelta del Presidente della Regione: schermaglie e tatticismi di una «fase costituente» che non c'è*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, 47 ss.; più di recente, A. MORRONE, *Lo statuto regionale, dopo le riforme*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. V, Torino, 2010, 2243.

[81] Così, A. CATELANI, *I nuovi statuti e la forma di governo delle Regioni*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, cit., 6. Sulla dicotomia sovranità statale/autonomia regionale, da ultimo, A. RUGGERI, *Sovranità statale e autonomia regionale: quale il senso della loro distinzione, secondo modello come pure secondo esperienza?*, in *Diritti regionali*, 3/2024, 622 ss.

[82] Cfr. C. CALVIERI, *Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, spec. 8.

[83] Su questi argomenti, A. D'ATENA, *La riforma in senso «federale» della Costituzione e l'autonomia statutaria regionale rivisitata*, in A. FERRARA (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., 32-34; sulla distinzione tra competenze "statutaria" e "costituzionale" cfr. già, dello stesso A., *L'autonomia costituzionale e statutaria delle entità substatali nei sistemi federali e regionali*, in AA.VV., *Statuti regionali e riforma federale dello Stato*, Perugia, 1997, 6 ss. Secondo R. TARCHI, *Intervento nel dibattito*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI, *Idee e proposte*, cit., 36, esclusa l'esistenza di una vera autonomia costituzionale, la L. cost. n. 1/1999 avrebbe legittimato le Regioni all'esercizio di un «potere "statuente"».

ordinaria, per affermare la propria identità. Così, le classi politiche regionali, superficialmente, auto-qualificarono il proprio ruolo come "paracostituzionale", impegnandosi – come si vedrà – in un inutile slancio programmatico, tradottosi nell'inclusione di enunciazioni spesso ridondanti che, a prescindere dalle relative sorti, sviarono l'attenzione da una più attenta riflessione sulla formalizzazione di soluzioni organizzative che meglio avrebbero potuto valorizzare la rinnovata autonomia.

Sez. II. Sull'attuazione della "seconda" stagione statutaria, la relativa (modesta) resa ed il contributo (non colpevole) della giurisprudenza costituzionale

7. *Sul lento avvio della "seconda" stagione statutaria e le relative cause*

Sul piano attuativo, la "seconda" stagione statutaria si è snodata nel corso degli anni con estrema lentezza, essendosi conclusa, con l'approvazione dello Statuto lucano, soltanto nel 2016, a ben diciassette anni dall'entrata in vigore della L. cost. n. 1/1999. Questo ritardo pare tanto più incomprensibile ove si considerino le spinte regionaliste veicolate, nel corso degli Anni Novanta, da taluni movimenti politici e l'estrema rapidità con la quale, trent'anni prima, si era conclusa la "prima" stagione statutaria[84].

Le ragioni di questo ritardo – che, peraltro, si iscrive nell'atteggiamento "pendolare" che da sempre caratterizza la storia del regionalismo italiano, contraddistinto dal susseguirsi di fasi intensamente riformatrici e stagioni di riflusso[85] – sono da collegarsi ad alcune variabili contingenti legate alle riforme in atto nella fase d'avvio dei lavori dei legislatori statutari e, soprattutto, a condizioni politiche profondamente diverse da quelle, assai più favorevoli, registrate all'inizio degli Anni Settanta.

Sul primo aspetto, è indubbio che il contestuale confronto politico su quella che sarebbe diventata la L. cost. n. 3/2001, incidente in profondità sull'autonomia legislativa delle Regioni, abbia influito negativamente sulla solerzia dei legislatori statutari[86], così

[84] A. D'ANDREA, *Prefazione*, in M. CERMEL (a cura di), *La nuova stagione*, cit., 9, ricordava come, all'inizio degli Anni Settanta, in dieci mesi tutte le Regioni riuscirono a dotarsi di un proprio statuto, con il ritardo, di soli due mesi, di Abruzzo e Calabria, determinato dalle difficoltà nella scelta del capoluogo regionale. Sulle diverse tempistiche della "prima" e della "seconda" stagione statutaria cfr. altresì R. BIN, *Calabria* docet. *A che punto sono gli statuti regionali?*, in *Le Regioni*, 6/2003, 999-1000 – che individuava la causa della lentezza della fase apertasi con la L. cost. n. 1/1999 nel sopraggiunto venire meno, rispetto al 1970, della «volontà politica» di «procedere a una riforma consapevole e limitata al necessario» –, e, incidentalmente, E. BALBONI, *Autonomia statutaria*, cit., 48.

[85] Su questo carattere del regionalismo italiano, a margine di un primo bilancio sull'attuazione della L. cost. n. 1/1999, M. OLIVETTI, *La Legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, in *federalismi.it*, 2/2009, 2.

[86] Su questa variabile, S. MANGIAMELI, *La potestà statutaria delle Regioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, in AA.VV., *La potestà statutaria*, cit., 217 – il quale, pur individuando nell'incertezza sul quadro generale delle competenze una delle cause del ritardo nella redazione dei nuovi statuti, rilevava come i due profili, quello dell'organizzazione e quello delle competenze, non dovessero di per sé considerarsi interferenti –, e, ancora, A. D'ANDREA, *Prefazione*, cit., 10, secondo il quale il preannunciato riconoscimento di nuove competenze per le Regioni avrebbe imposto alle stesse di adeguare la propria struttura amministrativa e, dunque, il proprio statuto alle modifiche successive alla L. cost. n. 1/1999, incidendo sulle tempistiche della redazione. Criticamente su questo argomento cfr.,

come l'attesa per la presentazione della proposta di legge statale per l'attuazione del novellato art. 122, co. 1, Cost., recante i princìpi fondamentali in materia elettorale[87].

Sul secondo aspetto, rilevano, oltre a ragioni legate allo svolgimento di specifiche consultazioni elettorali – dalle elezioni politiche del 2001 a quelle amministrative del 2002 –, gli opposti interessi delle coalizioni chiamate a confrontarsi a livello statale: da un lato, le forze di centro-destra, risultate vincitrici alle elezioni del 2001, guardavano con scarso trasporto il sèguito di una riforma non percepita come propria così come ogni forma di valorizzazione degli spazi di autonomia regionale, destinati a riflettersi riduttivamente sulle proprie scelte politiche a livello statale[88]; dall'altro lato, le forze di centro-sinistra consideravano con timore il sèguito delle riforme delle quali erano state promotrici nel corso della XIII legislatura, individuando nell'esercizio della potestà statutaria un «àmbito di emersione di *vulnera* al c.d. federalismo solidale»[89].

Sempre sul piano politico, rileva altresì l'acuirsi del clima di profonda conflittualità tra centro e periferia registratosi in quella fase storica e tradottosi in «preoccupanti fughe in avanti e deragliamenti»[90], prontamente censurati dalla Corte costituzionale. Possono ricordarsi, a questo proposito, la vicenda della legge veneta con cui si indiceva il referendum consultivo per il conferimento alla Regione di forme e condizioni particolari di autonomia (scelta censurata dalla sent. n. 496/2000) o, ancora, quella della delibera del Consiglio regionale ligure con la quale esso stesso si auto-qualificava come «Parlamento della Liguria» ed invitava la commissione preposta a formulare il nuovo statuto a confermare questa scelta (delibera poi annullata dalla sent. n. 106/2002)[91].

A ciò si aggiungeva, a livello territoriale, una profonda tensione tra le Giunte ed i Consigli regionali: le prime rafforzate dall'elezione diretta del relativo Presidente, già possibile in forza della disciplina transitoria dettata dall'art. 5 della L. cost. n. 1/1999,

---

tuttavia, U. DE SIERVO, *I nuovi statuti*, cit., 196, che si interrogava su come la complessiva prospettiva di evoluzione costituzionale potesse incidere sulle scelte contenutistiche degli statuti, «quasi che non ci si riferi[sse] alla necessaria adozione di una fonte normativa necessaria e integralmente disciplinata da una Costituzione […] pienamente vigente». Sulle incertezze delle sorti della complessiva riforma del Titolo V e delle forme attraverso le quali garantire l'autonomia finanziaria regionale quali concause del dilatarsi dei tempi dell'elaborazione statutaria cfr. altresì N. LUPO, *Le alterne vicende della formazione dei nuovi statuti regionali (e i "colpi" inferti ai princìpi del costituzionalismo)*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, cit., 5.

[87] L'individuazione di regole elettorali condivise costituisce, tradizionalmente, una sfida difficile, non esistendo leggi, sul tema, in grado di soddisfare tutti. Secondo M. CARLI, E. BALBONI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2024, 84, le forze di minoranza avrebbero accettato l'invito loro rivolto da quelle di maggioranza a condividere la stesura dei nuovi statuti solo qualora tale condivisione avesse riguardato anche la legge elettorale e proprio la mancanza di soluzioni condivise su quest'ultima avrebbe contribuito al forte ritardo nella gestazione dei "nuovi" statuti. Sulla difficoltà di trovare intese politiche anche sulla legge elettorale quale concausa del ritardo nel dispiegarsi della "seconda" stagione statutaria cfr. altresì A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, *Bilancio di una stagione di riforme*, in IID. (a cura di), *Riforme istituzionali*, cit., 254.

[88] Cfr. M. OLIVETTI, *L'autonomia statutaria tra omogeneità e differenziazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2014, Par. 6, il quale ricorda altresì l'impegno veicolato dalle forze di maggioranza verso un'ulteriore riforma del Titolo V Cost. (recante la c.d. "*Devolution*"), poi bocciata dagli elettori in occasione del referendum costituzionale tenutosi il 25-26 giugno 2006.

[89] *Ibidem*.

[90] Così, A. ZORZI GIUSTINIANI, *Potestà statutaria*, cit., 47.

[91] Sulla vicenda v., *amplius, infra*, nota 105.

ora divenuto, almeno mediaticamente, "governatore"; i secondi, invece, specularmente, indeboliti e marginalizzati dalla personalizzazione della politica regionale ed ancora disorientati nella ricerca di un proprio ruolo[92]. Questa tensione si rifletteva direttamente sull'evolvere della "seconda" stagione statutaria, animata dal "paradosso" istituzionale per il quale, da un lato, spettava ai Consigli regionali scrivere i nuovi statuti – e, nell'esercizio di tale funzione, cercare, ove possibile, di recuperare una qualche centralità nelle dinamiche decisionali[93] – ma, dall'altro lato, la *leadership* politica delle Regioni apparteneva ora saldamente a Presidenti legittimati direttamente dagli elettori, che difficilmente avrebbero accettato stravolgimenti rispetto al regime in essere e, dunque, il ritorno ad un modello caratterizzato da un'assoluta centralità assembleare[94]. Nella ricerca di un proprio ruolo, tuttavia, i Consigli difettavano di uno slancio innovatore, mantenendo un approccio retrospettivo e timoroso, poi tradottosi in un'impropria dilatazione dei tempi di stesura dei nuovi testi, destinata a delegittimarne ulteriormente l'operato[95].

Questa tensione istituzionale di fondo, le incertezze testuali sopra richiamate, l'attesa di un chiarimento giurisprudenziale sui numerosi nodi da sciogliere[96], oltre che un uso talvolta strumentale della disciplina sul procedimento genetico[97] costituiscono sicuramente fattori determinanti per comprendere le ragioni del ritardo maturato nell'adozione dei nuovi testi, sui quali il grado di consenso politico non è stato, nel complesso, particolarmente elevato[98]. Occorre altresì considerare l'intrinseca ambiguità relativa alla natura giuridica della fonte, sospesa, come detto, tra una fallace

---

[92] Cfr. S. MANGIAMELI, *La potestà statutaria*, cit., 217.

[93] Su questi margini, in termini propositivi, cfr. R. BIN, *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito*, ID., *Rafforzare il ruolo del Consiglio: obiettivi necessari e passi possibili*, entrambi in *Istituzioni del federalismo*, 6/2002, risp. 923 ss. e 1023 ss., e, ivi, N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, 961, per il quale la redazione degli statuti sarebbe stata un'occasione utile per delineare in termini innovativi il ruolo dell'organo assembleare rispetto ai caratteri del parlamentarismo tradizionale.

[94] Su questo "paradosso", ancora, A. D'ANDREA, *Prefazione*, cit., 10-11.

[95] F. ANGELINI, *I Consigli regionali nei nuovi statuti: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, cit., 123-124, dall'esame dei primi statuti di "seconda" generazione, evinceva la mancata interiorizzazione delle opportunità dischiuse ai Consigli regionali dalla L. cost. n. 1/1999, una diffusa attenzione al passato e la conseguente mancanza di ogni slancio progettuale circa il proprio ruolo. Secondo l'A., proprio il ritardo nell'approvazione dei nuovi statuti sarebbe stato sintomatico di un approccio retrospettivo, indicativo di come i Consigli «si [fossero] sentiti in qualche modo imbrigliati fra l'ampia autonomia loro riconosciuta e la paura di usare male tale attribuzione».

[96] Con riferimento alla possibilità di superare il vincolo dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, in *Le Regioni*, 4/2004, 920, ricordava l'atteggiamento attendista delle Regioni sulla posizione che la Corte costituzionale avrebbe assunto pronunciandosi sullo Statuto della Calabria (sulla quale v., *infra*, Par. seguente).

[97] Emblematiche, da questo punto di vista, sono le tortuose vicende dello Statuto molisano, sulle quali cfr. M.A. GLIATTA, *Il procedimento di approvazione dello statuto molisano: aspetti peculiari*, in M. DELLA MORTE, G. MELONI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Torino, 2017, 29 ss.

[98] Fuorché in Calabria e Toscana, ove i nuovi Statuti sono stati approvati da maggioranze molto ampie, nella maggior parte delle Regioni il consenso espresso è stato più contenuto, talvolta ricalcando i confini delle maggioranze consiliari che sostenevano la Giunta (così in Lazio, Emilia-Romagna, Marche e Puglia): sul punto, N. LUPO, *Le alterne vicende*, cit., 7-8, che rileva altresì la circostanza, rimasta immutata anche per i testi adottati successivamente, per la quale in nessun caso ha avuto luogo il procedimento referendario *ex* art. 123, co. 3, Cost.

qualificazione "costituzionale" ed una funzionalità meramente organizzativa dell'ente, a sua volta erroneamente percepita quale *minus* per la realizzazione di un modello (almeno nelle intenzioni) federale. Queste considerazioni, tuttavia, non giustificano affatto l'inaccettabile dilatazione dei tempi della "seconda" stagione statutaria, considerata essa stessa, contestualmente ad alcune opinabili scelte procedimentali e di merito, come un "colpo" ai princìpi del costituzionalismo e dello Stato di diritto[99].

8. *Una rilettura critica del contributo offerto dalla giurisprudenza costituzionale alla definizione dell'autonomia statutaria: a) Su «forma di governo» e «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento»*

Come anticipato, pur avendo lasciato irrisolti alcuni dubbi, la giurisprudenza costituzionale ha offerto un prezioso contributo chiarificatore con riferimento al procedimento genetico dello statuto. Con riguardo ai contenuti della fonte ed ai relativi riflessi sulla collocazione sistematica della stessa, la valutazione del ruolo assunto dal Giudice delle leggi merita, invece, una riflessione più articolata.

Da parte di alcuni, questo contributo è stato giudicato criticamente, sottolineandosi come, a fronte di affermazioni giurisprudenziali astrattamente suscettibili di valorizzare l'autonomia statutaria – emblematica è l'espressione, utilizzata dalla nota sent. n. 313/2003 sulla titolarità della potestà regolamentare[100], secondo la quale «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione» –, l'atteggiamento mantenuto dalla Corte sarebbe stato in verità assai restrittivo[101], individuandosi nello stesso una delle principali cause dei limitatissimi margini regolativi disponibili per i legislatori statuari e, dunque, dei modesti risultati, quanto meno in punto di originalità e sperimentazione, conseguiti nel tempo[102]. Secondo questa tesi, il Giudice delle leggi avrebbe agito animato da «un'unica *ratio* intelleggibile», individuata nel «massimizzare la potestà […] di decidere caso per caso, *as it wishes*», piuttosto che nell'offrire «una lettura ordinata dello statuto»[103].

In verità, se è indubbia l'incidenza della giurisprudenza sulle scelte compiute dai legislatori statutari, è altrettanto indubbio come le posizioni assunte dalla Corte costituzionale, per giunta spesso condizionate da una certa "casualità" nei ricorsi del

[99] Su questo rilievo cfr. N. LUPO, *La Corte costituzionale nell'interpretazione del nuovo Titolo V Cost. e nella seconda fase statutaria: alcune considerazioni di politica istituzionale*, in P. CAVALERI (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Torino, 2008, 290.

[100] Sul merito della decisione v., *infra*, in questo stesso Paragrafo.

[101] Proprio muovendo dalla rilettura dell'*obiter dictum* utilizzato dalla sent. n. 313/2003 alla luce della giurisprudenza successiva, E. BALBONI, *Le spoglie dell'autonomia statutaria*, in P. CAVALERI (a cura di), *Temi di diritto regionale*, cit., 82-83, ha rilevato come «questo slancio di apertura [sia] stato immediatamente narcotizzato […]».

[102] Di recente, sul contributo svalutativo della giurisprudenza costituzionale relativamente alla portata della fonte *ex* art. 123 Cost., riflessosi negativamente sul rilancio dell'autonomia statutaria, A. MORELLI, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 159.

[103] Così, M. OLIVETTI, *L'autonomia statutaria*, cit., Par. 5.4, secondo il quale, con riferimento alla potestà statutaria, la Corte costituzionale «[avrebbe] dimostrato di decidere con la stessa (ir)razionalità di cui è normalmente capace il legislatore e con una logica del tutto svincolata da parametri e da aspirazioni di coerenza fra le successive decisioni da essa adottate».

Governo[104], siano state vincolate dalla scelta originariamente compiuta dal legislatore costituzionale di circoscrivere la libertà di quelli statutari.

In questo senso deve leggersi, innanzi tutto, l'atteggiamento che, dapprima manifestato nei confronti di questioni (solo apparentemente) nominalistiche, quali la denominazione da assegnare all'assemblea elettiva ed ai relativi componenti[105], è stato poi tenuto sulla «forma di governo». La Corte costituzionale ha infatti severamente bocciato ogni tentativo elusivo del principio del *simul…simul…* una volta accolto il modello "proposto" dalla Costituzione, contraddistinto dall'elezione diretta del Presidente della Giunta, consolidando una posizione destinata ad assumere, non sempre con successo, un'efficacia "pedagogica".

Così è stato, dapprima, in occasione del "caso Marche", relativo alla deliberazione legislativa statutaria con la quale, per evitare lo scioglimento del Consiglio regionale come conseguenza della morte o dell'impedimento permanente del Presidente della Giunta, si era *tout court* previsto il subentro di un Vicepresidente a sua volta direttamente eletto. Nella sent. n. 304/2002, la Corte ha censurato l'opzione *de qua*, in quanto, senza disciplinare in modo organico la forma di governo, la norma oggetto avrebbe operato una modifica in via surrettizia del diritto statutario transitorio[106].

In occasione del notissimo "caso Calabria", invece, il Giudice delle leggi si è pronunciato sulla legittimità del tentativo di "aggirare" la regola del *simul…simul…* operato attraverso la formalizzazione di un potere di nomina del Presidente della Giunta da parte del Consiglio regionale, da esercitare però «sulla base» dell'investitura popolare espressa dagli elettori, accompagnato dalla previsione per la quale le dimissioni, l'impedimento permanente o la morte del Presidente "nominato" non avrebbero determinato l'automatico ritorno alle urne bensì il subentro del

---

[104] Già si interrogava sulla "casualità" nei ricorsi del Governo, T. GROPPI, *La "Consulta dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2005, 81. Tale impressione di casualità ha dato impulso anche a molti interrogativi sulla natura del ricorso governativo nei confronti degli statuti regionali, nell'alternativa tra esercizio di una funzione "politica" ovvero "neutrale": sul tema, A. CARDONE, *La "terza via"*, cit., 77 ss.

[105] Il riferimento è alla sent. n. 106/2002, con la quale la Corte costituzionale ha annullato la delibera del Consiglio regionale ligure che disponeva l'affiancamento, negli atti ufficiali dell'organo, dell'espressione «Parlamento della Liguria», stante il rilievo per il quale «il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale […]» (la posizione è stata poi ribadita nella sent. n. 306/2002, avente ad oggetto la deliberazione legislativa statutaria marchigiana recante l'utilizzo delle espressioni «Parlamento delle Marche» e «Deputato delle Marche»): in dottrina, tra gli altri, N. LUPO, *Dalla Corte costituzionale uno "stop" (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002*, in *Amministrazione in cammino*, 10 luglio 2002, F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale e "parlamenti" regionali*, C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, A. MANGIA, *I Consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, tutti in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, risp., 873 ss., 878 ss., 884-885, 885 ss. Rileva, peraltro, come la bocciatura di scelte regionali del tenore di quelle appena richiamate non abbia di per sé precluso soluzioni diverse da quelle *standard* né, dunque, lo spazio per una residua "creatività" dei legislatori statutari: così, il divieto di utilizzare la denominazione riservata all'organo che esercita la funzione di rappresentanza della Nazione ai sensi dell'art. 67 Cost. non si è frapposto all'impiego dell'espressione «Assemblea legislativa regionale» da parte dell'art. 27 St. Emilia-Romagna.

[106] Su questo aspetto della decisione, C. FUSARO, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla…*, in *Le Regioni*, 6/2002, 1462 ss.

Vicepresidente, indicato nella scheda elettorale, attraverso un *ticket*, contestualmente al Presidente. Nella sent. n. 2/2004, muovendo da un approccio sostanzialistico rispetto alla nozione di "elezione diretta"[107], si è giustamente qualificato il sistema di preposizione alla carica del Presidente previsto dal legislatore calabrese come del tutto analogo a quello stabilito dal regime transitorio di cui all'art. 5 della L. cost. n. 1/1999 (quindi, un'elezione diretta). E, ritenuta una differenza «essenzialmente formale» la circostanza per la quale la preposizione alla carica del Presidente della Giunta non conseguisse alla proclamazione dei risultati elettorali bensì alla "nomina" da parte del Consiglio regionale, «giuridicamente vincolato ad uniformarsi alla scelta compiuta dal corpo elettorale, a pena del suo stesso scioglimento», si è dunque esclusa la disponibilità di qualsiasi deroga al *simul…simul…*, destinata, ove legittimata, a minare ulteriormente la credibilità delle istituzioni regionali anche davanti all'opinione pubblica[108].

Se la posizione della Corte costituzionale ha precluso la sperimentazione di modelli "ibridi"[109], limitando la *potestas variandi* rimessa ai legislatori statutari[110] e, in questo modo, contribuendo alla sostanziale omogeneità – anzi, secondo alcuni, uniformità[111] – delle scelte intervenute sulla «forma di governo»[112], ciò non è dipeso dal tenore della posizione assunta dal Giudice delle leggi, ma dalle scelte operate dal legislatore costituzionale[113] e, in particolare, dalla personalizzazione del rapporto tra

---

[107] Sottolinea la nettezza di questa opzione, A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004, 1.

[108] In questo senso, E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a se stessa*, cit., 41.

[109] Sul «divieto di ibridazione dei modelli di forma di governo o di varianti anche parzialmente derogatorie al modello standard», implicante «un'opzione secca o per quest'ultimo, con tutti i vincoli previsti in Costituzione, o per un modello a elezione indiretta del Presidente della Giunta», M. RUBECHI, *Forma di governo e sistema elettorale*, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle Regioni italiane*, Bologna, 2013, 48. Sugli «effetti (*sostanzialmente*) *erga omnes*» dell'indicazione resa nella sent. n. 2/2004, che «non [era] data solo alla Calabria», ma «vale[va] […] per tutte le Regioni», A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *federalismi.it*, 6/2004, 3.

[110] Individuavano nella posizione espressa dalla Corte costituzionale la causa della riduzione dei margini di autonomia statutaria delle Regioni, M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *federalismi.it*, 4/2004, 1 ss., M. OLIVETTI, Requiem *per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 febbraio 2004, 1 ss., E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in *Istituzioni del federalismo*, 2-3/2004, 467 ss., che, interrogandosi su cosa restasse dell'autonomia statutaria dopo la sent. n. 2/2004, rilevava come «non [fosse] molto, specialmente per quanto riguarda[va] la forma di governo ed il sistema elettorale delle singole Regioni» (467); cfr. altresì L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004*, cit., 922, la quale si chiedeva come fosse possibile conciliare l'accoglimento della tesi sostanzialistica con l'affermazione, resa nella sent. n. 313/2003, per la quale «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione». Sulla definitiva conferma della limitatezza del margine di scelta statutaria sulla forma di governo derivante dalla sent. n. 2/2004, più di recente, M. BELLETTI, *Razionalizzazione degli esecutivi regionali e "armonia" con la Costituzione*, in *Percorsi costituzionali*, 2-3/2011, 131-132.

[111] Ritiene più corretto il richiamo della categoria dell'«uniformità» piuttosto che di quella dell'«omogeneità», M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti "a rime obbligate"?*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti*, cit., 82-83.

[112] R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V*, Milano, 2005, 97, ha però escluso che la posizione della Corte costituzionale abbia di per sé contratto l'autonomia statutaria, restando i Consigli regionali liberi di scegliere l'elezione non diretta del Presidente e, di conseguenza, di regolare ogni meccanismo del rapporto di fiducia.

[113] Efficacemente, a margine delle reazioni sollevate da una parte della dottrina nei confronti della sent. n. 2/2004, R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4/2004, 910,

elettori e Presidente eletto, insuscettibile di temperamento anche qualora la cessazione dalla carica prescinda da ragioni politiche, come nei casi di dimissioni legate a motivi strettamente personali, di morte o di impedimento permanente.

Questo rilievo non pare confutabile neppure ove si considerino altre decisioni rese su singoli profili riconducibili alla forma di governo. Così, sulla formalizzazione iniziale del rapporto di fiducia tra Consiglio regionale e Giunta, la Corte costituzionale ha escluso che l'elezione diretta del Presidente possa coesistere con l'introduzione del voto di fiducia alla Giunta da parte del Consiglio regionale[114]; ancora, è stata censurata l'introduzione della mozione di sfiducia nei confronti del singolo assessore, insuscettibile di coesistere con il potere di revoca da parte del Presidente della Giunta[115]; ancora, si è negato che la disciplina del regime dell'incompatibilità tra il

---

rilevava come «le legittime critiche ad una scelta *politica* operata dal legislatore costituzionale si [fossero tramutate], indebitamente, nella critica delle argomentazioni *giuridiche* che la Corte costituzionale [aveva impiegato] per imporre il rigoroso rispetto di quelle scelte». Cfr. altresì N. MACCABIANI, *La Corte costituzionale difende (e non interpreta) le disposizioni costituzionali in tema di elezione diretta del Presidente della Regione*, in P. CAVALERI (a cura di), *Temi di diritto regionale*, cit., 53, secondo la quale il Giudice delle leggi, preso atto dei ristretti spazi lasciati dal legislatore costituzionale agli spontanei equilibri della politica, avrebbe semplicemente salvaguardato «l'*intentio legislatoris* […] da interpretazioni elusive, rispettose della forma ma non della sostanza del disposto costituzionale». Come poi rilevato da M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, 2010, 126, «se è vero che i margini di manovra entro i quali le Regioni possono muoversi sono ristretti, questo non pare dovuto alle decisioni della Corte costituzionale, bensì alla lettera e allo spirito del testo costituzionale, nel rispetto anche delle intenzioni del legislatore […]».

[114] Nella sent. n. 379/2004, relativa al testo statutario dell'Emilia-Romagna, si è ammessa la possibilità di introdurre l'"approvazione" del programma di governo, mancando la quale, tuttavia, non possono disporsi conseguenze di tipo giuridico ma, eventualmente, soltanto politico: tale approvazione favorirebbe un confronto iniziale e costante tra gli organi regionali, all'esito del quale il Consiglio regionale, ove insoddisfatto degli esiti, potrebbe procedere con l'approvazione della mozione di sfiducia, recante le conseguenze previste dall'art. 126, co. 3, Cost.: su questa decisione, G.E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo «standard»*, in *Le Regioni*, 4/2005, 606 ss. Nella sent. n. 12/2006, relativa al testo abruzzese, la Corte costituzionale ha escluso che alla mancata approvazione del programma possano conseguire effetti analoghi a quelli previsti nel caso di mozione di sfiducia, richiamando la sussistenza, nel rapporto tra Consiglio regionale e Presidente della Giunta, non tanto di un rapporto di fiducia quanto di un rapporto di «consonanza politica», conseguente all'elezione diretta e contestuale di entrambi gli organi. Per un puntuale esame della giurisprudenza costituzionale richiamata e delle riflessioni dottrinali sulla stessa appuntatesi cfr. S. CATALANO, *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent'anni dalla Legge cost. n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, 1031 ss., il quale, tra l'altro, si interroga criticamente sulla preclusione del riconoscimento di "rilievo giuridico" alla mancata approvazione del programma (1039), concludendo nel senso di una ulteriore limitazione dell'autonomia statutaria delle Regioni. Muovendo dalla *ratio* sottesa alla sent. n. 12/2006, si è altresì discusso sulla legittimità della formalizzazione statutaria della questione di fiducia, la quale, sostanziandosi in un'integrazione delle cause che generano l'applicazione dell'art. 126 Cost., finirebbe col determinare una violazione del suddetto parametro: sul punto, M. OLIVETTI, *La forma di governo*, cit., 117; in generale, sulla formalizzazione dell'istituto *de quo* a livello regionale, D. CODUTI, *La questione di fiducia tra statuti regionali e regolamenti consiliari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2010, 1 ss., D. BUTTURINI, *Osservazioni sulla valenza della questione di fiducia regionale in alcune disposizioni statutarie*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, 1097 ss.

[115] Nella sent. n. 12/2006, la Corte costituzionale, muovendo dal potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta previsto dall'art. 122, co. 5, Cost., ha escluso la formalizzazione di «circuiti fiduciari collaterali ed accessori», negando la possibilità, prevista dal testo statutario abruzzese, di disciplinare la sfiducia individuale nei confronti di singoli assessori ed il conseguente obbligo per il Presidente di provvedere alla relativa sostituzione. Stante l'investitura popolare del titolare di questo ufficio, «munito di poteri che lo rendono interamente responsabile, sul piano politico, dell'operato di tutti i componenti della Giunta», nella decisione si è affermato che «[l]'equilibrio tra poteri configurato nel

ruolo di consigliere e quello di assessore rientri nella competenza statutaria[116], così come – muovendo dalla relativa sussunzione tra le cause di ineleggibilità dei consiglieri regionali, del Presidente e degli altri membri della Giunta *ex* art. 122, co. 1, Cost. – la determinazione di limiti alla rielezione del Presidente della Giunta[117].

Sebbene su ciascuno di questi profili il tenore dei singoli dispositivi adottati (o quanto si può dagli stessi ricavare per via interpretativa) si sia riflesso sulla portata dell'autonomia statutaria in tema di «forma di governo»[118], le decisioni rese si fondano su argomentazioni giuridiche solide e, soprattutto con riferimento ad eventuali deviazioni dalla regola del *simul…simul…*, hanno evitato sin da sùbito maliziosi aggiramenti delle previsioni costituzionali, che i legislatori regionali sembrano a tutt'oggi voler tentare. Basti pensare alla recente sent. n. 203/2023, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima una parte dell'art. 5 della Legge elettorale pugliese (L. reg. n. 2/2005) che, per le ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale previste dallo Statuto, pur senza disconoscere lo scioglimento automatico

---

modello disegnato dalla Costituzione verrebbe alterato se si privasse il Presidente della possibilità di scegliere e revocare discrezionalmente gli assessori della propria Giunta, del cui operato deve rispondere al Consiglio e al corpo elettorale». Criticamente su questa decisione, tra gli altri, A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 gennaio 2006, secondo il quale non vi sarebbero vincoli di natura costituzionale alla formalizzazione statutaria della sfiducia individuale, ben potendo quest'ultimo istituto coesistere con quello della revoca una volta assicurata la coerenza complessiva della disciplina sulla forma di governo. In senso critico sulla preclusione *de qua* cfr. anche E. GIANFRANCESCO, *Alcune riflessioni in tema di potestà statutaria e potestà legislativa regionale*, in P. CAVALERI (a cura di), *Temi di diritto regionale*, cit., 260.

[116] Nella sent. n. 378/2004, con riguardo alla disciplina dell'incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e quella di assessore, la Corte costituzionale ha affermato che, pur potendo le scelte sulla specifica questione «essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo della Regione», «il riconoscimento nell'art. 123 della Costituzione del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell'art. 122 della Costituzione» e, quindi, «la disciplina dei particolari oggetti cui si riferisce l'art. 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria».

[117] Su questa conclusione, pur esprimendosi criticamente, M. OLIVETTI, *La forma di governo*, cit., 104-105, il quale considera le sentt. nn. 2 e 372/2004, nelle quali la Corte costituzionale ha fatto leva sulla competenza concorrente *ex* art. 122, co. 1, Cost. per la disciplina delle cause di ineleggibilità (anche) del Presidente della Giunta, «fra le quali i limiti alla rielezione andrebbero inclusi»; l'A. richiama, inoltre, l'inclusione, tra le norme di principio dettate dalla L. n. 165/2004, del divieto di rielezione presidenziale dopo due mandati consecutivi (art. 2, lett. f). Sul tema cfr. altresì, tra gli altri, D. CODUTI, *Incompatibilità "interne" e limiti al numero di mandati del Presidente della Giunta: la forma di governo regionale tra giurisprudenza costituzionale e ("casuali") ricorsi governativi*, in *Nuove autonomie*, 6/2005, 971 ss., M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in *federalismi.it*, 19/2009, 1 ss., E. RINALDI, *Il limite del «terzo mandato» nella forma di governo regionale*, in *Le Regioni*, 6/2023, 1239 ss. Da ultimo, si segnala l'approvazione, in Campania, della L. reg. n. 16/2024, con la quale è stato recepito a livello regionale il divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta, previsto dalla cit. L. n. 165/2004, disponendosi però che, ai fini dell'applicazione della disposizione, «il computo dei mandati decorr[a] da quello in corso di espletamento» alla data di entrata in vigore della stessa legge regionale (sul testo cfr. A. LAMBERTI, *La legge regionale campana sul terzo mandato? Oltre l'incertezza del diritto*, in *Diritti regionali*, 3/2024, 868 ss.); con ricorso n. 1/2025, pubblicato nella G.U. n. 4 dello scorso 22 gennaio, la cit. L. reg. n. 16 è stata impugnata dal Governo, lamentandosi l'elusione del divieto di terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta eletto direttamente e, in particolare, il contrasto con i princìpi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale.

[118] Secondo E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a se stessa*, cit., 41, la posizione assunta dalla Corte costituzionale sui profili richiamati nel testo avrebbe consolidato fattori di irrigidimento della forma di governo regionale «non […] pienamente convincenti o, meglio, implicati necessariamente nell'adozione della forma di governo *standard* "offerta" dal Titolo V agli statuti regionali».

quale conseguenza della cessazione del mandato del Presidente eletto, aveva disposto che il termine semestrale per l'indizione delle nuove elezioni decorresse dalla «presa d'atto» consiliare della causa determinante lo scioglimento, consentendo in questo modo allo stesso Consiglio, attraverso una condotta astensiva o dilatoria, di prolungare *sine die* il periodo di *prorogatio*, eludendo il ritorno alle urne[119].

Una lettura indulgente della posizione maturata dalla Corte costituzionale è stata proposta, del resto, anche rispetto alla delicata questione del numero dei consiglieri regionali, la cui determinazione, nel silenzio del testo costituzionale novellato nel 1999 (diversamente da quello originario, che riservava la determinazione *de qua* al legislatore statale), era stata inizialmente ricondotta alla competenza statutaria sulla «forma di governo»[120]. Sul punto, il Giudice costituzionale, dopo aver sostanzialmente riconosciuto l'esistenza di una riserva statutaria[121], si è pronunciato con la sent. n. 198/2012, facendo salva la scelta statale, operata attraverso un decreto-legge poi convertito, di imporre un numero massimo di componenti dei Consigli regionali[122], e, ancora, con la sent. n. 35/2014, riconoscendo l'applicazione diretta della disciplina

[119] L'art. 5, co. 2, della novellata L. reg. n. 2/2005, nel terzo periodo, con riferimento alle ipotesi di scioglimento diverse dalle dimissioni, non prevedeva un termine per la suddetta «presa d'atto», mentre, nel quarto periodo, con riferimento alle dimissioni, prevedeva bensì un termine di trenta giorni, senza tuttavia regolare gli effetti del mancato adempimento. In tutti i casi, secondo la Corte costituzionale, la disciplina scrutinata, per l'«effetto dilatorio» di cui era latrice, avrebbe di fatto permesso al Consiglio regionale di «condurre a termine […] la legislatura regionale nonostante la fine del mandato presidenziale», in contrasto tanto con l'art. 126, co. 3, quanto con l'art. 123 Cost., in ragione della violazione, come norma interposta, delle previsioni statutarie recanti la disciplina dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale come conseguenza della cessazione dalla carica del Presidente della Giunta direttamente eletto. Sulla decisione cfr. C.P. GUARINI, N. DENTAMARO, *Sui profili di illegittimità costituzionale delle ultime modifiche della legge elettorale della Regione Puglia n. 2 del 2005. A prima lettura di Corte cost., sentenza n. 203 del 2023*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2024, 303 ss., S. CATALANO, *Elusioni 'con destrezza' al principio del* simul stabunt, simul cadent*: considerazioni su Corte cost., sentenza n. 203 del 2023*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2024, 203 ss., I. CARLOTTO, *Lo scioglimento funzionale del Consiglio regionale, tra presa d'atto, indizione e svolgimento delle elezioni anticipate: la Corte costituzionale torna a occuparsi di forma di governo delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1/2024, 169 ss.

[120] Questa tesi, come ricorda M. OLIVETTI, *La forma di governo*, cit., 93, aveva spinto molti legislatori statutari ad incrementare, talvolta sensibilmente, il numero in parola (nel caso della Puglia, in particolare, il numero dei consiglieri regionali previsto dal primo Statuto – pari a cinquanta – era stato elevato dal secondo a settanta). Seppur esposta al rischio di facili critiche, tanto più in una stagione di diffusa delegittimazione delle classi politiche regionali, questa scelta non era di per sé priva di ragioni, rivelandosi funzionale non solo a bilanciare l'accresciuta centralità del Presidente della Giunta (ivi, 93), ma anche al migliore esercizio delle ampliate competenze attribuite alle Regioni ordinarie dal nuovo art. 117 Cost.; sul punto cfr. altresì F. ANGELINI, *I Consigli regionali*, cit., 98 ss. L'incremento del numero dei consiglieri regionali non era di per sé contestabile anche considerando l'indice di rappresentanza, ovverosia il rapporto tra consiglieri regionali e popolazione, già più alto rispetto a quello registrato in altri Paesi europei: su questo dato, N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2013, 34.

[121] Nella sent. n. 188/2011, richiamando la sent. n. 3/2006, si è affermato che «la composizione dell'organo legislativo regionale rappresenta una fondamentale "scelta politica sottesa alla determinazione della 'forma di governo' della Regione"».

[122] La Corte costituzionale ha escluso la violazione dei parametri invocati nei ricorsi, concludendo che «[l]a disposizione censurata […], nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati».

dettata dal suddetto decreto-legge in sostituzione di quella statutaria[123]. Questa presa di posizione è stata stigmatizzata dalla dottrina, che vi ha individuato il «colpo di grazia» all'autonomia statutaria[124] o, addirittura, «una frattura nella giurisprudenza della Corte costituzionale sul regionalismo»[125]. Essa, tuttavia, deve essere contestualizzata rispetto alla questione specifica, individuandosene la *ratio* esclusivamente nell'esigenza del contenimento dei costi in una fase storica delicatissima[126], senza che la stessa, per quanto criticabile nel merito, possa essere invocata a dimostrazione di un'inaccettabile deriva centralistica del Giudice delle leggi.

L'orientamento censorio della Corte costituzionale sulle questioni appena richiamate, inoltre, coesiste con pronunce di diverso tenore, nelle quali, a fronte di interventi operati con leggi regionali, si è riconosciuta l'intangibilità dell'autonomia statutaria, esortando le Regioni ancora ritardatarie al relativo esercizio. Così, nella sent. n. 188/2007, è stata dichiarata l'illegittimità della legge regionale campana che, nel sancire il principio della separazione tra politica ed amministrazione, era intervenuta sull'attribuzione alla Giunta regionale di una funzione di indirizzo politico-amministrativo. Essa ha riconosciuto espressamente che «le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria», precisando come «[t]ale riserva impedisca al legislatore regionale ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia»[127]. Ancora, può richiamarsi la sent. n. 201/2008, che ha ricondotto alla competenza della sola fonte *ex* art. 123 Cost. la previsione di un Sottosegretario alla Presidenza della Regione, dichiarando l'incostituzionalità della legge molisana istitutiva di questa figura[128].

Ampliando l'àmbito d'indagine oltre le relazioni interorganiche, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto alcuni spazi allo statuto anche con riferimento alla disciplina elettorale, rispetto alla quale notevoli, come detto, sono gli intrecci tra la competenza statutaria in tema di «forma di governo», da un lato, e, dall'altro, quella concorrente di Stato e Regioni formalizzata dall'art. 122, co. 1, Cost. In particolare, nel rapporto tra statuto e legge statale, nella sent. n. 196/2003, in conformità a quanto già

[123] Sulla decisione, avente ad oggetto la delibera legislativa statutaria della Regione Calabria recante la riduzione, nel testo dello Statuto, del numero dei consiglieri regionali e dei componenti della Giunta, R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Le Regioni*, 4/2014, 827 ss.

[124] Così, M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in *Giurisprudenza italiana*, 5/2013, 1014.

[125] Così, S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, 2869.

[126] Individua correttamente questa *ratio*, G. TARLI BARBIERI, *Esperienze e conseguenze della riduzione delle assemblee parlamentari regionali: i Consigli regionali in Italia*, in *Le Regioni*, 6/2020, 1293-1294.

[127] Sulla decisione cfr. A. MANGIA, *I limiti (formali) degli statuti materiali*, in *Le Regioni*, 6/2007, 1037 ss.; sulla *prorogatio* del Consiglio regionale, altresì, F. ANGELINI, *I Consigli regionali*, cit., 104-107.

[128] Nella sent. n. 201/2008, in particolare, la nomina del Sottosegretario è stata ricondotta ai «rapporti tra l'esecutivo regionale e l'assemblea legislativa», riconoscendosi in questo modo un àmbito materiale riconducibile all'autonomia statutaria: sulla decisione cfr. P. GIANGASPERO, *Ancora una decisione di incostituzionalità di una legge regionale per violazione della competenza dei nuovi statuti*, in *Le Regioni*, 4-5/2008, 969 ss.

sostenuto dalla dottrina[129], si è precisato come la disciplina della *prorogatio* degli organi regionali sia riconducibile alla competenza della prima fonte: detto istituto, infatti, non attinge il piano della «durata» degli organi regionali, riservata alla competenza della legge statale, riguardando esso «solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, d[el] […] mandato [elettivo] e l'entrata in carica del nuovo organo eletto»[130]. E, sebbene nel dipanare il complesso intreccio tra fonti, l'esito del giudizio di costituzionalità abbia talvolta condotto ad escludere la competenza statutaria[131], lo stesso Giudice delle leggi, dato atto della scelta operata dal legislatore costituzionale, ha però incidentalmente rilevato come la legislazione elettorale avrebbe dovuto essere ricompresa nella «forma di governo», rimessa alla competenza della fonte *ex* art. 123 Cost.[132], così esprimendo indirettamente una posizione di *favor* per il riconoscimento, laddove possibile, di residui spazi ai legislatori statutari.

Anche al di fuori di ciò che attiene alla «forma di governo» in senso stretto e alla connessa materia elettorale, la giurisprudenza costituzionale ha comunque riconosciuto un'apertura di credito ai legislatori statutari.

Considerando le fonti del diritto – invero contraddistinte, a loro volta, come detto, da un inscindibile legame con la forma di governo e rispetto alla cui disciplina statutaria erano state espresse, a margine della L. cost. n. 1/1999, molte aspettative[133]–, non può trascurarsi la sent. n. 313/2003, nella quale la Corte costituzionale, pronunciandosi sulla legge lombarda che attribuiva la potestà regolamentare alla Giunta, ha riconosciuto la riserva proprio alla fonte *ex* art. 123 Cost. dell'individuazione dell'organo regionale titolare della potestà in parola[134], valorizzando in questo modo il significato dei nuovi statuti ed incoraggiandone il processo di approvazione[135]. Ancora, confermando quanto

[129] In questo senso, già M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 293-294.

[130] Sulla decisione, A. MORRONE, *Sistema elettorale e "prorogatio" degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1269 ss.; v. anche, tra le decisioni successive, le sentt. nn. 64/2015 e 243/2016.

[131] Così, nella sent. n. 2/2004, la Corte costituzionale ha ritenuto illegittimo, in quanto rientrante nell'area legislativa riservata dall'art. 122, co. 1, Cost. alla «legge della Regione, nei limiti dei princìpi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica», l'art. 33, co. 1, della deliberazione legislativa statutaria calabrese, che prescriveva analiticamente l'indicazione sulla scheda elettorale dei candidati alle cariche di Presidente e Vicepresidente della Giunta e la relativa votazione contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale. Nella successiva sent. n. 378/2004 (v. anche, *supra*, nota 116), invece, è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 66, co. 1 e 2, della deliberazione statutaria umbra che, disponendo l'incompatibilità tra la carica di componente della Giunta e quella di componente del Consiglio regionale, avrebbe a sua volta violato il cit. art. 122, co. 1, Cost.

[132] Testualmente, nella sent. n. 2/2004 si afferma: «anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale».

[133] Cfr., in particolare, M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Le Regioni*, 5/2000, 814.

[134] Sulla decisione, tra i molti, E. BALBONI, *Il ruolo degli statuti: «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione»*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 ottobre 2003, 1 ss., A. LUCARELLI, *Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio regionale (a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)*, in *federalismi.it*, 13/2003, 1 ss., P. GIANGASPERO, *Statuti regionali ordinari e potere regolamentare regionale*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 658 ss.

[135] Sulla «indubbia valorizzazione della potestà statutaria» espressa da questa scelta, A. RUGGERI, *Regione (Dir. cost.)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento III, tomo II, Torino, 2008, 715.

già incidentalmente ammesso nella sent. n. 378/2004 – nella quale, riferendosi alla disciplina dei testi unici regionali, si è riconosciuto che «ben può uno statuto regionale prevedere uno speciale procedimento legislativo» –, può richiamarsi la sent. n. 12/2006, la quale ha ricondotto «indubbiamente» alla competenza in tema di «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento» la disciplina dell'intero procedimento legislativo, a condizione di non incidere sulla riserva della funzione legislativa al Consiglio regionale formalizzata dall'art. 121 Cost.[136], così legittimando i legislatori statutari ad introdurre soluzioni potenzialmente innovative rispetto al compiersi dei processi decisionali. In questo senso, ancora, può leggersi la motivazione degli atti normativi, rispetto alla quale, in conformità ad un'apertura già formulata dalla dottrina[137], la sent. n. 379/2004 si è espressa positivamente, sottolineando come «la fonte statutaria di una Regione possa operare proprie scelte in questa direzione»[138].

In senso ampliativo dell'autonomia statutaria può considerarsi anche la disciplina della partecipazione ai processi decisionali[139], con riguardo alla quale, con la appena richiamata sent. n. 379/2004, si è dichiarata l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 17 St. Emilia-Romagna, recante l'istruttoria pubblica[140]. Nella decisione, il tenore del dispositivo è stato motivato sulla base del fatto che l'opzione *de qua* comporta «l'inserimento […] a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee», istituti che «non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi […], ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche».

La valorizzazione della dimensione partecipativa è stata sdoganata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale anche con riferimento all'istituto referendario. Può considerarsi, a questo proposito, la sent. n. 372/2004, nella quale si sono legittimate le Regioni a disciplinare i referendum, espressamente oggetto di competenza statutaria, «anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali». Espressioni, queste ultime, indicative di

---

[136] Su questa giurisprudenza, ancora, G. D'ELIA, L. PANZERI, *Statuti ordinari*, cit., 21-22.

[137] Cfr. N. LUPO, *La questione della "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Iter legis*, 2/2002, 37 ss.

[138] Su alcune di queste aperture giurisprudenziali, di recente, G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla Legge cost. n. 1 del 1999. Alcune "provvisorie" notazioni conclusive*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, 1136.

[139] Sugli strumenti partecipativi disciplinati dai primi statuti di "seconda" generazione cfr. M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i rapporti con la società civile*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti*, cit., 303 ss., E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007, 337 ss.; sugli strumenti di partecipazione al procedimento legislativo cfr. altresì A. D'ALOIA, P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi statuti*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, cit., 184 ss.

[140] Sull'istituto, M. CARLI, *Lo Statuto dell'Emilia-Romagna. Princìpi e partecipazione*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2005, 30 ss., A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I princìpi negli statuti regionali*, Bologna, 2008, 132 ss., G. D'ELIA, L. PANZERI, *Statuti ordinari*, cit., 78 ss.; cfr. altresì V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013, 174 ss.

un'indubbia apertura nei confronti delle scelte statutarie delle Regioni, le quali, peraltro, fuorché in qualche caso, anche in àmbito referendario hanno compiuto scelte in continuità con quelle della "prima" stagione statutaria[141], creando le premesse per un'analoga marginalità dell'istituto.

Si consideri, ancora, ad ulteriore conferma di tale apertura di credito, l'eventuale formalizzazione di organi "non necessari", ulteriori a quelli individuati dal testo costituzionale riformato. Se già nella sent. n. 378/2004, con riferimento alla Commissione di garanzia statutaria introdotta dallo St. Umbria, la presenza di questi collegi era stata legittimata muovendo dalla competenza statutaria sui «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento», nella successiva sent. n. 12/2006, esprimendosi sull'organo di garanzia abruzzese, la Corte, pur riservandosi di «valutare, nei singoli specifici profili, la compatibilità delle norme attributive […] di competenze determinate», ha precisato di avere «già stabilito che l'introduzione di un organo di garanzia nell'ordinamento statutario non è, come tale, in contrasto con la Costituzione»[142], dischiudendo, anche su questo fronte, alcuni spazi di sperimentazione.

L'esame della giurisprudenza costituzionale che precede, per quanto necessariamente sommario, conferma l'assunto iniziale per il quale non è da attribuirsi

---

[141] Cfr. M. PICCHI, *Modelli di «governance regionale: i referendum*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti*, cit., 377 ss., G.L. CONTI, *I referendum nei nuovi statuti regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, cit., 248 ss., R. BIFULCO, E. PAPARELLA, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, cit., 271 ss., V. DE SANTIS, *Il* referendum *nei nuovi statuti regionali: molti elementi di continuità e qualche tentativo di innovazione*, M. OLIVETTI, *I* referendum *e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie italiane*, entrambi in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, 2010, risp. 479 ss. e 719 ss. Soluzioni originali sono state sperimentate dagli Statuti di Lazio, Campania e Basilicata (per quanto, allo stato, rimaste sulla carta): il primo, all'art. 62, ha disposto che, qualora il Consiglio regionale non deliberi entro un anno su una proposta di legge da sottoporre a referendum propositivo avanzata dai soggetti titolari del potere di promuovere il referendum abrogativo, il Presidente della Regione indìca un referendum propositivo sulla proposta suddetta e che, in caso di esito favorevole, il Consiglio regionale sia tenuto «ad esaminare la proposta di legge»; il secondo, all'art. 15, ha introdotto un particolare referendum "approvativo", stabilendo che, qualora una proposta di legge popolare, previamente presentata al Consiglio o alla Giunta, entro sei mesi dalla presentazione non sia approvata o sia approvata con modifiche sostanziali, la stessa sia sottoposta a referendum e si consideri approvata «se alla votazione referendaria partecipa la maggioranza degli aventi diritto e sia raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi»; il terzo, all'art. 20, ha stabilito che una proposta di legge popolare redatta in articoli possa essere sottoposta a referendum "approvativo" qualora il Consiglio regionale, entro novanta giorni dalla presentazione della proposta di legge, non la abbia approvata oppure non abbia approvato una legge recettiva dei princìpi e dei contenuti essenziali della proposta stessa. Soprattutto l'"esperimento" statutario del referendum "approvativo" ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale, incidendo problematicamente sulla riserva al Consiglio regionale della titolarità della funzione legislativa e ponendo qualche dubbio rispetto al limite dell'«armonia con la Costituzione», stante la preclusione per il Consiglio di adottare una decisione di contenuto sostanzialmente difforme e di sottoporre agli elettori una proposta alternativa: su questi rilievi, a margine dell'art. 15 St. Campania, anche per i necessari riferimenti bibliografici, G. D'ELIA, L. PANZERI, *Statuti ordinari*, cit., 59-61; tra i contributi successivi cfr., con riferimento al referendum "propositivo" laziale, C. PETRILLO, *Il* referendum *c.d. propositivo nella disciplina e nell'esperienza di alcune Regioni, in attesa dell'introduzione a livello nazionale*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2016, 254-257, e, con riferimento a quello "approvativo" campano, U. RONGA, *Le forme della partecipazione*, in S. STAIANO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Campania*, Torino, 2016, 236-239; cfr. altresì M. GALDI, *Il* referendum *"a contenuto positivo" nella democrazia che cambia*, in *federalismi.it*, 15/2018, 8 ss.

[142] Sul fondamento statutario degli organi di garanzia nella giurisprudenza costituzionale, da ultimo, L. PANZERI, *Contributo allo studio degli organi di garanzia statutaria regionali*, Napoli, 2024, 98 ss.

al Giudice delle leggi la responsabilità di aver alimentato una deriva centralistica, latrice di un'impropria contrazione dell'autonomia statutaria. Anzi, pur nella ferma garanzia dello (stringente) dettato costituzionale, la giurisprudenza ha facoltizzato, talvolta valorizzandoli, alcuni spazi rimessi ai legislatori regionali, alla responsabilità dei quali è dunque da attribuire la carente espressione delle potenzialità dischiuse dal novellato art. 123 Cost. in tema di «forma di governo» e «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

8.1 (Segue): *b) Sul limite dell'«armonia con la Costituzione»*

La relativizzazione dell'asserita responsabilità della giurisprudenza costituzionale rispetto agli esiti della "seconda" stagione statutaria può estendersi anche alla posizione maturata nei confronti di un autentico «rompicapo ermeneutico»[143] qual è il limite dell'«armonia con la Costituzione» di cui all'art. 123, co. 1, Cost.

A fronte di un iniziale vivace confronto scientifico sulla reale portata di questo riferimento testuale – che spaziava da chi ne affermava la sostanziale inutilità e chi, invece, si sforzava di riconoscerne la portata precettiva, fino a ricavarne un vincolo al rispetto di tutte le disposizioni costituzionali, anche di dettaglio, non espressamente derogabili[144] –, la Corte costituzionale, nella sent. n. 304/2002, ha assunto una posizione di estrema fermezza, affermando che «il riferimento all'armonia, lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito»[145].

Questa posizione, poi sostanzialmente confermata da alcune decisioni successive[146], è stata oggetto di rilievo critico da parte di chi ha sostenuto che, soprattutto con l'invocazione dello «spirito della Costituzione», il Giudice delle leggi avrebbe posto alla fonte *ex* art. 123 Cost. vincoli più stringenti rispetto a quelli gravanti sulle "comuni" leggi regionali, destinate in questo modo ad essere dotate di maggiore forza[147], o, finanche, avrebbe legittimato una clausola generale suscettibile di agire quale «grimaldello per "mascherare" scelte politiche della Corte»[148]. E tale

[143] Così, A. SPADARO, *Il limite costituzionale*, cit., 478, S. RICCI, P. SALVATELLI, *I limiti dell'autonomia statutaria*, cit., 60.

[144] Esula dall'economia di questo contributo la ricostruzione delle articolate posizioni espresse dai primi commentatori del testo costituzionale riformato; a tal fine, si rinvia ai contributi che ripercorrono questo dibattito, tra i quali R. TARCHI, D. BESSI, *Art. 123*, cit., 2466-2470.

[145] Sugli interrogativi che ha posto l'evocazione del concetto di «spirito della Costituzione» cfr. C. PETTINARI, *Note a margine dei concetti di "armonia con la Costituzione" e "spirito della "Costituzione"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1891 ss.

[146] In particolare, nella sent. n. 306/2002 si è ribadito che il limite in parola, «lungi dal consentire deroghe alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali, vincola le Regioni anche a rispettarne lo spirito»; nella successiva sent. n. 196/2003, ancora, si è sostenuto il vincolo degli statuti ad «essere in armonia con i precetti ed i princìpi tutti ricavabili dalla Costituzione»; in senso sostanzialmente confermativo di questo orientamento v. anche le sentt. nn. 2, 372, 378 e 379/2004.

[147] In questi termini, A. RUGGERI, *Autonomia statutaria*, cit., 10.

[148] Così, M. OLIVETTI, Requiem *per l'autonomia statutaria*, cit., 2.

atteggiamento critico avrebbe poi trovato alimento nell'affermazione resa nella sent. n. 198/2012 – relativa, come si è detto, alla preclusione per gli statuti di determinare il numero dei consiglieri regionali[149] –, nella quale la lettura assai rigida dell'«armonia con la Costituzione» avrebbe creato le condizioni per una tacita reintroduzione del soppresso limite dell'«armonia con le leggi della Repubblica»[150], in senso fortemente penalizzante per l'esercizio dell'autonomia statutaria[151].

In verità, come condiviso da un'ampia dottrina, il limite in parola, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, sarebbe stato individuato come «una vera e propria clausola di chiusura, la quale affida alla prudente gestione del Giudice costituzionale la difesa di quello che di volta in volta viene considerato il nucleo intangibile dell'ordinamento, eventualmente minacciato dagli statuti regionali»[152]. E tale minaccia potrebbe concretizzarsi non soltanto nelle ipotesi di violazione di singole disposizioni costituzionali, ma anche nell'eventualità in cui ad essere violati siano i princìpi generali che da quelle disposizioni si possono dedurre[153] o, finanche, qualora i legislatori statutari, in "frode alla Costituzione", attraverso scelte di per sé formalmente lecite, volessero conseguire un risultato non conforme ai precetti di fonte costituzionale[154]. Ove si accolga questa prospettiva, di per sé condivisibile, la stessa posizione assunta nella sent. n. 198/2012 dovrebbe essere ridimensionata rispetto al possibile dischiudersi di una deriva centralistica avallata dalla Corte costituzionale, circoscrivendosi il tenore della pronuncia alla specificità del singolo giudizio[155]. Anche rispetto al limite dell'«armonia con la Costituzione», dunque, l'orientamento assunto dalla giurisprudenza si è nel complesso rivelato funzionale, come nel caso della forma di governo, a contrastare i tentativi dei legislatori statutari di travisare tanto il senso

[149] V., *supra*, Par. precedente, a cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

[150] Cfr. F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2012, 3 ss.; cfr. altresì M. OLIVETTI, *L'autonomia statutaria*, cit., spec. Par. 5.4.

[151] Secondo L. VIOLINI, *Statuti delle Regioni ordinarie: forma, materia e revisione*, in R. TONIATTI (a cura di), *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Trento, 2022, 210, la lettura del limite in parola offerta dalla Corte costituzionale «ha potentemente contribuito a limitare l'autonomia statutaria regionale e con ciò anche il concetto di autonomia regionale *tout court*».

[152] Così, R. TARCHI, D. BESSI, *Art. 123*, cit., 2469-2470, che individuano la dimensione ultima alla quale il limite in parola rimanda nella "ragionevolezza". Sulla qualificazione del vincolo dell'«armonia con la Costituzione» come «clausola di chiusura», già C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., 83, e, come «concetto indeterminato, che i rapporti di forza tra gli attori e la Corte costituzionale preciseranno di volta in volta», A. MORRONE, *Lo statuto regionale*, cit., 2247.

[153] Come già rilevato da A. SPADARO, *Il limite costituzionale*, cit., 469, «nel termine "armonia" riecheggia l'esigenza di qualcosa "di più" di una mera conformità a Costituzione», gravando sulle Regioni l'impegno di porsi «*in piena sintonia* con il sistema di valori complessivo della Carta del 1948, che resta il documento fondativo, sì, di uno Stato profondamente decentrato, ma ancora e strutturalmente *unitario, con tutto quel che questo concetto comporta (in termini sociali, giuridici e politici)*». Riprende questo spunto, a margine della sent. n. 2/2004, S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra "chiusure" del Giudice costituzionale, incertezze degli "statuenti" regionali e "serrato" confronto nella dottrina)*, in *Istituzioni del federalismo*, 2-3/2004, 350.

[154] S. CATALANO, *Giurisprudenza costituzionale*, cit., 1000. Sulla possibile invocazione del limite dell'«armonia con la Costituzione» per sanzionare condotte dei legislatori statutari qualificabili come casi di *fraus Constitutioni* cfr. già G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2008, 185-186.

[155] Cfr., ancora, S. CATALANO, *Giurisprudenza costituzionale*, cit., 999.

comune delle parole impiegate quanto il senso complessivo della scelta costituzionale (dunque, la "lettera" e lo "spirito" del testo)[156], senza che ciò, di per sé, si sia mai tradotto in un improprio tentativo del Giudice delle leggi di limitare, oltre quanto costituzionalmente imposto, l'autonomia rimessa ai legislatori statutari.

8.2 (Segue): *c) Sulla natura dei contenuti di principio e programmatici*

Un giudizio articolato merita anche la giurisprudenza costituzionale relativa a due questioni dirimenti per definire la natura degli statuti quali l'inclusione di riferimenti programmatici ed ai diritti e la relativa collocazione nel sistema delle fonti. Su entrambe, nell'iniziale dibattito scientifico, come si è anticipato, maturarono posizioni differenti, destinate a riflettersi sull'intensità della spinta in senso federale della riforma.

Sulla prima questione, nonostante il rischio di perdere di vista le reali opportunità dischiuse dalla nuova stagione statutaria[157], rileva come i legislatori regionali abbiano individuato nei contenuti programmatici uno dei terreni privilegiati per il proprio intervento. Anzi, il forte ridimensionamento della libertà di discostarsi dal modello *standard* di forma di governo ha spinto gli stessi a veicolare la propria *vis creativa* verso contenuti di questa natura[158]. Essi, però, da sùbito, hanno posto notevoli interrogativi sul piano della qualificazione[159], assumendo ora un significato meramente retorico, ora la natura di «cloni» del dettato costituzionale[160], ora un'incerta attitudine orientativa dell'azione regionale su alcuni temi, ponendo il problema dell'effettivo rispetto delle competenze regionali[161]. Assai sfuggente, soprattutto, si è rivelato l'intervento sul piano dei diritti, stante la «trama larga (o larghissima) del tessuto normativo degli stessi», ragione per la quale «[l]a capacità di vincolo […] espressa dagli enunciati in parola appar[iva] […] essere assai modesta, in qualche punto praticamente nulla, specie laddove la prosa statutaria si abbandona[va] ad una retorica inconcludente»[162].

Sul tema, la giurisprudenza costituzionale ha maturato una posizione apparentemente risolutiva.

---

[156] Attuali, da questa prospettiva, restano le riflessioni di R. BIN, *Autonomia statutaria e spirito della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2-3/2004, spec. 424 ss. Cfr. altresì, di recente, M. GIACOMINI, *L'esercizio dell'autonomia statutaria in equilibrio tra il Consiglio regionale e il Presidente della Giunta a vent'anni dalla Legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, 1123.

[157] Su questo rischio già si interrogava R. BIN, *Nuovi statuti e garanzie dei diritti. Relazione al Convegno "Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini", Torino, 26 ottobre 2002*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2003, 195 ss.

[158] Cfr. M. BENVENUTI, *Le enunciazioni statutarie di principio nella prospettiva attuale*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, cit., 36-37.

[159] Sull'assenza di «un preciso ordine logico» nelle espressioni programmatiche statutarie, L. VIOLINI, *La forma di Regione secondo gli Statuti: tornando a riflettere sui princìpi fondamentali statutari e sulla loro effettività*, in G. D'ELIA, G. TIBERI, M.P. VIVIANI SCHLEIN (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano, 2012, 826, che ha escluso, nella maggioranza dei casi, la possibilità di distinguere tra diritti, princìpi, programmi o finalità dell'azione regionale. Sulla difficoltà classificatoria dei contenuti programmatici statutari cfr. anche G. D'ELIA, L. PANZERI, *I contenuti ulteriori*, cit., 1584.

[160] Così, A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali e i loro contenuti programmatici*, in *Le Regioni*, 3-4/2007, 406-409.

[161] Su questa difficoltà, M. BENVENUTI, *Le enunciazioni statutarie*, cit., 37 ss.

[162] Così, A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giurisprudenza italiana*, 6/2011, 1463.

Dapprima, con la sent. n. 2/2004, la Corte ha richiamato «la legittimità dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo»; al contempo, tuttavia, nella decisione si è sottolineato come sia «opinabile la misura dell'efficacia giuridica di tali proclamazioni»[163]. Poco dopo, nelle note sentt. nn. 372, 378 e 379/2004, il Giudice delle leggi, da un lato, ha ammesso l'inclusione statutaria di enunciazioni programmatiche, ma, dall'altro, ha precisato come alle stesse, «anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non [possa] essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto» e, ancora, come le stesse «non poss[a]no certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione», potendo solo «esplica[re] una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa».

A fronte di queste affermazioni, in dottrina vi è stato chi ha ritenuto definitivamente precluso allo statuto ogni spazio in tema di diritti[164], traendo da ciò anche un'ulteriore conferma della natura non costituzionale della fonte[165]. Da parte di alcuni, invece, è stata considerata criticamente l'asserita inidoneità delle enunciazioni statutarie ad indirizzare l'azione regionale, diversamente a quanto è invece riconosciuto alle norme programmatiche della Costituzione, confutandosi, in particolare, che disposizioni contenute in atti normativi possano essere prive di valore normativo[166] e che la natura e l'efficacia di contenuti analoghi possano dipendere dalla fonte – Costituzione o statuto – nella quale gli stessi sono inseriti[167]. Da parte di altri, ancora, il tenore dei dispositivi e la conseguente inidoneità dei contenuti scrutinati ad orientare l'azione regionale è stata ritenuta incomprensibile accogliendosi la tesi della sovra-ordinazione gerarchica dello statuto, posto che tutti i suoi contenuti, compresi quelli programmatici, dovrebbero assumere un'attitudine vincolante nei confronti delle fonti subordinate[168], suscettibile, nel caso delle leggi regionali, di essere accertata dalla Corte costituzionale attraverso l'utilizzo delle disposizioni statutarie quali parametri interposti.

---

[163] Sui dubbi lasciati dalla sent. n. 2/2004 sull'efficacia dei contenuti programmatici degli statuti, E. LONGO, *Il ruolo dei diritti negli statuti e nelle istituzioni regionali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007, 51.

[164] P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 28.

[165] Cfr. G. D'ELIA, L. PANZERI, *I contenuti ulteriori*, cit., spec. 1589-1590.

[166] In questo senso, F. CUOCOLO, *I nuovi statuti regionali fra Governo e Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 4053, A. MANGIA, *Il ritorno delle norme programmatiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 4072, F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 37, E. CHELI, *Premessa*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I princìpi*, cit., 8. R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 15, invece, ha escluso l'inammissibilità di «deviazioni» alla generale funzionalità di ogni atto normativo a generare regole giuridiche, sottolineando come «l'accertamento dell'*esistenza* della regola preced[a] necessariamente la sua interpretazione».

[167] Cfr. A. ANZON, *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 4065.

[168] Cfr. P. PINNA, *L'ideologia del contenuto eventuale e della competenza limitata degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 6/2010, spec. 1263.

Da parte di altri, infine, è stato contestato l'atteggiamento "pilatesco" tenuto dal Giudice delle leggi, che avrebbe potuto dichiarare *tout court* l'incostituzionalità dei contenuti programmatici sulla base del criterio di competenza[169], definendo chiaramente, una volta per tutte, lo spazio d'intervento dei legislatori statutari.

L'apparente ambiguità della posizione assunta dalla Corte ha spinto alcuni ad affermare che sulla scelta operata avrebbero inciso valutazioni di opportunità[170] e, in particolare, sia l'obiettivo di non scontentare nessuna delle parti[171] sia quello di evitare la declaratoria d'incostituzionalità consequenziale di contenuti aventi un analogo tenore formulati da statuti non oggetto di impugnazione da parte del Governo[172].

Muovendo da una tale prospettiva, è stato sostenuto che le tre decisioni non avrebbero posto l'ultima parola sulla questione dei contenuti programmatici[173]. Così, da parte di alcuni, è stata sottolineata l'affrettata assimilazione dei contenuti in parola, rispetto ai quali l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale andrebbe definito con maggiore attenzione[174]; da parte di altri, si è lamentata la carente riflessione sulla diversità dei dispositivi utilizzati – soprattutto, il dispositivo d'infondatezza, anziché d'inammissibilità, impiegato nella sent. n. 379/2004 con riferimento all'art. 15, co. 1, St. Emilia-Romagna sui "diritti di partecipazione", rientrante in un àmbito di competenza regionale[175] –, che legittimerebbe conclusioni meno radicali rispetto a quelle desumibili da una lettura superficiale della giurisprudenza[176]; da parte di altri, ancora, escluso che il

---

[169] Su questa posizione, A. RUGGERI, *La Corte, la «denormativizzazione» degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, spec. 42, P. CAVALERI, *'Manutenzione costituzionale' e statuti delle Regioni ordinarie in Italia*, in F. PALERMO (a cura di), *La «manutenzione» costituzionale*, Padova, 2007, 253.

[170] Sulla «scelta *politica* e quindi *contingente*» sottesa al tenore del dispositivo di inammissibilità utilizzato dalla Corte costituzionale, R. BIFULCO, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, cit., XVII; cfr. altresì M. PERINI, *Le "norme di fine" e la forma di governo nei nuovi statuti regionali: la "razionalizzazione sostanziale" della forma di governo*, in E. BINDI, M. PERINI (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Teoria e prassi nell'attuale fase storica (Atti del Seminario tenutosi a Siena, 27 maggio 2005)*, Milano, 2005, 47.

[171] Secondo A. ANZON, *La Corte condanna*, cit., 4068, la soluzione accolta dalla Corte costituzionale non avrebbe scontentato né le Regioni, stante la mancata declaratoria d'incostituzionalità dei contenuti programmatici, né il Governo ricorrente, stante la riconosciuta inefficacia normativa degli stessi; questa scelta, al contempo, avrebbe permesso al Giudice delle leggi di non affrontare «problemi politicamente scottanti» come il diritto di voto agli immigrati e, ancora, la regolazione delle forme di convivenza diverse dalla famiglia.

[172] N. LUPO, *Le alterne vicende*, cit., 18.

[173] Cfr. C. CARUSO, Norme innocue*: l'inidoneità lesiva delle disposizioni legislative nel giudizio in via principale*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e Regioni*, Torino, 2023, spec. 239-240.

[174] P. CARETTI, *La disciplina dei diritti*, cit., 28.

[175] Su tale dispositivo d'infondatezza, che finisce col riconoscere al contenuto in parola piena efficacia giuridica, già T. GROPPI, *I nuovi statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 7 gennaio 2005, e G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 32-33. Sui riflessi dell'apertura operata dalla sent. n. 379/2004 cfr. altresì G. D'ELIA, L. PANZERI, *I contenuti ulteriori*, cit., 1591.

[176] Secondo A. D'ATENA, *Appunti sulla natura dei nuovi statuti regionali ordinari*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, tomo I, *Delle fonti del diritto*, Napoli, 2009, 149, «Il problema che pongono tali disposizioni [statutarie] non è […] un problema di *efficacia*. È un problema di *competenza*. Occorre, in particolare, chiedersi con riferimento a quali materie lo statuto possa intervenire con norme di questo tipo».

perimetro della giuridicità possa esaurirsi in quello della normatività in senso stretto, si sono recuperate le prescrizioni programmatiche sul piano istituzionale ed identitario, pur in mancanza di alcun effetto giuridico vincolante[177]. Così, a fronte del confinamento di questi contenuti «nella nebulosa della pura e semplice *soft law*»[178], ne è stato recuperato il valore almeno simbolico[179], sottolineandosene la «capacità di diffusione culturale»[180] e l'idoneità a concorrere, almeno sul piano politico, al raggiungimento di obiettivi condivisi da più livelli istituzionali[181]. L'eventuale recupero di un'attitudine parametrica di questi contenuti è stato altresì suggerito considerando l'intervento dei collegi di garanzia statutaria[182], organi bensì privi di natura giurisdizionale, ma comunque astrattamente capaci di incidere sull'azione politica regionale[183].

Soprattutto, *de iure condendo*, l'affermata inidoneità parametrica delle previsioni programmatiche è stata considerata di per sé non preclusiva, in ragione della natura processuale delle decisioni assunte, di una futura diversa qualificazione delle stesse da parte di altri soggetti. Così, i giudici – esposti, diversamente, all'oggettiva difficoltà di distinguere quali contenuti statutari abbiano efficacia normativa e quali, invece, siano espressivi di una mera sensibilità politica[184] – potrebbero riconoscere a queste previsioni piena efficacia giuridica[185] e qualche apertura in tal senso si evince dalla giurisprudenza successiva a quella richiamata.

In particolare, nella sent. n. 4502/2011 resa dalla Sez. V, il Consiglio di Stato ha confermato il giudizio di primo grado con il quale il TAR Campania si era pronunciato, accogliendolo, su un ricorso per annullamento avente ad oggetto un atto di nomina che lasciava inalterato il disequilibrio tra i sessi nella composizione della Giunta regionale,

---

[177] Cfr. G. BERGONZINI, *Dal vecchio al nuovo Statuto della Regione del Veneto: il rilievo giuridico e la possibile efficacia normativa delle disposizioni di principio*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti 1970-2020*, Venezia, 2020, 230 e 250.

[178] Così, D. TEGA, *Princìpi e diritti nei nuovi statuti regionali*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Torino, 2005, 417.

[179] Sul valore simbolico delle enunciazioni programmatiche, T. GROPPI, *I nuovi statuti*, cit.

[180] Così, A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004, 2.

[181] In questo senso, possono leggersi i richiami statutari alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che, come ha evidenziato M. SICLARI, *La considerazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nell'esperienza italiana*, in A. CERRI, P. HÄBERLE, I.M. JARVAD, P. RIDOLA, D. SCHEFOLD (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia.* Liber amicorum *in onore di Angel Antonio Cervati*, tomo V, Roma, 2010, 11, confermano la volontà delle Regioni di proseguire ed intensificare il processo di integrazione europea.

[182] Su questa prospettiva, anche per i necessari riferimenti bibliografici, cfr. L. PANZERI, *Contributo allo studio*, cit., 43 ss.

[183] Sulle concrete esperienze di "giudizio" sulla conformità degli atti regionali alle enunciazioni programmatiche statutarie da parte degli organi *de quibus* cfr., ancora, L. PANZERI, *op. ult. cit.*, 214 ss.

[184] Secondo A. MANGIA, *Il ritorno delle norme programmatiche*, cit., 4072, il giudice, in base all'orientamento accolto dalla Corte costituzionale, finirebbe col trovarsi a decidere autonomamente se disapplicare o meno il contenuto statutario della cui normatività si dubita: ciò potrebbe incrinare il principio, implicito nell'art. 134 Cost., che riserva alla Corte costituzionale il potere di decidere sui conflitti tra norme.

[185] In questo senso, C.E. GALLO, *Il valore delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali*, in *Foro amministrativo-Consiglio di Stato*, 12/2004, 3390, S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme e valore meramente culturale o politico*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 12, V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 4/2005, 979.

in contrasto con l'art. 46, co. 3, St. Campania[186]. Nella decisione si è riconosciuto che il valore programmatico di una norma – qual è la promozione della parità di genere – non costituisce un indice negativo tale da determinarne «una sorta di degradazione» né allude ad una particolare caratterizzazione della relativa precettività, precisando come «tutte le norme [siano], per definizione, immediatamente precettive» e, ancora, come «il vincolo programmatico che sempre deriva dalle norme-principio si trasform[i], nei rapporti tra fonti di grado diverso, in un vincolo propriamente obbligatorio».

La stessa Corte costituzionale, peraltro, potrebbe maturare un *revirement* rispetto alla posizione inizialmente espressa[187], pervenendo ad un intervento ablativo delle disposizioni programmatiche dal contenuto eversivo[188] oppure all'annullamento di leggi regionali «in insanabile contrasto con un principio considerato fondamentale dallo statuto»[189], in questo modo, indirettamente, riconoscendogli efficacia giuridica.

Rispetto a questa eventualità, sebbene il Giudice delle leggi, nella sent. n. 365/2007, richiamati i precedenti del 2004, abbia incidentalmente affermato l'illegittimità di leggi regionali che pretendessero di dare attuazione ad enunciazioni programmatiche degli statuti[190], alcuni *obiter dicta* sembrano aver dischiuso qualche prospettiva.

Così, nel giudizio avente ad oggetto la c.d. "preferenza di genere" introdotta dall'art. 4, co. 3, della Legge elettorale campana (L. reg. n. 4/2009), la sent. n. 4/2010 è pervenuta ad una declaratoria di non fondatezza della questione *anche* sulla base del

---

[186] «Il Presidente della Giunta regionale nomina, *nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini*, i componenti della Giunta» (corsivo non testuale).

[187] Ipotizzava una tale eventualità R. BIFULCO, *Presentazione*, cit., XVII.

[188] Già si interrogava sull'eventualità che uno statuto regionale avesse proclamato l'impegno della Regione per lo smantellamento dello Stato sociale ovvero per l'uscita dell'Italia dalla UE od il ripristino di una società di tipo patriarcale, G. FALCON, *Alcune questioni*, cit., 34; cfr. altresì M. BENVENUTI, *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 4157-4158, V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio*, cit., 978, e, più di recente, M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino, 2016, 199-200. Rispetto alla sindacabilità dei contenuti programmatici una volta venuta meno la via del ricorso diretto, è stata riconsiderata la possibilità che una questione su disposizioni statutarie venga proposta in via incidentale: cfr. R. CALVANO, *I nuovi statuti e le norme programmatiche nel nostro ordinamento. Ci sono troppi princìpi fondamentali?*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. IV. *Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Napoli, 2008, 74.

[189] Ha considerato questa eventualità, qualificata come ipotesi di eccesso di potere legislativo, F. CUOCOLO, *I princìpi generali dello statuto e il loro valore giuridico*, in *Quaderni regionali*, 3/2005, 531-532.

[190] Criticamente su questo assunto, A. MANGIA, *Il federalismo della 'descrizione' e il federalismo della 'prescrizione'*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007, 8. Si è interrogato sulla portata di questo passaggio, offrendone un'interpretazione ancora non risolutiva della questione, R. TARCHI, *Le norme di principio degli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in S. PANIZZA, R. ROMBOLI (a cura di), *Temi e questioni di attualità costituzionale*, Padova, 2009, 200-201. Secondo U. ADAMO, *I diritti sociali come contenuto eventuale degli statuti regionali e delle Comunità autonome, fra legislatore e Giudice costituzionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015, 191, che considera il cit. *obiter dictum*, quando la Corte costituzionale sarà chiamata a giudicare la legittimità costituzionale «di leggi attuative di norme statutarie inefficaci (ma legittime), difficilmente le potrà dichiarare incostituzionali per aver dato attuazione a norme (*rectius* enunciazioni) statutarie inesistenti, almeno per la Corte stessa; piuttosto dovrà dichiararle illegittime rispetto ad altri parametri costituzionali quali, su tutti, l'art. 117, commi 2 e 3, Cost. […], oltre, naturalmente, l'art. 123 Cost.».

nuovo art. 5 St. Campania – incluso tra le «Disposizioni identitarie» e, dunque, indubbiamente suscettibile di sussunzione tra i contenuti di principio –, recante, al co. 3, il riferimento per il quale «la legge elettorale regionale promuove condizioni di parità per l'accesso di uomini e donne alla carica di consigliere regionale mediante azioni positive». In particolare, riferendosi «al quadro normativo, costituzionale e statutario, […] complessivamente ispirato al principio fondamentale dell'effettiva parità tra i due sessi nella rappresentanza politica, nazionale e regionale», la Corte costituzionale ha finito col restituire valore precettivo ad un contenuto programmatico[191].

Anche nella successiva sent. n. 81/2012, peraltro, con la quale è stato dichiarato inammissibile il conflitto intersoggettivo promosso dalla Regione Campania sulla cit. sent. n. 4502/2011 del Consiglio di Stato, il Giudice costituzionale ha incidentalmente riconosciuto come il cit. art. 46 St. Campania abbia posto dei limiti al libero apprezzamento del Presidente della Giunta nella scelta degli assessori regionali, sottolineando che «quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali princìpi dello Stato di diritto». In questo modo, la Corte costituzionale avrebbe "riabilitato" lo statuto regionale rispetto ai suoi tre precedenti del 2004, confermandone a pieno titolo l'attitudine normativa: le relative enunciazioni, anche se eccedenti il contenuto necessario stabilito dall'art. 123 Cost. ed aventi natura programmatica, sarebbero infatti destinate a mantenere inalterata la propria efficacia, determinando l'illegittimità delle leggi con esse contrastanti ove rientranti in àmbiti di competenza regionale[192].

A prescindere da ogni ulteriore considerazione sulle potenzialità rimaste inespresse[193], ai nostri fini rileva come l'esclusione di ogni idoneità parametrica dei contenuti programmatici abbia favorito, nel tempo, una rilettura in senso formale dei titoli di competenza *ex* art. 123 Cost. ed una complessiva relativizzazione del ruolo degli statuti[194], sconfessandone ogni possibile qualificazione come «mini-costituzioni»[195]. Ciò, tuttavia, non è conseguito ad atteggiamenti centralistici della Corte

[191] Cfr. C. SALAZAR, *Norme statutarie in materia di pari opportunità e il conflitto tra Stato e Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, 120.

[192] Su tali rilievi, M. BELLETTI, *«Torniamo allo Statuto»…regionale. La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, 1032 ss.

[193] Riflette, da ultimo, sull'esistenza di margini in questo senso, G. BERGONZINI, *Statuti regionali, disposizioni programmatiche e di principio, diritti costituzionali: brevi spunti per un rinnovato dialogo*, in *Consulta online*, 3/2022, 1301.

[194] In questo senso, già G. PASTORI, *Luci e ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 36. *Contra*, R. BIN, *Perché le Regioni*, cit., 18, per il quale lo screditamento dell'autonomia regionale sarebbe derivato proprio dall'inclusione statutaria delle enunciazioni programmatiche.

[195] Cfr. già, su questa conclusione, F. RIMOLI, *Statuto regionale*, cit., 451, ed A. SPADARO, *I «contenuti»*, cit., 124, il quale, ricondotta la formula «mini-costituzione» alla riflessione di Temistocle Martines (ID., *Prime osservazioni sugli statuti delle Regioni di diritto comune* (1972), ora in ID., *Opere*, Tomo III, *Ordinamento della Repubblica*, Milano, 2000, 563 ss.), ricordava come lo stesso A. avesse usato questa espressione «con una sottile vena d'ironia» (nota 61). Per una riflessione sul significato di questa espressione alla luce della "seconda" stagione statutaria cfr. G. D'AMICO, *Mini-costituzioni per quali Regioni? Considerazioni a margine della riflessione di T. Martines sugli statuti delle Regioni di diritto comune*, in *Diritti regionali*, 3/2016, 719 ss.

costituzionale, ma all'intrinseca natura non costituzionale della fonte statutaria, erroneamente fraintesa, da molti, nella iniziale fase attuativa della riforma del 1999[196].

8.3 (Segue): *d) Sulla collocazione degli statuti regionali nel sistema delle fonti*

Sul secondo tema sopra richiamato, ovverosia la collocazione dello statuto nel sistema delle fonti, la giurisprudenza costituzionale, non senza generare qualche interrogativo, ha ricostruito il rapporto tra statuto e legge regionale facendo riferimento ora al criterio gerarchico ora a quello di competenza.

La tesi della gerarchia ha trovato qualche riscontro in alcune decisioni su questioni procedimentali relative al momento genetico dell'atto. Dapprima, nella sent. n. 304/2002, il Giudice delle leggi ha riconosciuto «l'attribuzione allo statuto di un valore giuridico che lo colloca al *vertice delle fonti regionali*»[197] e, nell'affermare il carattere preventivo del proprio scrutinio, ha individuato la *ratio* di questa soluzione nella necessità di «impedire che eventuali vizi di legittimità dello statuto si riversino a cascata sull'attività legislativa e amministrativa della Regione, per le parti in cui queste siano destinate a trovare nello statuto medesimo il proprio fondamento esclusivo e concorrente». Questa affermazione, al contempo, ha orientato la riflessione scientifica nel senso della sovra-ordinazione statutaria: la necessità di evitare il pericolo che vizi dello statuto si riversino "a cascata" sulle fonti regionali ne sottende implicitamente la superiorità gerarchica[198]. Conclusione, quest'ultima, confermata dalla successiva sent. n. 469/2005, nella quale si è avuto cura di precisare che l'esistenza, per i soli statuti ordinari, di uno speciale controllo preventivo di legittimità costituzionale è operante «in ragione dei rilevanti contenuti statutari e della *posizione della fonte statutaria* rispetto all'ordinamento della Regione»[199].

In una seconda fase, sul piano qualificatorio, la Corte si è incidentalmente espressa in modo ancora più esplicito. Così, la sent. n. 12/2006 ha definito lo statuto come «*fonte primaria e fondamentale dell'ordinamento regionale*», mentre la sent. n. 119/2006 ha precisato che la fonte *de qua*, «nell'ordinamento regionale, costituisce *fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale*»[200]. Nella sent. n. 178/2019, ancora, si è ribadito testualmente questo ultimo assunto, affermando che, se la legge regionale «si pone in contrasto con la fonte statutaria interposta, [essa] viola l'art. 123 Cost.».

Anche la tesi della competenza, tuttavia, ha trovato alcuni riscontri.

Dapprima, nella sent. n. 196/2003, affrontando, come detto, una questione in tema di *prorogatio* degli organi elettivi regionali, la Corte costituzionale, precisato che la

---

[196] Sull'erroneità delle attese iniziali, A. SIMONCINI, *Alcune impressioni sulla "seconda stagione statutaria" ed i caratteri del regionalismo italiano. Verso una nuova «dimensione» costituzionale per gli statuti?*, in *federalismi.it*, 7/2007, spec. 3.

[197] Corsivo non testuale.

[198] Cfr. P. GIANGASPERO, *La Corte costituzionale e il regime formale dello statuto regionale ordinario: alcuni «frammenti» di un mosaico da completare*, in *Le Regioni*, 6/2002, 1500; cfr. altresì A. CATELANI, *L'ordinamento regionale*, cit., 78, nota 4.

[199] Corsivo non testuale.

[200] Corsivo, in entrambi i casi, non testuale.

materia risulta oggi «fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione», ha escluso la possibilità d'intervento di una legge regionale non statutaria. Ancora, nella sent. n. 372/2004, con la quale si è negata natura giuridica alle enunciazioni programmatiche[201], il Giudice delle leggi ha escluso di trovarsi «in presenza di Carte costituzionali», definendo lo statuto come fonte avente una «*competenza riservata e specializzata*»[202], disconoscendone la fungibilità rispetto alla legge regionale[203]. L'esclusione di ogni rilevanza giuridica ai contenuti programmatici avrebbe di per sé negato ogni preminenza gerarchica della fonte statutaria, giacché, se così fosse stato, la Corte stessa avrebbe riconosciuto allo statuto la capacità d'intervenire in qualsiasi àmbito di competenza dell'ordinamento regionale, legittimandolo a dettare norme e princìpi vincolanti per gli altri atti normativi della Regione[204]. Ancora, nella sent. n. 188/2007, avente ad oggetto – lo si ricorda incidentalmente – la previsione legislativa campana intervenuta sulla funzione di indirizzo politico-amministrativo della Giunta e, dunque, ritenuta lesiva della riserva *ex* art. 123 Cost. in tema di «forma di governo» e «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento», la Corte ha richiamato l'«esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di alcune *vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria* rispetto alle competenze del legislatore regionale»[205], precisando come lo stesso «[sia] vincolato dalle scelte operate mediante questa speciale fonte normativa».

L'esame della giurisprudenza costituzionale, non priva di oscillazioni, ha generato alcuni interrogativi sull'effettiva portata delle singole espressioni utilizzate, suggerendo di evitarne l'assolutizzazione a sostegno dell'una o dell'altra tesi a favore di una lettura sistematica delle pronunce. In questo modo, si è rilevato come da nessuna delle decisioni sopra richiamate possa ricavarsi l'affermazione dell'esistenza di un rapporto gerarchico, posto che, anche ove la Corte sembra orientarsi in questo senso, essa non si è mai spinta oltre ad un *obiter dictum*. Nella sent. n. 304/2002, la qualificazione dello statuto come «fonte di vertice dell'ordinamento regionale» al fine di impedire che eventuali vizi dello stesso si trasmettano alle altre fonti regionali è stata giudicata compatibile anche con la ricostruzione dei rapporti tra le due fonti sulla base della competenza, la quale non esclude che lo statuto possa disciplinare le modalità di produzione delle altre fonti regionali, determinandone l'illegittimità derivata ove lo stesso detti norme procedurali illegittime[206]. In senso analogo, nella sent. n. 12/2006, pur definendosi lo statuto come «fonte primaria e fondamentale dell'ordinamento regionale», si è precisato come lo stesso debba essere in armonia con il sistema costituzionale complessivo, la qual cosa risulta compatibile anche con la relativa qualificazione come fonte a competenza specializzata[207]. Diversamente, nelle pronunce

[201] Sull'orientamento assunto dalla Corte costituzionale sul tema v., *amplius*, Par. precedente.

[202] Corsivo non testuale.

[203] Cfr. F. DRAGO, *L'incerta qualificazione giuridica dello statuto regionale: atto avente forza di legge della Regione?*, in *federalismi.it*, 6/2006, 5.

[204] F. GHERA, *Lo statuto regionale ordinario come fonte del diritto*, in *Diritto e società*, 3/2008, 364.

[205] Corsivo non testuale.

[206] In questo senso, F. GHERA, *Lo statuto regionale*, cit., 365, nota 37.

[207] *Ibidem*.

con le quali la Corte costituzionale ha fatto riferimento alla competenza, il richiamo di questo criterio sarebbe stato univocamente fondativo del dispositivo finale[208].

L'apparente contraddizione tra le affermazioni rese dal Giudice delle leggi può essere superata relativizzando la necessaria alternatività tra gerarchia e competenza[209] e, con riguardo al rapporto tra statuto e legge regionale, accogliendo l'irriducibile difficoltà ricostruttiva del rapporto tra le due fonti[210]. In questo rapporto, nessuno dei due criteri può essere accolto in senso esclusivo[211], analogamente a quanto avviene per il riparto delle competenze tra Stato e Regioni nelle materie oggetto di potestà concorrente, ove la sfera d'intervento di ciascuna fonte legislativa opera, innanzi tutto, in base alla competenza, ma, in ragione della necessaria subordinazione della legge regionale ai princìpi fondamentali stabiliti da quella statale, nella relazione tra le due fonti si pone «un elemento di gerarchia che si sovrappone a quello della competenza»[212].

Rileva, soprattutto, come la stessa Corte costituzionale, in alcune decisioni, abbia fatto riferimento ad entrambi i criteri. Così, nella sent. n. 188/2011[213], si è affermato che «il rapporto tra statuto e legge della Regione […] è disegnato dalla Costituzione in termini *sia di gerarchia*, dato il "carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall'art. 123, commi 2 e 3, Cost." (sent. n. 4 del 2010), *sia di competenza*, in quanto l'art. 123 Cost. prevede "l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale"»[214]. La coesistenza di

---

[208] Ivi, 365-366.

[209] Sul punto cfr. già F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento I, Milano, 1997, 567-570.

[210] Cfr. 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 IV, Napoli, 2008, 385 ss.

[211] Sulla coesistenza di entrambi i criteri, non potendosi ricondurre il rapporto tra statuto ed altre fonti regionali «né al principio di gerarchia né al principio di competenza nella loro forma "pura"», F. GHERA, *Lo statuto regionale*, cit., 366; sulla collocazione dello statuto nel sistema delle fonti quale risultato del «gioco combinato del principio di gerarchia […] e di competenza […]», G. PIPERATA, *Gli organi di garanzia statutaria nel «nuovo» sistema regionale italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2011, 387. Su questa posizione cfr. anche A. SPADARO, *Dal «custode della Costituzione» ai «custodi degli statuti». Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, 6/2006, 1071, S. BARTOLE, *Gli statuti regionali*, cit., 279-280, e L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali II, tomo II, Milano, 2008, 564. Sul tema, da ultimo, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, L. PANZERI, *Contributo allo studio*, cit., 31 ss.

[212] Così, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 46; cfr. altresì, sullo stesso rapporto, G.U. RESCIGNO, *Gerarchia e competenza, tra atti normativi, tra norme*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Napoli, 2011, 2850.

[213] La sentenza richiamata ha dichiarato illegittima la previsione della nuova Legge elettorale pugliese (L. reg. n. 2/2011) che riconosceva ai gruppi di liste collegate al Presidente della Giunta eletto l'attribuzione di un numero di seggi aggiuntivi rispetto al numero fisso di consiglieri (settanta) previsto dall'art. 24, co. 1, St. Puglia.

[214] Corsivo, in entrambi i casi, non testuale. E. GIANFRANCESCO, E *competenza* e *gerarchia. Gli statuti ordinari nel sistema delle fonti regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2013, 2, considerando la sent. n. 188/2011, ha ritenuto che «competenza e gerarchia operano congiuntamente ad identificare la posizione dello statuto nel sistema delle fonti»; secondo M. BELLETTI, *Statuto regionale*, in *Diritto on line*, Roma, 2017, Par. 4, «[n]on si può […] negare che competenza e gerarchia concorrano nella definizione della natura dello statuto e della sua collocazione nel sistema delle fonti». In senso critico sulla decisione cfr., invece, G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi regionali fra gerarchia e competenza*, in *Giurisprudenza*

entrambi i criteri si evince anche dalla giurisprudenza costituzionale relativa alla *prorogatio* degli organi regionali: se già nella sent. n. 196/2003 la Corte costituzionale ha superato l'antinomia tra statuto e legge regionale a favore del primo in ragione dell'esistenza di una riserva di competenza *ex* art. 123 Cost., più di recente, la sent. n. 158/2015 ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge abruzzese adottata dal Consiglio regionale in regime di *prorogatio* al di fuori dei casi tassativamente previsti dall'art. 86 St. Abruzzo, scrutinando dunque la (il)legittimità della legge sulla base proprio del dettato statutario, qualificabile, in questo caso, come fonte sovraordinata.

Rispetto a questa insolubile complessità, per quanto di per sé inidonea a compromettere la "forza" dello statuto[215], la dottrina ha proposto una sistematizzazione basata sulla natura dei diversi contenuti della fonte.

In particolare, rispetto al contenuto c.d. "necessario" previsto dall'art. 123 Cost., si è rilevato come, almeno in alcuni casi, la relativa ampiezza legittimi anche l'intervento della legge regionale, trattandosi di un contenuto «relativamente riservato»[216]. Così è per l'individuazione dei «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento», ove la riserva statutaria è espressamente limitata ai soli «princìpi fondamentali», facoltizzando, per gli aspetti di dettaglio, l'intervento della legge regionale[217]. In questi casi, nonostante l'esistenza di una riserva statutaria, lo statuto assumerebbe una posizione di superiorità gerarchica rispetto alle leggi regionali[218], le quali sarebbero tenute, stante l'aggravamento del procedimento genetico dello statuto, a conformarsi alle relative prescrizioni, violando, in caso contrario, il dettato costituzionale[219].

Diversamente, con riferimento al rapporto tra contenuto "non necessario" dello statuto e legge regionale, una volta circoscritto l'oggetto della competenza statutaria a quanto indicato dall'art. 123 Cost. e precluso l'intervento della prima fonte nelle materie oggetto di competenza regionale *ex* art. 117 Cost.[220], dovrebbe applicarsi il criterio di

---

costituzionale, 2011, 2452, secondo il quale l'applicazione del criterio di competenza nel rapporto tra fonti escluderebbe il riferimento a quello di gerarchia.

[215] C. NAPOLI, *La forza giuridica dello statuto*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto*, cit., 49, afferma la necessaria prevalenza degli statuti sulle leggi regionali indipendentemente dalla qualificazione del rapporto tra le due fonti come gerarchico, di competenza o come intreccio di entrambi i criteri.

[216] Così, F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni*, cit., 87.

[217] Stante la riserva allo statuto della determinazione dello spazio da lasciare alla legge regionale, il rapporto tra queste due fonti non può essere assimilato a quello esistente tra legge statale e legge regionale nelle materie oggetto di potestà concorrente (cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, 145), essendo prevalente, rispetto a quanto avviene in quel rapporto, proprio la dimensione gerarchica.

[218] Sulla «supremazia gerarchica» delle norme statutarie sulla «forma di governo» e sui «princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento» rispetto a quelle delle altre fonti regionali in materia, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 269. Sulla ricostruzione del rapporto tra statuto e legge regionale secondo il criterio di gerarchia «nelle *materie comuni* alle due categorie di fonti e riguardo alle norme statutarie di procedura per l'esercizio delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni», M. PEDRAZZA GORLERO, S. CATALANO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, 2018, 167.

[219] Criticamente su questa posizione cfr., peraltro, G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti*, cit., 300-302.

[220] Cfr. E. GIANFRANCESCO, E *competenza* e *gerarchia*, cit., 9-10.

competenza, prevalendo, in caso di antinomia, la legge regionale ordinaria[221]. Accogliendo questa prospettiva diverrebbe altresì possibile superare le difficoltà derivanti, nelle materie oggetto di potestà concorrente, dalla coesistenza di princìpi fondamentali dettati dalla legge statale e dalla fonte statutaria[222], la quale, a sua volta, è oggi una fonte esclusivamente regionale.

Lo sforzo sistematico compiuto dalla dottrina rende possibile relativizzare l'apparente contraddittorietà della giurisprudenza costituzionale, chiamata a confrontarsi con l'indubbia complessità del rapporto tra le fonti regionali, da attribuire, però, ancora una volta, alle scelte non felici operate dal legislatore costituzionale nel 1999.

9. *Un primo bilancio sulla Legge costituzionale n. 1/1999 a venticinque anni dall'entrata in vigore*

A distanza di venticinque anni dall'adozione della L. cost. n. 1/1999 e di ormai molti anni dall'esaurimento della "seconda" stagione statutaria, il bilancio che si può trarre è, nel complesso, deludente, non potendosi che condividere l'esigenza di «fare i conti con una realtà che ha finito per ridimensionare drasticamente le aspettative di una auspicata "palingenesi" istituzionale»[223]. È sufficiente considerare, a dimostrazione di questo rilievo, come gli statuti «non [abbiano] esercitato alcuna funzione conformativa della forma di governo», esprimendo quindi un atteggiamento di sostanziale indifferenza proprio rispetto a quello che, nel dibattito immediatamente successivo alla riforma, avrebbe dovuto essere il più importante oggetto di disciplina[224].

Il tenore di questa conclusione non deriva tanto dall'atteggiamento restrittivo della giurisprudenza costituzionale – la quale, come si è cercato di dimostrare, pur con alcune prese di posizioni opinabili (in particolare, con riferimento alla determinazione del numero dei consiglieri regionali), è stata animata dall'obiettivo di evitare scelte elusive da parte dei legislatori statutari – quanto dall'aver spesso riposto aspettative eccessive sull'attitudine rinnovatrice dei nuovi statuti e sulla capacità dei legislatori regionali di agire fino in fondo sui margini di libertà loro riconosciuti.

Sul primo aspetto, rileva la diffusa iniziale percezione dello statuto quale fonte avente natura "costituzionale", legittimata a fondare una nuova autonomia delle Regioni, in verità inesistente[225]. Nonostante i tentativi di valorizzare la natura rinforzata

[221] Sull'applicazione del criterio di competenza nei rapporti fra statuto e legge regionale «[n]elle *materie non comuni* alle due categorie di fonti», M. PEDRAZZA GORLERO, S. CATALANO, *Le fonti dell'ordinamento*, cit., 167.

[222] Su questa conclusione, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 269.

[223] Così, G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale*, cit., 1134.

[224] Su questo rilievo, ancor prima della conclusione della "seconda" stagione statutaria, R. BIN, *Intervento alla Tavola rotonda "La forma di governo regionale alla prova dell'attuazione statutaria: profili organizzativi e problematiche relazionali"*, in P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009. L'attuazione degli statuti regionali*, Torino, 2010, 127-128.

[225] Sottolinea il condizionamento che la qualificazione della fase dischiusa dalla L. cost. n. 1/1999 come "fase costituente" ha avuto sul dibattito pubblico e sulla prassi applicativa, «caricando i Consigli regionali di responsabilità politico-costituzionali eccessive rispetto all'effettiva portata dell'autonomia statutaria», A. MORRONE, *Lo statuto regionale*, cit., 2242.

ed esclusivamente regionale del procedimento genetico e le potenzialità di una interpretazione sistematica delle competenze *ex* art. 123 Cost.[226], lo statuto era e resta una fonte destinata ad assolvere un ruolo eminentemente organizzativo.

Sul secondo aspetto, invece, rileva come i legislatori statutari, sin da sùbito, si siano concentrati su profili destinati ora a delegittimarne l'operato – si pensi, innanzi tutto, ai ripetuti tentativi di aggirare le prescrizioni costituzionali sulla forma di governo – ora a mortificare le potenzialità della fonte, come avvenuto con l'inserimento delle richiamate enunciazioni programmatiche[227].

La causa di questa deriva è da individuare in una carente cultura dell'autonomia, la quale, allo stato, continua a rappresentare un ostacolo insormontabile ad ogni concreta possibilità riformatrice[228]. Questa carenza affonda le radici non solo nel concorso di fattori pre-giuridici – che spaziano dalla fragilità dell'identità collettiva e della coesione culturale delle Regioni ordinarie alle caratteristiche della struttura economica dei singoli territori –[229], ma anche nell'inesistenza di forze partitiche capaci, a livello locale, di veicolare efficacemente le istanze di ciascuna comunità[230]. E proprio quest'ultima variabile, nonostante le aspettative di un inedito impulso connesso alla diretta legittimazione popolare del Presidente della Giunta, poi disattese[231], si è riflessa

[226] Richiama le potenzialità di un'interpretazione sistematica dei titoli di competenza statutaria, a margine di una rinnovata riflessione sugli «elementi "federali"» contenuti nell'art. 123 Cost., M. OLIVETTI, *L'autonomia statutaria*, cit., spec. Par. 2.2.

[227] Questa propensione, nonostante il decorso del tempo, pare ancora radicata: basti pensare al richiamato tentativo del legislatore ordinario pugliese di aggirare la regola del *simul…simul…* attraverso l'istituto della "presa d'atto" (v., *supra*, Par. 8) oppure al recente intervento del legislatore statutario umbro che, sulla scia della L. cost. n. 1/2022, ha inserito ampi riferimenti programmatici sulle tematiche ambientali nello Statuto del 2005 (su questi riferimenti, interrogandosi anche sulla possibilità di recuperarne l'efficacia e l'utilità, A. LERRO, *Le modifiche dello Statuto umbro in materia ambientale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2024, 92 ss.).

[228] Cfr. A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, 3/2019, spec. 121 ss.

[229] Cfr. R. TONIATTI, *La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l'approccio giuridico-istituzionale*, in ID. (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, 2018, 6 ss.; sulle condizioni pre-giuridiche dell'autonomia e sulla relativa rilevanza per il diritto cfr. altresì, ivi, F. PALERMO, *La cultura dell'autonomia. Riflessioni giuridiche su un concetto non solo intuitivo*, 70 ss.

[230] Rileva come già molti anni fa, a margine di un bilancio sulle prime due decadi di funzionamento delle Regioni ordinarie, Temistocle Martines (ID., *L'«intreccio delle politiche» tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale (1988)*, ora in ID., *Opere*, Tomo III, cit., 919 ss.) avesse individuato nell'indisponibilità dei partiti nazionali «a cedere posizioni ed opzioni di indirizzo politico alle [loro] diramazioni regionali» una delle principali cause della parziale realizzazione del modello regionale (ivi, 921). Sulla «debole strutturazione dei partiti nelle Regioni» quale concausa del «forte centralismo che negli ultimi anni ha dominato la legislazione (e la giurisprudenza) in Italia», R. BIN, *Regioni e partiti politici*, in *Le Regioni*, 3/2014, 317; cfr. altresì R. TONIATTI, *Le perduranti incertezze delle autonomie regionali (ordinarie e non solo): una celebrazione dei primi cinquant'anni, con qualche amarezza*, in ID. (a cura di), *Le relazioni*, cit., 31-32, G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nelle Regioni a statuto ordinario. Il ruolo del Presidente e i rapporti con lo Stato*, in *Il Diritto della Regione*, 1/2023, 100.

[231] Sottolinea la mancata creazione, a livello regionale, di vere *leadership* capaci di rinnovare il sistema politico italiano, M. OLIVETTI, *La Legge costituzionale 1 del 1999*, cit., 6. Cfr. anche A. SIMONCINI, *Alcune impressioni*, cit., 4, e P. GIANGASPERO, *L'organizzazione costituzionale delle Regioni e il ruolo della legge regionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 128-129, per il quale la "seconda" stagione statutaria, pur avendo inciso sulle dinamiche di funzionamento della forma di governo, non è stata accompagnata dall'affermazione di "sistemi politici" regionali autonomi.

in negativo sull'esercizio della rinnovata potestà statutaria[232], ingiustificatamente protrattosi nel tempo e contraddistinto, nelle scelte contenutistiche davvero dirimenti, da un irragionevole appiattimento.

Muovendo da questa consapevolezza – efficacemente sintetizzata dal rilievo per il quale «se non esiste una classe politica regionale, è chiaro che gli statuti non potranno funzionare»[233] –, si è sostenuto che il rafforzamento della dimensione territoriale dell'organizzazione partitica, contestualmente al potenziamento degli strumenti partecipativi, potrebbe, da un lato, favorire l'intercettazione delle richieste maggiormente legate al territorio[234] e, dall'altro, promuovere una maggiore cultura dell'autonomia[235], emancipandola da un «*uso congiunturale*»[236] ed alimentando, in questo modo, un percorso virtuoso. Ove maturasse questa condizione, si dischiuderebbero alcuni spazi d'intervento che, attraverso un'attenta "manutenzione" degli statuti (necessaria soprattutto ove si tratti di disciplinare strumenti di garanzia)[237] ed il pieno sèguito normativo ed amministrativo di soluzioni già formalizzate[238],

---

[232] M. OLIVETTI, *L'autonomia statutaria*, cit., Par. 5, rileva il «corto circuito fra difesa di un irresponsabile localismo […] e un basso livello complessivo degli attori coinvolti, nei quali spicca la tendenza all'utilizzo delle forme […] costituzionali, senza che ad esse si accompagni la sostanza ed il respiro che loro corrispondono»; sul rilievo per il quale, con riferimento alla "seconda" stagione statutaria, «[l]'omogeneità delle previsioni statutarie corrisponde in fondo alla omogeneità del sistema politico», R. BIN, *Intervento alla Tavola rotonda*, cit., 132; cfr. altresì G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 225, che individua nella sostanziale omogeneità dei sistemi politici regionali rispetto a quello nazionale una concausa della «scarsa fantasia» espressa dagli statuti regionali di "seconda" generazione.

[233] Così, A. MORRONE, *Intervento alla Tavola rotonda "La forma di governo regionale alla prova dell'attuazione statutaria: profili organizzativi e problematiche relazionali"*, in P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, cit., 137.

[234] Cfr. G. PITRUZZELLA, *Statuti regionali e sistema politico*, in AA.VV., *Gli statuti regionali giunti al traguardo: un primo bilancio (Seminario di studi, Roma, 3 marzo 2005)*, Roma, 2005, 51 ss., R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale (Alessandria, 17-18 ottobre 2008)*, Napoli, 2009, 276. Sull'opportunità di orientare il discorso riformista verso il sistema politico-partitico, A. MORELLI, *Riflettendo su trent'anni di elezioni dirette: eredità e sfide della Legge n. 81 del 1993*, in *Le Regioni*, 4/2023, 627.

[235] L. VIOLINI, *Statuti delle Regioni*, cit., 202, individua proprio nello «svilimento culturale del tema dell'autonomia», accompagnato da un dibattito pubblico polarizzato, semplicistico ed animato dalla ricerca del consenso, un tratto caratterizzante dell'attuale fase del regionalismo italiano, nella quale si registra una crescente perdita d'interesse anche per il tema statutario.

[236] Così, A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, cit., 116, che, riprendendo la riflessione di S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, Roma, 2017, 11 – il quale già sottolineava il «sentimento doppio e contraddittorio» nutrito dai decisori politici nei confronti dell'autonomia –, rileva «la tendenza, da parte delle classi dirigenti, a vedere nell'autonomia stessa un "valore da esaltare" o una "diseconomia" rispettivamente quando essa può essere sfruttata come mezzo di esercizio di dominio politico o, diversamente, quando si rivela un fattore di limitazione del potere».

[237] Si pone, in particolare, l'esigenza di evitare che la disciplina di questi strumenti sia rimandata ai regolamenti interni dei Consigli regionali: per un auspicio in tal senso cfr. già P. CAVALERI, *Ambiguità del ruolo attribuito ai Consigli regionali dai nuovi statuti ordinari*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali (Il Filangieri, Quaderno 2009)*, Napoli, 2010, 337. Cfr. altresì G. RIVOSECCHI, *I regolamenti consiliari: uno strumento di dubbia utilità ad assicurare il recupero del ruolo delle assemblee nelle forme di governo regionali*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 12, il quale, a margine della nuova stagione dei regolamenti consiliari, ha evidenziato l'incapacità degli stessi di assicurare un adeguato sistema di garanzie per le minoranze consiliari.

[238] Occorre a tal fine superare l'indifferenza rispetto alla dimensione attuativa, la quale, come ha sottolineato A. MORELLI, *Quale futuro*, cit., 160, trae alimento dalla «mitologia riformista» che dall'inizio

potrebbero contribuire al rilancio della fonte *ex* art. 123 Cost. ed alla piena espressione delle relative potenzialità.

Così, residua la possibilità di recuperare maggiormente il ruolo consiliare, anche senza rimettere in discussione il principio del *simul...simul…*[239], intervenendo sull'organizzazione interna dell'assemblea – in particolare, valorizzando fino in fondo il ruolo delle opposizioni[240] – e, soprattutto, sul piano delle funzioni che le sono proprie: innanzi tutto, quella legislativa, implementando gli strumenti a garanzia della qualità della normazione, che spaziano dall'obbligo di motivazione delle leggi alla valutazione preventiva di fattibilità all'analisi di impatto della regolamentazione[241]. Il tema pone una sfida rilevantissima non solo per il recupero del ruolo consiliare ma, più in generale, per la valorizzazione dell'istituzione regionale nel suo complesso: proprio per questo, meritano senz'altro apprezzamento i contenuti tematici già formalizzati da alcune Regioni (sia con gli statuti[242] sia con i regolamenti consiliari[243] sia con leggi *ad hoc*[244]), sui quali, nonostante taluni limiti in punto di giustiziabilità[245], sarebbe opportuna una più attenta riflessione da parte di tutte le classi politiche territoriali.

Fondamentale, inoltre, resta il potenziamento delle forme di raccordo tra Giunta e Consiglio regionale[246] e l'implementazione, per quest'ultimo, della funzione di indirizzo e di quella di controllo[247]. Rispetto alla prima, residuano alcuni margini per l'ulteriore coinvolgimento assembleare che, pur nella consapevolezza dell'impossibilità di restituire al Consiglio l'originaria centralità, possano comunque favorirne, e non solo in termini proclamatori, il ruolo. Ed anche a favore della seconda funzione, giustamente

---

degli Anni Novanta contraddistingue il dibattito pubblico, contrapponendo alle riforme (od alle proposte di riforma) sostenute da una parte politica quelle avanzate da forze politiche avversarie, trascurando però il sèguito normativo ed amministrativo necessario a dare effettività ad ogni intervento riformatore.

[239] Restano attuali gli spunti di S. CECCANTI, *Federalismo e forme di governo*, in *Studi urbinati*, vol. 57, 2/2006, 206, per il quale, al di là di alcuni limitati correttivi, «recedere dall'adozione del modello neo-parlamentare, nelle condizioni odierne del sistema dei partiti, porterebbe fatalmente alla restaurazione di forme di assemblearismo, non a una via di mezzo equilibrata tra rigidità e flessibilità». Sull'opportunità di una riflessione sulle criticità della regola del *simul…simul…* rispetto al principio democratico, invece, si soffermano M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, Simul stabunt simul… stabunt*: a quale prezzo?*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, spec. 106-107.

[240] Questa prospettiva fu coltivata già nell'immediatezza della L. cost. n. 1/1999: cfr., tra gli altri, M. GENNUSA, *Lo "statuto" dell'opposizione*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2001, 263 ss.; sulla funzionalità dell'istituzionalizzazione dell'opposizione alla rivalutazione della responsabilità politica della Giunta innanzi al Consiglio regionale, N. VICECONTE, *La forma di governo*, cit., spec. 131 ss., 174.

[241] Restano attuali le sollecitazioni di M. CARLI, *La marginalità dei Consigli regionali: qualche suggerimento per evitarla*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Nuove regole*, cit., 337.

[242] Per una prima panoramica su questi contenuti resta attuale lo studio di G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Torino, 2009, 7-10.

[243] Cfr. P. MILAZZO, *La qualità della normazione nei regolamenti parlamentari e dei Consigli regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, cit., 30 ss.

[244] V., ad esempio, la L. Toscana n. 55/2008 («Disposizioni in materia di qualità della normazione»).

[245] Su questi limiti, L. PANZERI, *Contributo allo studio*, cit., 232 ss.

[246] Su questa proposta, E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a se stessa*, cit., 41-42.

[247] Già insisteva sulla centralità di questa dimensione in fase di avvio della stesura degli statuti di "seconda" generazione, R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2001, 85-86. Sull'esigenza di valorizzare lo spazio del Consiglio regionale per un'azione di stimolo, di controllo e di critica delle scelte del Presidente eletto direttamente, da ultimo, L. VIOLINI, *Statuti delle Regioni*, cit., 207-208.

qualificata come «snodo centrale della forma di governo regionale rinnovata»[248], sussistono ancora significativi spazi di miglioramento, per quanto, a fronte dell'inadeguatezza degli strumenti previsti dagli statuti di "seconda" generazione (e dai regolamenti consiliari)[249], l'esame dell'attività svolta negli ultimi anni abbia comunque evidenziato, *rebus sic stantibus*, un impegno non trascurabile dei Consigli regionali[250].

Ancora, un àmbito funzionale anche al possibile rilancio dei rapporti tra Regione e società civile attinge i diritti di partecipazione[251], rispetto ai quali, come si è sopra ricordato, la Corte costituzionale, nella sent. n. 379/2004, ha assunto una posizione di apertura. E la soddisfazione di questa esigenza pare tanto più necessaria considerando che la riforma costituzionale del 1999 è senz'altro riuscita ad assicurare la stabilità dell'esecutivo, attraverso un'accentuata concentrazione monocratica del potere, fallendo però su altri piani[252] e, in particolare, sacrificando la capacità rappresentativa e di controllo degli organi legislativi e la relativa possibilità di autonoma determinazione[253]. Pur avendo i legislatori regionali interiorizzato il declino del ruolo dei partiti politici, essi non sono riusciti ad introdurre strumenti davvero capaci di veicolare nuove modalità di partecipazione[254] né la legislazione attuativa, contraddistinta dall'assenza di interventi di carattere generale sugli istituti partecipativi[255], pare evidenziare alcuna

[248] Così, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *I Consigli regionali tra nuovo che avanza e…vecchio che resta*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Nuove regole*, cit., 22.

[249] In questo senso, P. GIANGASPERO, *L'organizzazione costituzionale*, cit., 131. Sulla complessiva inadeguatezza degli strumenti di controllo formalizzati dagli statuti di "seconda" generazione cfr. F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Nuove regole*, cit., 216-217, che ha rilevato l'incertezza dei legislatori regionali, i quali, da un lato, hanno raramente sperimentato soluzioni innovative e, dall'altro, hanno lasciato aperti dubbi interpretativi e lacune.

[250] D. GIROTTO, *Il ruolo del Consiglio nell'evoluzione della forma di governo della Regione*, in *Le Regioni*, 4/2023, 646, muovendo dall'esame dei dati disponibili sia sull'attività normativa sia su quelle di indirizzo e controllo, rileva «un'immagine che non relega le assemblee elettive regionali all'irrilevanza», avendo le stesse conservato un apprezzabile livello di rappresentatività e capacità deliberativa.

[251] Per un auspicio in questo senso, già A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V, procedimento legislativo regionale e teoria delle fonti*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2004, 133-134. Sull'impiego degli istituti di partecipazione a livello regionale per riattivare i canali di trasmissione della domanda politica dalla base al vertice, da ultimo, M. LUCIANI, *Regioni, democrazia*, cit., 244.

[252] Da questa prospettiva, è condivisibile la tesi, proposta da S. GAMBINO, *Leggi elettorali*, cit., 443, per la quale la stabilità di governo, pure assicurata, in sistemi politici deboli, da Presidenti direttamente legittimati dagli elettori, non sempre si è coniugata con l'esercizio di un indirizzo politico coerente e condiviso dalla maggioranza consiliare né con una effettiva capacità di governo.

[253] Cfr. L. SPADACINI, F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, in *Astrid Rassegna*, 12/2023, 15 ss.

[254] Secondo R. BIFULCO, *La democrazia partecipativa nei nuovi statuti regionali*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Nuove regole*, cit., 331, gli statuti di "seconda" generazione, pur lasciando trasparire, soprattutto con riferimenti di principio, l'esigenza di un ripensamento delle tradizionali relazioni tra Istituzioni e società, non avrebbero previsto strumenti adeguati alla soddisfazione delle rinnovate esigenze partecipative; sullo scarto tra alcune affermazioni generali degli statuti suddetti e l'atteggiamento poi mantenuto dalle disposizioni volte a tradurre in concreto questi princìpi cfr. anche M. OLIVETTI, *I* referendum, cit., 723, il quale, peraltro, considera altresì «la mancanza di vere e proprie "opinioni pubbliche" regionali, realmente capaci di interagire dialetticamente con i poteri politici» (764); un bilancio altrettanto critico traspare dal contributo di S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *federalismi.it*, 11/2016, spec. 20 ss.

[255] Cfr. A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, cit., spec. 62 ss., la

inversione di rotta. Né possono trascurarsi le potenzialità rimaste inespresse degli istituti di democrazia diretta, legittimati dalla formale competenza statutaria in tema di referendum, suscettibili di declinarsi attraverso formule originali e dense di potenzialità, per lo meno ove si evitino sviamenti passibili, piuttosto che di rafforzare indirizzi politici alternativi rispetto a quelli del Presidente della Regione, di emarginare ulteriormente il Consiglio regionale[256].

Meritevole di ripensamento è, infine, il ruolo delle "consulte" statutarie.

Nel corso della lunga fase di stesura dei nuovi testi, l'introduzione di organi di questa natura era stata essa stessa individuata come sintomatica della superiorità gerarchica degli statuti[257] e quale veicolo per valorizzarne il ruolo nella definizione dell'autonomia regionale. Sono però ben note le vicende di questi collegi, che rispecchiano, invero, le sorti della "seconda" stagione statutaria: da indispensabili garanti di una nuova fonte di vertice dell'ordinamento regionale, destinata a riempirsi di contenuti addirittura in tema di diritti, la relativa centralità è presto sbiadita parallelamente allo sbiadire di ogni ambizione "costituzionale" delle fonti *ex* art. 123 Cost., fino, in alcuni casi, alla relativa estromissione da quegli statuti che pure, con una forse non meditata apertura di credito, ne avevano previsto l'istituzione[258]. Nonostante questa parabola, una volta esclusa ogni impropria qualificazione di questi collegi quali "piccole" Corti costituzionali regionali, gli stessi potrebbero concorrere al rilancio degli statuti, posto che proprio la mancanza di strumenti a tutela delle relative prescrizioni – sia necessarie sia eventuali – finisce inevitabilmente con l'incidere anche sul "peso" della fonte[259]. E, proprio per questo, l'istituzione di organi di garanzia potrebbe assicurare non solo, come negli auspici iniziali, una qualche forma di controllo sulla legislazione e sull'operato delle classi politiche regionali, ma anche porsi quale «segnale

quale individuava come eccezione la L. Toscana n. 69/2007 («Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»).

[256] Su questo rischio, E. BALBONI, *Le spoglie*, cit., 87, e, a margine della formalizzazione statutaria di referendum "propositivi" (v., *supra*, nota 141), R. BIN, *Intervento alla Tavola rotonda*, cit., 130.

[257] Su questo spunto cfr. già A. MORRONE, *Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2005, 42, R. CALVANO, *I nuovi statuti*, cit., 58, e G. PIPERATA, *Gli organi di garanzia statutaria*, cit., 392, secondo il quale, «tra i dati formali che possono essere richiamati al fine di caratterizzare lo statuto regionale come fonte del diritto *sui generis* e sovraordinata, è possibile includere anche il fatto che vengono istituzionalizzati organismi di garanzia […]».

[258] Emblematico, da questo punto di vista, il caso della Calabria, ove, nel 2010, si è provveduto all'abrogazione dell'art. 57 dello Statuto recante la previsione della «Consulta statutaria». Questa scelta, di non semplice lettura, è stata attribuita all'indisponibilità della classe politica regionale ad accettare «un'oggettiva limitazione al [proprio] potere, allo stato fortemente discrezionale, se non arbitrario»: così, A. SPADARO, *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in *Le Regioni*, 3/2010, 479-480; sulle vicende dei singoli organi di garanzia statutaria, L. PANZERI, *Contributo allo studio*, cit., 193 ss.

[259] L. VIOLINI, *Brevi note sugli organismi di garanzia statutaria e sul loro ruolo nel complesso del procedimento legislativo regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, 4, ha ipotizzato «una pressoché inevitabile relazione tra la natura degli statuti e la presenza delle Consulte come fattore di irrigidimento (anche solo parziale) degli stessi», affermando che «se il controllo […] sul rispetto delle disposizioni statutarie viene affidato ad un organo che ne *custodisce* processi e contenuti, questa presenza corrobora la natura paracostituzionale degli atti che li istituiscono».

della serietà» degli enunciati programmatici che abbondano nei nuovi statuti[260] e, ancora, offrire un luogo di connessione fra il legislatore e la società civile[261].

A fronte delle possibilità poc'anzi richiamate, comunque meritevoli di considerazione, l'inesistenza di condizioni politico-partitiche adeguate e di una radicata cultura dell'autonomia, riflessasi finora nell'acclarata incapacità progettuale e propositiva delle Regioni ordinarie, getta allo stato un cono d'ombra su ogni concreta prospettiva di rilancio della potestà statutaria così come, più in generale, sull'avvio di una più feconda stagione del regionalismo italiano, sulle cui sorti aleggiano, cupe, le incognite attuative del regionalismo differenziato.

[260] Su questa proposta, L. VIOLINI, *Statuti delle Regioni*, cit., 211.
[261] *Ibidem*.