

Beniamino Caravita di Toritto

L'autonomia statutaria

(doi: 10.1443/15525)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 2-3, aprile-giugno 2004

Ente di afferenza:

Università degli Studi di Macerata (Unimc)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

CORTE COSTITUZIONALE E REGIONI DUE ANNI DOPO LA RIFORMA*

*L'autonomia statutaria***

di BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Sommario: 1. Il nuovo procedimento di approvazione dello statuto. - 1.1. L'ammissibilità delle delibere statutarie stralcio. - 1.2. Il ricorso preventivo del Governo dopo la prima pubblicazione. - 1.3. Il problema dei possibili «tagli» allo statuto ad opera del giudice delle leggi (il caso calabrese e la sent. n. 2/2004). I limiti del Governo nel caso di nuovo ricorso. - 1.4. Altre questioni aperte. - 2. I limiti alla potestà statutaria. - 2.1. Il significato del vincolo dell'«armonia con la Costituzione» nelle sentt. nn. 304/2002, 196/2003 e 2/2004. - 2.2. È davvero scomparso il limite delle leggi della Repubblica? I principi fondamentali in materia elettorale come limite alla potestà statutaria. - 3. Lo statuto regionale come fonte sulla produzione. - 3.1. Il problema degli atti aventi forza di legge regionale. - 3.2. La potestà regolamentare. - 3.2.1. La «piena discrezionalità» del legislatore statuario di allocare la titolarità della potestà regolamentare (osservazioni sulle sentt. nn. 313 e 324 del 2003). - 3.2.2. Le tipologie di regolamento ammissibili (in particolare sui regolamenti indipendenti). - 3.3. I referendum. - 3.4. La legge elettorale e il suo difficile rapporto con lo statuto (osservazioni sulla sent. n. 2/2004). - 4. I contenuti dello statuto. - 4.1. I contenuti necessari dello statuto e i contenuti eventuali. - 4.2. La *prorogatio* e la disciplina dell'esercizio dei poteri degli organi regionali dopo l'annullamento giurisdizionale delle elezioni (osservazioni sulla sent. n. 196/2003). - 4.2.1. L'eccezione data dalla rimozione e dallo scioglimento «sanzionatorio». - 4.3. I collegi di garanzia statutaria. - 5. Le forme di Governo re-

* Gli scritti qui pubblicati costituiscono la rielaborazione delle relazioni e degli interventi al Convegno di Firenze del 30 gennaio 2004, organizzato dalla Regione Toscana e dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze.

** Il testo è stato licenziato in data 13 maggio 2004. Ad oggi risulta approvato in seconda deliberazione il solo statuto della Regione Puglia (5 febbraio 2004). Sono stati invece approvati in prima deliberazione gli statuti delle seguenti Regioni: Abruzzo (30 dicembre 2003), Umbria (2 aprile 2004), Emilia Romagna (16 aprile 2004), Calabria (6 maggio 2004; dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale resa con la sent. n. 2/2004), Toscana (6 maggio 2004), Lazio (12 maggio 2004, non ancora disponibile).

In fase di correzione di prime bozze è stato riapprovato, in prima lettura, lo statuto dell'Emilia Romagna (seduta del 1 luglio) e la Regione Calabria, nella seduta del 6 luglio, ha approvato definitivamente lo statuto. La Regione Emilia Romagna ha modificato le disposizioni fonte dei dubbi costituzionali riportati al paragrafo 3.4. I riferimenti ivi effettuati sono, dunque, da intendersi al testo approvato il 16 aprile.

gionali ammissibili alla luce della sentenza n. 2/2004. - 5.1. Elezione diretta del Presidente v.s. elezione consiliare: la soluzione calabrese; i possibili scenari futuri.

1. *Il nuovo procedimento di approvazione dello statuto*

Il novellato art. 123 della Costituzione, così come modificato prima dalla legge cost. n. 1 del 1999 e poi dalla legge cost. n. 3 del 2001, ha ridisegnato le modalità di approvazione, il contenuto e la collocazione nel sistema delle fonti dello statuto delle quindici Regioni ordinarie¹.

Per quanto riguarda il procedimento di approvazione, l'art. 123 prevede una duplice approvazione, a maggioranza assoluta, da parte del Consiglio regionale, con un intervallo, tra la prima e la seconda deliberazione, non inferiore a due mesi (sulla falsariga del procedimento di formazione delle leggi costituzionali).

Il testo così approvato viene pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione a fini notiziali (come avviene per le delibere di revisione costituzionale) ed entro tre mesi un cinquantesimo degli elettori della Regione ovvero un quinto dei consiglieri regionali possono chiedere che sia sottoposto a referendum. Qualora ciò avvenga lo statuto non può essere promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

Lo statuto non è più sottoposto ad approvazione parlamentare, né all'apposizione del visto da parte del Commissario di Governo (previsione oramai inutile dopo l'abrogazione della figura del Commissario), ma il Governo può promuovere la questione di legittimità costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione.

¹ Con la legge cost. n. 2/2001 anche le Regioni speciali sono state dotate di una autonoma capacità autoorganizzativa di rango primario. La disciplina sulla forma di governo non costituisce più contenuto dello statuto (e quindi della legge costituzionale), ma è affidata ad apposite leggi regionali approvate con un procedimento assai simile (ma non identico) a quello delineato dall'art. 123 per le Regioni ordinarie. Per tutte le Regioni a statuto speciale si pone oggi il delicato problema del rapporto tra statuto – legge costituzionale e «legge statutaria». Gli statuti speciali dopo le leggi costituzionali 2/2001 e 3/2001 sono ormai in larga misura composti da «vuoti» più che da «pieni» e ciò potrebbe indurre alla tentazione di procedere ad una loro revisione; tuttavia, ciò, da un lato, significherebbe far incrociare la discussione sulla legge costituzionale di approvazione dello statuto con la più generale discussione sulla riforma del Titolo V; dall'altro, rischia di ritardare e rendere poco chiara l'attività regionale di approvazione della legge statutaria. Ma di questi temi non si tratterà nel presente testo.

L'art. 123 (e più in generale la legge cost. n. 1/1999) non ha rappresentato un esempio edificante di *drafting* costituzionale, in quanto nella sua incertezza ed ambiguità ha aperto una serie di problemi ermeneutici, mitigati solo in parte dalla più recente giurisprudenza costituzionale.

1.1. *L'ammissibilità delle delibere statutarie stralcio*

Per quanto attiene alla struttura formale degli atti con cui può essere esercitata la potestà statutaria regionale, si era sostenuto in un ricorso governativo contro una delibera legislativa statutaria della Regione Marche che «l'art. 123, comma 1 e 2, Cost., attribuisce al legislatore regionale la potestà di approvare “uno statuto” (e deve intendersi uno statuto organico e completo) e poi eventualmente di modificarlo..., non anche la potestà di modificare mediante piccoli interventi parziali il vigente statuto approvato con legge statale. La razionalità della regola costituzionale menzionata è palese: la molteplicità e parcellizzazione di atti normativi autodefinitisi statutari in assenza di uno statuto interamente prodotto dalla Regione potrebbe ingenerare difficoltà interpretative (anche possibili diversità di tecnica legislativa) e rendere oscuro il disegno istituzionale complessivo sia al Governo della Repubblica legittimato a ricorrere a codesta Corte sia al corpo elettorale eventualmente interpellato mediante consultazione referendaria».

La tesi non è parsa condivisibile dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 304/2002, ha riconosciuto come le Regioni ben possano approvare delibere statutarie stralcio di modifica dei vecchi statuti («Quanto poi all'argomento speso dalla difesa statale, per il quale la frammentarietà di plurimi interventi di revisione statutaria creerebbe disorientamento nell'elettorato e nel Governo perché renderebbe incerto e precario il disegno riformatore complessivo, (...) si tratta di un rilievo inidoneo a fondare un onere costituzionale di revisione totale degli statuti regionali vigenti e che mostra la sua inconsistenza se appena si considera che anche in riferimento al procedimento di revisione costituzionale è fisiologico, e comunque comprovato dalla prassi applicativa dell'art. 138 della Costituzione, che l'elettorato possa essere chiamato a pronunciarsi su proposte di revisione parziale»).

D'altra parte, l'art. 123 Cost., prevedendo che la Regione possa «approvare e modificare lo statuto» regionale con una determinata procedura, diversa da quella di approvazione della legge regionale,

considera sicuramente ammissibili le leggi di revisione statutarie volte alla modifica dello statuto; rimane ancora dubbio, invece, se siano ammissibili leggi statutarie, approvate con la procedura di cui all'art. 123, non finalizzate alla revisione dello statuto: tali potrebbero essere ad esempio, quelle leggi per le quali lo statuto abbia previsto una riserva di legge statutaria ovvero che il legislatore regionale decida di approvare con la procedura rafforzata dello statuto.

Per seguire la tesi proposta dal ricorso governativo si sarebbe dovuto ritenere che leggi di revisione statutaria siano possibili solo dopo l'intervenuta approvazione di uno statuto complessivo e non prima: ma non vi è nessuna ragione logica, prima ancora che giuridica, che autorizzi siffatta distinzione. Già oggi il diritto statutario regionale è composto da almeno quattro fonti: lo statuto vero e proprio; la legislazione statale di eventuale integrazione (cfr. ad esempio, le leggi ordinarie statali che prevedono nuove Province, ai sensi dell'art. 133 Cost., vanno ad integrare l'elenco statutario delle Province); le disposizioni transitorie della legge cost. n. 1 del 1999 e gli artt. 7, comma 9 e 10, comma 2, lett. f) della legge n. 131/2003, lì dove prevedono rispettivamente che le sezioni regionali della Corte dei Conti siano integrate da due componenti designati dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali e che l'indizione delle elezioni regionali sia fatta dal rappresentante dello Stato presso la Prefettura.

Grazie alle disposizioni transitorie della legge cost. 1 del 1999, le Regioni possono decidere – pur scontando qualche difficoltà di funzionamento (ed è, ahimé, quello che sta succedendo a tutt'oggi) – di restare ferme al diritto statutario vigente ovvero di introdurre solo qualche piccola modificazione (la previsione del Consiglio delle autonomie; oppure la citazione statutaria delle nuove Province; o ancora l'individuazione del soggetto competente all'indizione delle elezioni regionali e agli altri adempimenti di cui parla la legge n. 131/2003 all'art. 10, comma 2, lett. f).

Certo, interventi statutari singolari, sincopati e a singhiozzo politicamente non sarebbero belli da vedere perché darebbero il senso della pochezza delle istituzioni regionali e della sconfitta della scommessa federalista (ma non dissimile è la sensazione nel vedere la lunga fase di stasi nella discussione e approvazione degli statuti); d'altra parte, numerosi sarebbero i rischi di referendum e di impugnativa governativa connessi a una pluralità di procedimenti.

È evidente, comunque, che valutazioni di opportunità politica non possano modificare il senso dell'art. 123 Cost.: il significato della modifica costituzionale è che oggi il diritto statutario regionale può

essere modificato solo con la particolare procedura dell'art. 123, comma 2 e 3, Cost., e non certo che occorra adottare uno statuto integralmente nuovo².

1.2. *Il ricorso preventivo del Governo dopo la prima pubblicazione*

Si è molto discusso in ordine alla collocazione del ricorso governativo e del referendum, se cioè ambedue andassero collocati dopo la prima pubblicazione, quella effettuata a fini notiziali, ovvero nei trenta giorni dalla pubblicazione definitiva del testo, e cioè nei trenta giorni dalla promulgazione.

Si affermava, da parte dei sostenitori della tesi della collocazione infraprocedimentale del ricorso governativo, che non sarebbe stato opportuno far decidere la Corte dopo il referendum approvativo, dopo cioè un pronunciamento popolare. L'argomento appare molto debole (anche se può sembrare accattivante), così come debole era quello che faceva leva sull'analisi «topografica» del testo dell'art. 123 e che prende le mosse dal fatto che il ricorso governativo è disciplinato nell'ultimo periodo del secondo comma, mentre il referendum è trattato nel terzo comma (tale tesi, arrogandosi un potere di interpretazione della Costituzione e di disciplina di un procedimento statale, è stata fatta propria dalla legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 29 del 2000).

La Corte costituzionale con la sent. n. 304/2002, discostandosi dall'interpretazione fornita dall'allora d.d.l. «La Loggia» (nella stesura approvata dal Consiglio dei Ministri il 19 aprile 2002), ha precisato che il ricorso governativo deve essere promosso entro trenta giorni dalla prima pubblicazione, dichiarando in quel caso ammissibile il ricorso governativo esperito in via preventiva nei confronti di una delibera statutaria della Regione Marche. Ma ancor prima di entrare nel merito della questione la Corte ha tessuto un encomio al legislatore costituzionale del 1999, sostenendo che «la disciplina posta dall'art. 123 è chiara nelle sue linee portanti e realizza un assetto normativo unitario e compatto, in cui ciascuna previsione è assistita da una propria ragione costituzionale, e tutte si legano tra loro in un vincolo di coerenza sistematica, che disvela il ponderato equilibrio delle scelte del legislatore costituzionale».

² Per questi argomenti valga il rinvio al mio *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, Giapichelli 2002, 42 ss.

È un encomio che potrebbe apparire eccessivo soprattutto alla luce delle non poche incertezze ed ambiguità evidenziate dalla dottrina in ordine al disposto costituzionale. D'altra parte, se le previsioni dell'art. 123 si fossero davvero trovate in un legame di «coerenza sistematica» disvelatore del «ponderato equilibrio» del legislatore costituzionale, «tale questione non avrebbe meritato cotanta attenzione e probabilmente non avrebbe necessitato nemmeno dell'intervento chiarificatore della stessa Corte costituzionale»³.

La Consulta ha poi tratto argomento dalla stessa «topografia» dell'art. 123 sostenendo, come già ipotizzato da parte della dottrina, che all'interno dell'articolo appare «certo» che la parola «pubblicazione» sia stata utilizzata in senso univoco, ossia con riferimento a quella pubblicità notiziale da cui decorre il termine per la richiesta referendaria.

Secondo la Corte, infatti, «l'interpretazione testuale induce... a ritenere che il termine pubblicazione di cui ai commi secondo e terzo indichi forme di pubblicità notiziale; conclusione non dissimile suggerisce l'architettura logica dell'art. 123 Cost. Le diverse disposizioni delle quali la disciplina degli statuti regionali si compone sono poste in una successione che corrisponde pienamente all'articolazione del controllo in due fasi procedimentali distinte ed autonome: il giudizio di legittimità e il referendum. Ad accogliere la tesi che il giudizio della Corte debba avvenire su deliberazioni statutarie già entrate in vigore, la sequenza procedimentale, che nell'art. 123 ha un andamento logicamente coerente, ne risulterebbe rovesciata: sarebbe infatti disciplinato prima, nel secondo comma, un controllo di legittimità temporalmente successivo, e quindi, nel terzo, una consultazione popolare avente ad oggetto quello stesso atto la cui validità potrebbe essere, in tutto o in parte, negata dalla Corte costituzionale. Proprio quest'ultima considerazione, insieme agli argomenti testuali e sistematici dei quali si è detto, rende ragione della simmetria tra la collocazione topografica delle disposizioni e la successione temporale delle attività in esse previste».

Prosegue la Corte affermando che «una soluzione diversa da quella appena indicata non potrebbe certo fondarsi su una esigenza di simmetria con il giudizio di legittimità sulle leggi regionali, che ormai, a seguito della revisione dell'art. 127 Cost., così come risultante dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al Titolo V*

³ Così F. DRAGO, *Il procedimento di formazione dello statuto regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuova Rass.* 2560.

della Parte seconda della Costituzione), è successivo alla entrata in vigore della legge. Ragioni di coerenza sistematica inducono a negare che il valore della legge regionale – inteso nel senso convenzionale di trattamento giuridico sia in tutto assimilabile a quello degli statuti regionali, la peculiarità dei quali si fa evidente se si considerano le diverse innovazioni che li hanno coinvolti. Il legislatore del 1999 ha introdotto un procedimento aggravato di formazione dell'atto, imponendo al Consiglio regionale due successive deliberazioni a maggioranza assoluta, adottate ad intervallo non minore di due mesi; ha escluso il controllo preventivo del Governo, lasciando però che ad esso restasse assoggettata la generalità delle leggi regionali ed ha previsto in sua vece uno speciale controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale; ha infine prefigurato una eventuale consultazione referendaria, sicché può dirsi che il procedimento di formazione richiami il modello che l'art. 138 della Costituzione delinea per le leggi di revisione costituzionale... Pieno riconoscimento di autonomia statutaria e controllo preventivo di legittimità costituzionale rappresentavano, nel sistema della legge costituzionale n. 1 del 1999, un binomio inscindibile, che la successiva modificazione del trattamento delle leggi regionali non ha minimamente scalfito e che conserva la sua autonoma ragion d'essere anche dopo l'ampia revisione del Titolo V della Parte II e la connessa modificazione del regime di impugnazione delle leggi regionali».

La Consulta sembra così aver accolto le preoccupazioni di quella parte della dottrina che denunciava i rischi di un'impugnazione statutaria successiva al voto popolare (eventualmente favorevole), poiché avrebbe dato alla controversia tra Stato e Regione un «tono troppo alto» e avrebbe potuto mettere la Corte costituzionale pericolosamente «contro» il corpo elettorale.

E invero, facendo riferimento agli argomenti dei sostenitori della tesi opposta, è sufficiente notare che il referendum è solo eventuale e che non vi è nessun pericolo o contraddizione sistematica in una pronuncia della Corte costituzionale successiva alla promulgazione dello statuto (vi sono già stati casi di sentenze della Corte aventi ad oggetto norme post-referendum). A ciò si aggiunga che nel nostro sistema di giustizia costituzionale, in cui la Corte interviene *post eventum* senza mai peraltro avere funzioni di tipo consultivo, la collocazione infraprocedimentale del controllo della Corte rappresenta, specie dopo l'abolizione del controllo preventivo sulle leggi regionali, una evidente eccezione, che, proprio perché tale, deve essere esplicitamente prevista e non già dedotta dalla collocazione delle disposizioni. Non può non osservarsi ancora che la collocazione infraproce-

dimentale del ricorso governativo coinvolge la Corte nel gioco politico ancora più pericolosamente di quanto avverrebbe facendola pronunciare dopo l'eventuale referendum, rendendola in tal modo addirittura arbitra dei tempi dell'approvazione degli statuti regionali.

Occorre, infine, sottolineare che il problema della natura preventiva ovvero successiva del pronunciamento della Consulta è solo apparentemente risolto, perché la Corte non sembra aver tenuto conto del fatto che il ricorso governativo potrà «esperirsi, ma non necessariamente concludersi, prima del referendum»⁴; non è dato, infatti, conoscere i tempi della decisione della Consulta, che sono comunque incontrollabili e imprevedibili⁵.

Com'era già stato ampiamente osservato, infatti, anche a ritenere che il Governo debba impugnare lo statuto dopo la prima pubblicazione notiziale, la decisione della Corte, difficilmente, interverrà prima dello svolgimento del referendum (e ciò sia per ragioni di opportunità, sia per difficoltà processuali). La tesi dello svolgimento del referendum dopo il giudizio della Corte costituzionale si basa, quindi, sulla non scritta (e non prescritta) previsione della sospensione del procedimento referendario.

A non ritenere che nel ragionamento della sentenza sia implicitamente prevista la necessaria sospensione del procedimento referendario in attesa della pronuncia della Consulta, l'eventuale sentenza del giudice delle leggi potrebbe arrivare sia prima che dopo l'effettuazione della consultazione referendaria con la conseguenza paradossale che, in questa seconda ipotesi, si verificherebbe ciò che per la Corte rovescia l'«andamento logicamente coerente» della sequela procedimentale dell'art. 123 (ossia un controllo di legittimità temporalmente successivo, rispetto ad una consultazione popolare avente ad oggetto quello stesso atto). In altre parole, in assenza della sospensione dei termini di cui all'art. 123, comma 3, l'aver attribuito al controllo governativo una valenza infraprocedimentale non potrebbe comunque garantire che la consultazione referendaria abbia luogo necessariamente a «giochi fatti» sotto il profilo della legittimità costituzionale, ossia dopo l'eventuale pronuncia dei giudici costituzionali. A ragionare altrimenti, la collocazione infraprocedimentale del ricorso governativo cumulerebbe gli svantaggi di un ricorso del Governo preventi-

⁴ A SPADARO, *Il limite costituzionale «dell'armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in questa *Rivista* 2001, 482.

⁵ F. DRAGO, *Il procedimento di formazione dello statuto regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale cit.*, 2561.

vo rispetto alla promulgazione con quelli di una decisione della Corte successiva allo svolgimento del referendum⁶.

1.3. *Il problema dei possibili «tagli» allo statuto ad opera del giudice delle leggi (il caso calabrese e la sent. n. 2/2004). I limiti del Governo nel caso di nuovo ricorso*

La collocazione infraprocedimentale del controllo di costituzionalità delle delibere statutarie pone l'ulteriore problema dei «tagli» che la Corte costituzionale può operare su di uno statuto nel caso in cui dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune sue disposizioni.

Si tratta di un problema non certo astratto e la recente vicenda calabrese lo ha dimostrato chiaramente. È a tutti noto, infatti, che la Corte con la sentenza n. 2/2004, si è pronunciata per la prima volta su di uno statuto approvato ai sensi del nuovo art. 123 Cost., dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7 (e in via derivata anche dell'art. 15, dell'art. 16, comma 2, lett. a) e b) e dell'art. 38, comma 1, lett. c), nonché dell'art. 38, comma 1, lett. a) ed e)) della Carta statutaria calabrese.

Qualora la Corte avesse mandato assolto lo statuto, dalla data di pubblicazione della sentenza avrebbero senz'altro ripreso a decorrere – dopo la sospensione dovuta all'impugnazione governativa dello statuto – i tre mesi utili per la richiesta referendaria, ma poiché la Corte ha deciso di colpire lo statuto, si è reso necessario che il Consiglio tornasse nuovamente a pronunciarsi sul testo.

Nel caso della Calabria i «tagli» allo statuto operati dalla Consulta investono disposizioni riguardanti i «contenuti essenziali» di cui all'art. 123, comma 1, Cost. È vero che, come visto *supra* (*sub* par. 1.1.), la Corte costituzionale ha ritenuto ammissibili delibere statutarie stralcio, sicché in ipotesi non sarebbe impossibile che un Consiglio regionale si limiti a riapprovare lo statuto anche dopo una pronuncia parzialmente demolitoria del giudice costituzionale, quindi incompleto. Rimangono però aperti alcuni dubbi: a) come si individua la differenza tra «delibera stralcio» ed esercizio incongruo dell'auto-

⁶ Una tale eventualità non appare poi così remota giacché già concretizzatasi per le «leggi statutarie» delle Regioni speciali. La legge statutaria della Valle d'Aosta che ha dato luogo alla sentenza n. 49/2003, infatti, dopo la proposizione del ricorso del Governo, decorso il termine per il referendum, è stata promulgata e pubblicata con la conseguenza che il giudizio della Corte è intervenuto successivamente all'entrata in vigore della legge.

nomia statutaria?; *b*) le lacune dello statuto provocate da una sentenza della Corte possono essere colmate facendo riferimento alla legislazione (ordinaria, costituzionale e regionale) vigente?; *c*) sotto il profilo procedimentale è sufficiente una deliberazione consiliare, ovvero, anche in questo caso, occorre reiterare la volontà del Consiglio secondo il modello della doppia deliberazione consiliare sancito all'art. 123 Cost. (con nuova pubblicazione ed eventuale richiesta referendaria)?

A rigore, se sono ammissibili delibere stralcio, una Regione potrebbe approvare lo statuto senza le disposizioni relative alla «forma di governo», ritenendosi queste integrate dall'art. 5, legge cost. n. 1/1999. Ma il semplice dato della ammissibilità di delibere stralcio non riesce a rendere ragionevole l'esercizio di una potestà statutaria monca e incongrua.

Sotto altro profilo, poiché il Consiglio già si è pronunciato due volte sul testo ed il Governo ha già esercitato il suo potere di impugnativa, sembra potersi ritenere che il testo residuo dalla declaratoria di illegittimità costituzionale non deve più – in linea generale – essere necessariamente sottoposto al voto articolo per articolo del Consiglio. Il Consiglio potrebbe, dunque, pronunziarsi – due volte, secondo quanto richiesto dall'art. 123 Cost. – su tutti quei contenuti colpiti dalla sentenza e che necessariamente devono essere reintegrati, dovendo poi esprimersi nuovamente – sempre due volte – sul complesso dello statuto, così come configuratosi dopo l'inserimento delle nuove disposizioni sulla forma di governo.

Naturalmente, poiché la modifica delle disposizioni sulla forma di governo può sbilanciare l'assetto complessivo dello statuto, il Consiglio rimane libero di esaminare e modificare altri singoli articoli o parti della delibera statutaria, al fine di recuperare quell'equilibrio che la sentenza della Corte potrebbe aver fatto venire meno.

Qualora l'approvazione desse esito favorevole, lo statuto andrà nuovamente pubblicato ai fini notiziali sul Bollettino ufficiale della Regione. E qui si apre un ulteriore problema: il Governo potrebbe nuovamente impugnare lo statuto? E se sì, solo in relazione agli articoli introdotti *ex novo* o anche in relazione a quelli già presenti nella stesura pubblicata e parzialmente impugnata? La soluzione più equilibrata sarebbe quella di consentire al Governo di impugnare nuovamente lo statuto, ma solo in relazione agli articoli introdotti *ex novo* e a quelli vecchi che assumono un diverso significato alla luce dei nuovi articoli. D'altra parte, la Corte si è già pronunciata sia su alcune delle norme censurate direttamente dal Governo, sia su altre la cui illegittimità era da considerarsi conseguenziale rispetto alle prime.

Il potere di impugnazione previsto dall'art. 123 della Costituzione assume la forma di un vero e proprio controllo (così anche Corte cost., sent. n. 304/2002): se il Governo, invero, censurasse lo statuto in relazione a disposizioni già presenti al momento della prima impugnazione, ma non rilevate in quella sede, eserciterebbe un duplice controllo che sembra esulare dai poteri attribuitigli dalla Costituzione all'art. 123, comma 2, Cost.

D'altra parte, al momento della prima impugnazione lo statuto non era ancora entrato in vigore, sicché l'atto che il Governo può impugnare è il medesimo del primo controllo, sia pur modificato in alcune sue parti. Dal che sembrerebbe discendere che il controllo governativo, una volta esercitato entro i trenta giorni prescritti dalla Costituzione, è da ritenersi esaurito, e che le norme non censurate mediante il ricorso *ex art. 123, Cost.*, potrebbero essere sottoposte, in un secondo momento, al giudizio della Corte solo qualora questa venisse adita in via incidentale.

A questo tema si può collegare quello del potere/dovere del Governo di impugnare gli statuti regionali nel caso in cui si discostino da precedenti statuizioni della Corte. Anche a non riconoscere l'esistenza di un generale dovere per il Governo di impugnare le disposizioni incostituzionali contenute negli statuti (l'art. 123 Cost. dice che il Governo «può» e non deve ricorrere alla Consulta), sembra di poter ritenere che il Governo è obbligato ad impugnare disposizioni statutarie che contraddicono *in puncto* precedenti statuizioni della Corte costituzionale⁷.

1.4. *Altre questioni aperte*

Un primo problema che sta iniziando a diventare importante visto l'incombere della fine delle legislature regionali attiene alla richiesta del referendum statutario. Occorre, infatti, capire se nel momento in cui viene legittimamente richiesto il referendum questo possa essere immediatamente indetto, ovvero se, in ogni caso, si debba attendere lo spirare dei tre mesi previsti dalla Costituzione. Ad esempio, se il referendum fosse chiesto dai Consiglieri regionali occorre aspettare comunque lo spirare dei tre mesi per consentire anche a un cin-

⁷ Nello stesso senso A. RUGGERI, *Tendenze della progettazione statutaria alla luce della sentenza n. 2/2004 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 10/2004, 2 (rivista consultabile all'indirizzo www.federalismi.it).

quantesimo degli elettori di richiederlo? Il problema è delicatissimo e la Corte costituzionale non ha avuto l'occasione per pronunciarsi su questo punto. L'unico precedente a cui fare riferimento è allora quello relativo alla vicenda referendaria della riforma del Titolo V. Il Consiglio dei Ministri (seduta del 24 aprile 2001), in quell'occasione, sostenne che nonostante il referendum fosse già stato chiesto dai parlamentari (un quinto dei membri di una Camera), occorreva comunque attendere il decorso dei tre mesi per permettere anche ai 500.000 elettori di richiederlo. Dal che ne conseguì il sostanziale stravolgimento dell'art. 15 della legge n. 352/70, giacché i 60 giorni prescritti per l'indizione del referendum non decorsero «dalla comunicazione dell'ordinanza [dell'UCR] che lo abbia ammesso», ma dallo scadere dei tre mesi previsti all'art. 138 Cost.⁸

Questa soluzione, nonostante prolunghi maggiormente i tempi, appare la più corretta anche nel caso del referendum regionale.

Un secondo problema attiene alla necessità che la consultazione referendaria per essere valida debba raggiungere un certo *quorum* strutturale (sulla falsariga del referendum abrogativo). Tuttavia, poiché, il testo dell'art. 123 della Costituzione sembra assolutamente in linea con il testo dell'art. 138 della Costituzione, è condivisibile la tesi per la quale anche il referendum di cui all'art. 123 Cost. non necessita di alcun quorum partecipativo, né pare possibile introdurlo con la legge regionale di attuazione dell'art. 123 Cost., non essendo la disciplina delle modifiche statutarie nella disponibilità del legislatore (statutario) regionale.

2. I limiti alla potestà statutaria

2.1. Il significato del vincolo dell'«armonia con la Costituzione» nelle sentt. nn. 304/2002, 196/2003 e 2/2004

Se prima della legge cost. 1/1999 i limiti alla potestà statutaria erano essenzialmente due, vale a dire, l'armonia con la Costituzione e l'armonia con le leggi della Repubblica, a seguito della riforma costituzionale il secondo limite è venuto meno, residuando, almeno apparentemente, il solo limite dell'armonia con la Costituzione.

Già sotto la vigenza del vecchio art. 123 intorno a tale concetto

⁸ Cfr. sul punto P. CARNEVALE, *Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del referendum sul Titolo V della Costituzione*, in *Quad. cost.* 2003, 571.

varie erano state le tesi prospettate dalla dottrina. La riscrittura dell'art. 123 non ha di certo diminuito il ventaglio di vedute; qui se ne possono ricordare alcune:

- a) armonia intesa come «rispetto della Costituzione» (D'Atena);
- b) armonia come qualcosa di meno del «rispetto della Costituzione»: rispetto dei soli c.d. principi supremi dell'ordinamento costituzionali – unità, indivisibilità e democraticità (S. Mangiameli);
- c) armonia come qualcosa di più pregnante rispetto al mero «rispetto» tale da coinvolgere il rispetto sia dei valori fondamentali (A. Spadaro), sia delle caratteristiche organizzative dello Stato (U. De Siervo);
- d) armonia come concetto ampio al punto da poter comprendere in esso valori compresi nel concetto di interesse nazionale (M. Carli e C. Fusaro).

L'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale è invero piuttosto prudente, per non dire «riduttiva» dello spazio riservato alla autonomia statutaria delle Regioni (S. Grassi).

La Corte cost., infatti, nella sent. n. 304/2002 ha statuito che «l'art. 123 della Costituzione assoggetta attualmente la potestà statutaria regionale al solo limite dell'«armonia con la Costituzione» con formulazione meno stringente di quella precedente, che richiedeva anche l'armonia con le «leggi della Repubblica»». Da ciò la difesa regionale ha tratto argomento per sostenere che il limite di legittimità degli statuti dovrebbe essere riferito ai valori di fondo che ispirano la Costituzione. L'armonia, si ragiona, esigerebbe solo che lo statuto non sia «orientato contro la Costituzione» e non ne pregiudichi i principi generali, ma non escluderebbe la possibilità di derogare a sue singole norme. Neppure questo ordine di considerazioni può essere accolto. Il riferimento all'«armonia», lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, perché 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».

Nella sentenza 196/2003 la Corte determina in misura ancora più netta i limiti alla potestà statutaria delle Regioni laddove afferma che «è ovvio... che gli statuti nel disciplinare la materia dovranno essere in armonia con *i precetti e con i principi tutti* ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione».

Tale orientamento risulta definitivamente consacrato nella sentenza n. 2/2004 in cui si può leggere che «dopo la riforma dell'art. 123 della Costituzione e la eliminazione della approvazione dello statuto

regionale da parte del Parlamento, i limiti a questa rilevante autonomia normativa possono derivare solo da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione, come questa Corte ha già avuto occasione di affermare allorché ha negato che essa sia comprimibile «in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile» o «tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori» (sentenza n. 313 del 2003).

Al tempo stesso, però, per ciò che riguarda il rapporto fra la potestà statutaria ed i suoi limiti, questa Corte ha chiarito che gli statuti regionali non solo, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente «ogni disposizione della Costituzione», ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria «armonia con la Costituzione» (sentenza n. 304 del 2002); ciò che, più recentemente, ha trovato conferma nell'affermazione che gli statuti «dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione» (sentenza n. 196 del 2003).

Da tali premesse la necessità di una lettura particolarmente attenta dei rapporti e dei confini fra le diverse aree normative affidate agli statuti o alle altre fonti legislative statali o regionali, senza presumere la soluzione del problema interpretativo sulla base della sola lettura di una singola disposizione costituzionale, tanto più ove essa utilizzi concetti che possono legittimamente giustificare interpretazioni tra loro non poco difformi a seconda del contesto in cui sono collocati.

La Corte, nell'insieme delle sentenze, è sembrata dunque viepiù approfondire lo spessore di questo limite, fino a parlare di uno «spirito» della Costituzione che va rispettato; sul punto va condivisa l'opinione espressa di recente da Stefano Grassi⁹, per il quale la verifica del rispetto dello spirito della Costituzione altro non dovrebbe essere che un giudizio di sintesi sulla coerenza con i principi.

2.2. *È davvero scomparso il limite delle leggi della Repubblica? I principi fondamentali in materia elettorale come limite alla potestà statutaria*

Intorno al limite del rispetto delle leggi della Repubblica venne a crearsi, sotto la vigenza del vecchio art. 123 della Costituzione, una

⁹ S. GRASSI, *Gli Statuti tra armonia e continuità nella costituzione*, in *federalismi.it*, editoriale n. 2/2004.

vera e propria «babele di interpretazioni» che non occorre qui ripercorrere, perché, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione non costituisce più un vincolo alla potestà legislativa statutaria.

Vi è comunque da chiedersi se il limite del rispetto dell'armonia con le leggi della Repubblica sia effettivamente scomparso ovvero se le leggi della Repubblica possano continuare a costituire un vincolo per gli statuti regionali.

Ebbene, è possibile che tale vincolo non sia del tutto scomparso, giacché almeno i principi fondamentali statali in materia elettorale ben possono costituire un limite per il legislatore statutario.

Il disegno di legge di attuazione dell'art. 122, Cost., prevede, ad esempio all'art. 2, comma 1, lett. f), la «previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia». Orbene, un tale divieto non costituisce un vincolo per il legislatore statutario? La previsione di eventuali limiti al numero di mandati, è evidente, costituisce aspetto strettamente riconducibile alla forma di governo e quindi alla materia statutaria (sul rapporto tra legge elettorale e statuto, vedi comunque *infra* par. 3.4). La Corte costituzionale ha, tuttavia, dichiarato illegittima la previsione dello statuto calabrese con cui si fissava a due il limite del numero di mandati consecutivi del Presidente della Giunta (art. 33, comma 7).

3. *Lo statuto regionale come fonte sulla produzione*

3.1. *Il problema degli atti aventi forza di legge regionale*

Nel nuovo sistema si è già molto discusso in ordine alla possibilità per gli statuti regionali di prevedere e disciplinare atti aventi forza di legge (decreti legge e decreti legislativi regionali)¹⁰.

L'argomento formale secondo cui simili atti sarebbero, in via di principio, inammissibili perché in Costituzione non se ne parla, non pare solidissimo; invero l'art. 134 prevede che la Corte costituzionale giudica sulle controversie relative alle leggi e agli atti con forza di legge dello «Stato e delle Regioni». Sotto il profilo testuale, dunque,

¹⁰ Su questo problema un interessante dibattito (con interventi di Ruggeri, Bilancia, Zanon, Siclari, Concaro) si è svolto nel sito internet dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti.

è proprio la Costituzione a richiamare gli atti aventi forza di legge regionali.

Più saldo, nel senso di escludere l'ammissibilità di atti aventi forza di legge regionale, è l'argomento che fa leva sulla natura «chiusa» del sistema delle fonti a livello primario, per il quale sarebbero ammissibili fonti primarie solo se esplicitamente previste in Costituzione. A tale argomento si può obiettare osservando che, con l'introduzione del nuovo art. 117, gli artt. da 70-78 della Costituzione hanno perso la loro centralità nella definizione del sistema delle fonti, assumendo un carattere residuale legato alla sola produzione normativa con rango legislativo statale.

Qualche ulteriore argomento contrario potrebbe essere ricavato dall'art. 121, comma 2, della Costituzione secondo cui «il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione»; e anche se questo argomento potrebbe essere superato facendo leva sulla potestà statutaria in ordine alla forma di governo e ai principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento, rimane il problema, invero difficilmente superabile, dell'art. 127, che al comma 1 prevede l'impugnazione da parte dello Stato della legge regionale, mentre al secondo prevede l'impugnazione regionale di leggi e atti con forza di legge dello Stato, sembrando così nuovamente escludere atti con forza di legge regionali.

Ciononostante, se non si individuerà una via teorica per ammettere atti con forza di legge regionale, si creeranno problemi pratici non indifferenti. Basti pensare, da un lato, alla grande e sicura utilità delle deleghe legislative alla Giunta per la redazione di testi unici. Molte bozze di statuto stanno aggirando il problema prevedendo l'approvazione consiliare finale del testo unico redatto dalla Giunta, sulla base delle indicazioni del Consiglio. Così ha fatto lo statuto della Calabria, il cui articolo (il 44), non è stato impugnato dal Governo: esso potrebbe, pertanto, costituire un valido modello anche per gli altri statuti, posto che ha già ricevuto un primo, anche se non definitivo avallo (cfr. art. 40 statuto Umbria, art. 39 statuto Emilia Romagna e art. 47 statuto Abruzzo).

Dall'altro lato, la nuova potestà legislativa esclusiva regionale – caratterizzata, come si vedrà, dalla impossibilità di intervento nella materia della legge statale – ripropone la questione dei decreti-legge regionali. Si pone infatti oggi la questione di chi e di come intervenire nel caso in cui: *a*) vi sia una emergenza territorialmente delimitata; *b*) si versi in materia di competenza esclusiva regionale; *c*) sia necessario, per rispondere all'emergenza, derogare a disposizioni (statali o) regionali con forza di legge.

In tali fattispecie, non potrà essere emanato un decreto legge *ex* art. 77 Cost., perché non potrà mai essere convertito in legge statale, per il divieto opposto dall'art. 117, comma 4, Cost.¹¹. Residua la possibilità di ricorrere alle ordinanze contingibili e urgenti: la situazione di «necessità» legittimerebbe un intervento *extra ordinem* sia dello Stato che delle Regioni.

Resterebbe, poi, sempre aperta la possibilità, allorché ricorra «un pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica», di speciali decreti legge governativi adottati sulla base del disposto dell'art. 120, comma 2. A tal riguardo, tuttavia, non è ancora chiaro se il potere sostitutivo contemplato all'art. 120 riguardi anche l'attività legislativa delle Regioni, oltre che l'attività amministrativa, né indicazioni utili al riguardo possono trarsi dall'art. 8 della legge La Loggia, né dalle più recenti della Corte sui poteri sostitutivi (per tutte, n. 43/2004).

3.2. *La potestà regolamentare*

La riforma del Titolo V ha introdotto significative novità anche in ordine alla potestà regolamentare, sia statale, sia regionale: il comma 6 dell'art. 117 ha attribuito allo Stato la potestà regolamentare nelle sole materie di legislazione statale esclusiva, riservandola invece alle Regioni in tutte le altre materie, sia quelle concorrenti, sia quelle residuali. Prima di valutare più nel dettaglio questa novità, è però opportuno tornare sul tema della spettanza della potestà regolamentare recentemente chiarito dalla Corte costituzionale con la sent. n. 313/2003.

3.2.1. *La «piena discrezionalità» del legislatore statutario di allocare la titolarità della potestà regolamentare (osservazioni sulle sentt. nn. 313 e 324 del 2003)*

Com'è noto, nell'ambito delle riforme della XIII Legislatura, il primo intervento in ordine alla potestà regolamentare regionale era stato effettuato dalla legge cost. n. 1 del 1999, che aveva abrogato dall'art. 121 Cost. le parole «e regolamentari».

¹¹ Non si può, tuttavia, non ricordare come, in occasione dell'incidente del Pirellone, intervenne il Governo che, con un decreto legge, sospese tutti i procedimenti amministrativi pendenti in Regione Lombardia. In tal caso il Governo è intervenuto con una decretazione d'urgenza in materie di spettanza regionale.

Pur essendo chiara la *ratio* dell'intervento normativo – sottrazione delle competenze regolamentari al Consiglio regionale –, non altrettanto chiari erano gli effetti immediati sul sistema delle fonti regionali, stante il fatto che l'attribuzione costituzionale della potestà regolamentare ai Consigli era ripresa e fissata in tutti gli statuti delle Regioni ordinarie. Così l'abrogazione delle parole «e regolamentari» dal testo dell'art. 121, comma 2, poteva apparire come l'immediato affidamento di tali poteri alle Giunte¹² ovvero come la semplice attribuzione agli statuti regionali di una mera possibilità di scelta tra il mantenimento della potestà in capo ai Consigli e la sua attribuzione alle Giunte regionali¹³; con la conseguenza – in questa seconda ipotesi – che, fino a quando gli statuti non verranno modificati, nulla potrà ritenersi innovato, continuando a spettare, nella fase transitoria che si prolungherà sino all'emanazione dei nuovi statuti, la potestà regolamentare ai Consigli regionali.

Tale seconda ricostruzione è stata accolta dalla Corte costituzionale nella sent. n. 313 del 2003, nonostante si tratti di un'interpretazione che, da un lato, disattende la *ratio* complessiva dell'intervento costituzionale realizzato con la legge cost. n. 1 del 1999 e, dall'altro, contrasta con argomenti sia teorici, sia di interpretazione sistematica del nuovo testo costituzionale.

Resa in un giudizio introdotto dal Governo contro la legge regionale Lombardia n. 2/2002, la sent. n. 313/2003 ha affermato che la scelta circa la spettanza della potestà regolamentare «(...)non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione».

Da tale principio la Corte ha derivato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della citata legge regionale della Lombardia (sentenza n. 313/2003) e dell'art. 11, comma 3, lett. i), della legge regionale della Campania n. 9/2002 (Corte cost., sent. n. 324/2003)¹⁴.

¹² Per gli argomenti a favore di questa tesi v. il mio *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V* cit., 99.

¹³ Per questa seconda tesi v. ora M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, in *Giur. cost.*, n. 5/2003, 2984 ss.

¹⁴ Entrambe le sentenze 313 e 324 sono state, poi, richiamate dalla sent. n. 2/2004 in cui la Corte ha riconosciuto la piena legittimità dello statuto calabrese nella parte in cui ha deciso di allocare la potestà regolamentare delegata dallo Stato in capo al Consiglio. Secondo la Corte tale «attribuzione al Consiglio regionale... appa-

Le citate sentenze della Corte contraddicono l'orientamento espresso dal Governo all'indomani dell'approvazione della legge costituzionale n. 1/1999: la Presidenza del Consiglio dei Ministri, infatti, in un parere del 15 marzo 2000 e in una direttiva ai Commissari di Governo del 17 marzo 2000 aveva affermato l'immediata attribuzione, dopo la legge cost. 1/1999, della potestà regolamentare alla Giunta.

Una maggiore ponderazione delle impugnative governative sarebbe stata, in ogni caso, auspicabile, così da evitare l'assunzione di posizioni frutto di non ponderate scelte politiche volte al ripensamento o al ribaltamento di orientamenti precedenti: le norme dello statuto della Regione Calabria, ad esempio, sono state impugunate adducendo una motivazione assolutamente opposta a quella addotta in sede di impugnazione della legge regionale lombarda, motivazioni comunque tutte in contraddizione con i sopra richiamati orientamenti governativi del 2000!

Un grave vizio sistematico delle due sentenze deriva, invero, dal fatto che esse sembrano non tener conto in alcun modo della sopravvenienza della complessiva riforma del Titolo V; è evidente, infatti, come il legislatore costituzionale del 2001, nello scrivere l'art. 117, comma 6, e nell'attribuire alle Regioni un'amplissima potestà regolamentare in tutte le materie di potestà legislativa concorrente (sottratta allo Stato), avesse in qualche modo dato per presupposto che la titolarità di tale potestà fosse in capo alla Giunta, quale esecutivo regionale, come tale definito dall'art. 121, comma 3.

In ogni caso, anche a voler abbandonare la tesi – pur seguita dal Governo negli atti ricordati – della immediata trasposizione della potestà regolamentare in capo alla Giunta, sembra poi egualmente metodologicamente grave aver ipotizzato una completa libertà di scelta del legislatore statutario nell'allocazione della potestà regolamentare, senza fornire indicazioni in ordine ad un equilibrato riparto tra Giunta – alla quale non può non spettare il nucleo della potestà regolamentare attuativo-integrativa – e Consiglio; invero, la possibilità ipotizzata dalla sent. n. 313 – di regolamenti del Presidente – pare una esercitazione teorica e retorica, utilizzabile non in via generale, bensì per ipotesi residuali.

re tutt'altro che irragionevole, in considerazione della probabile maggiore rilevanza di questa ipotetica normazione secondaria regionale di attuazione o integrazione della legislazione esclusiva statale (e ciò anche al di là della specifica particolare importanza dell'una o dell'altra materia)».

Va da sé che far gestire dopo la legge cost. n. 3/2001 – anche nella fase transitoria – una così ampia capacità normativa di rango secondario al Consiglio risulta, oggi più di ieri, una contraddizione che non può che portare ad uno squilibrio del normale rapporto tra la fonte legislativa e quella regolamentare ancora più grave di quanto accadeva nel precedente regime.

In considerazione sia del silenzio dell'art. 121 della Costituzione in ordine alla titolarità del potere regolamentare, provocato, com'è noto, dalla abrogazione delle parole «e regolamentari», sia del nuovo testo dell'art. 117, comma 6, sia dell'inerzia – di per sé non illegittima (secondo quanto statuito dalla sent. n. 304 del 2002) – del legislatore statuario regionale, la strada dell'interprete non poteva che essere quella della «disapplicazione» delle vecchie disposizioni statutarie, in quanto incompatibili, sia con la disposizione costituzionale abrogata (art. 121 Cost.), sia, più in generale, con il nuovo quadro costituzionale. Da tale disapplicazione sarebbe dovuta discendere la piena discrezionalità del legislatore regionale in ordine all'attribuzione, volta per volta, della potestà regolamentare regionale all'organo regionale ritenuto più idoneo.

A testimonianza di un certo disagio teorico, nelle ricordate sentenze la Corte non ha individuato il parametro sulla base del quale rilevare l'illegittimità delle norme di legge impugnate, limitandosi a dichiarare, *sic et simpliciter*, la vigenza delle norme statutarie riproducenti l'originario art. 121 della Costituzione; i vecchi statuti hanno così operato come «norma interposta», non risultando però mai individuata la norma costituzionale che avrebbe dovuto costituire il parametro della dichiarata incostituzionalità (l'art. 121 o l'art. 123).

Nella sentenza n. 313 emerge poi una contraddizione consistente nel fatto che la Corte ha emesso una sentenza di accoglimento totale, in luogo di una sentenza sostitutiva, con la quale avrebbe potuto, viceversa, dichiarare l'incostituzionalità della legge nella sola parte in cui prevedeva l'attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta, anziché al Consiglio. La mancata emanazione di una sentenza sostitutiva, pur teoricamente possibile in considerazione delle motivazioni adottate dalla Corte, sembra di nuovo testimonianza di un certo qual imbarazzo teorico della Corte stessa. Va osservato, a tal proposito, che nella sentenza n. 324 il Governo non aveva in alcun modo censurato la legge regionale, perché attributiva della potestà regolamentare alla Giunta; ciononostante la Corte, derogando palesemente al principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, è intervenuta nuovamente sulla questione.

Le affermazioni della Corte sono sicuramente di carattere genera-

le (come è stato confermato dalla successiva sent. n. 324), ma gli effetti delle due sentenze sono chiaramente circoscritti ai casi decisi e non possono estendersi automaticamente alle altre leggi regionali attributive della titolarità della potestà regolamentare alle Giunte. Solamente l'uso, da parte della Corte, dello strumento della illegittimità conseguenziale o derivata (art. 27 della l. n. 87/1953) avrebbe potuto sortire un tale effetto¹⁵.

¹⁵ Ne consegue, pertanto, che le leggi aventi contenuto analogo a quelle annulate godono di una, pur precaria, presunzione di legittimità, che durerà fintantoché non sarà smentita dalla stessa Corte, che con nuove e diverse pronunce ne dovrà accertare l'illegittimità. La sorte dei regolamenti adottati dalle Giunte sulla base di leggi analoghe a quelle dichiarate incostituzionali nelle sentenze n. 313 e n. 324 e dei susseguenti atti applicativi risulta, alla luce della giurisprudenza costituzionale, senz'altro precaria; ciononostante, questi (sia i regolamenti, sia gli atti applicativi di essi) non possono essere direttamente annullati o disapplicati dal giudice amministrativo, senza la previa sollevazione della questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale. Se un giudice amministrativo annullasse direttamente un atto applicativo, sulla base di un presunto potere di disapplicazione del regolamento (perché emanato da soggetto incompetente), in realtà disapplicherebbe direttamente la legge attributiva di competenza alla Giunta e eserciterebbe un potere non attribuitogli: quello di disapplicare le norme di legge, su cui i regolamenti Giuntali si fondano, perché contrarie a Costituzione (per interposizione dello statuto). Il giudice, pertanto, dovrà di volta in volta sollevare dinanzi alla Corte la questione di legittimità costituzionale della legge attributiva della potestà regolamentare alla Giunta, data la sua rilevanza ai fini della decisione e la sua non manifesta infondatezza. Va precisato, inoltre, che gli atti applicativi dei regolamenti viziati di incompetenza qualora non vengano impugnati entro i termini prescritti sono da considerarsi comunque inoppugnabili. Anche qualora la Corte colpisse, in un secondo momento, la legge di riferimento e il giudice amministrativo annullasse il regolamento di attuazione, i rapporti esauriti resterebbero comunque salvi. Diverso ragionamento va svolto invece per quei regolamenti di Giunta, emanati sulla base di leggi regionali precedenti alla legge cost. n. 1 del 1999, attributive della potestà al Consiglio, sulla base della presunzione di una immediata trasposizione della potestà regolamentare alla Giunta. In tali casi, infatti, il giudice amministrativo potrebbe direttamente annullare il regolamento (insieme, se del caso, all'atto applicativo), sulla base della violazione diretta della legge regionale. Infine, nessuna questione dovrebbe sorgere in quei casi in cui l'atto di Giunta, pur denominato regolamento, contenesse in realtà prescrizioni non dotate del requisito della generalità ed astrattezza, bensì prescrizioni tecniche ovvero atti amministrativi generali (ad es., previsioni relative a singoli bandi di concorso). Siffatto potere di dettare prescrizioni generali deve ritenersi infatti spettante alle Giunte, anche nell'ordinamento vigente prima di una eventuale riforma dello statuto (v. Corte cost., sentt. nn. 371 del 1985, 569 del 1988, 311 del 1990, 348 del 1990).

3.2.2. *Le tipologie di regolamento ammissibili (in particolare sui regolamenti indipendenti)*

Un aspetto su cui la Corte costituzionale non si è ancora soffermata è quello delle tipologie di regolamento regionali ammissibili.

Occorre chiedersi, infatti, per quali tipologie di regolamento tale potestà possa essere esercitata.

Il quadro costituzionale che oggi abbiamo di fronte è dato da:

- art. 121, comma 1, ai sensi del quale «il Consiglio regionale esercita le potestà legislative (e non più quelle regolamentari) attribuite alla Regione»;

- art. 121, comma 2, ai sensi del quale «la Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni»;

- art. 121, comma 3, ai sensi del quale «il Presidente della Giunta... emana i regolamenti regionali»;

- art. 123, comma 1, ai sensi del quale «lo statuto regola... la pubblicazione... dei regolamenti regionali»;

- art. 123, comma 1, nella parte in cui prevede che lo statuto «determina... i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento»;

- art. 117, comma 6, ai sensi del quale «la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia (diverse da quelle di legislazione esclusiva statale)»;

- art. 117, comma 6, primo periodo, ai sensi del quale lo Stato può delegare alle Regioni la «potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva»;

- art. 117, comma 6, ultimo periodo, nella parte in cui attribuisce ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province «potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

Alla luce di questo quadro costituzionale, non vi sono dubbi circa l'ammissibilità dei regolamenti di esecuzione, di attuazione e di integrazione. Circa la disciplina dei regolamenti organizzativi, la fonte è oramai da rinvenirsi direttamente negli statuti, abilitati a dettare i «principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento». Sicuramente lo statuto potrà fissare riserve relative di legge; potrebbe anche delineare limitate, congrue riserve di regolamento, funzionali al buon andamento dell'amministrazione. Sia gli uni che gli altri dovrebbero essere di spettanza delle Giunte regionali (in tal senso vedi gli statuti dell'Emilia Romagna, della Calabria, Puglia, Umbria, Toscana).

Dubbia infine è, non tanto l'ammissibilità, quanto la praticabilità

dei regolamenti indipendenti, quelli cioè emanati «in materie in cui manchi la disciplina da parte di leggi..., sempre che non si tratti di materie comunque riservate alla legge» (art. 17, comma 1, lett. c), legge n. 400 del 1988): al di là, infatti, della loro ammissibilità, per la quale pare si possa accettare che il principio fissato a livello statale valga anche a livello regionale, si tratta, in realtà, di una categoria di regolamenti di difficile evenienza, potendo ciò verificarsi solo in materie di competenza regionale, giammai normate da leggi statali o regionali.

Più probabili sono i regolamenti «semi-indipendenti», quelli cioè emanati nelle materie di potestà concorrente e che danno attuazione a già vigenti norme statali. In tali casi la Regione dà attuazione alle norme statali senza dover previamente porre una norma di dettaglio regionale, innescando un meccanismo di concorrenza tra legge statale e regolamento regionale, che avrebbe, però, un senso solo qualora la potestà regolamentare non fosse allocata in capo a chi è anche il titolare della potestà legislativa: il Consiglio¹⁶.

Un ulteriore problema è poi quello della delegificazione regionale. In realtà, nulla sembrerebbe opporsi alla trasposizione a livello regionale del modello adottato a livello nazionale e quindi: necessità che l'abrogazione delle leggi (statali o regionali) sia disposta dalla legge (regionale, nei casi dell'art. 117, comma 3 e 4); rispetto delle riserve di legge eventualmente esistenti; rispetto del principio di legalità, con la conseguente necessità che la legge abrogatrice fissi i principi a cui deve ispirarsi la normazione secondaria regionale (in questo senso v. l'art. 39, comma 2, statuto Umbria, l'art. 43, comma 5, statuto Calabria, l'art. 44, comma 1 statuto Puglia).

Il problema della delegificazione regionale è, in realtà, tutto nell'equilibrio che si troverà tra Presidente della Giunta e Consiglio: ed è probabile che nel «tiro alla corda» tra chi vuole la delegificazione e chi cerca il ritorno in Consiglio di una qualche fetta di potestà regolamentare, il punto finale di ricaduta degli statuti potrebbe essere quello di mantenere in capo alle Giunte (organo esecutivo della Regione) la potestà regolamentare, escludendo (o limitando fortemente) la previsione degli strumenti di delegificazione (in nome dell'attribuzione al Consiglio delle «potestà legislative attribuite alla Regione»).

¹⁶ A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti regionali! Il «nuovo» art. 117, Cost. ed il potere regolamentare regionale nelle materie concorrenti*, in *www.federalismi.it*, 5 ss.

3.3. *I referendum*

Con riguardo ai referendum, il nuovo art. 123, comma 1, della Costituzione, come modificato dalla riforma del Titolo V, con una formula identica a quella contenuta nel vecchio testo, prevede che lo statuto regoli «l'esercizio... del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione».

Sia le accresciute competenze legislative delle Regioni conseguite per effetto della l. cost. 3/2001, sia il riconosciuto potere di disciplinare la forma di governo della Regione da parte del legislatore statuario hanno aperto il dibattito sulla possibilità da parte degli statuti regionali di introdurre nuove tipologie di referendum oltre a quelle finora previste (referendum abrogativo e consultivo). Tale possibilità risulterebbe naturalmente subordinata al fatto che si tratti di scelte in «armonia con la Costituzione».

Con riguardo ai primi l'art. 123 Cost. prevede che i referendum debbano svolgersi sugli atti regionali e sulle tipologie di atti contemplati da tale norma (leggi e provvedimenti amministrativi) o comunque su atti ad essi funzionalmente collegati; tale limite si pone peraltro in armonia con il tradizionale orientamento della giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost. sent. 256/1989 e sent. 496/2000), che escludeva l'ammissibilità di referendum aventi ad oggetto atti diversi da quelli espressamente indicati, quali ad es. la presentazione di progetti di legge costituzionale di iniziativa regionale. A tale ultimo riguardo va tuttavia, segnalato come nell'ordinanza 102/2001, la Corte costituzionale abbia mostrato segni di apertura. Con tale ordinanza, infatti, la Corte ha respinto l'istanza di sospensiva presentata dal Governo – in sede di ricorso per conflitto di attribuzioni – avverso una delibera con la quale il Consiglio regionale della Lombardia aveva indetto referendum consultivo regionale sulla c.d. *devolution*, allo scopo di interrogare la comunità lombarda in ordine ad una serie di iniziative – quali la presentazione di progetti leggi ordinarie di iniziativa regionale ovvero iniziative aventi carattere organizzativo e amministrativo – volte all'ampliamento delle competenze regionali e non finalizzate alla presentazione di un progetto di legge costituzionale di iniziativa regionale¹⁷.

¹⁷ Si tratta della deliberazione 15 settembre 2000 n. VII/25 del Consiglio regionale della Regione Lombardia, pubblicata nel bollettino ufficiale della Lombardia n. 40 del 2 ottobre 2000, intitolata «Proposta di indizione di referendum consultivo per il trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione anche professionale, nonché di polizia locale, alla Regione...».

Con riguardo ai limiti impliciti, va segnalato quello costituito dal rispetto del limite dell'armonia con la Costituzione contemplato dallo stesso art. 123.

Tra le nuove tipologie di referendum ammissibili, in dottrina si discute in ordine alla possibilità da parte del legislatore statutario regionale di prevedere il referendum «sospensivo» o «preventivo integrativo», che impedisce l'entrata in vigore dell'atto normativo fino al decorso del termine per la richiesta di referendum (un meccanismo simile è previsto nel procedimento di revisione statutaria) e l'iniziativa legislativa rinforzata, nella quale l'iniziativa proposta da una parte del corpo elettorale viene sottoposta all'approvazione dell'intero corpo elettorale nel caso di mancata pronuncia da parte dell'organo rappresentativo entro un termine prefissato o indipendentemente da questo.

Si discute, infine, in ordine alla possibilità di utilizzare il referendum quale strumento per risolvere i conflitti tra gli organi della Regione in alternativa allo scioglimento anticipato dell'assemblea rappresentativa.

La riforma del Titolo V ha aperto anche la questione circa la possibilità da parte degli statuti regionali di prevedere nuove forme di attivazione dei referendum ed, in particolare, circa la possibilità di attribuire l'iniziativa referendaria, sia consultiva che abrogativa, anche alla Giunta regionale o al solo Presidente e ad una minoranza qualificata del Consiglio regionale.

Va segnalato infine che il terzo comma dell'art. 123 Cost. prevede quale fase eventuale del procedimento di revisione statutaria il referendum confermativo, stabilendo che «lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi».

Si tratta di un referendum «facoltativo» che incide, insieme al controllo del Governo, sulla fase integrativa dell'efficacia dello statuto regionale. Per la validità dello stesso non è previsto alcun *quorum* costitutivo e ciò rende, conseguentemente, più agevole la modificazione dello statuto.

Oggetto del referendum sarà necessariamente l'intero statuto ad eccezione dei casi in cui il Consiglio regionale abbia deliberato la revisione dello statuto con diverse leggi.

Con riguardo alla disciplina del procedimento referendario, l'art. 123, comma 3, Cost. nulla dispone né individua la fonte a ciò abilitata. Dall'art. 123, laddove, al primo comma, stabilisce che «lo statuto

regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum sulle leggi e sui provvedimenti amministrativi della Regione» e laddove, al comma secondo, qualifica lo statuto come legge della Regione, si potrebbe desumere che la relativa competenza debba spettare allo statuto stesso. Problemi tuttavia si pongono per la prima revisione degli statuti regionali, non potendo, infatti, lo statuto stesso regolare il proprio procedimento di formazione.

Tale interpretazione non appare comunque condivisibile: è l'art. 123 della Costituzione, a imporre direttamente al legislatore regionale di predisporre la legge sul referendum per l'approvazione dello statuto. Non è quindi necessaria alcuna interposizione dello statuto che demandi alla legge regionale la concreta disciplina del referendum¹⁸.

Nella prassi il problema è stato risolto in questo senso; alcune Regioni, infatti, hanno approvato leggi regionali *ad hoc* di diretta attuazione all'art. 123, comma 3. (Legge Regione Emilia Romagna 29/2000; legge Regione Calabria n. 35/2001; legge Regione Marche 28/2002; legge Regione Toscana 6/2003).

3.4. *La legge elettorale e il suo difficile rapporto con lo statuto (osservazioni sulla sent. n. 2/2004)*

Che il rapporto intercorrente tra legge elettorale regionale, principi fondamentali statali in materia elettorale e statuto fosse di difficile natura, era già stato ampiamente rilevato dalla dottrina all'indomani dell'approvazione della legge cost. n. 1/1999. È fin troppo facile, infatti, ricordare come la legge elettorale sia una delle principali variabili della forma di governo, sicché occorre capire fin dove lo statuto, normando in tema di forma di governo, possa spingersi senza invadere il campo della materia elettorale affidata in *tandem* al legislatore statale e regionale.

Sotto il profilo che qui interessa (ossia la delimitazione degli ambiti di competenza tra legge elettorale e statuto) è intervenuta ancora

¹⁸ *Contra* A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*. Seminario giuridico dell'Università di Bologna, Milano 2002, 108-109, per il quale la disciplina del referendum sugli statuti deve passare attraverso gli statuti stessi, sicché per la prima revisione statutaria (finalizzata a disciplinare le procedure referendarie) la pronuncia popolare ne risulterebbe sicuramente esclusa. V. per una critica a questa tesi, B. CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del Titolo V cit.*, 50 (nota 20).

una volta la sent. n. 2/2004. Secondo la Consulta anche l'art. 38, comma 1, lett. *a*) ed *e*) dello statuto calabrese, è affetto da illegittimità costituzionale, poiché ha invaso il campo che la Costituzione (art. 122) riserva alla legge elettorale (statale e regionale). Il legislatore statuario, nel prescrivere l'adozione di «un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza» (lett. *a*)) e che la legge elettorale disciplini «i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei Consiglieri, nonché i casi di incompatibilità del Presidente, del vicepresidente e dei componenti anche esterni della Giunta» (lett. *b*)), ha preteso erroneamente, «in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate... 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 e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa».

Anche l'art. 33, primo comma, dello statuto, secondo la Corte, ha invaso in «modo palese» l'area legislativa riservata alla legge elettorale, in quanto, «prescrivendo analiticamente che «i candidati alle cariche di Presidente e di vicepresidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale», invade... l'area legislativa riservata dal primo comma dell'art. 122 Cost. alla «legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»; potrebbe anche aggiungersi che comunque è inesistente nella legislazione vigente un principio fondamentale che ammetta una duplice candidatura «a suffragio universale e diretto».

Senza spendere alcuna argomentazione al riguardo, la Corte ha colpito anche il comma 7, dell'art. 33, ove era stato fissato a due il limite al numero di mandati consecutivi del Presidente della Giunta (non sarebbero stati computati eventuali mandati di durata inferiore a trenta mesi). Una norma la cui incidenza sulla forma di governo è facilmente intuibile, giacché influisce sull'utilizzo delle «armi» della sfiducia consiliare e delle dimissioni presidenziali.

Secondo il *dictum* della Corte è, infine, da escludere che lo statuto possa intervenire in qualche modo sulla materia elettorale. Eppure molti dei nuovi statuti in procinto di essere definitivamente licenziati sembrano non aver accolto l'indicazione della Corte. L'Emilia-Roma-

gna, su tutte (il cui statuto è stato approvato in prima lettura il 16 aprile u.s.), prevede un'esplicita opzione per una forma di «rappresentanza proporzionale» del Consiglio e l'obbligatorio collegamento di una o più liste per l'elezione dell'Assemblea legislativa con uno dei candidati a Presidente della Regione» (art. 9); l'incompatibilità dell'ufficio di assessore con quello di consigliere (art. 25), nonché il divieto di un terzo mandato consecutivo per il Presidente della Regione (art. 22). Lo statuto dell'Umbria (approvato in prima deliberazione il 2 aprile u.s.) prevede, all'art. 63, comma 1, una disciplina assai dettagliata in ordine alle modalità di investitura del Presidente della Giunta: questi viene «eletto direttamente dal corpo elettorale nella stessa scheda utilizzata per le elezioni del Consiglio regionale e con voto espresso a favore di una lista o di un candidato alla Presidenza o congiuntamente di una lista del candidato alla Presidenza ad essa collegato»; l'art. 66, comma 1, prevede l'incompatibilità della carica di consigliere con quella di assessore e l'art. 63, u.c., fissa a due il numero di mandati consecutivi del Presidente della Giunta. La Toscana (il cui statuto è stato approvato in prima battuta il 6 maggio u.s.) stabilisce anch'essa, all'art. 35, comma 3, l'incompatibilità tra le mansioni di consigliere e quelle di assessore¹⁹.

4. *I contenuti dello statuto*

4.1. *I contenuti necessari dello statuto e i contenuti eventuali*

Ai sensi del nuovo art. 123, lo statuto deve disciplinare necessariamente sei ambiti differenti: forma di governo; principi fondamentali di organizzazione e funzionamento; diritto di iniziativa; referendum; pubblicazione delle leggi e dei regolamenti. Ai sensi poi dell'art. 123, comma 4, Cost. i nuovi statuti regionali devono disciplinare il Consiglio delle autonomie locali, quale «organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali».

Come osserva parte della dottrina «sul fronte dei raccordi tra gli enti sub-statali, la Costituzione novellata è stata...maggiormente attenta alla cooperazione che non su quello dei rapporti Stato-Regioni, anche se la statuizione si limita all'attribuzione al Consiglio di funzioni consultive» (Martines-Ruggeri-Salazar). Prima della l. cost. 3/2001,

¹⁹ Sulla questione cfr. A. RUGGERI, *Tendenze della progettazione statutaria alla luce della sentenza n. 2/2004 della Corte costituzionale* cit.

il d.lgs. 112/1998, all'art. 3, comma 5, aveva attribuito alle Regioni il potere di prevedere, nell'ambito della loro autonomia legislativa, «strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze». In attuazione di tale disposizione, molte Regioni avevano istituito «conferenze» delle autonomie locali.

Con riguardo agli istituendi Consigli delle autonomie locali, si discute in ordine alla loro composizione (solo gli enti territoriali o anche le autonomie funzionali?) alla natura delle funzioni da attribuire, nonché in ordine alla eventuale efficacia vincolante dei pareri resi.

Per quanto attiene, invece, ai contenuti eventuali, dopo l'esperienza degli statuti approvati nel '72 sembra difficile escludere, anche in relazione alle aumentate competenze regionali e all'eliminazione dei controlli statali, un ulteriore ambito di disciplina statutaria, quello delle disposizioni programmatiche e di principio, anche per quanto riguarda i rapporti con i diritti di libertà.

Vari elementi, oltre l'esperienza storica, spingono in questo senso. In primo luogo, va sottolineato che, dopo la riforma del Titolo V, lo statuto costituirà il testo che dovrà offrire un quadro di riferimento unitario agli interventi regionali sulle amplissime materie ormai affidate alla potestà legislativa regionale.

Del resto, la stessa corte nella sent. n. 2/2004, chiamata a verificare la legittimità dell'art. 51 dello statuto, disciplinante la potestà normativa tributaria della Regione, ha affermato «che la riflessione dottrinale e la stessa giurisprudenza di questa Corte (cfr. ad esempio, sentenze n. 921 e n. 829 del 1988) riconoscono da tempo 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 (tra l'altro, non poche disposizioni del genere sono presenti nello statuto calabrese e non sono state impugnate); contenuti ulteriori dei quali semmai è opinabile la misura dell'efficacia giuridica (sentenza n. 171 del 1999)».

Inoltre, la spinta a dettare indirizzi sulle situazioni soggettive è rafforzata dalla riconosciuta possibilità della legge regionale di intervenire sulle prestazioni relative a diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. *m*)).

Un ruolo non secondario lo statuto dovrà poi giocarlo in tema di ordinamento e di organizzazione regionale, essendo questa materia suddivisa tra statuto e potestà legislativa regionale esclusiva.

Gli statuti regionali saranno spinti altresì a definire i principi relativi ad alcuni aspetti introdotti dal nuovo testo costituzionale. Tanto vale, ad esempio, per quanto riguarda l'art. 118, sia nel suo ultimo comma, laddove, ancorché con formula timida e non esplicitata fino in fondo, introduce l'idea che vi possano essere attività, finora svolte da soggetti pubblici, che potranno essere svolte meglio dai privati; sia nel primo comma laddove, replicando in qualche modo l'art. 114, comma 1, introduce il principio della sussidiarietà verticale tra i soggetti componenti la Repubblica.

Fra le disposizioni di principio in relazione alle quali lo statuto potrà intervenire per dettare indirizzi al legislatore regionale va collocato anche il comma 7 dell'art. 117, che attribuisce alle leggi regionali il compito di rimuovere «ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica» e di promuovere «la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive». Peraltro, dopo la (criticabile) sentenza della Corte cost. n. 422 del 1995, che ha dichiarato illegittime alcune disposizioni di leggi elettorali che prevedevano (blande) misure di «azioni positive» a favore del sesso femminile, la Corte è ritornata nuovamente sulla questione, e questa volta con un atteggiamento assai diverso, con la sent. n. 49/2003.

4.2. *La prorogatio e la disciplina dell'esercizio dei poteri degli organi regionali dopo l'annullamento giurisdizionale delle elezioni (osservazioni sulla sent. n. 196/2003)*

La *prorogatio* degli organi regionali, alla luce del recente pronunciamento della Corte costituzionale, si configura alla stregua di un vero e proprio contenuto necessario dello statuto.

A tal riguardo la sent. n. 196/2003 ha affermato che «una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo art. 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, secondo comma; art. 77, secondo comma) che regola la prorogatio delle Camere parlamentari...».

Una volta stabilito che la disciplina della *prorogatio* costituisce parte della disciplina della forma di governo demandata agli statuti

regionali, la Corte ha precisato che deve escludersi una competenza statale in materia in quanto «l'istituto della prorogatio, a differenza della vera e propria proroga (cfr., rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), non incide infatti sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto».

La citata sentenza si è anche occupata delle fattispecie di annullamento delle operazioni elettorali, fattispecie che non trovava compiuta regolazione nella legislazione ordinaria. Di recente, è accaduto, infatti, che in seguito all'annullamento delle elezioni del Molise, il Governo, invocando il carattere necessario del Consiglio regionale, ha stabilito che la Giunta e il Presidente provvedessero «agli atti urgenti e improrogabili sino alla proclamazione del nuovo Consiglio e del Presidente della Regione» (d.P.R. 16 luglio 2001).

La sentenza 196/2003 ha previsto che l'annullamento delle operazioni elettorali «rientra in linea di principio nella competenza statutaria della Regione, salvi i limiti che la Regione stessa incontra in forza della competenza statale esclusiva in materia giurisdizionale, stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. In ogni caso, è escluso che possa provvedere in materia una legge regionale non statutaria».

A giudizio della Corte, peraltro, «in questo caso si verifica non la scadenza o lo scioglimento o la rimozione di un Consiglio o di un Presidente legittimamente eletti ed in carica, ma il venir meno *ex tunc*, secondo i principi, dello stesso titolo di investitura dell'organo elettivo».

Allo stato attuale l'unica Regione, tra quelle che hanno approvato in prima o in seconda deliberazione lo statuto, che si è preoccupata di dettare una disciplina in ordine all'annullamento delle operazioni elettorali è l'Emilia Romagna (cfr. art. 28 dello statuto).

4.2.1. *L'eccezione data dalla rimozione e dallo scioglimento «sanzionatorio»*

La disciplina dello scioglimento e della rimozione sanzionatori contemplati dal primo comma dell'art. 126 Cost., come modificato dalla l. cost. 1/1999, al contrario della *prorogatio* e dell'annullamento delle elezioni, non è riconducibile, a giudizio della Corte, alla competenza statutaria regionale.

La Corte ha, infatti, affermato nella sent. n. 196/2003 che «in questo caso, trattandosi di un intervento repressivo statale (non più previsto per la semplice impossibilità di funzionamento, come accadeva nel vecchio testo dell'art. 126 Cost., ma solo a seguito di violazioni della Costituzione o delle leggi, o per ragioni di sicurezza nazionale), è logico che le conseguenze, anche in ordine all'esercizio delle funzioni fino all'elezione dei nuovi organi, siano disciplinate dalla legge statale, cui si deve ritenere che l'art. 126, primo comma, della Costituzione implicitamente rinvii, nonostante l'avvenuta soppressione del vecchio art. 126, quinto comma: non potendosi supporre che resti nella disponibilità della Regione disporre la proroga dei poteri di organi sciolti o dimessi a seguito di gravi illeciti, o la cui permanenza in carica rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale». In altre parole, la Corte ha esplicitamente sottratto alla disciplina statutaria i casi di scioglimento e rimozione previsti dall'art. 126, comma 1, della Costituzione, ritenendo che dovesse essere il legislatore statale a disciplinare le conseguenze delle fattispecie ivi contemplate.

Tale monito della Corte non sembra essere stato colto dalla Regione Umbria, il cui statuto, all'art. 64, ha previsto nel caso di rimozione del Presidente della Giunta il subentro del vicepresidente fino alla elezione del nuovo Presidente.

4.3. *I collegi di garanzia statutaria*

Tra le novità introdotte dagli statuti regionali, suscita particolare interesse la previsione dei collegi di garanzia statutaria o Consulte statutarie; organi che, con alcune differenze, sono presenti in quasi tutti gli statuti licenziati in prima o seconda deliberazione (Calabria, art. 57; Abruzzo, artt. 57-58; Puglia artt. 47-48-49; Toscana art. 57; Emilia Romagna, art. 30).

Lo statuto si pone oggi più che mai come atto fondamentale della Regione e ci si è chiesti, di conseguenza, se la Corte costituzionale sia un sufficiente custode della rigidità statutaria. Com'è noto, gli statuti fungono da norme interposte nel giudizio di costituzionalità sulle leggi regionali (per violazione dell'art. 123, com'è accaduto ancora recentemente con la sent. n. 313/2003), ma tutto ciò si configura come una mera garanzia esterna attivabile solo tramite i canali dell'impugnazione governativa delle leggi regionali (art. 127 Cost.) e del ricorso in via incidentale.

La questione poteva porsi anche anteriormente alla legge cost. n.

1/1999, ma assumeva un carattere marginale data la minor importanza della fonte statutaria. Ecco perché si è sentita l'esigenza di affiancare a quella garanzia esterna, fornita dalla Corte costituzionale, organi regionali che fornissero garanzie interne all'ordinamento regionale.

D'altra parte, la previsione di organi adibiti al controllo del rispetto delle Costituzioni degli Stati membri rappresenta una caratteristica, se non tipica, assai diffusa degli ordinamenti c.d. federali. Nel sistema tedesco, ad esempio, esiste una giustizia costituzionale a livello dei *Länder*, restando poi riservato a livello centrale il giudizio sul rispetto della Costituzione federale.

Ciò detto, la mera trasposizione di modelli come quello tedesco all'interno del nostro sistema non è parsa possibile. La difficoltà che ha impedito e che impedisce la creazione di veri e propri Tribunali statutari non giunge dal fatto che la Costituzione prevede un «numero chiuso» di organi regionali (la Corte costituzionale ha da tempo precisato (sent. 48/1983) che non esiste tale *numerus clausus*, precisando però che «la previsione di organi ulteriori (...) non deve condurre a sottrarre agli organi necessari le funzioni loro costituzionalmente attribuite») e nemmeno dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di giustizia (essendo qui in gioco una funzione di controllo di costituzionalità e non certo una funzione giurisdizionale), bensì dal principio della unicità della giurisdizione costituzionale, frutto della prima giurisprudenza costituzionale in merito alla questione dell'Alta Corte per la Regione siciliana (sent. n. 38/1957). Secondo la Corte, il Costituente, all'art. 134, è stato chiaro nell'intento di voler istituire un unico giudice delle leggi, cosicché affidare il controllo delle leggi regionali rispetto agli statuti ad un diverso organo comporterebbe comunque una inevitabile sovrapposizione di competenze con l'attività della Corte costituzionale. Anche se l'organo regionale utilizzasse quale unico parametro lo statuto, e non già la Costituzione, non può escludersi che la Corte costituzionale impieghi come parametro lo statuto attraverso il noto modello della norma interposta²⁰.

Essendo quindi preclusa, in assenza di una riforma a livello costituzionale, la possibilità di creare vere e proprie Corti costituzionali regionali, le Regioni hanno deciso di percorrere altre strade, anche in

²⁰ Cfr. T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in questa *Rivista*, n. 5/2001, 841 ss.; M. BARBERO, *Lo «stato dell'arte» dei procedimenti di revisione degli Statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria*, in *federalismi.it*, n. 7/2004; L. PANZERI, *Gli organi di garanzia nei primi progetti statutari – Atti del Convegno «L'Europa tra federalismo e regionalismo»* – Università dell'Insubria, 22-23 novembre 2002; M. MARTINAZZOLI, *Quale garanzia per lo statuto regionale*, in *www.federalismi.it*.

questo caso suggerite dal diritto straniero. La strada, indicata dal modello spagnolo, era quella della creazione di organi regionali che pronunciassero non già sentenze preclusive della promulgazione della legge o di annullamento delle stessa, quanto pareri che, se negativi, avessero l'effetto tutt'al più di aggravare l'*iter legis*.

Organi, dunque, non dotati di alcun potere di annullare le leggi, ma solo di un mero potere di esprimere pareri (per di più non preclusivi), che non vanno in alcun modo ad intaccare il principio di unità della giurisdizione costituzionale di cui all'art. 134 Cost. Affinché tali organi siano effettivamente utili si è cercato di garantire il più possibile una indipendenza dei loro membri e ciò spiega anche il perché vari statuti hanno deciso di affidare alle Consulte anche altre importanti funzioni di garanzia: tra tutti il giudizio sull'ammissibilità dei referendum regionali.

Resterà da verificare il (buon) funzionamento nella prassi di tali organi.

5. *Le forme di Governo regionali ammissibili alla luce della sentenza n. 2/2004*

5.1. *Elezione diretta del Presidente v.s. elezione consiliare: la soluzione calabrese; i possibili scenari futuri*

In ordine alla «forma di governo» regionale, le sentenze della Corte a cui far riferimento sono la n. 304/2002 e, soprattutto, la n. 2/2004.

Nella prima delle suddette sentenze la Corte, chiamata a verificare la legittimità delle delibera statutaria della Regione Marche, ha statuito che quest'ultima «con la sua parziale innovazione statutaria, non ha operato quella diversa scelta in ordine alla forma di governo regionale che sola avrebbe potuto esonerarla dall'osservanza della regola stabilizzatrice che la Costituzione e la disciplina transitoria impongono nel caso di elezione diretta del vertice dell'esecutivo. Con lo stabilire che, nel caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta, non si proceda a scioglimento del Consiglio ed a nuove elezioni, ma gli subentri un vicepresidente, la disposizione censurata comporta una puntuale violazione della disposizione di rango costituzionale contenuta nel più volte menzionato art. 5, comma, 2, lettera b)».

Analoga previsione di un vicepresidente era stata contemplata nello statuto Calabria, nella convinzione, però, questa volta, di aver fatto

quella diversa scelta in ordine alla forma di governo in grado di affiancare la Regione dall'osservanza del rigido *simul stabunt, simul cadent*. Era prevista, infatti, l'indicazione al corpo elettorale del Presidente e del vicepresidente della Giunta, i quali sarebbero stati nominati dal Consiglio regionale nella sua prima seduta sulla base dell'investitura popolare e previa approvazione del programma. La mancata nomina avrebbe comportato lo scioglimento del Consiglio regionale.

Nel caso di dimissioni volontarie non dovute alla votazione di sfiducia o al voto negativo sulla questione di fiducia, incompatibilità sopravvenuta, impedimento permanente o morte del Presidente, sarebbe subentrato il vicepresidente; nell'ipotesi in cui inopinatamente tali casi si fossero ripetuti con il Presidente subentrato, si sarebbe verificato lo scioglimento del Consiglio.

L'art. 37, di notevole importanza, definiva i casi e le modalità per la presentazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta e nello stesso tempo riconosceva a quest'ultimo la prerogativa di porre la questione di fiducia su atti e questioni di fondamentale importanza. Sia nel caso di approvazione della mozione di sfiducia, sia nel caso in cui fosse stata respinta a maggioranza assoluta la questione di fiducia posta dal Presidente, era previsto lo scioglimento del Consiglio regionale²¹.

I giudici costituzionali, tuttavia, con la sent. n. 2/2004 non sono stati dello stesso avviso e hanno bocciato la forma di governo delineata dal legislatore statutario calabrese²².

Ma prima di entrare nel merito della questione, la Corte, nella sent. n. 2/2004, ha svolto alcune premesse interpretative sulla legge costituzionale n. 1/1999. Tale legge, secondo la Consulta, «ha mutato radicalmente gli artt. 121, 122 e 126 della Costituzione, in particolare prevedendo la elezione del Presidente della Regione “a suffragio universale e diretto” come soluzione prescritta “salvo che lo statuto regionale disponga diversamente” e imponendola (art. 5 della legge

²¹ La memoria presentata dalla Regione Calabria nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale si può vedere in *federalismi.it*, n. 10/2003.

²² Tra i critici della sentenza v. N. VIZIOLI, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre* e M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*, E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il caso «calabrese»*, tutti nel *Forum di Quaderni costituzionali*; M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *federalismi.it*, n. 4/2004; S. GRASSI, *Gli Statuti tra armonia e continuità nella Costituzione* cit. La sentenza è stata invece condivisa da S. CECCANTI, *La sentenza sullo statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, nel *Forum di Quad. cost.*

cost. n. 1 del 1999) come soluzione transitoria “sino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell’art. 122 della Costituzione”».

Proseguendo, in particolare, la Corte ha sottolineato che «l’esame dei lavori preparatori di questa legge costituzionale e la sua titolazione evidenziano con sicurezza la volontà, largamente espressa in sede parlamentare, di imporre tale scelta nella esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali. A tal fine la soluzione istituzionale prescelta è stata quella che lo stesso titolo della legge definisce «elezione diretta del Presidente della Giunta regionale», espressione ricorrente nel quinto comma dell’art. 122 della Costituzione e nel terzo comma dell’art. 126 della Costituzione, e poi sostanzialmente sviluppata nell’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 come soluzione provvisoriamente vigente fino all’adozione dei nuovi statuti regionali e delle conseguenti leggi elettorali regionali».

Non può non essere evidenziato – criticamente – come la Corte usi più volte il verbo «imporre» per delineare il rapporto tra Costituzione e statuto, pur in un’area – quella della forma di governo – in cui la Costituzione stessa riconosce che lo statuto possa legittimamente disporre diversamente.

Sempre secondo la Corte, anche se «non equivale ad un sistema elettorale di tipo diretto ogni meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di Governo o anche di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista o dello schieramento politico, il sistema elettorale configurato dall’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 disciplina certamente una forma di «elezione diretta del Presidente della Giunta regionale» (come appunto recita il titolo della legge costituzionale)».

Tale forma di elezione diretta – imposta temporaneamente dall’art. 5 della legge cost. 1 e indicata come normale dall’art. 122, u.c., e ciò al fine di una «radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta» – «può essere però legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre Regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali.

Non può non richiamarsi come la Corte faccia riferimento alla funzione svolta del Presidente della Giunta eletto direttamente, sot-

tolineando che al suo «ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli, come accennato, anche alcuni decisivi poteri politici» (punto 4. del considerato in diritto).

E, ancora, poco più avanti, si svolge un collegamento tra «l'eliminazione del potere (del Presidente) di fare eventualmente venir meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso Consiglio» e la riduzione dei «suoi poteri di indirizzo». Non dissimile, come ratio, anche quel passaggio in cui si cita criticamente la previsione statutaria che richiede il consenso della Giunta sull'iniziativa presidenziale di porre la questione di fiducia; ovvero l'altro in cui si ritiene non irragionevole che «l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative, evidentemente ove valuti come irraggiungibile l'attuazione del programma di Governo sulla cui base è stato eletto».

Si conferma – nella sostanza, ma anche nello stesso fraseggiare della sentenza della Corte – una accentuazione di una lettura personalistica del ruolo del capo dell'Esecutivo, che pare difficilmente conciliabile con l'impianto vigente del testo costituzionale.

Alla luce di queste argomentazioni la Corte costituzionale ha statuito che l'art. 33 dello statuto della Regione Calabria risulta illegittimo, in quanto ha disciplinato una forma di elezione sostanzialmente diretta a suffragio universale e allo stesso tempo ha derogato a quel meccanismo di reciproca dissoluzione (*simul stabunt, simul cadent*) che vuole che anche nel caso di dimissioni volontarie, morte, impedimento permanente e rimozione del Presidente consegua l'automatico scioglimento del Consiglio.

Conseguenze, quest'ultime, che il legislatore costituzionale, all'art. 126, comma 3, ha, invece, imposto come assolutamente obbligatorie nel caso di investitura diretta da parte del corpo elettorale del Presidente della Giunta. Come si è già notato, «in particolare, l'eliminazione del potere presidenziale di fare eventualmente venir meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso Consiglio regionale, riduce radicalmente i suoi poteri di indirizzo, laddove il vicepresidente, ne può disporre ove subentri nella presidenza».

La circostanza che l'art. 33, comma 2, dello statuto abbia previsto che il Presidente della Giunta assuma la carica nel momento in cui venga nominato da parte del Consiglio regionale, anziché all'atto della proclamazione degli eletti (come previsto dall'art. 5 della legge cost. n. 1/1999), – a detta della Corte – non è sufficiente a dimostrare che l'elezione del capo dell'esecutivo regionale sia di tipo indiret-

to: si tratta, al contrario, di una diversità puramente formale, giacché il Consiglio è comunque vincolato ad investire i candidati alla Presidenza e alla Vicepresidenza indicati dal corpo elettorale, pena il suo stesso scioglimento. «Al tempo stesso, diversamente da quanto normalmente accade quando si conferisce un potere di nomina, per l'art. 33 nessun altro consigliere eletto (se non quelli indicati dal corpo elettorale) può essere nominato Presidente o vicepresidente: ciò conferma che ci si trova dinanzi ad un procedimento di elezione diretta del Presidente e del vicepresidente, solo mascherato da una sorta di obbligatoria «presa d'atto» da parte del Consiglio regionale. (...)»

Sul punto può quindi concludersi che il sistema configurato dall'art. 33 della delibera legislativa concernente lo statuto calabrese consiste sostanzialmente nella elezione diretta del Presidente e del vicepresidente, in violazione degli art. 122, quinto comma, della Costituzione, a causa dell'elezione diretta anche del vicepresidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto».

A questa conclusione, peraltro, la Corte arriva non già definendo come diretto il sistema di elezione del Presidente calabrese (sono infatti in astratto possibili «molteplici e differenziate definizioni e classificazioni dottrinali»), bensì svolgendo una equiparazione tra il meccanismo transitorio disegnato dall'art. 5 della legge cost. 1 del 1999 (a sua volta equiparato all'elezione diretta già nella sentenza n. 304 del 2002) e il meccanismo calabrese, definito «del tutto analogo» al primo, «salva la diversità che la preposizione alla carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali, ma alla 'nomina' da parte del Consiglio regionale».

In realtà, era già il testo costituzionale a lasciare solo apparentemente spazio alle Regioni di disciplinare la forma di governo e, in particolare, le modalità di elezione del Presidente della Giunta: lo stesso andamento dei lavori preparatori, in cui la possibilità di scelta dello statuto fu introdotta con grandi discussioni, lo conferma. La scelta sostanziale del legislatore costituzionale era invero quella dell'elezione diretta del Presidente della Regione; il basso numero di firme di cittadini richiesto per chiedere il referendum sullo statuto serviva proprio, nella logica del legislatore costituzionale, a «blindare» l'elezione diretta del Presidente di fronte all'eventuale ritorno all'elezione consiliare: sarebbe facile, infatti, attivare il referendum e chiedere alla collettività regionale se voleva o meno eleggere direttamente il proprio Presidente! L'esperienza del Friuli-Venezia Giulia, cioè dell'unica Regione che ha provato a reintrodurre l'elezione consiliare, è stata plastica testimonianza della logica del referendum: contro la legge di governo che aveva rein-

trodotto l'elezione consiliare del Presidente è stato richiesto il referendum; il promotore del referendum, dopo aver bloccato la legge di governo, ha poi facilmente vinto le elezioni regionali²³.

Questa la situazione in diritto, dopo la sentenza della Corte costituzionale: se poi la scelta rigida compiuta dal legislatore costituzionale in ordine al rapporto tra Presidente e Consiglio, con il *simul stabunt, simul cadent*, sia politicamente condivisibile e istituzionalmente funzionante, è valutazione di cui si è (fin troppo) ampiamente discusso con tutti i toni e in tutte le sedi e che esula comunque dalla logica con cui il tema è stato discusso in queste pagine.

²³ V. A. STERPA, *Le elezioni in Friuli-Venezia Giulia ed in Valle d'Aosta: l'autonomia politica regionale con la logica maggioritaria e con quella proporzionale*, in *federalismi.it*, n. 3/2003.

