

STATUTI DELLE REGIONI ORDINARIE: FORMA, MATERIA E REVISIONE

Lorenza Violini

SOMMARIO: 1. *Introduzione*. 2. *Una idea persasi nel corso dei decenni: gli statuti come piccole costituzioni regionali*. 2.1. *Note sulla forma di governo regionale*. 2.2. *Le consulte di garanzia statutaria*. 3. *Quali le condizioni per una “terza stagione statutaria”?* 4. *Conclusioni*.

1. Introduzione

Rimettere oggi in discussione il tema degli Statuti regionali sia ordinari sia speciali comporta molto coraggio e, al contempo, molta fantasia dal momento che il dibattito sul tema appare formalmente chiuso sul piano dogmatico nonché di scarso interesse per la politica nazionale e regionale. In verità, vi è stato – anche di recente – qualche ben documentato scritto volto a riaprire la discussione sugli statuti a partire dal problema della forma di governo regionale¹. Per il resto, danno testimonianza della sostanziale lontananza del tema statutario dal contesto giuridico e politico del momento presente sia la pressoché totale assenza di riferimenti nell’ambito della discussione condotta dal *Comitato dei c.d. Saggi*², finalizzata a individuare i più importanti elementi per porre mano a una riforma costituzionale, sia lo stesso progetto di riforma c.d. *Boschi-Renzi* in cui del tutto assenti erano proposte relative all’art. 123.

¹ M. GIACOMINI, *L’esercizio dell’autonomia statutaria in equilibrio tra il Consiglio Regionale e il Presidente della Giunta a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, Disponibile in: <http://www.osservatoriosulfonti.it>.

² COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI (presieduta da G. Quagliariello), *Per una democrazia migliore*, Relazione finale e documentazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2013.

Pertanto, è giusto chiedersi – come fece Eduardo Gianfrancesco nel suo saggio del 2016³ – se tale trascuratezza debba essere considerata frutto di piena soddisfazione per i risultati ottenuti dalla riforma dell’art. 123 a seguito del novellato Titolo V del 1999/2001 o se debba piuttosto qualificarsi quale esito di una radicale perdita di aspettative verso un atto – lo Statuto delle regioni ordinarie – che invece qualche speranza aveva destato. Se è plausibile ritenere che la risposta più accreditata sia la seconda perché, dunque, riprendere il tema?

Una risposta emerge dallo studio testé ricordato, di perdurante attualità. Parlare oggi di Statuti è utile, infatti, se essi diventano una sorta di punto di vista privilegiato da cui guardare allo stato del regionalismo nostrano e considerarlo, ad esempio, alla luce della polarizzazione della discussione politica, sempre più semplicistica e determinata unicamente dalla ricerca del consenso, dello svilimento culturale del tema dell’autonomia, della banalizzazione/estremizzazione delle richieste di differenziazione che, complice la pandemia, non trovano più eco nel dibattito condotto in sede politica né nell’ambito dell’opinione pubblica. Il che ha del paradossale – a ben vedere – visto che le scelte governative sulla lotta al virus avrebbero dovuto avere nelle Regioni degli interlocutori primari e privilegiati e non certo degli antagonisti, come invece spesso è stato in questi mesi⁴.

Quali, allora, i punti di riferimento per discorrere dello statuto costituzionale degli Statuti, da un lato, e dello stato del regionalismo, dall’altro?

Come prima sommaria considerazione, è possibile tracciare un parallelo tra la assenza di dibattito sugli Statuti regionali e la difficoltà politica e culturale a riconoscere alle Regioni un ruolo centrale nella forma del governo nazionale, cui si accompagna la loro attuale forte sottostima a favore di un neocentralismo di ritorno che appare, a tutti i

³ E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a sé stessa: il caso degli Statuti regionali ordinari*, in *ConsultaOnline*, 2016, p. 34 ss.

⁴ Si veda da ultimo la reprimenda del Commissario per l'emergenza Covid, Gen. Francesco Paolo Figliuolo, alle Regioni che, a suo dire, non si starebbero attenendo alle prescrizioni del Piano Vaccinale. V. *Vaccini Covid, Figliuolo contro le Regioni "Ogni decisione sul piano deve essere concordata"*, *Corriere della Sera*, 21 maggio 2021, in www.corriere.it.

livelli, vincente, come ha fatto plasticamente emergere la stessa gestione della pandemia⁵. Singolare destino che unisce gli apparati regionali, il cui ruolo è stato tanto determinante per superare la crisi quanto ampiamente sottostimato, e i loro Statuti, salutati al loro apparire come *piccole costituzioni regionali*⁶, indispensabili anch'essi – se considerati nella loro essenza – per determinare una nuova *forma non solo di governo ma di regione*, fatta di istituzioni e di valori, anche differenziati regione per regione, capaci di sostenere il pluralismo istituzionale, ma altrettanto sottostimati.

⁵ Si veda in questo senso anche la recente sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 con cui la Corte, qualificando la profilassi internazionale come vera e propria materia-oggetto e non come materia trasversale e offrendone al contempo un ampio perimetro contenutistico, ha escluso forme di coinvolgimento regionale e in ossequio al principio di leale collaborazione. In questo senso si rimanda a D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e Regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, p. 10 ss. In commento alla sentenza si vedano altresì B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, 2021; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta online*, 2021.

⁶ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali*, Bologna, 2003, pag. 289. Tuttavia, fin dagli albori, la giurisprudenza sul tema dell'autonomia statutaria ha lasciato intendere quanto contenuto fosse, agli occhi della Corte, il concetto di autonomia e quanto rigida sarebbe stata la sua interpretazione degli artt. 122 u.c. e 126, III, Cost. Fin dalla sent. 304 del 2002, infatti, la Corte ha dichiarato incostituzionale la disciplina transitoria adottata dalla Regione Marche e finalizzata a stabilire che, fino all'approvazione del nuovo Statuto, nel caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale, il Vicepresidente, nominato ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. a) della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, subentra al Presidente nell'esercizio delle relative funzioni. Con ciò si precisava che la Costituzione avrebbe consentito unicamente una sostituzione organica dello Statuto (*ex art. 123 Cost.*) solo a seguito della quale sarebbero state possibili delle modifiche, benché la modifica in esame apparisse relativamente innocua quanto all'incidenza sulla forma di governo regionale (“in caso di morte o impedimento permanente”): impossibili forme “miste” (vecchi statuti integrati con nuove regole) di statuti, dunque, per “rendere manifesto al corpo elettorale il disegno istituzionale complessivo”.

2. Una idea persasi nel corso dei decenni: gli statuti come piccole costituzioni regionali

Per riaccendere i riflettori sul tema degli Statuti regionali è opportuno tornare a domandarsi come mai si sia potuta avanzare, da parte di autorevole dottrina, l'idea originaria dello Statuto come forma, pur embrionale, di piccola costituzione regionale, parte integrante della costituzione materiale nazionale secondo la logica del *Verfassungsverbund*, quella unione e quell'intreccio di costituzioni di cui si ragiona per descrivere il rapporto tra livelli costituzionali diversi nell'ambito dell'Unione europea. Quali sarebbero stati, in altre parole, gli elementi della nuova normativa costituzionale sugli Statuti che avevano destato tali speranze?

La risposta è relativamente semplice, anche guardata a distanza di decenni. Oltre al procedimento di emanazione e modifica degli stessi, così evidentemente modellato sulla falsa riga dell'art. 138⁷ e all'elencazione del loro contenuto – con quel promettente riferimento ai “principi generali di organizzazione e di funzionamento” in sostituzione della precedente formula, orientata a “organizzare” non il rapporto sostanziale tra istituzioni e comunità regionale bensì solo i rapporti interni agli organi regionali – un elemento qualificante della natura sostanzialmente costituzionale degli Statuti era stata – ed è tuttora – la facoltà per lo Statuto di definire un elemento rilevante per la vita delle nostre Regioni ovvero la forma di governo⁸.

⁷ È stato giustamente notato come proprio il procedimento di emanazione degli Statuti abbia incarnato “la componente potenzialmente rivoluzionaria della riforma”, segnando un elemento di forte discontinuità tra la Costituzione del 1948, in cui il procedimento si risolveva nell'emanazione di una legge statale, e la novella costituzionale che “ha trasformato la fonte in un atto normativo imputabile, in via esclusiva, alla regione”. Ciononostante, sia prima che dopo la riforma, l'elemento dominante gli Statuti stessi è stata l'uniformità delle scelte compiute e degli strumenti messi in atto, segno in entrambe le fasi di una cultura dell'autonomia assai carente. Si veda sul punto M. GIACOMINI, *cit.*, *passim*.

⁸ Si veniva così delineando una concezione sostanzialistica degli Statuti in esame, tale da farne un atto di carattere costituzionale, pur con tutte le limitazioni dovute alla natura non federale del nostro stato, concezione ben delineata e argomentata da M. OLIVETTI, *loc. cit.*, *passim*. Su questa linea di pensiero anche A. FERRARA, *Forma e conte-*

Come è ben noto, tale spazio di libera determinazione si è però rivelato quanto mai parziale: alla presenza ingombrante della forma di governo standard anticipata dalla norma costituzionale, si è affiancata una lettura altrettanto riduttiva dei margini di libertà lasciati aperti dalla normativa stessa che la Corte ha fatto propria rigettando qualsivoglia possibilità di “ibridazione del modello standard”⁹, a ciò probabilmente indotta dal sospetto che i legislatori statutari volessero in ultima analisi disegnare una forma di governo che potesse beneficiare della tanto gradita elezione diretta, sottraendosi allo stesso tempo da quell’«equilibrio del terrore»¹⁰ incarnato nell’obbligatorietà del *simul-simul*.

Si profila in questo modo uno dei segni di quella diffidenza con cui troppo spesso si guarda – dal centro – alle Regioni nel loro insieme; una diffidenza che se può essere in alcuni casi giustificata, non dovrebbe trasformarsi in una scelta aprioristicamente compiuta, fondata su una concezione non certo confacente alla *ratio* della modifica costituzionale¹¹.

nuto degli Statuti regionali adottati dopo le riforme, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e la sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, p. 179. Questo a scapito di quanto si è poi realizzato, vale a dire una marginalizzazione degli Statuti come, essenzialmente, atti di natura organizzativa, formula che ripropone i sentieri percorsi in passato, a scapito della nuova formulazione contenutistica (principi *fondamentali* di organizzazione e di funzionamento) e del nuovo procedimento “paracostituzionale” di emanazione.

⁹ Cfr. M. RUBECHI, *Le regole del gioco. Forma di governo e sistema elettorale regionale*, in S. VASSALLO (a cura di), *Le Regioni. Capitale sociale, equilibri politici e rendimento istituzionale*, Bologna, 2009.

¹⁰ Cfr. G. SILVESTRI, *Nuovi statuti e nuove forme di governo regionali*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, 2002, p. 119 ss.

¹¹ Cfr. soprattutto la sent. n. 304/2002, su cui la dottrina ha lungamente ragionato e dibattuto. V., tra i molti, S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra “chiusure” del giudice costituzionale, “incertezze” degli statuenti regionali e “serrato” confronto nella dottrina)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, pp. 347 ss. in cui l’Autore enumera le varie possibilità per le regioni di scegliere tra forme di governo orientate alla stabilità, possibilità che peraltro non sono state accolte. Si pensi ad esempio alla “possibilità di una mozione di fiducia iniziale con effetti condizionanti sulla permanenza in carica [...], la censura di illegittimità nei confronti della mozione di sfiducia individuale al singolo assessore regionali, la dichiarazione di illegittimità di disposizioni statutarie che introducevano la previsione di incompatibilità tra il ruolo di consigliere e

Ora, se letti in chiave fondativa dell'autonomia regionale, gli Statuti – sia per il procedimento di emanazione sia per i loro contenuti – si pongono come momento qualificante per il pieno attuarsi della dimensione costituzionale delle Regioni, che sono una parte integrante della Repubblica, così come delineata dall'art. 5 e come declinata in tutto il novellato Titolo V, Parte II della nostra Costituzione che non a caso si apre con l'elencazione paritaria degli elementi territoriali che la compongono. Eppure, non si può negare che tale alta aspirazione non si sia pienamente realizzata, come documentano alcuni esempi su cui ci si soffermerà nel prosieguo, quali le regole sulla forma di governo e l'attuazione delle Consulte di garanzia statutaria.

2.1. Note sulla forma di governo regionale

Occorre prendere atto che certe scelte della Corte costituzionale hanno concorso alla adozione nelle diverse Regioni italiane di una forma di governo sostanzialmente unica¹², rendendo impervia la strada della sperimentazione di soluzioni diversificate come diverse sono le realtà regionali, il tutto in nome della necessità di dare alle Regioni una forma di governo sostanzialmente stabile. Nel determinare le modalità con cui dare concretezza allo spazio di autonomia lasciato aperto dalla norma costituzionale dell'art. 123 circa la forma di governo regionale, pur nei vincoli costituzionalmente sanciti e rivelatisi più stringenti di quanto era apparso in un primo momento, le Regioni si sono infatti trovate in una strettoia forse inattesa, vincolate come erano dalla necessità di ottemperare all'obbligo del *simul stabunt simul cadent e*, a un tempo,

quella di assessore". Così E. GIANFRANCESCO, *loc. cit.*, p. 41. Si ricordi altresì la successiva sentenza n. 2 del 2004 sullo Statuto della Regione Calabria; in commento si rimanda ad A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Federalismi.it*, 2004; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, 2004, p. 920 ss.

¹² C. FUSARO, *Statuti e forma di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), AA.VV., *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, 2007, p. 19; M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti "a rime obbligate"?*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, p. 79 ss.

dalla tensione a non rinunciare a incidere, in forza della loro autonomia politica e costituzionale, sul rapporto tra gli organi dell'ente. Costrette a navigare tra Scilla e Cariddi, quale spazio poteva residuare per almeno tentare un riequilibrio tra i due organi?

Qui le scelte statutarie sarebbero state utili e utili potrebbero essere ancora se si volesse porre mano – senza secondi fini – ad affinare la forma di governo.

Basti solo pensare alla tematica – in apparenza di nicchia ma non priva di rilievo –, delle dimissioni volontarie del Presidente della Regione, toccata solo dallo Statuto toscano. Tali dimissioni, infatti, non possono essere lanciate alla coorte dei propri elettori e al resto dell'elettorato tramite semplici comunicati stampa. Occorre, invece una sede istituzionale che le riceva, quale è il Presidente del Consiglio regionale, il quale potrebbe ben accettarle con riserva in attesa dei risultati delle nuove elezioni, non senza aver attivato un dibattito consiliare a seguito del quale il Presidente potrebbe anche ritornare sui suoi passi¹³.

Se la severità adottata dalla Corte nell'irrigidire le possibilità per le Regioni di incidere sulla propria forma di governo aveva come *ratio* la ricerca di una stabilità di governo a cui poteva fare da contraltare una più incisiva capacità di decisione e di azione politica, una volta ottenuto il risultato¹⁴, è possibile tornare a ragionare su come sfruttare gli spazi di autonomia statutaria che toccano la forma di governo regionale adottando un punto di vista diverso dalla garanzia della stabilità, quello della necessaria valorizzazione dell'organo assembleare che, in questi decenni, molto ha perso della sua originaria funzione di rappresentante del popolo sovrano e di co-titolare dell'indirizzo politico. Consiglio e classi

¹³ V. di recente su questo tema F. FURLAN, *Le dimissioni "volontarie" del Presidente della Regione nella forma di governo regionale neoparlamentare*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020.

¹⁴ Dall'approvazione della riforma del Titolo V, la stragrande maggioranza delle Regioni ha goduto di una sostanziale stabilità politica, rappresentata dalla naturale conclusione della consiliatura. Nei casi in cui si sia registrato uno scioglimento anticipato, questo è quasi sempre ricollegabile a problemi di natura esogena, come inchieste giudiziarie o motivi personali. Si veda S. TRANCOSI, *Gli standard costituzionali per la tutela del diritto di voto nelle leggi elettorali dei diversi livelli di governo: applicazione uniforme o differenziata?*, Tesi di dottorato discussa presso l'Università degli Studi di Milano il 19.03.2021, in corso di pubblicazione.

politiche regionali hanno infatti pagato un prezzo molto alto, in nome della ricerca della stabilità, su cui sarebbe giusto tornare a riflettere.

E questo a maggior ragione visto che, dall'approvazione degli Statuti, quasi tutte le Regioni hanno anche modificato il sistema elettorale per il Consiglio, garantendo, nella quasi totalità dei casi, la maggioranza assoluta alle forze che sostengono il Presidente eletto, che si ritrova quindi doppiamente (e, forse, inutilmente) assicurato nella sua posizione: egli gode infatti sia della legittimazione democratica diretta dell'elezione, che si traduce in una pesante preponderanza delle sue scelte rispetto a quelle del Consiglio, sia di una incontrastata maggioranza garantita dalla legge elettorale¹⁵. Così "blindato" il Consiglio nel suo insieme, alle minoranze – ma anche alla maggioranza – residua ben poco spazio per una azione di stimolo, di controllo e di critica alle scelte del Presidente.

2.2. *Le consulte di garanzia statutaria*

Un altro esempio utile a mettere in luce come fosse potuta sorgere (e poi fosse scomparsa) l'idea di assimilare gli Statuti regionali a *piccole costituzioni regionali* fa capo al problema delle c.d. *Consulte di garanzia statutaria*, organi dal nome altisonante ma di portata assai meno rilevante rispetto agli assetti istituzionali regionali, data la facoltatività della loro introduzione ad opera degli Statuti e di eventuali leggi regionali¹⁶. Si è così determinata, a livello delle Regioni nel loro insieme, una presenza/assenza di tali organismi, facenti parte del novero delle istituzioni regionali non necessarie, che poco giova a conferire agli Statuti stessi una dignità almeno analoga al loro omologo nazionale, la Costituzione, che ha nella Corte costituzionale il proprio custode. E questo

¹⁵ In alcune Regioni, tale maggioranza arriva fino al 60% dei seggi, senza alcuna soglia minima. Si veda S. TRANCOSSI, *cit.*, *passim*.

¹⁶ P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria a un bivio: o riforma o progressiva scomparsa per desuetudine*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, disponibile in: www.osservatoriosullefonti.it. In questo saggio l'Autore avanza varie proposte per rilanciare l'istituto, la cui "resa" appariva assai scarsa, tramite un ripensamento della sua composizione, da costruire in modo misto, prevedendo la partecipazione anche di personale politico, e dei suoi compiti, da potenziare.

è tanto più vero se si pensa a tutte le norme statutarie di natura programmatica o attributive di diritti in capo ai cittadini della Regione, norme che potrebbero essere disattese dal legislatore regionale e trovare nelle Consulte un organo che faccia quantomeno da cassa di risonanza di tali eventuali violazioni¹⁷ tramite la sua partecipazione al processo legislativo pur se in funzione di semplice produttori di pareri. Se è vero che le norme degli Statuti che prevedono diritti sono state – per i noti motivi – derubricate alla stregua di espressioni culturali prive di efficacia normativa, è altrettanto vero che questo stato di cose potrebbe subire una svolta se solo le istituzioni e la politica volessero farsene carico¹⁸ creando strumenti di verifica tecnica, capaci di produrre cambiamenti finalizzati a una correttezza dei processi.

3. *Quali le condizioni per una “terza stagione statutaria”?*

Venendo ora a una prima sintesi del tema, è possibile rinvenire oggi, e nel caso quali sarebbero, le condizioni per una “terza stagione statutaria”?

La prima – e assai meno controllabile – condizione è l’esistenza di una volontà politica finalizzata a ripensare il rapporto tra il Presidente della Regione e l’organo rappresentativo della volontà popolare che, attualmente, soffre di una mancanza di identità, schiacciato dalla preponderanza del primo, il quale – come si è detto sopra – gode non solo del surplus di legittimazione determinato dalla elezione diretta ma altresì di

¹⁷ Così D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 4138.

¹⁸ Sull’influenza della facoltatività delle Consulte sulla loro natura e sulla superiorità degli Statuti rispetto alle leggi e ai regolamenti regionali si veda, volendo, L. VIOLINI, *Brevi note sugli organismi di garanzia statutaria e sul loro ruolo nel complesso del procedimento legislativo regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it. Questa “facoltatività” rappresenta una stranezza del dettato costituzionale di cui è difficile darsi ragione se non identificando un filo rosso tra il peso degli Statuti stessi e la non percepita necessità di qualche forma di tutela da violazioni non solo del contenuto necessario (cui provvede la Corte) ma anche di quello eventuale il quale – pur essendo tale – dovrebbe godere di qualche forma di tutela.

un forte controllo sulla maggioranza consiliare che consegue alle regole sulla forma di governo e alle leggi elettorali regionali.

Ciò posto, sul piano giuridico, sarebbe necessario un ripensamento radicale del concetto di armonia con la Costituzione di cui all'art. 123 Cost., concetto che, visione dei giudici costituzionali, ha potentemente contribuito a limitare l'autonomia statutaria regionale e con ciò anche il concetto di autonomia regionale *tout court*.

Come si ricorderà, fin dalla prima sentenza¹⁹, la n. 304 del 2002, la Corte si era pronunciata contro una concezione dell'autonomia riconducibile semplicemente "ai valori di fondo che ispirano la Costituzione", una concezione che "esigerebbe solo che lo Statuto non sia orientato contro la Costituzione e non ne pregiudichi i principi generali" mentre sarebbe stato possibile derogare a singole norme. In quella sede, la Corte medesima aveva ribadito come il principio dell'armonia comporti il rispetto delle singole norme costituzionali. Pur pienamente condivisibile sul piano formale, tale conclusione ha però poi portato, secondo la inesorabile logica del piano inclinato, alla sent. 198 del 2012 (confermata nella sent. 35 del 2014) in occasione della quale la Corte è giunta a dichiarare costituzionalmente legittima la scelta posta in essere dalla legislazione statale di definire essa stessa il numero dei consiglieri regionali²⁰. Intorno a tale ultima presa di posizione non sono potute non confluire le critiche di una parte cospicua della dottrina²¹ che ha stigmatizzato la decisione della Corte come un ritorno al passato, quando la Costituzione sanciva l'obbligo di essere in armonia anche con le leggi statali.

Sempre nell'ottica dell'armonia con la Costituzione, mentre è inevitabile che sia conservata l'idea della preminenza della democrazia rappresentativa rispetto a quella "partecipativa", ben si potrebbero ampliare ad altre Regioni gli istituti di tale declinazioni del principio democratico da sancire tramite novelle agli statuti.

¹⁹ V. *supra* nota nr. 2.

²⁰ Sent. 198/2012 e sent. 35/2014, ampiamente criticate dalla dottrina la quale, invece, si era detta convinta dalla pertinenza di tale normativa alla potestà statutaria in forza della competenza statutaria a definire la forma di governo regionali.

²¹ Per tutti v. R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Le Regioni*, 2014, p. 827 ss.

Sul tema degli organismi di garanzia statutaria, va ribadito che il loro depotenziamento e, in molti casi, la loro inattuazione sono solo uno degli specchi in cui si riflette la debolezza degli Statuti e dei relativi legislatori, forse non consapevoli dell'importanza che un simile organo potrebbe rappresentare quale forma di controllo sulla legislazione regionale ma altresì come segnale della serietà degli enunciati statutari di natura programmatica e in materia di diritti i quali, benché qualificati (ma non in tutti i casi) come mere affermazioni culturali prive di valore giuridico, qualora presidiati da organismi di garanzia, potrebbero almeno in parte sconfessare la *capitis deminutio* suggerita dai giudici costituzionali, per di più in una circostanza – le imminenti elezioni regionali – che quasi imponeva di “assolvere” gli Statuti stessi pur in presenza di talune affermazioni in aperto contrasto con l'armonia con la Costituzione.

Inoltre, le Consulte – ove valorizzate in sede di Costituzione nazionale e annoverate tra gli organi necessari degli Statuti – potrebbero rappresentare luoghi in cui dare forma a una connessione tra il legislatore regionale e la società civile (e le sue aggregazioni) su cui ricadono le conseguenze della legislazione, in funzione di valorizzazione di esperienze esterne alla produzione legislativa²².

Si evidenzia in tal modo quanto altri hanno detto e che è stato ripreso in apertura delle presenti note, secondo cui la debolezza degli Statuti e delle istituzioni in essi previste (o, come in questo caso, non previsti) altro non è che un aspetto della generale fragilità di alcune esperienze regionali e del regionalismo del suo complesso: la creatività e la vivacità mostrata in alcuni momenti della seconda stagione statutaria, in cui le Regioni hanno a tratti fatto emergere una domanda identitaria e di autonomia di grande interesse, meglio si sarebbe indirizzata a potenziare il proprio Consiglio, i suoi strumenti e i suoi organi interni piuttosto che azzardare modifiche velleitarie rispetto al nome dello stesso, mutuando

²² Così – e anche più ampiamente – M. FERRARA, *I collegi di garanzia statutaria tra esigenze di razionalizzazione e nuove istanze provenienti dalla costituzione materiale*, in *Osservatorio sulle fonti*, nr. 3/2018, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it.

dal Parlamento nazionale la denominazione²³ e così incorrendo nelle corrette censure della Corte.

Volendo proseguire sull'ardua via di valorizzazione degli Statuti, si potrebbe altresì progettare qualche modifica al testo dell'art. 123, ad esempio in chiave di obbligatorietà dell'organismo in esame, così da segnalare a tutti gli effetti la superiorità degli Statuti, quantomeno in termini di competenza²⁴, rispetto alle leggi regionali e ridare valore non solo alle previsioni relative ai diritti (in prevalenza sociali) ma anche alle altre norme programmatiche degli Statuti stessi, sempre ovviamente a condizioni che le stesse norme programmatiche mantengano l'ossequioso rispetto dell'armonia con la Costituzione.

4. Conclusioni

Rovesciando l'ordine logico adottato nel paragrafo precedente, una rivivificazione del ruolo e della funzione degli Statuti delle Regioni ordinarie dovrebbe partire da modifiche all'art. 123 al fine di rendere obbligatoria la previsione di organi di garanzia statutaria e consentendo spazi di intervento sulla forma di governo regionale volti a rendere meno sbilanciato il rapporto tra esecutivo e legislativo regionale.

Quanto alla prima proposta, non è improbabile che i primi antagonisti siano proprio i Consigli regionali, visto che non sono mancate in passato scelte consiliari contrarie alla presenza delle Consulte, percepite in concorrenza col ruolo politico del Consiglio. Si pensi al caso dell'Umbria, quando il parere del 2014 sulla sospensione del referendum consultivo previsto dalla legge regionale in occasione di ogni forma di

²³ Ci si riferisce qui alle sentt. nr.106 e 306 del 2002, in cui si nega allo Statuto di modificare la denominazione di "Consiglio Regionale" e di adottare quella di "Parlamento regionale".

²⁴ A commento della sent. 188 del 2011, in cui la Corte affronta il tema del rapporto tra Statuti e leggi regionali in termini di gerarchia e di competenza si veda E. GIANFRANCESCO, *E competenza e gerarchia. Gli Statuti ordinari nel sistema delle fonti regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, nr. 2/2013, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it.

elezione politica non ha avuto seguito²⁵ e il Consiglio non ha provveduto a modificare la legge o, ancora, a quanto accaduto in Abruzzo dove vi sono stati casi in cui le pronunce statutarie si sono scontrate con la politica regionale espressa dal Consiglio, soccombendo a essa²⁶.

Sempre in chiave di rafforzamento del ruolo dei Consigli regionali si potrebbe inoltre procedere a un potenziamento del procedimento legislativo. Come è noto, la Costituzione vincola gli Statuti a regolamentare solo alcuni aspetti della procedura finalizzata alla creazione delle leggi regionali. Tale contenuto necessario potrebbe ben essere integrato (e in alcuni Statuti questo è già presente) con forme di controllo sul bilancio, sulla scorta di quanto avviene a livello nazionale e con gli strumenti già evocati di valutazione delle politiche e di partecipazione consapevole alla fase ascendente della creazione del diritto europeo, cui si accompagna il controllo sull'attuazione del principio di sussidiarietà²⁷. In entrambi i casi, si tratta di scelte statutarie per credere nelle quali occorre prescindere dai molti elementi di debolezza istituzionale del regionalismo italiano nel suo complesso, che è stato in molti casi incapace di far proprio il senso dell'autonomia²⁸. Insomma: le Regioni sono certamente in parte responsabili per non aver interpretato fino in fondo il mandato costituzionale a essere soggetti pienamente autonomi e, tuttavia, quando hanno provato a porsi come soggetti di rinnovamento, chiedendo al Governo ulteriori nuovi poteri, si sono scontrate con la già menzionata e intrinseca diffidenza delle istituzioni nazionali che non sono state in grado di cogliere le potenzialità insite in tali richieste.

²⁵ Lo ricorda M. VOLPI, *Il giudizio di legittimità degli organi di garanzia statutaria: fra statuti, leggi di attuazione e effettività*, in *Osservatorio sulle fonti*, nr. 3/2018, disponibile in www.osservatoriosullefonti.it.

²⁶ M. FERRARA, *cit.*

²⁷ In argomento si vedano, *ex multis*, B. VIMERCATI, *Natura e strumenti della better regulation. Un contributo allo studio dell'integrazione tra i diversi livelli di governo*, Torino, 2018; A. PAPA, *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016; C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009.

²⁸ E. GIANFRANCESCO, *loc. cit.*, p. 56, secondo cui l'autonomia sarebbe stata "decostrutturalizzata" e ridotta a mera esplicitazione di poteri amministrativi.

Una ripartenza è tuttavia sempre possibile e occorrerà non perdere le occasioni che si prospettano anche per il regionalismo nel nostro Paese purché si riparta dalla consapevolezza, anche culturale, che più differenziazione significa soprattutto maggiore autonomia, contro la tensione all'uniformità che non è solo una caratteristica del regionalismo ma coinvolge direttamente le sue regole statutarie, che possono e devono essere più orientate al cambiamento.