

Capitolo 2

Natura giuridica e caratteri delle Regioni

Sommario

1. Natura giuridica della Regione. - 2. Caratteri della Regione.
3. Gli elementi costitutivi delle Regioni. - 4. Autonomia politica e decentramento.

1. Natura giuridica della Regione

In dottrina è stato sottolineato, con riferimento alla natura giuridica della Regione, che quest'ultima *non può essere confusa con lo Stato-membro di uno Stato federale* dotato di «*carattere costituzionale ed elemento imprescindibile del sistema politico generale*» (AMATO-BARBERA).

Ciò in quanto, nonostante le rilevanti modifiche apportate dalla **L. cost. 3/2001**, l'unico ente *sovrano* resta lo Stato e, del resto, la riforma ha lasciato immutato il dispositivo di cui all'art. 5 Cost. che afferma l'*indivisibilità* e l'*unitarietà* della Repubblica: ad essa si impone di promuovere le «autonomie locali», termine con il quale si designano enti non sovrani. A conferma di tale asserzione, può dirsi che la *formazione delle Regioni* avviene per opera di un *atto unilaterale* di volontà dello Stato, mentre solamente un accordo di carattere internazionale è idoneo a far sorgere una federazione di Stati.

Di conseguenza, se, come anticipato, nell'ordinamento nazionale la Regione *manca* di un proprio potere sovrano e costituente, d'altra parte, *deve anche escludersi che la Regione sia semplicemente un ente autarchico*: la Costituzione assegna alla Regione potestà *legislative e statutarie proprie*, che la differenziano nettamente dagli enti autarchici in senso proprio.

Del resto, l'*autarchia* — intesa come la caratteristica degli enti diversi dallo Stato di disporre di potestà pubbliche — non è propria dei soli enti territoriali, ma è riconosciuta a tutti gli enti pubblici.

Deve altresì escludersi che la Regione sia *ente strumentale* o *ausiliario* dello Stato.

Non è *ente strumentale*, in quanto non v'è perfetta coincidenza tra le funzioni dello Stato e quelle delle Regioni: l'uno e l'altra si muovono, infatti, in ambito diverso ed autonomo.

Non è *ente ausiliario*, in quanto non integra l'azione dello Stato nella realizzazione dei compiti istituzionali di quest'ultimo, ma agisce per dare spazio e rilievo autonomi ai bisogni ed alle esigenze della propria collettività.

Come riferisce la stessa Costituzione, la Regione, al pari dello Stato (nonché dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane), costituisce un'artico-

lazione territoriale della Repubblica, ed è un *ente autonomo con un proprio statuto* e una serie di *poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione* (art. 114, comma 2).

2. Caratteri della Regione

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Regione deve considerarsi:

- *ente autarchico*, in quanto opera in regime di diritto amministrativo, disponendo di potestà pubbliche, ed il suo ordinamento trae la propria validità dall'ordinamento generale, ponendosi rispetto a questo come ordinamento derivato (MIELE);
- *ente ad appartenenza necessaria*, in quanto ne fanno parte necessariamente tutti coloro che risiedono stabilmente nel suo territorio ed hanno, pertanto, diritto di voto nelle elezioni degli organi della Regione;
- *ente associativo*, in quanto composto da tutti i soggetti che risiedono nel suo territorio;
- *ente autonomo*, in quanto dotato di autonomia *statutaria, politica, legislativa, amministrativa e finanziaria*;
- *ente costituzionale*, in quanto partecipa della funzione politica, sia pure a livello locale, ed organismo essenziale della struttura costituzionale della Repubblica.

Quest'ultimo attributo non è concordemente riconosciuto da tutta la dottrina. Vi è qualche autore, infatti, che riconosce alla Regione la qualifica non di *ente costituzionale* (come, ad esempio, il Parlamento, il Governo etc.), bensì di *ente di mera rilevanza costituzionale* (come, ad esempio, il C.N.E.L., la Corte dei conti etc.).

Com'è noto, in dottrina si differenzia la *natura* costituzionale di un ente dalla sua *rilevanza* costituzionale, a seconda che ad esso sia conferita una posizione di indipendenza o meno nei confronti dei poteri dello Stato (*superiorem non recognoscens*). In altri termini, agli «*organi costituzionali*» è concesso di partecipare alla suprema direzione dello Stato, mentre per quelli di «*rilevo costituzionale*» la Costituzione (e le altre leggi costituzionali) si limitano a dettare disposizioni relative alla loro esistenza, organizzazione e funzionamento. Secondo alcuni autori, poiché la Regione resta sottoposta ad una serie di controlli da parte dello Stato (cfr. art. 126 Cost.), può influire in maniera *indiretta* sulla suprema direzione dello Stato stesso; essa è, quindi, **ente di rilevanza costituzionale**.

Secondo, invece, i sostenitori della opposta tesi, che è peraltro oggi dai più condivisa, la Regione è dotata di una *autonomia di indirizzo* che si concretizza nella elevazione delle comunità locali a soggetti istituzionali detentori di pubblici poteri, dando luogo ad un sistema di democrazia pluralistica (SANDULLI); ciò trova conferma nel fatto che la stessa *autonomia* ed *autarchia* delle Regioni sono garantite dalla Costituzione.

Alle Regioni deve quindi riconoscersi un vero e proprio *diritto soggettivo* a rivendicare l'autonomia loro attribuita dalle norme costituzionali, sia pur nei limiti stabiliti dalla Costituzione (MARTINES-RUGGERI).

Giurisprudenza

La Consulta ha sottolineato la **natura costituzionale dell'autonomia regionale**, nonché «l'attribuzione alle stesse Regioni della qualità di soggetti non solo amministrativi, ma costituzionali, investiti fra l'altro di una funzione quale quella legislativa, tradizionalmente riservata, nel modello di Stato liberale a impianto centralista, allo Stato persona. La natura costituzionale che risulta conferita all'autonomia regionale comporta, come prima conseguenza, che il complesso sistema delle relazioni tra Stato e Regioni debba trovare la sua base diretta nel tessuto della Costituzione, cui spetta il compito di fissare, in termini conclusi, le stesse dimensioni dell'autonomia, cioè i suoi contenuti ed i suoi confini. L'ulteriore conseguenza sarà che ad ogni *potere d'intervento dello Stato, suscettibile d'incidere su tale sfera costituzionalmente garantita, in modo da condizionarne in concreto [...] la misura e la portata, non potrà non corrispondere un fondamento specifico nella stessa disciplina costituzionale*» (**Corte cost., sent. 21-4-1989, n. 229**).

3. Gli elementi costitutivi delle Regioni

La Regione, in quanto *ente territoriale esponenziale* degli interessi della collettività sottostante, presenta tre elementi costitutivi: il **territorio**, la **popolazione** e l'**apparato autoritario**.

A) Il territorio

Il territorio rappresenta per la Regione non solo l'*ambito spaziale* in cui essa esercita i suoi poteri e le sue funzioni, ma vero e proprio elemento costitutivo, in quanto essenziale come *centro di riferimento* degli interessi comunitari che gli organi regionali sono chiamati a soddisfare nella loro azione.

L'elenco delle Regioni contenuto nell'art. 131 Cost. identifica le *Regioni giuridiche* con le preesistenti *regioni fisiche*, individuate sulla base dei compartimenti statistici in cui i dati del censimento del 1871 erano stati suddivisi.

Tale certificazione, tuttavia, non sempre garantisce una dislocazione ottimale degli interessi delle collettività territoriali, per cui la Costituzione (art. 132) prevede una speciale procedura per la **fusione di Regioni esistenti** o la **creazione di nuove Regioni**.

Tale procedimento richiede:

- una *legge costituzionale* (dal momento che va modificato l'elenco dell'art. 131 Cost.);
- un *minimo di popolazione* di un milione di abitanti;
- la *richiesta* di un numero di Consigli comunali tali da rappresentare un terzo delle popolazioni interessate;
- il *parere* dei Consigli regionali coinvolti;
- l'*approvazione*, mediante *referendum*, delle popolazioni interessate.

Giurisprudenza

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nella parte in cui prescrive che la richiesta di referendum per il **distacco** di una Provincia o di un Comune da una Regione e l'aggregazione ad altra Regione deve essere corredata — oltre che delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle Province e dei Comuni di cui si propone il distacco — anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o dei comuni predetti» e «di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati». Tale possibilità non collimerebbe con l'obiettivo — sostanzialmente perseguito dall'art. 132 Cost. — di rendere meno gravosa la procedura di distacco di un Comune dalla Regione di appartenenza e dunque di tutelare la libertà di autodeterminazione della collettività, evitando che maggioranze non direttamente coinvolte nel cambiamento possano contrastare la volontà delle stesse di modificare la propria appartenenza regionale (**Corte cost., 29-9-2004, n. 334**).

B) La popolazione

La **comunità regionale** rappresenta «l'elemento personale dell'ente» (MARTINES - RUGGERI - SALAZAR).

La comunità locale residente nel territorio è, infatti, destinataria dei *servizi personali* predisposti dalla Regione e dell'*attività autoritativa* posta in essere dai suoi organi.

La popolazione vanta, inoltre, numerosi *diritti di partecipazione* alla vita politica regionale, enunciati dalla Costituzione (elezione dei Consigli regionali e del Presidente della Giunta regionale; diritto di richiedere *referendum*; iniziativa legislativa) e dagli Statuti.

La popolazione regionale si identifica con quella appartenente ai Comuni compresi nel territorio regionale. Al suo interno può acquisire un certo rilievo la presenza di **minoranze linguistiche**, di gruppi caratterizzati, cioè, da tradizioni culturali e linguistiche diverse da quelle della maggioranza degli italiani. Proprio in funzione della *tutela* di questi gruppi (espressamente attribuita alla Repubblica dall'art. 6 Cost.), sono riconosciute ad alcune Regioni *condizioni particolari di autonomia* (come in Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta o Friuli-Venezia Giulia).

Tale finalità è stata sottolineata anche in occasione della riforma del Titolo V Cost., laddove, all'art. 116, come novellato, le Regioni Trentino Alto-Adige e Valle d'Aosta sono indicate anche nella lingua più diffusa oltre l'italiano (*Südtirol* e *Vallee d'Aoste*).

Giurisprudenza

La Corte costituzionale in più occasioni ha avuto modo di affermare che la **tutela delle minoranze linguistiche** costituisce **principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale**.

In particolare, è stato sottolineato che «tale principio, che rappresenta un superamento delle concezioni dello Stato nazionale chiuso dell'ottocento e un rovesciamento di grande portata politica e culturale, rispetto all'atteggiamento nazionalistico manifestato dal fascismo, è stato numerose volte valorizzato dalla giurisprudenza di questa Corte, anche perché esso si situa al punto di incontro con altri principi, talora definiti “supremi”, che qualificano indefettibilmente e necessariamente l'ordinamento vigente (sentenze n. 62 del 1992, n. 768 del 1988, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983): il principio pluralistico riconosciuto dall'art. 2 — essendo la lingua un elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare — e il principio di eguaglianza riconosciuto dall'art. 3 della Costituzione, il quale, nel primo comma, stabilisce la pari dignità sociale e l'eguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini, senza distinzione di lingua e, nel secondo comma, prescrive l'adozione di norme che valgano anche positivamente per rimuovere le situazioni di fatto da cui possano derivare conseguenze discriminatorie» (sentenza n. 15 del 1996)» (**Corte cost., 22-5-2009, n. 159**). Tuttavia, sebbene sia ormai riconosciuto tale potere di intervento del legislatore regionale, è stato di recente osservato anche che ciò non vale ad attribuire a quest'ultimo il *potere autonomo e indiscriminato* di identificare e tutelare — ad ogni effetto — una propria “lingua” regionale o altre proprie “lingue” minoritarie, anche al di là di quanto riconosciuto e stabilito dal legislatore statale (in tal senso, **Corte cost., 13-5-2010, n. 170**).

C) L'apparato autoritario

La Regione dispone di propri organi (Consiglio, Giunta e Presidente), espressamente previsti dalla Costituzione e da leggi costituzionali, che esercitano le funzioni amministrativa e legislativa, con esclusione di quella giurisdizionale riservata allo Stato (ma forme e condizioni particolari di autonomia possono estendersi all'organizzazione della giustizia di pace: art. 116, comma 3, Cost.).

Dottrina

Autorevole dottrina (MASCIOCCHI) ha evidenziato che, tra gli elementi costitutivi delle Regioni, va annoverata anche la **personalità giuridica**, profilo, quest'ultimo, strettamente correlato alla definizione della Regione quale ente autonomo, ex art. 114 Cost. Le Regioni, infatti, acquistano la personalità giuridica non con l'approvazione dello Statuto, bensì sono soggetti giuridici fin dall'entrata in vigore della Costituzione; «in tal senso, esse sono state ritenute capaci di essere parte di rapporti giuridici attivi e passivi (ad esempio, ricevere donazioni).

Di qui la distinzione dottrinarie tra semplice capacità giuridica (conseguente alla previsione nella Carta del 1948) e capacità di agire, acquisita dalla Regione dopo la formazione degli organi fondamentali».

4. Autonomia politica e decentramento

L'**autonomia politica**, di cui sono attribuitari gli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni) consiste nella *potestà*, riconosciuta ai propri organi di vertice a carattere elettivo, *di promuovere un proprio indirizzo, relativamente libero dalle imposizioni statali* (PALADIN), potestà che si ricollega necessariamente al loro carattere *rappresentativo*.

Più chiaramente essa si concreta nella funzione di *indirizzo politico-amministrativo* che, nella soluzione dei problemi lasciati all'autonomia locale, può anche *divergere* dall'indirizzo politico centrale (*salvo i limiti* generali del rispetto dell'unità della Repubblica, dei principi fondamentali dell'ordinamento etc.).

Alla valorizzazione di tale autonomia concorre altresì l'espansione della partecipazione delle Regioni agli indirizzi politici generali dello Stato, come testimonia l'istituzione della *Conferenza permanente Stato-Regioni* (art. 12 L. 400/1988), sede di confronto e di consultazione tra Governo e Giunte regionali.

Quanto al decentramento, in linea generale si tratta di un principio di organizzazione applicabile a qualunque ente di grandi dimensioni e articolazione complessa, in base al quale le funzioni e i servizi vengono dislocati nel luogo più prossimo ai fruitori degli stessi.

Sotto il profilo giuridicamente più rigoroso e conforme al dettato costituzionale dell'art. 5, si definisce **decentramento amministrativo dello Stato** il trasferimento di funzioni amministrative dagli organi centrali agli organi periferici o ad altri enti.

Tale decentramento si articola poi in tre tipi diversi:

- *decentramento burocratico o organico*, che consiste nel trasferimento di funzioni decisorie, con conseguenti responsabilità, dagli organi centrali a quelli periferici. Quando tale trasferimento viene attuato in costanza di rapporto gerarchico, oppure si riferisce solo a funzioni istruttorie o esecutive, si suole parlare di *deconcentrazione*;
- *decentramento autarchico*, quando il trasferimento di funzioni amministrative viene operato a favore di enti diversi dallo Stato e dotati di autarchia;
- *decentramento funzionale o per servizi*, consistente nell'affidamento di funzioni statali ad organismi separati, spesso dotati anche di personalità giuridica, che agiscono con autonomia di gestione e di bilancio.

È bene precisare che la *riforma del Titolo V attua quello che potrebbe definirsi un decentramento politico o costituzionale*, che consiste nella cessione di poteri dallo Stato a diversi enti (Comuni, Province, Regioni) ed è realizzato, di norma, mediante leggi di rango costituzionale.

Diversamente, con il **policentrismo autonomistico**, l'amministrazione locale si realizza attraverso le scelte autonome di Enti governati da soggetti localmente eletti che possono, in taluni casi, anche essere titolari di una potestà legislativa (LOMBARDI).

Capitolo 2

Contenuto e procedimento di formazione degli Statuti regionali

Sommario

1. Il limite dell'«armonia con la Costituzione». In particolare, la legge Scelba. - 2. I limiti *ex lege* 1/1999.
3. Il contenuto degli Statuti. - 4. Il procedimento di formazione degli Statuti delle Regioni ordinarie.
5. L'attuazione dell'articolo 123 Cost.

1. Il limite dell'«armonia con la Costituzione». In particolare, la legge Scelba

La legge Scelba (62/1953), contenente le prime norme per la costituzione ed il funzionamento degli organi regionali, disciplinando minuziosamente il contenuto degli Statuti regionali e le relative procedure di formazione, di fatto *non lasciava alcuno spazio agli Statuti, riducendo in tal modo il potere statutario delle Regioni ad un mero potere integrativo dell'ordinamento statale, di natura strettamente regolamentare.*

Naturalmente, non appena costituite, le Regioni si opposero fermamente a tale normativa, investendo della questione la Corte costituzionale attraverso l'impugnazione di numerosissimi articoli della legge in parola.

Le ragioni di doglianza da parte delle Regioni muovevano innanzitutto dalla considerazione che dovessero ritenersi invasive della sfera di competenza assegnata dalla Costituzione alla Regione, non soltanto tutte le leggi che disciplinavano materie riservate alla competenza statutaria o legislativa di questa, ma altresì quelle che ponevano all'esercizio di tali competenze regionali limiti ulteriori rispetto a quelli costituzionalmente previsti o che, comunque, impedivano, ostacolavano indebitamente l'esercizio da parte della Regione delle proprie competenze di qualsiasi tipo (statutarie, legislative o amministrative).

Per risolvere le questioni sollevate dall'entrata in vigore della legge Scelba venne emanata la legge n. 1084 del 23 dicembre 1970, la quale:

- a) *abrogò gli articoli 1, 2, 3, 4, 5 e 7 della legge Scelba*, che disciplinavano, rispettivamente, il *contenuto* dello Statuto regionale, la *iniziativa* delle leggi regionali, il *referendum* abrogativo di leggi regionali, il *referendum* abrogativo di regolamenti e di provvedimenti amministrativi regionali, la procedura per la *revisione* e l'*abrogazione* delle norme statutarie, l'*approvazione* dello Statuto regionale e la sua pubblicazione;
- b) *attribuì a tutte le norme contenute nei titoli III e IV della legge stessa* (Disciplina degli organi della Regione, e dei rapporti fra Regione, Provincia,

Comune ed altri Enti locali) il carattere di *disposizioni transitorie*, limitando — come fu chiarito anche dalla Corte costituzionale — l'efficacia temporale delle disposizioni dei predetti titoli alla fase della prima attuazione dell'ordinamento regionale, e disponendone la cessazione a mano a mano che i singoli Statuti avessero iniziato ad avere vigore.

Rimaneva da definire la questione pregiudiziale relativa alla stessa *ammissibilità* di una *disciplina legislativa*, sia pure di principio, sulla *organizzazione interna delle Regioni*. In proposito, si affermava che l'art. 123 Cost., come originariamente formulato, — nel prescrivere che gli Statuti dovevano essere «*in armonia*», oltre che con la Costituzione, anche con le leggi della Repubblica — si riferiva a quelle sole leggi ordinarie statali di cui facevano espressa riserva gli artt. 119, 1° e 4° comma, 122, 1° comma, 125 e 130 Cost., vale a dire: *norme finanziarie*, sul *demanio e patrimonio*, *elettorali*, sul *controllo dello Stato* sugli atti amministrativi della Regione e delle Regioni sugli atti delle Province, dei Comuni degli altri enti locali.

Sul punto la Corte costituzionale, con la sent. 40/1972, asserì che l'espressione «*in armonia*», riportata nell'art. 123 Cost., stava ad intendere che gli Statuti erano strettamente subordinati alle norme dettate nel *Titolo V della Costituzione*, e perciò anche a quelle poste dalle *leggi ordinarie* ivi espressamente *richiamate*, e che gli Statuti medesimi erano tenuti, in senso più lato, a conformarsi *ai principi della disciplina, costituzionale e legislativa, di materie connesse con l'organizzazione interna della Regione*.

Pertanto, non contrastavano con l'art. 123 Cost. le disposizioni della legge 62/1953 specificative ed applicative dei principi costituzionali o dei principi fondamentali della legislazione statale, suscettibili di incidere, gli uni come gli altri, sul contenuto degli Statuti.

In sintesi, poteva dirsi che la Regione, non disponendo di una potestà statutaria originaria, bensì derivata dal potere statale incontrava due tipi di limiti: l'uno strettamente connesso *al grado di competenza* della fonte statutaria e rinvian- te alle ipotesi, contenute nella Costituzione, di riserva della disciplina di determinate materie alla legge statale (cfr. artt. 122, 119, 125, 130 Cost. già citati); l'altro afferente al *contenuto delle disposizioni statutarie* e in base al quale l'ente-Regione doveva conformare il suo *atto costitutivo non solo alle norme di principio fissate dalla Costituzione* (MEALE), ma pure alle leggi ordinarie espressamente richiamate nella stessa (ed, in particolare, nel vigente Titolo V) nonché alle leggi ordinarie contenenti principi relativi a materie connesse con l'ordinamento interno della Regione.

2. I limiti *ex lege* 1/1999

L'art. 123 Cost. (novellato nel 1999 e, in seguito, rinovellato dalla L. cost. 3/2001), dispone, al primo comma, che ogni Regione abbia uno Statuto il

quale, *in armonia con la Costituzione*, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

Sul punto, la dizione primitiva, prevedendo il limite dell'«armonia con le leggi della Repubblica», oltre che con la Costituzione, aveva posto la difficile questione dei rapporti fra lo Statuto e le leggi della Repubblica.

In dottrina, infatti, a fronte della tesi che asseriva la soggezione dello Statuto alle leggi statali, era stato ravvisato in tale limite l'esigenza di rispettare i soli *principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato*, nella consapevolezza che esso poteva divenire strumento idoneo a comprimere *ad libitum* la potestà statutaria delle Regioni.

Limiti agli Statuti

La riforma costituzionale, lasciando in vita con riferimento alla fonte statutaria il solo limite dell'*armonia con la Costituzione*, risolve definitivamente le ambiguità concettuali cui si prestava la precedente formulazione ed enfatizza il potere ordinamentale delle Regioni. L'ampliamento dell'ambito di competenza statutaria esteso alla determinazione della forma di governo, l'annullamento del potere di controllo del Parlamento nella fase di approvazione dello Statuto, l'eliminazione dei «vincoli uniformanti» imposti dalle leggi della Repubblica, costituiscono infatti gli indici di una rinnovata scelta costituzionale: quella che, in linea con il dettato dell'art. 5 Cost. (La Repubblica *riconosce e promuove* le autonomie locali), rivendica lo Statuto quale manifestazione fondamentale dell'autonomia regionale in quanto indirizzato ad esprimere le scelte politiche e le peculiarità di ciascuna collettività regionale.

Tralaltro, l'espressa previsione, *ex art. 123 Cost.*, della assoggettabilità degli Statuti alla sola questione di legittimità costituzionale, suscettibile di essere proposta dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale, esclude l'applicazione alla potestà statutaria delle Regioni dei limiti «di merito» (quali il rispetto dell'*interesse nazionale* e dell'*interesse regionale*) analoghi a quelli previsti per le leggi regionali *ex art. 127 Cost.* (ma ora eliminati dalla L. cost. 3/2001). Resta la difficoltà di individuare i contenuti espressi dal concetto di «armonia con la Costituzione».

Sull'argomento, autorevole dottrina, rilevando che il revisore costituzionale vincola la potestà legislativa regionale al mero «rispetto della Costituzione» (art. 117 Cost., comma 1), limitando invece la potestà statutaria e finanziaria delle Regioni attraverso la più pregnante formula linguistica dell'«armonia con la Costituzione» (artt. 119 Cost. comma 2 e 123 comma 1), riconduce la *ratio* dell'uso delle diverse locuzioni alla avvertita esigenza che «...le nuove Regioni sappiano gestire le loro due maggiori potestà — statutaria e finanziaria — non limitandosi a rispettare, e dunque *non violare* la Costituzione, ma mettendosi in *piena sintonia* con il sistema di valori complessivo della Carta del 1948...» (SPADARO).

Pertanto, a differenza del semplice rispetto e della mera conformità alla Carta costituzionale, limite che consentirebbe alla fonte statutaria di rispettare il solo *nucleo duro* della Costituzione (i principi dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica e la democraticità della stessa), la formula dell'*armonia con la Costituzione*, letta sistematicamente, esprime la necessità di rispettare almeno i seguenti altri principi e vincoli:

- il principio di *unità e indivisibilità* della Repubblica (art. 5), strettamente connesso ai principi di *unità nazionale* (art. 87) e di tutela dell'*unità giuridica ed economica* dello Stato (art. 120, novellato dalla L. cost. 3/2001);
- il principio di *coesione e solidarietà sociale* (art. 119 comma 5), cui si ricollega quello di *tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali* (art. 120, novellato dalla L. cost. 3/2001);
- i principi di *sussidiarietà* (artt. 118 e 120 novellati dalla L. cost. 3/2001), di *leale cooperazione* (art. 120 cit.), di *differenziazione ed adeguatezza* (art. 118 cit.);
- i *vincoli derivanti dagli obblighi internazionali* (art. 117, novellato dalla L. cost. 3/2001);
- i *vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario* (art. 117 cit.);
- il *pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica* (art. 120 cit.) da rapportare anche alle *ragioni di sicurezza nazionale* (art. 126 cit.);
- gli *atti contrari a Costituzione* (art. 126 cit.).

Giurisprudenza

Sul limite dell'*armonia con la Costituzione*, la Corte costituzionale ha osservato che il «riferimento all'armonia, lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma **anche scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito**» (Corte cost., 3-7-2002, n. 304).

Il concetto è stato ribadito subito dopo con altra sentenza in modo pressochè identico: l'armonia «lungi dal consentire deroghe alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali, vincola le Regioni a rispettarne anche lo spirito» (Corte cost., 3-7-2002, n. 306).

3. Il contenuto degli Statuti

A) Generalità

Il novellato art. 123 Cost. stabilisce che lo Statuto determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Si tratta di un contenuto necessario (ma non esclusivo) degli Statuti.

Gli Statuti **devono regolare**:

- la **forma di governo regionale**, ossia l'assetto dei rapporti fra gli organi di governo regionale, nei limiti di quanto disposto inderogabilmente da norme costituzionali.

La Costituzione stabilisce, infatti:

- a) quanti e quali siano gli organi regionali e le loro funzioni fondamentali (art. 121);
 - b) alcune incompatibilità fra la carica di consigliere regionale e altre cariche pubbliche (art. 84, comma 2; art. 104, comma 7; art. 122, comma 2);
 - c) che i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta nonché dei consiglieri regionali siano disciplinati da leggi regionali (art. 122);
 - d) che il sistema elettorale sia definito da leggi regionali (art. 122);
 - e) che il Consiglio regionale debba avere un Presidente e un Ufficio di presidenza (art. 122);
 - f) che il Consiglio regionale possa esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta (art. 126, comma 2);
- i **principi fondamentali** di organizzazione e funzionamento della Regione;
 - l'esercizio del **diritto di iniziativa** e del **referendum** su leggi e provvedimenti amministrativi;
 - la **pubblicazione delle leggi** e dei **regolamenti** regionali;
 - il **Consiglio delle autonomie locali**, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali (vedi *infra*).

Contenuto degli Statuti

Per quanto concerne il **contenuto eventuale** degli Statuti, v. *amplius infra*.

Giurisprudenza

L'art. 123 della Costituzione, modificato ad opera della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, e della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), prevede l'esistenza nell'ordinamento regionale ordinario di alcune vere e proprie **riserve normative** a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale, il quale quindi è vincolato dalle scelte operate mediante questa speciale fonte normativa. Fra i contenuti necessari dello Statuto regionale, l'attuale art. 123 Cost. indica anzitutto «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», mentre il previgente art. 123 Cost. si riferiva più genericamente «all'organizzazione interna della Regione» (**Corte cost., 14-6-2007, n. 188**).

Gli Statuti **non** possono invece **regolare (né modificare)**:

- il tipo e il numero degli organi di governo della Regione, predeterminati dalla Costituzione (Consiglio regionale, Giunta regionale e Presidente della Regione);

- la ripartizione delle funzioni fra tali organi, già operata dall'art. 121 Cost.;
- i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei Consiglieri regionali. Essi, infatti, sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica (L. 165/2004), che stabilisce anche la durata degli organi elettivi;
- l'estensione del territorio della Regione. Le modifiche del territorio possono infatti effettuarsi solo con legge costituzionale (così è avvenuto per la creazione della Regione Molise) perché è la Costituzione che sancisce tassativamente (e nominativamente) il numero delle Regioni. Le modifiche del territorio regionale, sotto forma di distacco di Province e Comuni che si annettono ad altre Regioni, sono invece riservate a legge ordinaria dello Stato, preceduta da *referendum* tra le popolazioni interessate.

Giurisprudenza

Sotto quest'ultimo profilo è da ricordare la **sentenza n. 2 del 13 gennaio 2004**, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale **illegittimità costituzionale** della delibera legislativa concernente l'approvazione dello Statuto della Regione Calabria. In particolare, l'art. 33 della delibera, prevedendo l'elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, viola l'art. 122, comma 5, Cost., a causa dell'elezione diretta anche del Vice Presidente, e l'art. 126, comma 3, Cost., a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto. Inoltre, il comma 1 dello stesso art. 33, prescrivendo che «i candidati alle cariche di Presidente e di Vice Presidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale», invade la competenza legislativa riservata dall'art. 122, comma 1, Cost. alla «legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica» (**Corte cost., 13-1-2004, n. 2**).

B) Il Consiglio delle autonomie locali

In seguito alla riforma costituzionale approvata con L. cost. 3/2001 (nuovo comma aggiunto all'art. 123 Cost.) lo Statuto regionale deve disciplinare anche il Consiglio delle autonomie locali, che, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe fungere da **organo di coordinamento** «che dia voce alle esigenze del territorio e che crei un immediato contatto fra la regia regionale e le disomogeneità locali» (DI FAZIO).

Dottrina

Premesse queste caratteristiche, in dottrina, tuttavia, non è mancato chi ha considerato l'istituzione di tale organo come una mera timida operazione di inserimento degli enti locali nel sistema regionale, in base all'osservazione che l'aggiunta di tale comma «non innesta in modo deciso la rappresentanza degli enti locali nel processo decisionale della Regione, e può persino risultare limitativo rispetto a Regioni che intendessero farlo» (FALCON). La norma costituzionale definisce, infatti, il Consiglio delle autonomie

locali come organo che svolge soltanto funzioni consultive, rendendo quindi discutibile la legittimità di previsioni statutarie che volessero trasformarlo in una sorta di Conferenza permanente alla stregua di quelle previste a livello nazionale, vale a dire Conferenza unificata Stato-Regioni e autonomie locali.

Il revisore costituzionale demanda allo Statuto regionale la disciplina di tale organo collegiale, attribuendo al legislatore regionale un ampio margine di discrezionalità riguardo alla composizione e al funzionamento dello stesso.

Parte della dottrina (DI FAZIO) rileva la sussistenza di una serie di difficoltà organizzative nell'istituzione e nella disciplina del funzionamento del Consiglio.

Al di là di quelle che possono essere le posizioni interpretative e dottrinali sulle *funzioni* del **Consiglio delle autonomie locali** c'è da sottolineare il dato normativo che emerge dalla legge **131/2003** (legge La Loggia) circa il ruolo di questo organismo.

Infatti, la citata legge, all'art. 9, comma 2, sostituendo il secondo comma dell'art. 32 della L. 87/1953 relativo al giudizio di costituzionalità promosso dalla Regione avverso una legge o un atto avente forza di legge dello Stato, coinvolge proprio il **Consiglio delle autonomie locali** nel procedimento del ricorso.

Sempre la legge La Loggia prevede all'art. 7, comma 8, che il **Consiglio** in questione funga da tramite per Comuni, Province e Città metropolitane che intendano richiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica, analogamente a quanto possono fare direttamente le Regioni.

Il successivo comma *8bis* del citato art. 7, aggiunto dalla **L. 4 marzo 2009, n. 15** (recante «*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*») stabilisce, infine, che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti **possono essere integrate da due componenti designati**, salva diversa previsione dello statuto della Regione, rispettivamente **dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali** o, in mancanza di tale organo, dal Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale e nominati con decreto del Presidente della Repubblica.

C) Il contenuto eventuale: le norme programmatiche

Al di fuori del cd. contenuto necessario dello Statuto appena esposto, si evidenzia, alla luce della riforma attuata dalla L. cost. 3/2001, un **contenuto eventuale**. Sull'argomento si riporta l'opinione di autorevole dottrina secondo cui «ad eccezione della riserva di legislazione esclusiva statale di cui al secondo comma dell'attuale art. 117 Cost., in ogni altra materia — di competenza legislativa regionale *residuale* (art. 117, comma 4) o *concorrente* (art. 117, comma 3) — non è affatto da escludere che lo Statuto decida di dire la sua, naturalmente solo con normazione di principio (onde non mortificare/comprimere la riserva comunque esistente a favore del potere legislativo regionale)» (SPADARO).

Ed invero gli Statuti sinora approvati contengono negli articoli di apertura l'indicazione dei principi e delle finalità generali che dovrebbero orientare

Il Consiglio delle autonomie locali

l'azione della rispettiva Regione con però sensibili differenziazioni non solo, com'è ovvio, sul piano contenutistico, ma anche su quello meramente strutturale. In particolare, alcune Regioni hanno fatto precedere l'articolazione dello Statuto da un preambolo, formulato con ispirazione alle disposizioni della Carta costituzionale.

Nel preambolo dello Statuto dell'Emilia-Romagna, ad esempio, si legge che la Regione opera per affermare «la pace e il ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; ancora, nel preambolo dello statuto marchigiano si afferma che «Il Consiglio regionale delle Marche promuove, sostiene e difende ... la pace e il ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà dei popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali».

Chiaramente ispirati agli artt. 9, comma 2, e 6 Cost., risultano sia l'art. 4 dello Statuto toscano che l'art. 4 dello statuto della Regione Puglia: il primo, nella parte in cui include tra le finalità prioritarie» della Regione «la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico», il secondo, laddove chiarisce che «la Regione riconosce, tutela e promuove le minoranze linguistiche presenti nel suo territorio».

La dottrina, in merito, osserva che le disposizioni in cui sono contenuti, benché a struttura normativa, mancano di ogni valore aggiunto. Esse non aggiungono o tolgono nulla al complesso di principi e regole di cui si compone l'ordinamento positivo. Il che significa che **«sono prive del requisito della novità, in difetto del quale è contestabile la loro stessa qualificabilità come norme giuridiche».**

Completamente diverso è, invece, il discorso per i casi (peraltro, piuttosto circoscritti) di *disposizioni statutarie programmatiche non modellate su corrispondenti disposizioni costituzionali* dal momento che – come si è visto – gli statuti sono espressamente autorizzati a porre principi fondamentali. Di qui, la plausibilità della conclusione che i loro contenuti programmatici abbiano diritto di cittadinanza anche al di fuori degli ambiti di competenza legislativa residuale delle Regioni, se – ed in quanto – rivolti ad indirizzare l'esercizio delle funzioni costituzionali ad esse spettanti. E a condizione, ovviamente, che il loro tenore letterale si presti a questa lettura» (D'ATENA).

Giurisprudenza

In merito così la Corte costituzionale: «(...) Il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale e dalla prevalente dottrina, è dunque rilevante, anche nel momento presente, ai fini «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»** (sent. n. 2/2004); contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire. Ma la sentenza ha rilevato come sia opinabile la «misura dell'efficacia giuridica» di tali proclamazioni; tale dubbio va sciolto considerando che alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, **non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente**

sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto» (Corte cost., 6-12-2004, n. 378).

4. Il procedimento di formazione degli Statuti delle Regioni ordinarie

Il **procedimento di formazione degli Statuti ordinari** si caratterizza per i seguenti passaggi:

- la legge regionale deve essere *approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi*;
- il ricorso del Governo per sollevare la *questione di legittimità costituzionale sugli Statuti* dinanzi alla Corte costituzionale deve essere proposto **entro trenta giorni dalla pubblicazione**, a fini notiziali, della **seconda deliberazione consiliare**;
- lo Statuto è sottoposto a *referendum* popolare qualora entro tre mesi dalla pubblicazione, a fini notiziali, della seconda deliberazione consiliare ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. In questo caso lo Statuto è promulgato soltanto se è approvato dalla maggioranza dei voti validi;
- scaduti i tre mesi senza indizione del *referendum*, lo Statuto viene *promulgato e assoggettato alla pubblicazione* necessaria ai fini della definitiva entrata in vigore.

L'iter di formazione degli Statuti

5. L'attuazione dell'articolo 123 Cost.

Il comma 1 dell'art. 9 della legge La Loggia intitolato «*Attuazione degli articoli 123, secondo comma e 127 della Costituzione, in materia di ricorsi alla Corte costituzionale*», sostituisce integralmente l'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*).

La modifica sembra limitarsi a riprodurre quanto già riferito dall'art. 123 Cost. come innovato dalla L. cost. 1/1999, laddove prevede che la questione di legittimità costituzionale di uno Statuto regionale possa, a norma del secondo comma dell'art. 123 della Costituzione, essere promossa dal Governo entro il termine di trenta giorni dalla pubblicazione (art. 31 cit., comma 1).

In realtà, come evidenziato dalla dottrina (LAMARQUE), l'inserimento nel rinnovato art. 31 di una disposizione specifica sul sindacato di costituzionalità degli Statuti regionali comporta l'**effetto di estendere agli stessi i contenuti**

dei nuovi commi 3 e 4 dello stesso art. 31 (altrimenti riferiti alle sole leggi regionali) e in particolare:

- la possibilità di sollevare la *questione di legittimità costituzionale* anche su proposta della Conferenza Stato-città e autonomie locali, laddove lo Statuto sia ritenuto lesivo delle prerogative delle autonomie locali;
- il *deposito del ricorso governativo* nella cancelleria della Corte costituzionale entro il termine di dieci giorni dalla notificazione.

E ancora, osservando che il nuovo art. 35 della legge n. 87 espressamente richiama i casi di cui all'art. 31, si intendono applicabili al giudizio di costituzionalità anche le seguenti previsioni:

- la necessità che la Corte costituzionale fissi l'udienza di discussione del ricorso entro novanta giorni dal deposito dello stesso;
- il potere della Corte di sospendere d'ufficio e in via cautelare l'efficacia di tutte o di alcune delle disposizioni statutarie impugnate dal Governo, qualora ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini.

È stato sollevato in dottrina il dubbio circa la conformità a Costituzione di quest'ultima previsione, «in quanto l'attribuzione al giudice costituzionale del potere di sospensione della legge, avrebbe forse dovuto avvenire con legge costituzionale, ai sensi dell'art. 137, comma 1, oppure tramite la revisione dell'art. 136 Cost.» (LAMARQUE).