

Introduzione: che cosa non deve essere scritto negli Statuti speciali¹

Roberto Bin

1. Non meravigli che il titolo della relazione introduttiva annunci un programma negativo, la ricognizione di ciò che *non* deve essere scritto negli Statuti delle Regioni speciali. L'esigenza di delimitare il campo dello Statuto speciale deriva dal fatto che il processo di revisione degli Statuti, iniziato in almeno quattro delle cinque Regioni speciali, presenta alcune caratteristiche inedite. Per la prima volta sono le istituzioni regionali ad avviare un procedimento che dovrebbe culminare con l'emanazione di una legge costituzionale contenente il nuovo Statuto (o le modifiche al vecchio: su questa alternativa ci intratterà la relazione di Antonio Ruggeri): un procedimento che ha una fase "regionale" corrispondente alla predisposizione della proposta di legge costituzionale, approvata dall'assemblea regionale, e poi una fase "statale" che prende inizio da quella iniziativa legislativa e poi prosegue attraverso la procedura dell'art. 138, con le variazioni introdotte dalla legge cost. 2/2001 (sul ruolo della Regione nel processo rinvio alla relazione di Pietro Pinna).

Questa cottura in due forni (quello regionale e quello statale) conferisce allo Statuto un ruolo ibrido che ne può confondere i tratti caratteristici. Lo Statuto speciale è un atto dello Stato rivolto a fondare le particolari condizioni dell'autonomia, in deroga al regime "ordinario" contenuto nel Titolo V della Costituzione. Deve perciò contenere lo stretto necessario per disciplinare i rapporti tra lo Stato e la Regione, per individuare le forme e le condizioni particolari di autonomia di cui la Regione viene dotata e che la distingueranno da tutte le altre Regioni. Per raggiungere questo risultato è necessario ricorrere ad una legge costituzionale, perché questo è l'unico strumento capace di derogare alla disciplina "comune" che il Titolo V della Costituzione detta per tutte le Regioni ordinarie. Concepito dal punto di vista *tecnico-giuridico*, dunque, il nuovo Statuto deve contenere soltanto quelle norme che servono a distinguere l'ordinamento "speciale" da quello "ordinario" previsto dalla Costituzione. Lo si potrebbe immaginare addirittura come una successione di emendamenti agli artt. 117 – 133 Cost.: in fin dei conti, i vecchi Statuti erano costruiti con una tecnica non troppo distante da questa.

¹ Relazione introduttiva al Convegno "I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali", Udine 12 ottobre 2007.

Tuttavia il fatto che l'attuale procedimento di revisione degli Statuti abbia inizio con una proposta regionale, fa vivere alle Regioni speciali l'atmosfera della stagione "costituente" con tutte le manifestazioni climatiche conseguenti. Stimola anzitutto una riflessione assai opportuna sulle ragioni attuali della specialità. In che cosa deve tradursi tale riflessione? È un interrogativo su cui occorre soffermarsi.

2. Nelle Regioni ordinarie questo genere di riflessione ha indotto quasi sempre a scrivere vasti preamboli o abbondanti norme di principio o programmatiche: vi si vantano le bellezze naturali o le caratteristiche psicofisiche della popolazione, ci si impegna in articolati elenchi di buoni propositi, di promesse di valorizzazione o di riconoscimento di diritti. Molto si è ironizzato su queste parti "letterarie" degli Statuti ordinari, che per lo più sono elenchi dettagliati di problemi dei quali si promette una futura soluzione solo perché ancora non si è in grado di trovare gli strumenti per tradurli in norme o in provvedimenti concreti. La Corte se ne è sbarazzata facilmente dichiarandone l'inoffensività, ossia l'inutilità giuridica (sentt. 372, 378 e 379 del 2004). Più che "libri dei sogni", queste norme sono la candida ricognizione delle questioni che la classe politica regionale non ha ancora potuto o saputo affrontare. Si potrebbe insinuare che, quando un legislatore non sa come risolvere un problema, lo traduce in una norma programmatica di principio. Siccome gli Statuti regionali (direttamente quelli ordinari, attraverso la proposta di legge costituzionale quelli speciali) sono approvati dallo stesso organo che detiene il potere legislativo, e che per numerose legislature ha ricevuto dalla rappresentanza elettorale il "mandato" di risolvere i problemi della comunità, se invece si limita ad inventariare i problemi dei rappresentati viene forse meno al suo stesso mandato.

Ma c'è di più: quando il legislatore introduce nello Statuto una norma di principio in cui promette che sarà risolto un problema che non sa ancora come risolvere (o come tradurre la soluzione in regole concrete), questa norma di principio sarà molto probabilmente disomogenea e conflittuale con il resto dello Statuto, perché questo conterrà regole "vecchie" diverse e potenzialmente in contrasto con il principio "nuovo" enunciato. Per esempio, lo Statuto parla di sussidiarietà, come principio di organizzazione dei rapporti tra Regione e enti locali; ma qualche articolo dopo compare la norma sulle procedure per costituire gli enti regionali, che costituiscono *in re ipsa* la negazione del principio di sussidiarietà. Lo Statuto enuncerà il principio di parità nella rappresentanza elettorale: ma perché invece non prevede già, ponendo direttive per la legge elettorale e per il regolamento interno dell'assemblea, gli strumenti utili al raggiungimento dell'obiettivo (forte incremento dei contributi collegati ai candidati e agli eletti di sesso femminile; premi consistenti nella distribuzione delle risorse ai gruppi politici per quelli che raggiungono dei livelli di decenza sulla strada della parità; "quote rosa" come misura puramente transitoria)? Ancora: pochi s'accorgono della sottile ironia che si annida nei proclami che gli Statuti dedicano al "principio di

semplificazione”. La “semplificazione” – con i suoi collegati, la delegificazione e i testi unici – nasce da un meccanismo istituzionale impazzito, che persiste in un’inarrestabile propensione alla complicazione del sistema legislativo e del sistema amministrativo. La semplificazione denota meccanismi (per lo più troppo complicati, a causa anche del quadro istituzionale dato) che dovrebbero ogni tanto mettere un po’ d’ordine in quei sistemi. Lo Statuto, se volesse servire a qualcosa, dovrebbe preoccuparsi non di proclamare il principio di semplificazione né di istituzionalizzare i meccanismi che rimediano alla complicazione prodotta: dovrebbe fare il suo mestiere, cioè disegnare istituzioni che non producono complicazione. Ciò significa “progettare” strutture tecniche che intervengono nel procedimento legislativo, anche limitando la “sovranità” dei legislatori di tradurre in proposizioni normative tutto ciò che capita loro in testa (prima causa di complicazione), di fare leggi che si sovrappongono alle altre ignorandole (seconda causa), di istituire meccanismi e procedimenti amministrativi impossibili (terza causa).

Se poi parliamo in specifico degli Statuti speciali, vi è un aspetto che li distingue nettamente da quelli ordinari, sicché qualsiasi parallelo risulterebbe fuorviante. Gli Statuti speciali, diversamente da quelli ordinari, sono pur sempre approvati con un atto normativo dello Stato: essendo l’atto formalmente imputabile al legislatore (costituzionale) nazionale, principi e programmi risulterebbero infatti impegnativi (per di più sul piano costituzionale) nei confronti dello Stato, prima ancora che della Regione. Ma anche a voler prescindere da queste considerazioni, che possono apparire troppo formali, è davvero curioso che le Regioni speciali si facciano imporre principi fondamentali, valori e programmi dallo Stato, da un suo atto. Che strana consapevolezza della propria autonomia! Né lo si può giustificare argomentando che i principi inseriti nello Statuto speciale potrebbero costituire la trascrizione delle stesse ragioni giustificative della specialità, dei valori “identitari” della comunità e delle sue radici storiche. Le Regioni speciali esistono da decenni: molte delle giustificazioni che in origine spiegavano la loro specialità sono ormai superate, altre (si pensi ai particolari regimi linguistici) si sono ormai incarnate nel loro ordinamento, altre ancora si sono rinnovate (soprattutto in conseguenza dell’allargamento dell’Unione europea) o hanno acquisito una rilevanza del tutto nuova (per esempio la protezione particolare dell’ambiente alpino e delle altre risorse naturali). A cosa servirebbe oggi riaffermare specificità ormai consolidate nell’ordinamento o “cristallizzare” nello Statuto nuove vocazioni che fra qualche lustro potrebbero risultare a loro volta superate? Importante sarebbe invece tradurle in precise competenze o in prerogative politiche che lo Stato, attraverso lo Statuto, finalmente riconosce alla Regione. Una volta di più c’è il rischio che le norme programmatiche siano un alibi di fronte alla incapacità di scrivere regole precisi e progettare strumenti operativi.

3. Qui arriviamo finalmente al punto, al nocciolo duro dello Statuto. Tanto più la Regione si propone di conferire al suo Statuto di specialità i connotati di un atto “negoziato” con lo Stato, di valorizzare perciò la “sua” proposta ed i meccanismi d’intesa per la sua attuazione e revisione (aspetti su cui si accentra ancora la relazione di Pinna), tantomeno è conveniente che essa si soffermi sui contenuti programmatici e “identitari” e si concentri invece sulle competenze. Le “vocazioni” regionali, vecchie o nuove che siano, devono tradursi in specifiche competenze che la Regione rivendica come componente specifica e distintiva della sua specialità. È per ottenerle che la Regione propone allo Stato di emanare una legge costituzionale di deroga al Titolo V della Costituzione, non per manifestare solennemente i suoi principi e i suoi intendimenti: questo la Regione può farlo senza passare per il Parlamento e per il procedimento di formazione delle leggi costituzionali.

Nulla le impedisce infatti di “proclamare” una “Carta dell’autonomia regionale”, magari in concomitanza con la pubblicazione ufficiale del nuovo Statuto, trovando l’occasione solenne per farlo (per esempio un’Assemblea delle autonomie, una sorta di Consiglio regionale allargato alla rappresentanza delle istituzioni e delle forze sociali) ed anche di ripeterlo periodicamente (per es. una volta per legislatura o ogni 10 anni) e per discutere dello stato delle autonomie e dell’attuazione dello Statuto stesso. Tutto ciò appartiene già all’autonomia politica della Regione. Lo Statuto deve invece occuparsi di ciò che la Regione ancora non ha, e limitarsi perciò a regolare i rapporti con lo Stato.

Del nodo delle competenze legislative si occuperà la relazione di Gianmario Demuro: non credo di poter aggiungere molto al suo contributo. Vorrei soltanto sottolineare che, mettendo mano alla revisione dello Statuto di autonomia, si viene a porre fine al regime transitorio introdotto dalla “clausola di maggior favore” di cui all’articolo 10 della legge cost. 3/2001 (sulla quale si soffermerà, sia pure per un profilo particolare, Omar Chessa), e dunque ai vantaggi acquisiti a titolo precario dalla Regione. Ma oltre a ciò, bisogna non solo aggiornare gli elenchi delle “materie”, ma anche rivederne la struttura.

Il riparto di competenze legislative basato sull’impiego degli “elenchi di materia” è una tecnica certo non molto produttiva (ne sia prova l’enorme contenzioso che ha generato), ma ormai si è consolidata nella tradizione costituzionale italiana, al punto che persino le riforme costituzionali (fatte o tentate) hanno mai pensato di scostarsene.

Ristrutturare gli elenchi è tuttavia necessario, perché la trasformazione dell’art. 117, ormai centrato sull’enumerazione delle sole competenze dello Stato, implica un adeguamento anche degli Statuti. Sicuramente non sarebbe accettato dal parlamento nazionale che sia un atto particolare, per di più proposto dalla Regione, a definire, in deroga all’art. 117 Cost., le *attribuzioni statali*; ed occorre anche

evitare di riprodurre (con o senza variazioni) gli elenchi già contenuti nell'art. 117, anche perché così si verrebbe ad irrigidire eccessivamente il quadro delle attribuzioni. Per cui converrà dare per fermo ciò che l'art. 117.2 fissa come "competenze esclusive dello Stato", lavorando per sottrazione, indicando cioè quali funzioni, nelle materie esclusive dello Stato, lo Statuto riserva alla Regione. Parlo di "funzioni" – si potrebbe parlare, mutuando il linguaggio europeo, di "politiche" - anziché di "materie" perché mi sembrerebbe opportuno che lo Statuto si preoccupasse anche di difendere e valorizzare il ruolo "politico", e non solo legislativo, della Regione. Mi spiego con un esempio: in materia di *tutela dell'ambiente* occorrerebbe salvaguardare espressamente non solo la competenza della Regione a emanare leggi che perseguano standard più ambiziosi di tutela di quelli fissati dallo Stato (competenza che talvolta la Corte ha riconosciuto in base all'art. 117, altre volte ha però negato), ma prevedere anche l'obbligo per lo Stato di ricercare l'intesa con la Regione per tutte le decisioni che possano avere un'incidenza rilevante sull'ambiente regionale (per es., oltre alle opere pubbliche, anche le politiche doganali, dei trasporti e del traffico).

Meno problematico è compilare l'elenco delle competenze concorrenti che, per loro natura, può essere indifferentemente formulato partendo dallo Stato (come nell'art. 117.3 Cost.) o dalla Regione (come dovrebbe fare lo Statuto). Mentre le materie "esclusive" della Regione diventano necessariamente una categoria residuale. Non sarebbe male però – sull'esempio, per altro confuso, della c.d. *devolution* – procedere a stendere un elenco esemplificativo delle materie più contestate (per es., la gestione del territorio, l'istruzione, l'ordine pubblico). Inoltre andrebbe senz'altro eliminato ogni riferimento agli attuali limiti dei principi generali dell'ordinamento, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, degli interessi nazionali e delle altre Regioni: gli unici limiti dovrebbero essere quelli generali ex art. 117.1 (limiti costituzionale, comunitario e internazionale) oltre al limite delle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117.2, essendo per altro evidente che lo Stato dispone anche nei confronti delle Regioni speciali di tutti quegli strumenti che la giurisprudenza costituzionale gli ha riconosciuto per intervenire nelle materie regionali, ossia le "materie trasversali" e gli interventi "in sussidiarietà".

Dal punto di vista dei contenuti, la riscrittura degli elenchi deve perseguire un duplice obiettivo: da un lato, di risolvere una volta per tutte quelle situazioni di dubbio che hanno generato il contenzioso con lo Stato e, dall'altro, di inserire quelle indicazioni che sono essenziali alla qualificazione in concreto (e non come astratta enunciazione programmatica) delle ragioni della specialità regionale. Questo è l'aspetto più "politico" della redazione delle norme sulla competenza. Richiede uno sforzo di individuazione delle politiche più rilevanti che impegneranno la Regione a medio – lungo termine, in modo da predisporre gli strumenti normativi necessari:

non solo quelli relativi alle competenze legislative e alle funzioni politiche, ma anche quelli finanziari.

Il nodo dei rapporti finanziari, che verrà trattato dalla relazione di Giovanni Pitruzzella, di certo non è meno delicato e costituisce uno dei “contenuti necessari” dello Statuto di specialità. Qui mi limiterei a suggerire di evitare di scrivere nello Statuto cose troppo impegnative e di concentrarsi sui punti fondamentali. Tre regole mi sembrerebbe utile inserire in particolare.

La prima mira a “decostituzionalizzare” il sistema dei rapporti finanziari tra la Regione e lo Stato, pur mantenendo salde le garanzie della Regione di non subire in futuro una *reformatio in peius* imposta d'autorità. Conviene perciò scrivere una norma, magari una norma transitoria, che sia la fotografia dell'attuale struttura dei rapporti finanziari con lo Stato (in modo da bloccare misure peggiorative) e prevedere, come principio generale valido *pro futuro*, che l'assetto attuale possa essere modificato non con legge, ma esclusivamente attraverso norme di attuazione, e quindi attraverso il meccanismo dell'intesa.

Strettamente collegata è una norma che disciplini gli obblighi regionali conseguenti al patto di stabilità interno. Essa dovrebbe prevedere che le leggi dello Stato possano obbligare la Regione a conseguire determinati risultati finanziari, introducendo anche le relative sanzioni, ma non imporle però vincoli e modalità strumentali.

La terza norma che servirebbe inserire negli Statuti riguarda invece l'autonomia tributaria e il suo uso a scopo programmatico, per strumentare le politiche di sviluppo a cui si accennava in precedenza. Qui, purtroppo, l'inattuazione dell'art. 119 Cost. rende difficile capire che cosa debba essere scritto: forse bisognerebbe iniziare a porre rimedio proprio a questa inerzia legislativa dello Stato prevedendo, magari in una norma transitoria, che la Regione può da subito istituire tributi propri anche in assenza della legge di coordinamento della finanza pubblica prevista dall'art. 119. Ma come regola stabile mi sembrerebbe utile prevedere espressamente la possibilità non solo di introdurre tributi di scopo, ma anche una fiscalità di vantaggio, come strumenti ordinari per perseguire gli obiettivi politico-programmatici della Regione. Lo strumento degli incentivi fiscali può essere estremamente efficace per promuovere le politiche regionali quando possa incidere anche sulle imposte previste dalle leggi dello Stato, ovviamente a condizione che si rispettino i criteri imposti dalla Corte di giustizia europea.

4. Di fondamentale importanza mi sembra l'introduzione nello Statuto di ciò che attualmente non c'è, ossia di un criterio di regolazione dei rapporti tra ordinamento regionale e ordinamento statale.

Oggi, infatti, quando viene emanata una legge o un atto normativo (talvolta persino una circolare) dello Stato, negli uffici di tutte le Regioni sorge il problema di quale regola applicare, se quella vecchia della Regione o quella nuova dello Stato. In tutte le Regioni, salvo il Trentino-Alto Adige, in cui una norma di attuazione (d.lgs 266/1992), sfruttando un appiglio offerto dallo Statuto, lo Stato gode della possibilità di impugnare le leggi regionali già in vigore, se queste non vengono adeguate in tempo alla normativa comunitaria o a quella statale di principio. Perciò, nelle materie di competenza regionale, le nuove leggi statali non si sostituiscono automaticamente a quelle regionali, ma pongono alla Regione soltanto un obbligo di adeguamento ai nuovi limiti. Fino all'adeguamento continuano pertanto ad avere applicazione le vecchie leggi regionali, dopo l'adeguamento avranno applicazione le nuove leggi regionali: in modo tale che nelle materie regionali ciò che si applica sia sempre la legge regionale. Ma lo Stato potrà vigilare sull'adeguamento dell'ordinamento regionale ai limiti previsti dallo Statuto impugnando in ogni tempo le leggi regionali che, scaduto il termine, risultino ancora non adeguate.

Il meccanismo descritto ha mostrato nel Trentino-Alto Adige di funzionare benissimo, riducendo al minimo il contenzioso: quando lo Stato scopre il mancato adeguamento della Regione o delle Province autonome alle sue leggi, la diffida a provvedere, minacciando l'impugnazione davanti alla Corte costituzionale; ciò è sempre bastato ad attivare il legislatore locale. Tuttavia gli uffici ministeriali non amano affatto questo meccanismo perché li costringe a monitorare costantemente lo "stato" effettivo della legislazione regionale e a non limitarsi ad impugnare le leggi appena approvate dalla Regione.

5. Riprendendo l'esplorazione di ciò che nello Statuto non andrebbe scritto, va osservato che l'oggetto regolato dal nuovo Statuto dovrà essere molto più limitato della materia trattata dal vecchio. Esso dovrà fare rinvio quanto più possibile alle fonti subordinate, per non irrigidire con norme di rango costituzionale ciò che deve essere tempestivamente adeguato alle dinamiche istituzionali e socio-economiche, e dovrà lasciare alla autodeterminazione regionale la disciplina degli assetti organizzativi interni. È questa per altro la saggia scelta compiuta dal legislatore costituzionale con la riforma degli statuti speciali del 2001, che ha "flessibilizzato" la disciplina della forma di governo regionale sostanzialmente stralciandola dallo "Statuto" – legge costituzionale per affidarla invece ad una legge regionale rinforzata (la c.d. "legge statutaria").

Nei confronti della forma di governo, del sistema di elezione, dell'organizzazione e del funzionamento degli enti, dei procedimenti di formazione degli atti, dell'organizzazione amministrativa, lo Statuto dovrebbe limitarsi a fissare i soli principi fondamentali, le regole necessarie a tutelare gli interessi delle

minoranze politiche, le procedure per la formazione e la riforma della (o delle) “legge statutaria”. Non va dimenticato che tutto ciò che si scriverà nello Statuto costituirà un limite di legittimità per l’autonomia legislativa regionale e per la sua autonoma scelta delle forma di governo.

L’ideale sarebbe che la revisione dello Statuto fosse accompagnata dalla predisposizione di tre strumenti normativi diversi e coordinati, tra i quali bisogna realizzare il massimo grado di coerenza riducendo al minimo le aree di sovrapposizione tematica: lo Statuto, atto normativo dello Stato, emanato e riformabile solo con le procedure della revisione costituzionale, “aggravate” dal parere obbligatorio del Consiglio regionale (quando non sia il Consiglio stesso a farne la proposta) e “alleggerite” dall’esclusione del *referendum* confermativo ex 138 Cost.; la legge regionale sulla forma di governo e sulle modalità di elezione del Consiglio regionale (la c.d. “legge statutaria”), approvata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta con eventuale *referendum* confermativo (la cui richiesta diviene più difficile se la legge è approvata a maggioranza dei due terzi); il Regolamento interno del Consiglio regionale, approvato da questo a maggioranza assoluta.

Cruciale è il rapporto che si instaura tra Statuto e “legge statutaria”. I contenuti di quest’ultima sono definiti dagli articoli dello Statuto speciale, come modificato dalla legge costituzionale 2/2001. Essi consistono nel determinare la forma di governo della Regione, e in particolare l’elencazione degli organi della Regione; le modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e degli assessori; i rapporti tra gli organi della Regione; la presentazione e approvazione della mozione motivata di sfiducia; i casi di ineleggibilità e di incompatibilità; il diritto di iniziativa popolare delle leggi e il *referendum*.

I contenuti della “legge statutaria” sono “rigidi”, nel senso che con la particolare procedura prescritta per essa *dalla legge costituzionale* non possono essere disciplinati argomenti da quelli indicati. Tuttavia nulla esclude che il *nuovo* Statuto espanda la competenza della legge statutaria (o, al contrario, se ne riducano gli ambiti). Su questa possibilità occorrerebbe attentamente riflettere, perché essa può servire a “deflazionare” lo Statuto. Siccome per l’approvazione della legge statutaria si prevede il procedimento rafforzato descritto, in essa si possono ritrovare quelle garanzie che usualmente vengono attribuite alle leggi costituzionali: garanzie di tutela delle minoranze politiche dai colpi di mano della maggioranza e garanzie di maggior articolazione del procedimento, in modo da introdurre intese e pareri. Ecco che allora, istituendo nello Statuto una “riserva di legge statutaria”, si ottiene che certi limiti o certi vincoli da imporre alla legislazione ordinaria della Regione non discendano da un atto dello Stato, lo Statuto, ma da un atto di autonomia regionale altrettanto garantito, la legge statutaria. Questa è la sede ove disciplinare, per esempio i principi fondamentali di organizzazione amministrativa, lo

statuto dell'opposizione, i principi fondamentali dell'ordinamento locale e della partecipazione. Appare inoltre opportuno rinviare alla legge statutaria la disciplina sulla qualità degli atti normativi, dei modi per evitare la "complicazione" legislativa, di metodi innovativi di pubblicazione delle leggi, della valutazione degli effetti delle politiche (c.d. "clausole valutative") e del coinvolgimento in essa delle formazioni sociali: ciò appare consigliabile per evitare che sia la legge regionale ordinaria a disciplinare inutilmente le altre leggi regionali ordinarie.

6. Ovviamente lo Statuto potrebbe contenere dei principi generalissimi che assolvono il compito di fissare i punti principali che le leggi statutarie dovrebbero poi sviluppare (altrettanto si potrebbe fare con riferimento al regolamento interno dell'assemblea: per esempio, prevedendo principi, ma anche regole, relative allo statuto dell'opposizione o alla parità di genere, alla partecipazione del Consiglio alle politiche comunitarie, ecc.). E bene sarebbe che contenesse anche un elenco delle fonti dell'ordinamento regionale, anche per fissare alcuni punti relativi al "sistema delle fonti" (del quale si occuperà la relazione di Omar Chessa), come la previsione di eventuali atti con forza di legge della Regione (al posto dei quali però forse sarebbe meglio prevedere in Statuto, con norma generale "facoltizzante" da implementare poi con la legge statutaria e con il Regolamento del Consiglio regionale, procedimenti legislativi abbreviati per far fronte a provvedimenti d'urgenza) o di leggi organiche "rinforzate" (che però potrebbero risultare inutili se si ampliassero le ipotesi di ricorso alla "leggi statutarie").

Segnalo in particolare l'esigenza di "tipizzare" il regolamento regionale, in modo da evitare che le competenze fissate dalla legge statutaria in merito all'emanazione dei regolamenti amministrativi siano poi aggirate dalle leggi regionali che introducono ipotesi di atto normativo variamente denominate (direttive, indirizzi programmatici, criteri generali ecc.) attribuendone la competenza ad organi o a procedure diverse da quelli predefiniti: come è avvenuto in passato, quando si è risposto così all'esigenza di aggirare l'attribuzione costituzionale del potere regolamento ai Consigli regionali. Inoltre mi sembrerebbe fondamentale introdurre un divieto esplicito di attuare direttamente con regolamento le norme comunitarie e quelle statali, e ciò sia in difesa dell'autonomia dell'ordinamento regionale, che deve trovare in se stesso i fondamenti di legalità (ossia la copertura con legge) dei propri atti amministrativi, anche laddove abbiano contenuto normativo, sia per preservare il ruolo dell'assemblea elettiva.

Forse è inevitabile poi che lo Statuto si occupi anche del "sistema regionale delle autonomie". È vero che, ribadita nel catalogo delle attribuzioni legislative la potestà esclusiva della Regione speciale a disciplinare l'ordinamento degli enti locali, il resto potrebbe essere rinviato alla legge regionale, statutaria o ordinaria che sia. Tuttavia non appare inopportuno che sia già lo Statuto a prevedere alcuni punti fermi: quantomeno per ciò che concerne l'autonomia statutaria degli enti locali, la

loro autonomia finanziaria, l'istituzione e il ruolo del Consiglio delle autonomie nonché il rapporto tra fonti regionali e fonti locali.

Su ciò rinvio però alla relazione di Chessa. Mi preme solo sottolineare che sembrerebbe molto utile che lo Statuto provvedesse, direttamente o con rinvio alla legge (statutaria) di attuazione, a chiarire di quale garanzie goda l'autonomia regolamentare degli enti locali. Questo è un punto pericolosamente lasciato "scoperto" dall'art. 117 Cost. che, al comma 6, si limita a riconoscere l'autonomia regolamentare dei Comuni e delle Province per ciò che attiene *"alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"*, nulla però precisando circa le relazioni sistematiche che lega tali regolamenti alle fonti statali e regionali. Possono gli enti locali discostarsi dai modelli organizzativi o procedurali definiti dalla legge e dai regolamenti dello Stato e della Regione? A mio avviso non sarebbe male che lo Statuto risolvesse il problema introducendo un'espressa clausola di cedevolezza, per cui la Regione può regolare, con effetti obbligatori temporanei, l'organizzazione e le procedure di attuazione delle proprie leggi, ma solo sin quando l'ente locale non provveda a dettare proprie norme regolamentari. Una previsione espressa si renderebbe urgente anche in considerazione del fatto che la Corte costituzionale, con la sent. 246/2006, sembra aver escluso che le norme regionali possano intervenire nella "materia riservata" all'autonomia locale "seppure in via suppletiva".

7. Un altro pilastro di sostegno dell'intero impianto dello Statuto è rappresentato dalla riserva di competenza a favore delle norme di attuazione e dalla disciplina della Commissione paritetica, di cui si occupano le relazioni, rispettivamente, di Paolo Giangaspero e Leopoldo Coen. Tutto ciò che lo Statuto demanda alla competenza delle norme di attuazione viene sottratto alla legge ordinaria dello Stato e al principio di supremazia che essa incarna: la legge ordinaria di settore, in assenza di quella riserva, si applicherebbe alle Regioni speciali alla stessa stregua delle Regioni ordinarie, appiattendo le prime sulle seconde. Le norme di attuazione, precedute dall'intesa in Commissione paritetica, impongono invece l'intesa tra le due parti e rappresentano perciò lo strumento più perfezionato della leale collaborazione tra i due livelli di governo.

Un buon funzionamento di questo meccanismo sdrammatizza anche il problema di dividere con nettezza le competenze della Regione da quelle dello Stato: anzi, il rafforzamento delle procedure concertative è l'unico antidoto ad una più precisa e radicale definizione delle rispettive sfere di competenza, che è un compito più impossibile che difficile negli Stati contemporanei. Nessun problema sociale, economico, ambientale, di gestione del territorio e delle infrastrutture può essere affrontato e risolto mantenendo separate le funzioni dei diversi livelli di

governo: questo è l'insegnamento più importante che ci viene dalla stessa giurisprudenza costituzionale, nel suo encomiabile sforzo di riportare a razionalità il nuovo testo del Titolo V. La sovrapposizione continua tra competenze, le materie statali che sono "trasversali" rispetto alle competenze regionali, l'attrazione al centro per "chiamata in sussidiarietà" di decisioni che richiedono una regia unitaria, tutte queste continue collisioni tra attribuzioni divise trovano sempre la stessa soluzione nell'appello a una procedura di leale collaborazione. Tale procedura può avere momenti in cui si trattano temi generali (discipline ordinamentali, piani o coordinamento nazionale, riparto delle risorse) che riguardano collettivamente tutte le Regioni, ed allora la sede è la Conferenza Stato – Regioni; ma ha anche momenti in cui il tema riguarda un'unica Regione, ed allora, se la Regione coinvolta gode di autonomia speciale, la sede naturale non può che essere la Commissione paritetica.

È chiaro però – e la relazione di Coen lo mette in giusto rilievo – che la Commissione paritetica non può essere soltanto un organismo che si occupa di questione amministrative, se non burocratiche. Troppo spesso tali commissioni hanno sofferto di scarso indirizzo e sostegno politico: è indispensabile, a me sembra, che di ciò debba farsi carico lo Statuto, prevedendo che la "Paritetica" sia impegnata ad attuare un'agenda definita dai vertici politici dello Stato e della Regione e che sempre in sede politica si proceda ad una verifica periodica dei risultati e dei nodi che risultano ancora insoluti.

C'è poi da aggiungere che lo Statuto dovrà rinviare la soluzione di alcuni nodi delicatissimi ad una disciplina successiva, così come fa lo stesso Titolo V della Costituzione. È indispensabile che tale disciplina sia delegata alla Commissione paritetica, e quindi alle norme di attuazione. Segnalo in particolare il nodo della c.d. "relazioni esterne" della Regione e della "partecipazione ascendente" alle politiche comunitarie. La legge 131/2003 offre soluzioni del tutto inadeguate e anche tecnicamente molto discutibili: a me sembrerebbe indispensabile che una disciplina adeguata alle specifiche esigenze di ogni singola Regione speciale (le quali, per la stessa loro posizione geografica, hanno interessi tra loro diversi per quanto riguarda, per esempio, le relazioni internazionali) sia affidata alle norme d'attuazione e costituisca anzi uno dei compiti politicamente e tecnicamente più impegnativi ed urgenti della Commissione paritetica.

8. Difficile è resistere alla tentazione di inserire nello Statuto il "principio" di ogni aspetto rilevante dell'attività regionale o della sua organizzazione. I rapporti politici, le relazioni tra Consiglio e Giunta, il sistema delle fonti e dei raccordi con le autonomie locali, le forme di partecipazione politica alle decisioni politiche e amministrative, la "concertazione" con le organizzazioni sociali, i principi di organizzazione amministrativa, il pluralismo culturale e la tutela delle minoranze...

sono tutti temi che meritano grande attenzione, non c'è dubbio. Talvolta, come si è accennato, questi principi, e talvolta anche alcune regole più precise, possono essere utilmente inseriti come "contenuto necessario" degli atti previsti per l'attuazione o il completamento della disciplina statutaria (le leggi statutarie, il Regolamento interno del Consiglio, la legge ordinaria). Ma con grande prudenza.

Non bisogna infatti dimenticare che, se non ci si accontenta di scriverci frasi talmente vaghe da risultare del tutto prive di efficacia giuridica, tutto ciò che si scolpisce nello Statuto è destinato a rimanere sino alla prossima revisione statutaria. Ed a valere come limite all'autonomia della Regione, parametro di legittimità delle sue leggi future, motivo di impugnazione degli atti emanati nei prossimi anni. Tutto ciò che in esso non serve a vincolare lo Stato, finirà con vincolare la Regione, chissà per quanto tempo. Per scrivere lo Statuto, insomma, bisognerebbe munirsi di un setaccio così sapientemente costruito (e abilmente impiegato) da far filtrare soltanto quello che davvero serve alla garanzia dell'autonomia della Regione nei confronti dello Stato, a conferire ad essa gli strumenti necessari a perseguire le sue politiche e ad impedire consapevolmente al suo futuro ordinamento di evolvere in direzioni sicuramente indesiderabili. Tutto il resto è meglio scartarlo.