



***AUTONOMIA STATUTARIA, NUOVO REGIONALISMO ED AFFERMAZIONE DI MODELLI
DI WELFARE “INCLUSIVO”***

di

Luca Grimaldi

(Dottore di ricerca in diritto pubblico dell'economia)

15 marzo 2011

Sommario: 1. L'evoluzione “*in progress*” del regionalismo italiano tra (l'incerta) affermazione del principio autonomista e la (parallela) trasformazione del modello di *welfare*. - 2. La riforma della potestà statutaria ordinaria delle Regioni (*ex l. cost. n. 1/1999*) quale avvio di una nuova fase del decentramento istituzionale ed ordinamentale. - 3. Sinergie e reciproche interferenze tra il processo di rafforzamento dell'autonomia regionale e l'affermazione di nuovi modelli di *welfare* “inclusivo”. – 4. Gli obiettivi di “inclusione sociale” nei nuovi Statuti tra “principi programmatici” e *governance* regionale.

1. *L'evoluzione “in progress” del regionalismo italiano tra (l'incerta) affermazione del principio autonomista e la (parallela) trasformazione del modello di welfare*

Il regionalismo italiano ha costantemente mostrato, nel corso della sua non breve storia, un'evoluzione del tutto *sui generis*, perennemente polarizzata tra “opportunismo” politico ed

adesione a principi e valori costituzionali¹, tra inerzia legislativa ed accelerazione riformatrice², tra innovazione formale e conservatorismo sostanziale³, finendo col radicarsi in un modello complessivo che è risultato, sotto molti aspetti (ed almeno fino ad un certo punto), da un lato, non del tutto intelligibile e, dall'altro, poco coerente rispetto sia alle premesse (istituzionali ed ordinamentali) poste, sia agli obiettivi "di sistema" perseguiti.

Non a caso, è stata diffusamente rilevata in dottrina la costante incertezza che ha caratterizzato l'attuazione e la trasformazione del nostro sistema regionale⁴, reso, peraltro, ancora più problematico dall'"utilizzo", in molti casi "gattopardesco"⁵, del dato normativo di volta in volta positivizzato, il quale ha finito, in ultima istanza, per essere quasi sempre ridimensionato (soprattutto alla luce di una sua interpretazione poco favorevole alle istanze del decentramento) tanto nel suo intrinseco significato, quanto nella sua concreta applicazione.

Ed è, forse, proprio per questo fondo di costante ambiguità ed incertezza che troppo spesso è risultato non facile capire in che misura la concreta costruzione di siffatto regionalismo abbia realizzato un effettivo decentramento dei poteri e delle funzioni, idoneo a modificare non tanto la mera "scala" delle decisioni, quanto gli obiettivi, la tipologia e le modalità di intervento delle decisioni stesse, ed in che misura, invece, abbia rappresentato soltanto una

¹ Basti pensare ad alcuni dei motivi ispiratori (magari a quelli meno palesi, ma non per questo meno incisivi) che contribuirono, dapprima, ad indirizzare il dibattito in Assemblea costituente ed il modello di regionalismo che ne scaturì, e, poi, a determinare i tempi e le modalità di attuazione della disciplina costituzionale delle autonomie. In entrambi i casi appare innegabile che la "tensione" tra il mero calcolo, per molti versi opportunistico, dei partiti (i quali, infatti, non mancarono di registrare repentini mutamenti di posizione e di strategia politica) e la necessità di ottemperare ai precetti costituzionali caratterizza non solo la prima fase della c.d. "attuazione costituzionale", ma anche i successivi interventi legislativi volti a modificare ed integrare il nostro modello autonomistico.

² E' appena il caso di ricordare, in generale, non solo come sia stato necessario attendere oltre vent'anni per vedere realizzata la "prima regionalizzazione", ma, anche, come, nel corso del lento processo di decentramento istituzionale ed ordinamentale, si sia registrato un dato persistente e, per molti versi, singolare: allo sforzo politico e normativo teso a rendere compiuto ed efficace il sistema delle autonomie si è spesso sovrapposta la volontà politica di riformare quest'ultimo prima ancora che potesse trovare una piena attuazione o, perlomeno, una sua stabilizzazione.

³ E' noto, a tale proposito, come l'attività interpretatrice della Corte costituzionale, in particolare, abbia mantenuto, nel corso degli anni, un orientamento estremamente prudente rispetto alle scelte compiute dal legislatore, finendo con l'assecondare, in qualche modo, il ridimensionamento, talvolta drastico, delle aspettative di quanti vedevano o, quantomeno, auspicavano, un rafforzamento sostanziale dell'autonomia regionale in occasione degli interventi legislativi in materia.

⁴ Si veda, tra gli altri, R. TOSI, *Incertezze e ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le Reg.*, 1999, 847 ss.; M. VOLPI, *Considerazioni di merito e di metodo sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Pol. Dir.*, 2000, 209 ss..

⁵ Il "gattopardismo" di fondo, almeno quanto agli "esiti oggettivi", che sembra rilevabile nell'evoluzione del nostro regionalismo, è sottolineato in F. GABRIELE, *Il Senato "federale nella incerta evoluzione del regionalismo italiano: ancora tra unità ed autonomia?*, in *Materiali Formez, Gli enti locali nello scenario federalista*, Roma, 2006, 133 ss. (cui si rinvia anche per i riferimenti bibliografici), il quale rileva, altresì, come la tendenza a "cambiare tutto perché nulla cambi", così come ammoniva il Principe di Salina, possa essere considerata, sotto certi aspetti, non solo come una sorta di nota di fondo comune a tutti i processi di trasformazione istituzionale del nostro Paese, rappresentando, tuttavia, non necessariamente l'effetto di un disegno o di una strategia, ma, quasi, la risultante, sul piano ordinamentale, di un dato di natura antropologico-culturale prima ancora che politico o sociale.

moltiplicazione di centri decisionali, destinati a riproporre, a loro volta, nuove forme di accentrimento di poteri, funzioni e risorse.

Ad ogni modo, malgrado le difficoltà che hanno contraddistinto (e che, per molti versi, continuano a contraddistinguere) l'evoluzione della nostra forma di Stato, sotto il profilo della allocazione e della distribuzione delle funzioni pubbliche, appare innegabile, tuttavia, come (perlomeno) a partire dalla svolta imposta dal c.d. “terzo decentramento” della seconda metà degli anni '90, a Costituzione invariata, e, ancor più, dalla successiva riforma costituzionale delle autonomie (come noto realizzata, principalmente, dalle leggi cost. n. 1 del 1999 e nn. 2 e 3 del 2001⁶), si sia affermata nel nostro ordinamento, al netto di ritardi e “spinte centripete”, una nuova e più incisiva fase di decentramento politico ed istituzionale⁷, la quale ha consentito, nonostante tutto, di superare con maggiore determinazione l'impianto tenacemente “stato-centrico” dell'ordinamento, quantomeno sul piano del riparto di competenze e funzioni⁸, permettendo un avanzamento più deciso, anche se, per così dire, “*in progress*”, dell'istanza regionalista.

Tale fase, in particolare, ha costituito, forse, il “punto di svolta” fondamentale, poiché ha reso possibile non solo un ampliamento della sfera di attribuzioni degli enti regionali e locali, ma anche un'apertura progressiva dell'ordinamento stesso a nuove e più avanzate forme di decentramento (anche “in orizzontale”⁹, oltre che di tipo “para-federale”), pur non riuscendo,

⁶ Si tratta, rispettivamente, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, recante “*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*”, e della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, recante “*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*” e della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”.

⁷ In merito alle connessioni tra le leggi “Bassanini” e la successiva modifica del Titolo V della Costituzione, sono stati diffusamente evidenziati in dottrina gli elementi sostanziali, oltre che formali, di discontinuità tra le due riforme, riconducibili sia alla differente impostazione che connota la revisione costituzionale, sia alle non trascurabili difficoltà di coordinamento tra la nuova formulazione del Titolo V e le leggi “Bassanini” stesse (v., già in prima lettura, A. BALDASSARRE, *Indagine conoscitiva del Senato della Repubblica “sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione”*, seduta del 24 ottobre 2001 e, più approfonditamente, *passim*, F. PIZZETTI, *il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002). Appare opportuno, tuttavia, non trascurare taluni elementi di continuità soprattutto in ordine ad alcuni principi ispiratori comuni (come, ad esempio, quello di sussidiarietà).

⁸ Al di là di ogni considerazione di carattere generale in ordine agli “spazi di autonomia” concretamente acquisiti dalle Regioni in questa fase (alla luce non solo dell'attuazione costituzionale, ma anche dei giudizi della Consulta), è indubbio che il “cuore” della riforma del Titolo V (ed in particolare della parte introdotta dalla l. cost. n. 3/01) sia costituito dal superamento dell'originario schema di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e dal conseguente rafforzamento della potestà normativa primaria di queste ultime, anche se l'ampiezza delle materie di competenza esclusiva dello Stato ha finito, in tima istanza, col “confinare” la legislazione regionale, sia di tipo “concorrente” che “residuale”, ai soli ambiti materiali “che esigono uno sviluppo ed una articolazione sul piano dell'attività amministrativa”. Così G. SERGES, voce *Legge regionale*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, p. 3435. Per ulteriori approfondimenti sul punto, anche di carattere bibliografico, v. E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005, ed in part. p. 207.

⁹ Si fa riferimento, ovviamente, all'introduzione nell'ordinamento, o, se si vuole, alla formalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Per maggiori approfondimenti e più puntuali riferimenti bibliografici sul punto,

tuttavia, a configurare ancora un chiaro modello regionale stabile e definitivo, ma finendo col realizzare, piuttosto, un regionalismo perennemente “*in fieri*”, significativamente definito in dottrina come “regionalismo della transizione”¹⁰.

E’ innegabile, comunque, che con il c.d. “federalismo amministrativo” introdotto dalle leggi “Bassanini” e dai decreti che ne sono derivati, da un lato, e con la successiva riforma costituzionale delle autonomie, dall’altro, sia stata messa a fuoco più chiaramente la funzione e, per così dire, l’“utilità” immediata delle Regioni, scorgendovi, in sostanza, sia una leva fondamentale per razionalizzare l’assetto istituzionale (attraverso un più articolato frazionamento del potere, una strutturazione più flessibile della spesa pubblica ed una maggiore vicinanza dei centri decisionali ai cittadini), sia il supporto indispensabile per realizzare una profonda trasformazione delle finalità e delle modalità di azione dei pubblici poteri, soprattutto negli ambiti più direttamente connessi ai bisogni ed agli interessi della collettività (fondamentalmente, servizi pubblici, sanità ed assistenza).

Basti considerare, a quest’ultimo riguardo, come sia stata (e come, sotto molti aspetti, continui ad essere) proprio l’interazione tra l’assetto delle competenze e delle attribuzioni regionali e locali, da un lato, e l’azione dei pubblici poteri direttamente rivolta alla soddisfazione delle istanze dei cittadini (nel quadro di una democrazia non solo promanante “dal basso”, ma, anche, sempre più innervata “in basso”), dall’altro, non solo a condizionare in modo determinante l’attuazione del principio autonomistico, ma, anche, a palesare meglio le direttrici fondamentali della metamorfosi del nostro Stato regionale e, nello stesso tempo, ad indicare la funzione che le Regioni stesse sono chiamate a svolgere in concreto.

Esaminando, quindi, l’evoluzione delle autonomie da questa specifica prospettiva, e considerando, in particolare, il decentramento dei poteri e degli interventi rivolti ad attivare e sostenere il sistema del *welfare*, ci accorgiamo subito come sia stata proprio l’esigenza, sempre più pressante, di ridefinire il quadro normativo, organizzativo ed istituzionale del *welfare* socio-sanitario ed assistenziale¹¹ a costituire una delle principali spinte ad attribuire a

sia consentito rimandare a L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, 2006.

¹⁰ Così A. RUGGERI, *Il “regionalismo della transizione” e la teoria della Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 16 del 29/07/2004, il quale sottolinea, in particolare, non solo l’anomalia costituita da una transizione sospesa tra attuazione e riforma del modello costituzionale (delle autonomie), ma, anche, come la prospettiva di un processo di riforma “permanente” del nostro assetto regionale finisca inevitabilmente col delegittimare, innanzitutto, la Costituzione stessa.

¹¹ Approfondisce, *ex multis*, il processo di regionalizzazione del *welfare*, evidenziando il rapporto di stretta interdipendenza tra quest’ultimo ed il decentramento politico ed istituzionale, P. CARROZZA, *Il welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni*, in E. CATELANI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, 2008, 21 ss., il quale finisce con l’individuare, tra l’altro, un vero e proprio nesso causale tra l’esigenza di decentrare e razionalizzare il *welfare* e la volontà di rafforzare il nostro sistema di autonomie.

Regioni ed enti locali non solo più competenze, ma anche una funzione complessiva per certi versi “innovatrice”, nel quadro di una ridefinizione generale dell’azione dei pubblici poteri e della collocazione istituzionale degli enti decentrati.

Ed, in verità, sarebbe sufficiente rilevare come, storicamente, siano state le comunità locali stesse, proprio in relazione alla erogazione di prestazioni di carattere socio-assistenziale, ad indicare e, in molti casi, ad anticipare “materialmente” (anche con l’ausilio di soggetti privati) iniziative e forme di intervento decentrate ed, in qualche modo, differenziate rispetto all’intervento statale¹², per riuscire a comprendere appieno, da un lato, la necessità di “liberare” ed utilizzare più proficuamente le potenzialità operative più strettamente legate al territorio al fine di soddisfare la cura di taluni interessi della collettività, e, dall’altro, la stretta convergenza tra i processi di innovazione del *welfare* e l’affermazione di modelli di decentramento politico ed istituzionale più avanzati, ovvero fondati su di una effettiva capacità di differenziare “in concreto” dei peculiari “circuiti decisionali” di livello regionale e locale anche attraverso un più ampio coinvolgimento dei molteplici soggetti (privati, oltre che pubblici) a vario titolo portatori di interessi della collettività.

In questa specifica prospettiva, peraltro, sembra emergere la portata radicalmente innovatrice determinata già dalla riforma Bassanini (prima ancora delle successive leggi costituzionali di revisione), soprattutto in relazione alla positivizzazione (sul piano della legislazione ordinaria) dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ed al conseguente “ribaltamento” del riparto di funzioni tra centro e periferia.

Se è vero, infatti, che la riforma *de qua*, all’epoca della sua entrata in vigore, si inseriva in una cornice costituzionale (formalmente) immodificata, è altrettanto vero che i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, fatti propri dalla riforma stessa, sembravano immediatamente in grado di poter comunque modificare le “maglie” del modello costituzionale di democrazia pluralista (pur collocandosi sul piano della mera attuazione di quel modello) “aprendo le porte”, per così dire, ad un nuovo e più articolato regime di rapporti (nell’ambito dell’esercizio delle funzioni amministrative) tanto tra centro e periferia, quanto tra settore pubblico e settore privato.

In altre parole, è possibile rilevare come il c.d. “federalismo amministrativo”, introdotto dalle “Bassanini”, finisse col determinare o, quantomeno, essere in grado di determinare un radicale rinnovamento del modello di amministrazione degli interessi pubblici, incidendo tanto sulla

¹² Basti pensare, ad esempio, all’attività delle opere pie e degli istituti di cura ed assistenza transitati nell’ordinamento repubblicano, ma risalenti già alla fine del XIX secolo.

individuazione dei soggetti, quanto sugli strumenti e sulle modalità attraverso cui perseguire quegli interessi stessi.

L'ambito di applicazione (e, se si vuole, il "banco di prova") più significativo di quel modello era rappresentato proprio dal comparto socio-sanitario, nel quale convergevano tutte le problematiche affrontate direttamente dalla riforma "Bassanini", quali quelle inerenti il decentramento funzionale, la responsabilizzazione dei livelli di governo più vicini ai cittadini, la semplificazione delle procedure decisionali, l'esigenza di contenere la spesa pubblica.

Ad ogni modo, osservando, più in generale, l'evoluzione del nostro sistema delle autonomie, ci accorgiamo di un contestuale e strettamente correlato processo di decentramento (per così dire, "teleologico" oltre che organizzativo) del *welfare*, con la sua progressiva trasformazione dai modelli corporativo-assicurativi originari, fortemente accentrati, a nuovi modelli c.d. "multilivello", incardinati su nuove forme di organizzazione, di finanziamento e di erogazione dei servizi, oltre che su di una vera e propria ridefinizione delle finalità stesse da perseguire e dei vincoli da rispettare¹³.

Ed, infatti, se il legislatore con le cosiddette "prima" e "seconda" regionalizzazione¹⁴ sembra aver mirato, in estrema sintesi, ad un mero snellimento dello Stato nell'esercizio delle sue funzioni¹⁵, col "federalismo amministrativo", e, ancor più, con le modifiche costituzionali del 1999 e del 2001, le Regioni sembrano acquisire più ampi ed incisivi poteri di autodeterminazione ed autoamministrazione (pur tra non poche contraddizioni), volti ad incidere, innanzitutto, sulla disciplina e sull'assetto del sistema di protezione sociale, che finisce, così, col diventare uno degli snodi più delicati, se non proprio il principale, del riparto di competenze e funzioni tra centro e periferia.

¹³ Si vuol fare riferimento ai più recenti modelli di *welfare*, i quali, così come si avrà modo di esplicitare meglio in seguito, da un lato, sembrano voler favorire sempre più il coinvolgimento e, per certi versi, la "responsabilizzazione" dell'intera società, e, dall'altro, si mostrano particolarmente sensibili agli obiettivi di rimozione delle condizioni di minorità e di integrazione nel tessuto sociale, sia pure nel rispetto di un vincolo generale di riduzione o, quantomeno, contenimento della spesa pubblica.

¹⁴ La c.d. "prima regionalizzazione" è, come noto, la fase coincidente, in estrema sintesi, col passaggio di funzioni alle Regioni realizzato con la legge delega 16 maggio 1970, n. 281, recante "*Provvedimenti finanziari per le Regioni a Statuto ordinario*", e, in particolare, col d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, recante "*Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di beneficenza pubblica e del relativo personale*". La "seconda regionalizzazione", certamente più incisiva della "prima" (anche perché costituiva, sotto vari aspetti, un completamento di quest'ultima) sotto il profilo dell'affermazione dell'"istanza regionalista", è, invece, la fase avviata dalla legge 22 luglio 1975, n. 382 recante "*Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*" ed attuata con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 recante "*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382*".

¹⁵ E' ovvio che si tratta, in questo caso, di una semplificazione estrema che non dà conto né delle profonde differenze tra "prima" e "seconda" regionalizzazione, né della articolata problematicità che ne rende difficile una valutazione sommaria. In tal modo, tuttavia, si è voluto semplicemente sottolineare il "cambio di passo" e di finalità avvenuto in occasione delle leggi "Bassanini" e delle successive riforme costituzionali.

A tale riguardo, la riforma della potestà statutaria, formalizzata dalla legge cost. n. 1 del 1999 (e successivamente integrata dall'art. 7 della legge cost. n. 3 del 2001, in forza del quale l'art. 123, co. 4 Cost. novellato prevede che la fonte statutaria “*disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*”), ha segnato una tappa particolarmente significativa del “nuovo” regionalismo, per certi versi avviato dalle leggi “Bassanini” (a Costituzione invariata), sia per il significato fortemente simbolico assunto dai nuovi Statuti, sia per il valore formale e sostanziale di questi ultimi, divenuti, in seguito alla riforma *de qua*, una fonte dell’ordinamento regionale per molti versi “nuova”, così come si avrà modo di evidenziare, idonea a disciplinare tanto profili, per così dire, “tradizionali” (inerenti, perlopiù, l’organizzazione amministrativa, quali *i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento*¹⁶), quanto profili che incidono direttamente sull’assetto costituzionale della Repubblica, quale la *forma di governo* della Regione¹⁷, sia pure nell’ambito di limiti costituzionali tutt’altro che trascurabili.

Nelle riflessioni che seguono si intende utilizzare la prospettiva offerta dall’evoluzione del *welfare* assistenziale in chiave decentrata ed “inclusiva” per esaminare, in particolare, il nuovo corso del regionalismo inaugurato dagli Statuti “di seconda generazione”. A tale scopo si analizzeranno, per un verso, i possibili rapporti tra Statuti, leggi regionali e ordinamento costituzionale in relazione alla previsione di istituti e principi volti a tradurre, in termini normativi, obiettivi ed interventi di “solidarietà attiva”, e, per l’altro, la posizione e la funzione assunte da siffatti principi e norme all’interno del diritto vivente, verificando, altresì, quali spazi vi siano per poter differenziare, nel contesto dell’ordinamento regionale, le forme di integrazione tra libertà ed eguaglianza, soprattutto in termini sostanziali di effettività dei diritti.

¹⁶ In realtà è opportuno puntualizzare che se è vero che i profili relativi all’*organizzazione* ed al *funzionamento* della Regione sono considerati ambiti tradizionalmente riconducibili al contenuto tipico della fonte statutaria, è altresì vero che la riforma dell’art. 123 Cost. ha previsto una competenza ed un contenuto ben più ampi rispetto al passato, quando era riservata agli Statuti stessi la disciplina della mera *organizzazione interna* della Regione (oltre all’esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione, alla pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali). Sul punto v., tra gli altri, A. SPADARO, *I “contenuti” degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. RUGGERI e G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 77 ss.; C. MARTINI, *L’amministrazione regionale*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, pp. 299 ss..

¹⁷ Per inquadrare il significato assunto dall’espressione “forma di governo” nel contesto dell’art. 123 Cost., appare necessario procedere non tanto ad una astratta esegesi teorica, così come si avrà modo di evidenziare in seguito, quanto all’interpretazione sistematica dello stesso art. 123, c. 1, Cost. con gli artt. 121, 122 e 126 Cost. A tale specifico riguardo v., in particolare, F. GABRIELE, voce *Presidente della Regione*, in *Enc. Giur.*, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma, Aggiornamento 2008; M. CARLI e C. FUSARO, *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 2002, 80 ss..

2. La riforma della potestà statutaria delle Regioni ordinarie (ex l. cost. n. 1/1999) quale avvio di una nuova fase del decentramento istituzionale ed ordinamentale

Con la legge cost. n. 1 del 1999, il legislatore ha dato avvio alla riforma costituzionale delle autonomie (successivamente integrata dalle leggi costituzionali n. 2 e, soprattutto, n. 3 del 2001) modificando, tra l'altro, la potestà statutaria delle Regioni ordinarie di cui all'art. 123 Cost.¹⁸.

La riforma ha inciso, come noto, tanto sui profili formali degli Statuti ordinari (inerenti, ad esempio, il procedimento di formazione), quanto su quelli sostanziali (in ordine al contenuto ed ai limiti a cui sono soggetti gli Statuti stessi), introducendo numerosi elementi di novità, tali da poter segnare, perlomeno “sulla carta”, una netta discontinuità rispetto alla disciplina precedente, a cominciare dalla natura di tali atti e dalla loro collocazione nel sistema delle fonti.

Esaminando, in particolare, i commi secondo e terzo dell'art. 123 Cost. novellato, emerge, innanzitutto, come il procedimento di formazione della nuova fonte statutaria superi del tutto il precedente *iter* “complesso” (o, se si vuole, “misto”) di approvazione, in parte regionale ed in parte statale¹⁹, configurando gli attuali Statuti come atti di esclusiva competenza regionale, alla luce di una nuova procedura (doppia deliberazione consiliare a distanza non inferiore di due mesi, maggioranza assoluta, possibilità di ricorrere al referendum popolare e alla Consulta) che ricalca, per molti versi, quella prevista per la revisione costituzionale, ex art. 138 Cost., e che, non a caso, è stata definita in dottrina “paracostituzionale”²⁰.

¹⁸ La legge costituzionale n. 1/99, in verità, ha inteso modificare, non solo l'art. 123 Cost. (art. 3 della legge *de qua*), ma, anche, gli artt. 121, 122 e 126 Cost. relativi, rispettivamente, al riparto di potestà normative tra Consiglio e Giunta; al sistema di elezione ed al regime di incompatibilità del Presidente della Giunta, dei componenti della Giunta e dei consiglieri; al rapporto tra Presidente, Giunta e Consiglio (con l'introduzione del principio, modificabile dallo Statuto, *aut simul stabunt aut simul cadent*).

¹⁹ Il previgente procedimento di approvazione degli Statuti ordinari è stato oggetto, in passato, di un acceso ed articolato dibattito circa la natura e le implicazioni del procedimento stesso. Le posizioni emerse in dottrina al riguardo possono essere ricondotte a due approcci fondamentali. Il primo, pur tra varie sfumature e precisazioni, inquadrava gli Statuti ordinari come atti propri dell'ordinamento regionale, attribuendo alla legge statale una mera funzione di controllo, esterna all'atto stesso (così, per tutti, T. MARTINES - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, IV edizione, Milano, 2005, 136 ss.). Il secondo approccio, invece considerava gli Statuti stessi come atti da ricomprendere nell'ordinamento statale, dal momento che tali atti dovevano essere *approvati con legge della Repubblica*, così come prevedeva la vecchia formulazione dell'art. 123, u. c., Cost. (v., per tutti, U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974, 101 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, 55-56, il quale considerava gli Statuti, più specificamente, come “atti statali atipici”).

²⁰ Così A. RUGGERI, *Nota minima in tema di Statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del '99*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1: atti del Forum, Roma, 5 maggio 2000*, Milano, 2001, 171. Ha parlato, invece, di una mera somiglianza tra la nuova formulazione dell'art. 123 e l'art. 138 Cost., F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2004, 203. Vi è stato, inoltre, chi ha posto l'accento, piuttosto, sulle analogie con

Sotto questo profilo, pertanto, è emerso un duplice elemento di profonda innovazione²¹, nonché di sensibile rafforzamento, sotto l'aspetto "qualitativo" prima ancora che "quantitativo", dell'autonomia regionale.

In primo luogo, è evidente, infatti, come il procedimento di formazione ed approvazione del primo e più solenne atto di autonomia delle Regioni di diritto comune, veda spostato il proprio asse decisionale dalla "dialettica" tra livelli di governo ad un confronto, tutto interno alle Regioni stesse, col coinvolgimento non solo del Consiglio, ma, eventualmente, anche del corpo elettorale regionale²², radicando più profondamente le scelte statutarie (e, soprattutto, per così dire, la loro "politicità") nell'autonoma volontà delle collettività locali, oltre che, ovviamente, nella Costituzione e nel rispetto dei limiti da questa imposti.

In secondo luogo, considerando gli Statuti ordinari tanto sotto il profilo dell'*iter* (esclusivamente regionale) di formazione, quanto sotto quello della competenza, da una parte, e della forza normativa, dall'altra, ci si accorge di come essi abbiano assunto una posizione del tutto nuova nel sistema delle fonti²³, prefigurando, tra l'altro, anche la possibilità (non priva, tuttavia, di aspetti controversi e di implicazioni fortemente problematiche) di fondare, attraverso le previsioni statutarie stesse, dei veri e propri "sistemi regionali delle fonti" differenziati, dal momento che tali previsioni sembrano configurarsi (anche) come vere e proprie fonti regionali sulla produzione normativa e, conseguentemente, come strumenti idonei (quantomeno potenzialmente) ad articolare e razionalizzare l'intero sistema²⁴.

l'iter di approvazione degli Statuti di autonomia degli enti locali ex l. n. 142/90, art. 4 (v. T. GROPPI, Brevi considerazioni sull'autonomia statutaria e sulla forma di governo delle regioni ordinarie dopo a legge costituzionale n. 1 del 1999, in A. FERRARA (a cura di), Verso una fase costituente delle regioni?, cit., 200).

²¹ A questo specifico riguardo, oltre all'ampio ed articolato dibattito dottrinario che ha unanimemente sottolineato, sia pure con implicazioni ed accenti diversi, la svolta radicale segnata dal nuovo *iter* di formazione dei nuovi Statuti (v., per tutti, R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Reg.*, 2000, 527 ss.), basti considerare la sentenza della Corte costituzionale n. 304/02 nella quale si evidenzia, tra l'altro, il potere, tutto regionale, di "determinare tempi e modalità di esercizio" di approvazione dei nuovi Statuti (punto 3 del "*Considerato in diritto*").

²² E' opportuno rilevare sin da ora come a questo "spostamento d'asse" corrisponda non solo, com'è ovvio, un'attrazione del potere decisionale a livello regionale, ma, anche, una trasformazione della natura del contenuto e dei limiti imposti dalla Costituzione agli Statuti, così come si avrà modo di mostrare meglio in seguito.

²³ Esula dall'economia del presente lavoro una ricostruzione esaustiva della posizione assunta dai nuovi Statuti nel sistema delle fonti, la quale richiederebbe specifici e ben più articolati approfondimenti. Ad ogni modo, ci può limitare a constatare, in sintesi, come i nuovi Statuti, anche alla luce della loro concreta adozione e della giurisprudenza costituzionale che ne è seguita, per un verso, sembra che non possano essere ricompresi nella mera tipologia delle leggi regionali, sia pure rinforzate (tanto per l'oggetto, quanto per la possibilità che gli Statuti stessi hanno di derogare anche a quanto previsto da disposizioni costituzionali. *Contra* E. DE MARCO, *Gli statuti regionali dopo il nuovo art. 123 Cost. e la loro collocazione nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000, 44 ss.), e, per l'altro, sembra che poggino su una rete di relazioni con le altre fonti non sempre inquadrabili in termini di secca gerarchia e/o competenza. Sul punto v., per tutti, U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA (a cura di), *op. cit.*, 99 ss..

²⁴ V., tra gli altri, già in prima lettura, M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Le Reg.*, 2000, 813 ss., il quale, peraltro, collega direttamente la possibilità di differenziare un sistema di fonti regionali attraverso lo Statuto con la forma di governo regionale. A tale proposito, tuttavia, pur sottolineando la natura dello Statuto quali fonte sulla produzione normativa ed, in particolare, la competenza riservata allo Statuto stesso di

I prefigurati “sistemi di fonti regionali”, in sostanza, pur poggiando su basi tutt’altro che sicure per i problemi di ordine teorico (di coerenza complessiva dell’ordinamento soprattutto alla luce delle interdipendenze e delle possibili interferenze tra fonti regionali, statali e comunitarie²⁵), oltre che pratico (in relazione alle possibilità di realizzarli in concreto), sembrano poter essere ricondotti sia alla possibilità di disciplinare, per certi versi, “nuove” e diverse tipologie di fonti²⁶ (ovvero fonti connotate, in vario modo, o da peculiari tratti di atipicità), sia al potere, lasciato nella disponibilità delle Regioni, di incidere sulla titolarità e l’utilizzo delle fonti stesse²⁷, così come sembra riconoscere, tra l’altro, anche la giurisprudenza costituzionale in merito alla potestà regolamentare²⁸.

D’altro canto, il tema della configurabilità di un sistema propriamente regionale di fonti solleva questioni di non poco conto e di ordine tutt’altro che meramente teorico o formale. Esso, infatti, oltre a poter rafforzare le ipotesi, se non proprio le prospettive, di una vera e propria trasformazione dell’ordinamento in senso federale, non solo inciderebbe, qualora trovasse un più sicuro e stabile fondamento, sulla qualità generale (e, quindi, in ultima istanza, sull’efficacia) della normazione sub-statale, ma condizionerebbe inevitabilmente anche la

disciplinare il procedimento di formazione della legge regionale, nega che la disciplina statutaria possa effettivamente sconvolgere il sistema delle fonti, dal momento che permarrebbe il vincolo costituzionale del numero chiuso delle fonti legislative, A. D’ATENA, *Statuti regionali e disciplina delle fonti*, in www.forumcostituzionale.it. Viene evidenziato, in particolare, come gli Statuti possano incidere sulla disciplina delle fonti regionali non tanto attraverso atti regionali atipici in senso stretto, quanto attraverso procedimenti decisionali speciali o “rinforzati”, in A. D’ALOIA e P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi statuti*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, cit., pp. 169 ss. Pone, invece, in rilievo come le pur ampie potenzialità, insite nell’art. 123 Cost., di differenziare significativamente dei “sistemi regionali delle fonti” attraverso gli Statuti siano state fondamentalmente disattese alla prova dei fatti, G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Reg.*, 2005, 581 ss..

²⁵ Attenta dottrina, infatti, pone in rilievo come la possibilità di porre incisivamente regole sulla produzione normativa regionale attraverso lo Statuto incontri un significativo banco di prova nell’esigenza di disciplinare efficacemente i rapporti tra Regioni e Unione europea (tanto nella fase ascendente quanto in quella discendente) con procedure e strumenti normativi propriamente regionali in grado di caratterizzare approcci più o meno originali e differenziati rispetto alla disciplina statale (così M. AINIS, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, cit., p. 816.

²⁶ Si pensi, ad esempio, agli atti regionali aventi forza di legge, o alle fonti regionali “rinforzate” e “specializzate”. Per un’agile ricognizione delle problematiche connesse alla questione appena richiamata, v., in particolare, S. CALZOLAIO, *Le fonti «rinforzate» e «specializzate» negli statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it.

²⁷ E’ interessante sottolineare come, in taluni casi, anche un utilizzo per così dire, “anomalo” o, se si vuole, “atipico” del potere normativo (riconosciuto dall’ordinamento, in particolare circostanze, a determinati soggetti) può porre in essere fonti di tipo “nuovo” a prescindere dalle previsioni statutarie. Si pensi, a titolo di esempio, alla legge regionale 11 febbraio 2010, n. 5, la quale, pur autoqualificandosi come “legge”, in realtà, non è stata adottata secondo il procedimento di formazione delle leggi della Regione Calabria, così come previsto dalla Costituzione e dallo Statuto, ma con un decreto del Presidente della Giunta (investito delle funzioni di Commissario ad acta), sulla base della previsione dell’art. 8, c. 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131. In questo caso, dunque, sembra che ci si trovi di fronte non ad una legge, ma, più propriamente, ad un atto avente forza di legge, così come evidenziato in E. GROSSI, *La legge con l’asterisco*, in www.forumcostituzionale.it.

²⁸ V., tra le altre, l’importante sentenza della Corte costituzionale n. 313/03 (commentata, tra gli altri, da A. RUGGERI, *L’autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti*; E. BALBONI, *Il ruolo degli Statuti: «l’autonomia è la regola; i limiti sono l’eccezione»*; V. COCOZZA, *Osservazioni in tema di potestà regolamentare dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003*, tutti in www.forumcostituzionale.it) la quale sottolinea come il potere di attribuzione della potestà regolamentare sia da ricondurre totalmente nell’ambito dell’autonomia statutaria.

possibilità di individuare forme, più o meno autonome ed innovative, di *governance* locale, ovvero di peculiari e, sotto certi aspetti, “eterodossi” circuiti decisionali fondati sull’interazione tra soggetti istituzionali e non (espressione, perlopiù, di autonomie funzionali o della c.d. “società civile”), e finalizzati al concreto e più incisivo perseguimento di interessi pubblici, soprattutto in relazione agli interventi ed ai servizi alla persona in ambito sociale.

Sul versante degli attributi formali riconosciuti ai nuovi Statuti ordinari, dunque, possiamo rilevare, complessivamente, il passaggio ad una fase affatto nuova dell’evoluzione delle autonomie locali, in cui gli ordinamenti regionali sembrano poter assumere, quantomeno *in nuce*, un nuovo ruolo, certamente di primo piano²⁹, nel contesto di un sistema istituzionale ed ordinamentale in profonda e rapida trasformazione, il quale, anche per effetto del processo di integrazione comunitaria, non solo sembra connotarsi, sempre più decisamente, in chiave “multilivello”³⁰, ma sembra tendere, anche, a far interagire, sempre più direttamente ed intensamente, le entità locali con i livelli decisionali ultra-statali³¹.

Passando, poi, a considerare, l’altro versante, quello dei profili di natura più strettamente sostanziale, inerenti il contenuto ed i limiti dei nuovi Statuti ordinari, ci si accorge come la cifra della portata innovativa della riforma costituzionale in oggetto sia costituita, essenzialmente, dalla competenza attribuita alle Regioni a determinare, con la fonte statutaria, la forma di governo regionale³² “in armonia con la Costituzione” (art. 123, c. 1, Cost.), e ad

²⁹ Vi è anche, infatti, chi rileva la tendenza di “tali fonti a normare praticamente tutto ciò che non residua esplicitamente allo stato” (così A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell’ “armonia con la Costituzione”*, in *Le Reg.*, 2001, 477).

³⁰ Collega l’evoluzione dell’ordinamento in chiave c.d. “multilivello” alla conclamata “crisi” della sovranità statale e ad una perdita della centralità politica ed istituzionale da parte dello Stato (che proprio a livello “infrastatale” sembra subire il ridimensionamento più consistente), F. GABRIELE, *I processi di decisione multilivello e governo dell’economia: alla ricerca della sovranità economica*, in F. GABRIELE e M. A. CABIDDU (a cura di), *Governance dell’economia e integrazione europea. Processi di decisione politica e sovranità economica* (vol. I), Milano, 2008, 6 ss..

³¹ A riprova di questo specifico rilievo, basti considerare il c.d. “modello sociale europeo” che fa ampiamente leva sulle c.d. “*welfare regions*” e su una invocata democrazia regionale” a livello comunitario (v., a tale riguardo, J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Reg.*, 2007, 933 ss., il quale richiama, in particolare, il progetto intitolato “*Proposition de la Charte Européenne de la démocratie régionale*”, presentata il 15 maggio 2007 dal relatore Jean Claude Van Cauwemberg, per sostenere la prospettiva di una “Europa delle regioni”), o, anche, l’emersione di talune forme di c.d. “potere estero” delle Regioni, positivizzate con la riforma del Titolo V del 2001, ma affermatesi “materialmente” già sulla scorta della legislazione ordinaria, a partire dal d.P.R. 616/77 (sotto forma di “attività promozionale all’estero” delle Regioni stesse) fino alla riforma “Bassanini” (sotto forma di un vero e proprio potere regionale di svolgere “attività di respiro internazionale”). V., *amplius*, sul tema M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004 ed, in particolare, sul rapporto tra legislazione ordinaria e l. cost. n. 3/01, relativamente al “potere estero” delle Regioni, D. FLORENZANO, *L’autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, Padova, 2004. Particolarmente significative, inoltre, le sentenze della Corte costituzionale che hanno inquadrato (e circoscritto) la nozione di potere estero quale “attività di mero rilievo internazionale” (in part. sentt. nn. 454/07 e 269/10).

³² E’ interessante evidenziare come l’espressione “forma di governo”, utilizzata per lo più in ambito dottrinale, sia stata in un certo qual modo “positivizzata”, per la prima volta, proprio con la l. cost. n. 1/99, richiamando espressamente (e così, forse, intendendo in qualche modo ribadire) la capacità delle Regioni di definire, in autonomia, il proprio indirizzo politico. Tende a ridimensionare la portata innovativa dell’utilizzo della formula “forma di governo” da parte della riforma in oggetto A. M. POGGI, *L’autonomia statutaria delle regioni*, in T. GROPPI - M.

adottare leggi elettorali, anch'esse regionali, sia pure “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica” (art. 122, c. 1, Cost.)³³, e nel rispetto della clausola (derogabile da disposizioni statutarie, ma non dalla legge) *aut simul stabunt aut simul cadent*, prevista dal terzo comma dell'art. 126 Cost.

A tale specifico riguardo, va subito rilevato, tuttavia, come le grandi aspettative iniziali, legate alla prospettiva che le Regioni potessero far leva sul potere di scelta di proprie leggi elettorali e, soprattutto, di una propria forma di governo per orientare, caratterizzare e rafforzare la propria autonomia, siano state, in realtà, largamente disattese *de facto*, tanto in fase di concreta attuazione dell'art. 123 Cost., quanto alla luce della giurisprudenza costituzionale intervenuta in merito. La spinta innovatrice prefigurata dalle nuove disposizioni costituzionali, nella parte *de qua*, infatti, se, ad un primo esame, era apparsa potenzialmente dirompente, tanto da monopolizzare, quasi del tutto, l'attenzione della dottrina, che, in taluni casi, vi aveva intravisto persino l'avvio di una nuova fase “costituente” delle autonomie³⁴, è stata, in realtà, drasticamente ridimensionata sia da una giurisprudenza costituzionale, che avrebbe finito col consolidare un orientamento, per certi versi, (forse) troppo “conservatore”³⁵, sia (in fase attuativa) da un atteggiamento, per così dire, “pigro” e

OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2002, 59 ss. e, in particolare, 60.

³³ L'art. 122 Cost., in verità, non si limita ad attribuire alle Regioni la competenza ad adottare proprie leggi elettorali, ivi compresi i regimi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, dei componenti della Giunta e dei consiglieri, “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”, ma prevede, altresì, un modello, per così dire, “standard” (che secondo alcuni costituisce una sorta di soluzione privilegiata, destinata a condizionare le scelte regionali. Così M. OLIVETTI *Prime osservazioni sulla forma di governo delle Regioni a statuto ordinario dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Dir. Pubbl.*, 2000, 943 ss.) in base al quale “il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto”, ed una norma inderogabile in base alla quale “Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta” (art. 122, c. 5, Cost.). In realtà, al di là della “preferenza” mostrata dal legislatore costituzionale per un sistema elettorale regionale che preveda l'elezione diretta del Presidente della Giunta ed il rapporto fiduciario tra quest'ultimo ed i componenti della Giunta stessa, il quadro normativo che è possibile ricavare dalle disposizioni costituzionali presenta molteplici profili problematici non solo in ordine ai rapporti tra legge elettorale e forma di governo, ma anche in relazione al rapporto tra le diverse fonti che concorrono a disciplinare (in modo per molti versi confuso o, quantomeno, poco chiaro) i sistemi elettorali regionali stessi. In tal senso F. GABRIELE, voce *Elezioni regionali*, in *Enc. Giur.*, Istituto della Enciclopedia italiana fondata da Giovanni Treccani, *cit.*, il quale pone in rilievo come si debba fare i conti con un vero e proprio “groviglio” di fonti, ovvero, più specificamente, con difficoltà difficilmente superabili in ordine alle possibili reciproche interferenze tra Statuti, leggi statali di principio (competenti a disciplinare anche la durata degli organi elettivi) e leggi regionali, per poter ricostruire il nuovo “regime” dei sistemi elettorali regionali.

³⁴ V., tra gli altri, *passim*, AA.VV., *Verso una fase costituente delle Regioni?*, (a cura di A. FERRARA), *cit.* A questo proposito, tuttavia, è opportuno ricordare, anche, come vi fosse stato, in precedenza, chi aveva visto i prodromi di una fase costituente delle Regioni già in occasione della giurisprudenza costituzionale sul Titolo V (sent. Corte cost. n. 303/2003), come A. Morrone, il quale, facendo riferimento al nuovo riparto di potestà normative tra Stato e Regioni, aveva parlato di “bagliori del potere costituente” (in ID., *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*, in *Quad. Cost.*, 2003, 818).

³⁵ Basti pensare, ad esempio, alle sentenze in materia elettorale (sent. n. 2/04), o a quelle relative ai rapporti tra organi regionali, nonché tra Statuto e Costituzione (sentt. n. 304/02, n. 372/04, 379/04), o, ancora, a quelle più strettamente relative alla forma di governo (sentt. n. 3/06 e 12/06). Mostra un approccio particolarmente critico nei confronti della giurisprudenza costituzionale in tema di forma di governo regionale, A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i “paletti” della Consulta (e una riflessione finale)*, in *www.federalismi.it*, n. 6 del 16/03/2004.

“remissivo” delle Regioni stesse, le quali, in un arco di tempo tutt’altro che breve³⁶, avrebbero adottato i nuovi Statuti utilizzando soluzioni, sotto molti aspetti, poco originali, spesso poco equilibrate e, per questo, complessivamente deludenti.

E’ sufficiente, infatti, un rapido sguardo agli Statuti adottati per rilevare, in generale, scelte poco coraggiose, anche se innegabilmente innovatrici rispetto al passato³⁷, determinate soprattutto da una sorta di appiattimento sul modello, per così dire, “suggerito” dalla Costituzione stessa (in particolare dall’art. 122 Cost. e dal terzo comma dell’art. 126 Cost.), senza che vi sia stato alcuno sforzo per riequilibrare l’assetto organizzativo ed i reali rapporti di forza tra gli organi di vertice della Regione, nonché tra questi ultimi ed i cittadini/elettori, al fine di costituire e stabilizzare una base solida ed efficace per lo sviluppo di nuovi “sistemi regionali” realmente differenziati, modellati ed articolati a seconda delle diverse realtà locali.

L’effetto finale, quindi, è stato, nel complesso, quello di “standardizzare” un modello sostanzialmente comune, nelle grandi linee, a tutte le Regioni e fondato su di uno stretto intreccio (che sembrerebbe essere diventato pressoché irrinunciabile) tra l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, la formazione e l’impiego elettorale di liste e partiti “del presidente”, ed un rilevante rafforzamento generale dell’esecutivo (*rectius*: della sua *leadership*), cui è corrisposto, peraltro, un ulteriore indebolimento dei Consigli.

Tutto ciò sembrerebbe aver avvalorato, peraltro, talune ipotesi ricostruttive, emerse in dottrina, secondo cui la disciplina della forma di governo affidata alla fonte statutaria costituirebbe, in realtà, un’innovazione, sotto molti aspetti, apparente³⁸ soprattutto a causa dei condizionamenti e dei vincoli di rango costituzionale, tutt’altro che trascurabili, che la riforma avrebbe direttamente introdotto, predisponendo, in tal modo, una sorta di “eterodirezione”, capace di manipolare surrettiziamente (“dal centro”) la forma di governo regionale³⁹.

Ad ogni modo, esaminando complessivamente i nuovi Statuti approvati, possiamo rilevare, in linea di massima, come le scelte effettuate in concreto dalle singole Regioni si siano dimostrate scarsamente incisive e poco inclini ad individuare alternative significative in ordine alla effettiva distribuzione dei poteri tra Presidente, Giunta e Consiglio, facendo solo

³⁶ Considerando il panorama complessivo dell’adozione dei nuovi Statuti, emerge, infatti, che è stato necessario attendere oltre un decennio per poter avere un quadro sufficientemente chiaro della fase attuativa degli Statuti ordinari, senza contare che sono ancora in corso alcuni interventi volti a modificare ulteriormente il contenuto degli Statuti stessi, come nel caso della Regione Calabria.

³⁷ Parla, tra gli altri, di scelte “tardive e poco coraggiose”, facendo soprattutto riferimento alla legge elettorale, anche se, comunque, portatrici di novità importanti, M. OLIVETTI, *La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, in *www.federalismi.it*, n. 2 del 27/01/2010.

³⁸ V., tra gli altri, A. D’ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. Parl.*, 2000, 614 ss..

³⁹ Così, in particolare, M. OLIVETTI *Prime osservazioni sulla forma di governo delle Regioni a statuto ordinario dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, cit., 943 ss., il quale ha evidenziato i molteplici “accorgimenti” che la riforma ha previsto per orientare e vincolare le previsioni statutarie relative alla forma di governo regionale.

eccezione, in taluni casi, per l'individuazione di strumenti di dialogo e collaborazione tra Giunta e Consiglio volti a rinsaldare i rapporti tra i due organi ed a contenere, in qualche modo, l'utilizzo della sfiducia.

Non sembrerebbero offrire, inoltre, *prima facie*, un contributo significativo al rinnovamento ed al rafforzamento sostanziale della potestà statutaria e, più in generale, dell'autonomia regionale, le ulteriori previsioni contenute nel primo comma dell'art. 123 Cost., le quali disciplinano, da un lato, la determinazione dei "principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento", e, dall'altro, 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".

Queste disposizioni, che completano il quadro della disciplina del contenuto degli Statuti, sembrerebbero porsi, infatti, in una linea di sostanziale continuità con la disciplina previgente, richiamando essenzialmente la tradizionale funzione organizzativa della fonte statutaria.

Le norme da esse desumibili, tuttavia, ad un esame più attento, mostrano anch'esse taluni elementi o, quantomeno, "tracce" di novità, laddove sembrano introdurre, per un verso, un potenziale ampliamento del "raggio d'azione" degli Statuti, i quali sono chiamati a disciplinare non più la mera "organizzazione interna della Regione", bensì il più ampio assetto funzionale (oltre che organizzativo) di quest'ultima⁴⁰, e, per l'altro, un possibile incremento del margine di discrezionalità statutaria nel regolare gli istituti di partecipazione popolare, dal momento che questi ultimi vengono posti, con la riforma, in diretta e stretta connessione con la (autonoma) determinazione della forma di governo da parte della Regione, assumendo, pertanto, una "funzione materiale" nuova e, sotto molti aspetti, più complessa e delicata⁴¹.

In sintesi, dunque, sotto il profilo della disciplina del contenuto tipico dei nuovi Statuti, nonostante tutti i limiti e le ambiguità che abbiamo avuto modo di rilevare, sembrerebbe emergere, comunque, una volontà di fondo o, quantomeno, uno sforzo del legislatore costituzionale finalizzati a riformare *ab imis* la fonte statutaria, la quale, anche sul piano più strettamente sostanziale, costituirebbe, quindi, un ulteriore "fattore di accelerazione" del processo di decentramento, nonché un vero e proprio *incipit* (soprattutto se considerato nella

⁴⁰ Vi è stato in dottrina, infatti, chi ha evidenziato la possibilità di intendere "i principi fondamentali di... funzionamento della Regione" anche come principi volti a delineare "l'equivalente a livello regionale delle norme sulla forma di Stato" (R. BIFULCO, *Nuovi statuti regionali e ("nuovi") diritti regionali*, in *Giur. It.*, 2001, 1762).

⁴¹ Pone in rilievo come i nuovi Statuti possano aprire nuovi spazi per gli istituti di partecipazione popolare, nonostante sia rimasta sostanzialmente immutata la disposizione che ne disciplina l'esercizio, M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, in www.issirfa.cnr.it, il quale considera, in particolare, gli effetti (di una più ampia ed autonoma progettualità) che deriverebbero dalla diretta connessione tra l'esercizio, in particolare, del diritto di referendum e la forma di governo regionale lasciata all'autonoma determinazione della Regione stessa.

prospettiva delle sue potenzialità e della sua dinamica traduzione in autonome scelte politiche da parte delle Regioni) per avviare e caratterizzare una nuova fase del regionalismo italiano, ovvero un avanzamento effettivo del grado di autonomia delle Regioni stesse.

La riforma costituzionale *de qua*, in sostanza, conterrebbe, al di là dei vari “fattori di rigidità” e dei “risultati” conseguiti, taluni elementi di fondo dalle reali potenzialità innovative, i quali, pur non essendo stati sufficientemente tradotti in concrete attuazioni positive, ed avendo subito, da una parte, non trascurabili condizionamenti a causa della formulazione, per taluni aspetti ambigua, delle disposizioni costituzionali, e, dall'altra, un consistente ridimensionamento ad opera della giurisprudenza della Corte, costituirebbero, pur sempre, un efficace supporto per ulteriori interventi attuativi (“migliorativi” o “integrativi”), tanto in sede di modifica statutaria, quanto in sede applicativa ed interpretativa.

La nuova potestà statutaria, inoltre, considerata nella specifica prospettiva del rafforzamento *in progress* dell'autonomia regionale, sembra poter fare leva non solo sulle mere disposizioni formalizzate nel testo costituzionale, ma, anche, su talune suggestioni di matrice federale, rinvenibili sullo sfondo della riforma stessa (oltre che nel dibattito politico e dottrinario sviluppatosi *a latere* della attuazione di quest'ultima), le quali fungerebbero, per così dire, da “fattori di dinamizzazione” dell'istanza regionalista. Basti considerare, ad esempio, la prospettiva, da taluni evocata, di poter fondare l'ordinamento regionale in “costituzioni” locali⁴² con la connessa possibilità di elaborare un “diritto costituzionale regionale”⁴³ in grado di sviluppare ulteriormente il disegno autonomista, sia pure nel rispetto dei limiti imposti dalla Carta, a cominciare dal (non modificabile) principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost., e da quel vincolo di “armonia” con la Carta stessa previsto dal primo comma dell'art. 123 Cost⁴⁴.

⁴² V., tra gli altri, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, 57 ss., il quale ritiene che gli Statuti regionali si avviano ad assumere, sia pure entro certi limiti, “la veste di vere e proprie costituzioni regionali”. Ha ripreso, invece, l'antica tesi del Martines, circa la natura di “minicostituzioni” degli Statuti regionali, A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell' “armonia con la Costituzione” e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, cit., 453 ss. *Contra* A. BARBERA, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON, (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*, Milano, 2002, 55 ss.; A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle regioni*, cit., per i quali gli Statuti restano meri atti organizzativi, privi di una loro presunta natura “costituzionale” ed in alcun modo assimilabili alle costituzioni degli ordinamenti federali.

⁴³ Parla esplicitamente di “diritto costituzionale regionale” S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale*, in *Le Reg.*, 2000, 564 ss., il quale, tuttavia, non manca di sottolineare la possibilità di inquadrare la nuova disciplina statutaria, sotto questo profilo, anche in modo radicalmente diverso, a seconda se si utilizza o meno una prospettiva “dinamica”.

⁴⁴ A tale proposito la Consulta ha puntualizzato perentoriamente che il limite “della «armonia con la Costituzione», di cui all'art. 123, c. 1, Cost., e che ha sostituito la precedente formula della «armonia con le leggi della Repubblica», consiste non solo, com'è ovvio, nel rispetto delle singole disposizioni costituzionali, ma, anche, nel rispetto generale dello «spirito» della Costituzione stessa” (sent. n. 304/02, punto 5 del *Considerato in diritto*). V., tra gli altri, A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell' “armonia con la Costituzione” e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, cit., 453 ss..

Ad ogni modo, la lenta e faticosa fase di elaborazione ed approvazione dei nuovi Statuti ha messo in luce, sin dal principio, significative difficoltà applicative ed incertezze interpretative⁴⁵ determinate, in larga parte, non solo dal già evidenziato fondo di ambiguità sul quale continua a poggiare complessivamente il modello regionale italiano, ma (probabilmente), anche, dalla mancanza di validi e collaudati modelli di riferimento ai quali rapportarsi, nonché dal timore, che potrebbe aver condizionato non poco l'approvazione dei nuovi Statuti, di non riuscire a superare le “forche caudine” del giudizio di legittimità costituzionale.

Ciononostante, la nuova potestà statutaria sembra segnare, comunque, in ultima istanza, un nuovo approccio all'istanza regionalista soprattutto se si prende in considerazione anche la successiva modifica del Titolo V della Costituzione (soprattutto sotto il profilo del nuovo riparto di competenze normative tra Stato e Regioni), realizzata con la l. cost. n. 3/01, la quale non solo muta profondamente l'intero assetto generale delle autonomie ed, in particolare, il quadro ordinamentale entro cui iscrivere nuovi modelli di *welfare* e di servizi alla persona, ma esplicita e sviluppa, anche, il sensibile ridimensionamento della “cabina di regia” statale per ciò che riguarda la disciplina, l'organizzazione e l'attuazione delle politiche regionali.

3. Sinergie e reciproche interferenze tra il processo di rafforzamento dell'autonomia regionale e l'affermazione di nuovi modelli di welfare “inclusivo”

Nel contesto della disamina generale sin qui effettuata, sia pure sinteticamente e senza alcuna pretesa di completezza, circa la natura ed il contenuto degli Statuti delle Regioni di diritto comune, diviene possibile analizzare, più specificamente, le ricadute della disciplina e dell'esercizio della nuova potestà statutaria su di un piano particolarmente delicato e complesso, oltre che estremamente “sensibile” alle dinamiche del decentramento, ovvero quello dei rapporti tra gli Statuti, l'assetto del *welfare* ed il perseguimento di finalità *lato sensu* sociali volte al sostegno delle fasce deboli della collettività.

Si tratta, in altre parole, di individuare le potenziali interrelazioni e le reciproche “interferenze” tra il contenuto degli Statuti ed il *welfare* assistenziale, evidenziandone, in

⁴⁵ Per una disamina generale delle difficoltà interpretative poste dalla nuova disciplina costituzionale degli Statuti regionali, v., *ex multis*, E. LAMARQUE, *Il problematico procedimento di formazione degli Statuti regionali*, in *Quad. Cost.*, 2000, 638 ss..

particolare, i possibili effetti sulla tutela e sulla fruizione dei diritti, di “nuova” e “nuovissima” generazione⁴⁶, connessi al *welfare* stesso.

In via preliminare, appare necessario richiamare, sia pure brevemente, taluni caratteri che il *welfare* assistenziale ha assunto nel corso del tempo, alla luce sia delle vicende che ne hanno messo in crisi alcune delle connotazioni tradizionali⁴⁷, sia dell’emersione dei nuovi e più gravi rischi sociali che accompagnano l’evoluzione della modernità ed impegnano gli ordinamenti contemporanei a fornire risposte adeguate.

Va ricordato, innanzitutto, come il c.d. *Welfare State* abbia perso, perlomeno a partire dalla fine degli anni ’80, la sua connotazione intrinsecamente statale agganciandosi, per un verso, ai processi di decentramento “multilivello” volti a riarticolare e riorganizzare l’intero assetto statale (alla luce tanto del progressivo rafforzamento del livello decisionale sovranazionale, quanto della volontà/esigenza di potenziare le autonomie regionali e locali) e, per l’altro, a modelli fondati non più sull’espansione progressiva e tendenzialmente “infinita” della fruizione dei diritti “a prestazione” (e, quindi, della spesa pubblica), ma, piuttosto sulla (problematica e non sempre rassicurante) razionalizzazione degli obiettivi, dei moduli organizzativi e delle forme di intervento in ambito sociale.

Se è vero, dunque, che in Italia, come in molti altri paesi, le Regioni si sono affermate, innanzitutto, come vere e proprie entità territoriali di riferimento per una declinazione più compiuta del principio democratico, ovvero, più specificamente, nella prospettiva che qui più interessa, per offrire ed organizzare una risposta maggiormente efficace ai bisogni ed ai rischi sociali della collettività, è altresì vero che esse, oggi, tendono a divenire sempre più i centri nevralgici per il funzionamento di nuovi e più complessi “*governance networks*”, idonei a

⁴⁶ Per un inquadramento generale della classificazione dei diritti in “generazioni” successive v., *passim*, N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Torino 1996. Relativamente alla positivizzazione dei c.d. “nuovi diritti” ed al loro inquadramento nel diritto vivente v., A. RUGGERI, “Nuovi” diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione, in *Pol. dir.*, 1993, 183 ss.; F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, in part. 67 ss.; A. D’ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano 2003; P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA e P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino 2006, pp. 3 ss., in part. pp. 53 ss..

⁴⁷ A tale proposito va sottolineato, in linea generale, come il modello di intervento dello Stato a fini sociali affermatosi nel novecento, ed in parte “drogato” con l’aumento del debito pubblico, sia incorso in una profonda e, forse, irreversibile crisi. Diversi nuovi fattori sembrano concorrere, peraltro, ad un peggioramento delle condizioni di vita e ad una divaricazione ulteriore tra fasce agiate e fasce deboli della società. Le crisi economico-finanziarie, i cambiamenti demografici, i processi d’immigrazione, contribuiscono a mettere ancora più in crisi tutto il sistema di *Welfare* (così P. DONATI, *Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del benessere*, in G. VITTADINI (a cura di), *Che cosa è la sussidiarietà*, Milano, 2007, 43 ss. Per una disamina più strettamente giuspubblicistica delle principali cause della crisi del *Welfare State* e del tradizionale esercizio, da parte dello Stato sociale, della funzione di *crisismanagement*, nonché dei fattori che hanno minato le basi stesse dell’intervento statale (crisi fiscale, di razionalità e di legittimazione), v., *ex multis*, G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell’economia*, Milano, 1998, 48 ss. Approfondisce, inoltre, le interconnessioni tra la crisi del *Welfare State* e la crisi degli istituti di partecipazione e rappresentanza politica, tra gli altri, D. BIFULCO, *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, in L. CHIEFFI, (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, 28 e ss..

ridefinire ed implementare la programmazione economico-sociale in forme differenti rispetto a quella originariamente immaginata per le Regioni stesse⁴⁸, e connotate, sostanzialmente, da un grado maggiore di flessibilità e di partecipazione rispetto al passato, anche al fine di affrontare più efficacemente e responsabilmente (in termini di finanza pubblica) i nuovi scenari di disagio sociale.

Attraverso le Regioni, per un verso, si cerca di avvicinare il più possibile le decisioni ai cittadini, richiamando un principio di maggiore incisività e di responsabilità diretta dei poteri locali per le decisioni assunte⁴⁹, e, per l'altro, diviene possibile adottare, con maggiore facilità e flessibilità, formule organizzative e modalità di intervento innovative, anche col coinvolgimento di una più ampia pluralità di attori, pubblici e privati (ad esempio attraverso la formula del c.d. *welfare mix*⁵⁰), per il perseguimento di interessi generali e di obiettivi comuni all'intera collettività di riferimento.

A tale proposito, la riflessione sviluppata (per certi versi trasversalmente) nell'ambito delle scienze sociali in generale, ha evidenziato, peraltro, come, oggi, siano cambiate profondamente le stesse forme attraverso le quali si manifestano il disagio sociale e le condizioni di minorità individuale⁵¹.

La libertà dell'individuo e la sua partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, infatti, sembra che siano sempre meno legate al mero diritto/esclusione dal "possesso", così come postulato dai sistemi liberali ottocenteschi, ma siano, piuttosto, connesse alla inclusione/esclusione degli individui stessi dalle complesse reti di relazioni socio-economiche⁵², e, ancor più, dalla realizzazione o meno di taluni presupposti sostanziali, garantiti dalle istituzioni, i quali vanno ben al di là della mera circolazione/redistribuzione di ricchezza, o della semplice quantità di beni e servizi somministrati.

⁴⁸ Per una più ampia analisi e per maggiori riferimenti bibliografici relativi all'evoluzione dei caratteri e della natura della funzione di programmazione svolta dalle Regioni, sia consentito rimandare a L. GRIMALDI, *Riflessioni in ordine alla evoluzione della programmazione economica regionale ed al (problematico) rapporto tra assetto delle competenze sub-statali e "governo" dell'economia*, in F. GABRIELE E M. A. CABIDDU (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea. Processi di decisione politica e sovranità economica*, vol. I, Milano, 2008, pp. 121 ss..

⁴⁹ V., *amplius*, L. CHIEFFI, *Introduzione. Riforma dello Stato delle autonomie e trasformazione del "Welfare" in Italia*, in AA.VV., *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali*, Padova, 2001, 11 ss.; ed, in particolare, sui rischi connessi al progressivo potenziamento delle funzioni degli enti territoriali relativamente alla tenuta della effettività dei diritti sociali, v. L.M. DIEZ-PICAZO, *Diritti sociali e federalismo*, in *Pol. Dir.*, 1999, 19 ss..

⁵⁰ Evidenzia, tra gli altri, il ruolo assunto dal "terzo settore" nel passaggio dal *Welfare State* alla *welfare society* e, successivamente, al *welfare mix*, M. BUQUICCHIO, *Profili pubblicistici nell'evoluzione del «terzo settore» tra economia e sussidiarietà*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Torino, 2009, 195 ss..

⁵¹ V., in particolare, S. ZAMAGNI, *Economia civile come fonte di civilizzazione della società italiana*, in P. DONATI (a cura di), *La società civile in Italia*, Milano, 1997, 159 ss..

⁵² V. J. RIFKIN, *L'età dell'accesso: la rivoluzione della new economy*, Milano, 2001, 131 ss..

Vi è, in particolare, chi ha evidenziato chiaramente, a tale riguardo, attraverso un'analisi che oggi appare più che mai efficace, anche al di là della riflessione più strettamente giuridico-economica, come non basti possedere i beni primari per inserirsi efficacemente nel contesto socio-economico, dal momento che tali beni devono essere convertiti in reali possibilità ed in concrete "capacità" di raggiungere determinati scopi (*capability*, ovvero "capacitazioni") per poter essere funzionali sia ad una reale integrazione socio-economica degli individui (in relazione ai c.d. "funzionamenti"), sia al perseguimento di un maggiore benessere generale non disgiunto dalle irrinunciabili istanze di giustizia sociale⁵³.

Non a caso, infatti, parallelamente alla regionalizzazione del *welfare*, si è assistito ad una progressiva trasformazione di quest'ultimo in chiave "attiva" ed "inclusiva", con la sostituzione di forme di sostegno sociale, rivolte essenzialmente alle categorie produttive e fondate, quasi esclusivamente, sul settore previdenziale pubblico (integrato solo da mere forme paternalistiche di "beneficenza statale"), oltre che sull'incremento costante della spesa, con nuove tipologie di interventi ed obiettivi maggiormente orientati al sostegno "attivo" delle minorità sociali ed attenti non solo, da un lato, alla quantità di spesa effettuata, e, dall'altro, ai meri indici di povertà dei soggetti socialmente deboli, ma, anche, se non soprattutto, al c.d. "reticolo sociale primario"⁵⁴, all'efficacia delle misure adottate ed alla implementazione delle effettive "capacitazioni" individuali di partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

L'evoluzione del *welfare* assistenziale in tale direzione ha, in effetti, seguito di pari passo i "ritmi" dell'evoluzione del nostro regionalismo⁵⁵, a partire dalla c.d. "prima regionalizzazione" e dal relativo (parziale) passaggio di funzioni alle Regioni previsto, nelle linee generali, dalla legge n. 281/70 (legge finanziaria per l'anno 1970) e disposto, in particolare, dal d.P.R. n. 9/1972. Questa fase, in verità, è stata connotata da un approccio

⁵³ V. A.K. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Milano, 2000, 79 ss. L'Autore, in particolare, utilizza il concetto di "capacitazione" (*capability*), ovvero "l'insieme delle combinazioni alternative di funzionamenti (stati di essere e fare) che una persona è in grado di realizzare". Tale concetto appare particolarmente incisivo per cogliere le prospettive offerte dall'evoluzione degli ordinamenti in quanto considera non solo risorse, beni e servizi, ma, anche le possibilità di scegliere autonomamente e liberamente tra una varietà di stili di vita alternativi, facendo sì che la valutazione delle forme di esclusione e di sofferenza riguardi non solo i deficit di mezzi (che Sen chiama complessivamente "funzionamenti") che un individuo può in vario modo subire, ma anche le reali opportunità di realizzare con quei mezzi autonomi progetti di vita. Il perseguimento di finalità compiutamente solidaristiche e sociali, dunque, sembra richiedere un assetto sociale (ed ordinamentale) in cui sia considerata non solo la libertà dal bisogno, ma, anche, la libertà di scelta.

⁵⁴ V. A.K. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, cit., 130 ss..

⁵⁵ Particolarmente significativo, al riguardo, è il dibattito sull'evoluzione in senso federale dell'ordinamento e l'impatto che siffatta evoluzione avrebbe sulle istanze solidariste ed egualitarie sottostanti al nostro modello di *welfare*. Sullo specifico rapporto tra l'evoluzione dei modelli di *welfare* e la forma di Stato federale v., tra gli altri, L. TORCHIA, *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quad. Cost.*, 2002, 732 ss. Ed, in particolare, 736 e 737.

ancora largamente centralista, riconducibile alla risalente impostazione “caritativa” e “paternalistica” affermatasi durante il regno sabauda.

Successivamente, con la “seconda fase” del decentramento degli anni ‘70, realizzata con la legge delega n. 382/75 e col conseguente d. lgs. n. 616/77, viene accordato un maggior favore all’autonomia regionale rispetto a quanto realizzato inizialmente soprattutto sul versante del trasferimento delle funzioni (effettuato, questa volta, per settori organici e non più attraverso i c.d. “ritagli” di materie) anche se siffatto trasferimento risulta ancora inadeguato soprattutto rispetto a quanto previsto e consentito dalla Carta in ordine alle complessive competenze regionali.

E’ innegabile, tuttavia, che, nonostante tutto, in questa fase si realizzi una ulteriore, significativa, integrazione del passaggio di funzioni dal centro alla periferia, anche in materia di sanità ed assistenza. In questo specifico ambito, infatti, pur non realizzandosi un vero e proprio superamento definitivo dell’antico modello “giolittiano”, monopolizzato dal settore previdenziale ed affidato, prevalentemente, alla gestione statale, le Regioni sono messe nelle condizioni di svolgere un ruolo attivo non solo sul piano “logistico-organizzativo” della gestione dei servizi socio-sanitari, ma anche su quello propulsivo della individuazione e della promozione di nuove forme e strumenti di intervento in qualche modo differenziati su base locale.

Ad ogni modo, solo con la fase successiva, avviata dalle leggi “Bassanini” (in particolare dalla legge 59/1997) e completata con i decreti delegati da esse derivati (soprattutto il n. 112/98), sembra potersi parlare di un vero e proprio ampio e “diverso” decentramento di funzioni, in grado di conseguire il massimo grado di autonomia regionale a Costituzione invariata, (il c.d. “federalismo amministrativo”), in base al quale le funzioni pubbliche stesse vengono attribuite, in linea di principio, a Regioni ed enti locali (anche nelle materie di competenza legislativa statale), escludendo solo quelle previste da particolari ed espresse deroghe.

In tale fase la chiave di volta del rapporto generale tra *welfare* assistenziale ed articolazione decentrata del nostro ordinamento sembra mutare definitivamente. Si afferma, infatti, da una parte, l’intento di agganciare la riforma del *welfare* alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e, dall’altra, la volontà di porre nuovi principi e criteri alla base degli interventi (“decentrati”) di sostegno sociale, nonché di allargarne il raggio d’azione e di ampliare la nozione stessa di assistenza sociale, così come mostrato anche dalla successiva legislazione in materia.

Con l'approvazione della legge quadro n. 328/00, infatti, avente ad oggetto la realizzazione e la disciplina di un "sistema integrato di interventi e servizi sociali" nel contesto del nuovo "federalismo amministrativo"⁵⁶, vengono sanciti un nuovo (anche se, per certi versi, ambiguo) principio di uniformità di base dei trattamenti (con l'introduzione dei *livelli essenziali di assistenza*), nuove finalità e modalità di intervento dei pubblici poteri non disgiunte, tuttavia, da criteri tesi a favorire, in vario modo, una maggiore (ancorché dissimulata) selettività dei destinatari e prevedendo anche il coinvolgimento dei privati nel perseguimento di interessi collettivi (attraverso l'applicazione di innovativi meccanismi di sussidiarietà orizzontale)⁵⁷.

In seguito, le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 (e, recentemente, in fase di attuazione della riforma del Titolo V, la realizzazione *in itinere* del "federalismo fiscale" avviato con la legge n. 42/09⁵⁸), hanno fatto sì che gli enti regionali siano chiamati, quali diretti e principali interlocutori dei cittadini, a farsi carico direttamente della realizzazione di interventi e della somministrazione di servizi funzionali al sostegno ed al riequilibrio sociale, sulla base non solo di una maggiore autonomia di decisione e di spesa, ma, anche, di una maggiore responsabilità politica ed economica.

In tale contesto, se, da un lato, gli enti regionali sembrano configurarsi, ormai, come vere e proprie "*welfare regions*" (al di là dei limiti e delle ambiguità insite, soprattutto nella riforma del Titolo V), pur continuando ad avere sempre come obiettivo di fondo quello tradizionale di proteggere la collettività dai molteplici rischi sociali, dall'altro, i nuovi snodi problematici della società e dell'assetto istituzionale sembrano imporre un mutamento di prospettiva, legato non tanto, o, quantomeno, non solo, al finanziamento di prestazioni pubbliche, quanto, piuttosto, all'esigenza di perseguire, così come si è già avuto modo di rilevare in precedenza, obiettivi di "inclusione attiva" dei soggetti deboli, ovvero interventi complessi in grado,

⁵⁶ Si tratta della legge 8 novembre 2000, n. 328, recante "*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*", la quale ha inteso riordinare l'intero settore divenendo, anche all'indomani della riforma del Titolo V ed, in particolare, del nuovo riparto di competenze legislative (con l'attribuzione della materia "assistenza sociale" alla competenza residuale delle Regioni), un costante punto di riferimento. Approfondisce i rapporti tra l. cost. n. 3/01 e la legge n. 328/00 S. GAMBINO, *Stato, diritti sociali e devolution: verso un nuovo modello di welfare*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, il quale evidenzia, tuttavia, che la legge quadro sui servizi sociali non può più essere assunta come "principio fondamentale della materia", vincolante per la legislazione regionale, ma solo come una normativa "cedevole", dal momento che la materia "assistenza sociale" rientra, alla luce dell'art. 117 Cost. novellato, tra le materie di competenza residuale delle Regioni.

⁵⁷ La c.d. "Prima programmazione sociale", elaborata sulla base della legge n. 328/00, ha tentato, tra l'altro, di superare l'intervento pubblico di livello statale riconoscendo una significativa funzione integrativa non solo alle Regioni ed alle autonomie locali, ma, anche a famiglie, volontariato, imprese sociali, e Terzo Settore in generale.

⁵⁸ Si tratta della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*", la quale avvia un lungo e complesso processo di attuazione dell'art. 119 Cost. relativo all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali. In essa è prevista l'adozione, in un arco di tempo relativamente lungo (7 anni), di una serie di provvedimenti che dovranno attuare quelli che vengono indicati come i principi fondamentali del c.d. "federalismo fiscale".

innanzitutto, di implementare le complesse “capacitazioni” di tali soggetti e una loro effettiva integrazione “a tutto tondo” nel tessuto sociale, politico ed economico.

Nella prospettiva più strettamente giuspubblicistica, quindi, l’“inclusione sociale” finirà con l’indicare necessariamente non solo il riconoscimento e la tutela di quei diritti di “nuova” e “nuovissima generazione” volti a connotare e ad arricchire la dimensione (e/o vocazione) sociale dell’ordinamento, ma, anche, il perseguimento di obiettivi di sostegno, promozione ed integrazione delle fasce più deboli della collettività su di un piano più ampio e complesso di quello contraddistinto dal mero binomio ricchezza/povertà e, sul piano dell’azione dei pubblici poteri, dall’indice (sotto molti aspetti “ingannevole”) della mera quantità di spesa effettuata.

4. Gli obiettivi di “inclusione sociale” nei nuovi Statuti tra “principi programmatici” e governance regionale

Alla luce delle considerazioni sin qui effettuate sul processo, *in itinere*, di decentramento regionale e sulla metamorfosi del *welfare* assistenziale in chiave “locale”, risulta evidente come il tema dell’inclusione sociale delle fasce deboli della collettività si riconnetta, su di un piano di teoria generale, tanto alle elaborazioni dottrinali del moderno costituzionalismo⁵⁹ ed al fondamento stesso delle costituzioni del secondo dopoguerra, quale istanza irrinunciabile del moderno Stato democratico, quanto alle forme ed alle funzioni specifiche assunte dalle autonomie nell’ambito dello Stato decentrato e della c.d. “tutela multilivello” dei diritti.

Ad ogni modo, limitando l’analisi alla specifica prospettiva affrontata in questa sede, possiamo rilevare come la complessa problematica concernente i principi e le modalità di effettiva integrazione dei soggetti in condizioni di minorità economico-sociale, fisica o culturale incroci la potestà statutaria, essenzialmente, sotto due profili particolari⁶⁰: il primo relativo all’introduzione, nei nuovi Statuti ordinari, di eventuali disposizioni di principio in materia di interventi, obiettivi e fruizione di diritti (*lato sensu*) sociali (ammettendo, evidentemente, come pre-condizione, la legittimità dell’inserimento di un contenuto, c.d. “eventuale”, negli Statuti avente ad oggetto siffatti principi); il secondo, invece, inerente la

⁵⁹ Utilizza espressamente la formula di “costituzionalismo inclusivo”, sia pure in una prospettiva e su di un piano differenti, rispetto al tema in esame, e riferiti, perlopiù, ai processi di integrazione politica, P. PINNA, *Il costituzionalismo inclusivo*, in www.dirittoestoria.it.

⁶⁰ Per quanto riguarda il rapporto generale tra Statuti e costituzionalismo, v., tra gli altri, N. LUPO, *Le alterne vicende della formazione dei nuovi statuti regionali* (e i “colpi” inferti ai principi del costituzionalismo), in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, *Op. cit.*, 1 ss..

possibilità di incidere sulla *governance* regionale del *welfare*, sia, direttamente, attraverso la positivizzazione dei *principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento*, sia, indirettamente, attraverso la disciplina del funzionamento degli organi necessari o eventuali quali, rispettivamente, il Consiglio delle autonomie e (ove previsto) l'organo di garanzia statutaria⁶¹.

Sotto il primo profilo, è noto come il dibattito concernente la possibilità di integrare il contenuto, per così dire, “tipico” degli Statuti ordinari, *ex art. 123 Cost.* (contenuto c.d. “necessario”), con ulteriori previsioni non contemplate espressamente dal testo costituzionale, ma non per questo necessariamente sottratte alla disponibilità del legislatore “statuente” (contenuto c.d. “eventuale”), aventi ad oggetto disposizioni di principio di natura “programmatica” o, per così dire, “valoriale”, costituisca un tema certamente non nuovo per la dottrina giuspubblicistica, la quale, già negli anni '70, in occasione dell'approvazione dei primi Statuti ordinari, si interrogava se, ed entro quali limiti, fosse consentito inserire negli Statuti stessi anche dei contenuti che andassero al di là di quanto esplicitamente previsto.

Proprio in quel frangente si cominciò a utilizzare diffusamente talune formule definitorie tra cui quelle di “norma programmatica” e di “norma di fine”⁶², per indicare, per l'appunto, quegli enunciati, inseriti negli Statuti, che avevano una valenza programmatica o che indicavano taluni obiettivi fondamentali dell'azione regionale, alludendo, in un certo qual modo, a quelle disposizioni della Costituzione che contenevano “proclamazioni rivolte al legislatore ordinario, chiamato in via esclusiva a curarne la concretizzazione”⁶³.

In quell'occasione, a fronte di un dibattito iniziale ampio ed articolato sulla definizione, sulla legittimità e sulla funzione delle norme *de quibus*⁶⁴, la questione fu presto confinata al solo piano teorico e ridotta, in definitiva, ad una mera presa d'atto dell'esistenza “di fatto” di quella tipologia di norme che era possibile rinvenire diffusamente negli Statuti, ma che non

⁶¹ Per quanto riguarda il Consiglio delle autonomie è appena il caso di evidenziare come tale organo incida sull'aspetto, tutt'altro che marginale, dei rapporti tra Regioni ed enti locali e, quindi, sulla “qualità” dell'articolazione stessa del decentramento. Le varie tipologie possibili di “organi di garanzia statutaria”, invece, mirano, ove previste, a favorire la coerenza della legislazione regionale con le previsioni statutarie, sia pure con poteri, perlopiù, di natura consultiva, ma, talvolta, anche con procedure idonee a condizionare, in qualche modo, il procedimento di formazione della legge nella fase di discussione ed approvazione della stessa (ma, comunque, sempre prima della sua approvazione definitiva per non interferire con le funzioni della Consulta).

⁶² Preferiva parlare di “norme programmatiche” U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974, 285 ss., il quale riteneva siffatte previsioni finalizzate alla realizzazione dello sviluppo complessivo della Regione. Utilizzava, invece, l'espressione “norma di fine”, F. PIZZETTI, *Osservazioni sulle norme di principio degli statuti delle Regioni ordinarie*, in *Giur. Cost.*, 1971, 2866, il quale evidenziava l'eterogeneità di tali previsioni riconducibili tanto all'organizzazione regionale, quanto a valori da realizzare.

⁶³ Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 135.

⁶⁴ Per una ricognizione delle questioni sollevate in merito alle “disposizioni programmatiche” in occasione della “prima stagione statutaria” sia consentito rimandare all'agile ricostruzione di R. BIFULCO, *Nuovi statuti regionali e (“nuovi”) diritti regionali*, cit., 1171 ss., il quale evidenzia anche come le questioni sollevate per gli Statuti degli anni '70 rivestono, per taluni aspetti, un interesse ancora attuale.

sembravano, in definitiva, poter incidere significativamente sul contenuto più strettamente normativo degli Statuti stessi.

I nuovi Statuti, dopo oltre trent'anni, hanno riproposto una questione, per alcuni versi, analoga, sia pure in un contesto profondamente mutato e con contenuti ed aspetti problematici profondamente diversi.

In effetti, appare, certamente, un dato degno di nota il fatto che, pressoché tutti gli Statuti “di nuova generazione”, contengano, in più o meno larga misura, una serie di disposizioni “di principio”, le quali, pur essendo estremamente varie nella forma e nel contenuto, così come si avrà modo di riscontrare in seguito, risultano tutte riconducibili, in qualche modo, a finalità di natura “programmatica”, individuando, in alcuni casi, obiettivi generali e riferimenti valoriali condivisi, o indicando, in altri casi, alcune delle priorità dell'azione regionale, o “impegnando”, altre volte ancora, la Regione a promuovere taluni diritti di “nuova” e “nuovissima” generazione.

A fronte di questa scelta pressoché unanime delle Regioni di non rinunciare a questo tipo di enunciati, tuttavia, si è dovuto prendere atto del “silenzio” della Costituzione in merito poiché manca, in quest'ultima, il benché minimo riferimento (né in positivo, né in negativo) alla possibilità di arricchire gli Statuti con un contenuto c.d. “eventuale”, anche se, rispetto al passato, una lettura “estensiva” dell'art. 123 Cost. novellato sembrerebbe divenire possibile soprattutto in relazione alla nuova competenza dello Statuto a disciplinare la forma di governo regionale, nonché i “*principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*”⁶⁵.

In verità, parallelamente a quanti hanno legittimato, a vario titolo, la previsione di norme statutarie “programmatiche”, non sono mancati neppure nuovi argomenti idonei a metterne in dubbio la legittimità, proprio alla luce della modifica dell'art. 123 Cost., facendo riferimento, in particolare, da una parte, alle (indebite) interferenze che potrebbero determinarsi nei confronti delle leggi regionali⁶⁶, e, dall'altra, alla nuova natura (compiutamente regionale)

⁶⁵ In tal senso E. ROSSI, *Principi e diritti nello Statuto. I rapporti con la società civile*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Atti del Seminario di Pisa del 14 giugno 2001, Torino, 47 ss., il quale rileva, in particolare, come i “principi fondamentali di funzionamento” richiamati dalla Carta non sembra che possano avere un contenuto molto diverso da quelle che vengono usualmente indicate come “norme programmatiche”.

⁶⁶ Relativamente ai rapporti tra le leggi regionali e le altre fonti (ricomprendendovi sia quelle statali, da un lato, sia quelle regionali, dall'altro) va rilevato, preliminarmente, come appaia opportuno cogliere, innanzitutto, il nuovo ruolo generale che le leggi regionali stesse hanno concretamente assunto all'indomani della riforma introdotta dalla l. cost. n. 3/01. E' innegabile, infatti, che la modifica del Titolo V abbia determinato, tra l'altro, non solo un ampliamento delle competenze legislative delle Regioni a Statuto ordinario (in relazione tanto al numero ed alla tipologia di materie “concorrenti” e “residuali” attribuite a queste ultime, quanto al “rovesciamento” del criterio stesso di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. A questo specifico riguardo, v., tra gli altri, G. SERGES, voce *Legge regionale*, cit., pp. 3434 ss., anche per una disamina degli effetti prodotti dal nuovo assetto costituzionale sulla funzione della legislazione statale di principio, nonché dell'interpretazione resane dalla Corte costituzionale), ma, anche, una possibile ridefinizione del significato e del ruolo generale riconosciuto alla legislazione

dell'atto statutario, la quale potrebbe aver, per certi versi, tipizzato il contenuto dello Statuto, limitandone l'oggetto esclusivamente a quanto espressamente previsto dalla Carta⁶⁷.

La parte maggioritaria della dottrina, tuttavia, pur essendo propensa a non escludere, in linea di principio, l'astratta possibilità di adottare "norme programmatiche" regionali, ha posto l'accento sulla "inopportunità" di inserire siffatte norme negli Statuti, dal momento che, sia l'esperienza precedente e la scarsa efficacia attribuibile a tali previsioni, sia i rapporti normativi tra Stato e Regioni, da un lato, e tra fonte statutaria e leggi regionali, dall'altro, suggerirebbero di evitarne l'utilizzo⁶⁸.

Ad ogni modo, nonostante tutte le riserve espresse in dottrina, non può essere ignorato come tale tipologia di previsioni sia stata ampiamente utilizzata negli Statuti, rappresentando, quantomeno, un dato "fattuale" con cui dover fare, in qualche modo, i conti.

Effettuando, infatti, una rapida ricognizione dei nuovi Statuti approvati, possiamo individuare, fondamentalmente, tre tipologie di "disposizioni programmatiche" che hanno coinciso, il più delle volte, con una sorta di "preamboli descrittivi"⁶⁹ contenenti i valori di fondo cui ispirare, in vario modo, l'azione regionale.

In primo luogo vi sono disposizioni in cui sono richiamati (per lo più nei primi articoli dello Statuto) il valore dell'uguaglianza dei cittadini e la necessità di promuovere azioni volte a rimuovere situazioni direttamente o indirettamente discriminatorie o ad intervenire a sostegno di soggetti affetti da condizioni di minorità fisica e/o psichica⁷⁰.

In questo caso, il significato ed il valore di queste norme (aventi ad oggetto soprattutto i diritti dei bambini e degli anziani), al di là di ogni considerazione di carattere teorico-formale, sembra doversi ricercare, essenzialmente, nella loro capacità di determinare un effettivo

regionale, quale (potenziale) espressione di una diversa e più avanzata progettualità politica, ovvero quale strumento per configurare discipline innovative differenziate su base regionale. A questo specifico riguardo, tuttavia, pone in rilievo come le summenzionate potenzialità non abbiano trovato riscontro in concreto, soprattutto alla luce dell'attività interpretatrice della Consulta, ma anche per una sorta di rinuncia delle Regioni a ricercare modelli legislativi realmente innovativi, G. SERGES, *Il ruolo della legge regionale, oggi*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Napoli, 2007, pp. 93 ss. In merito al profilo specifico delle possibili interferenze reciproche tra leggi regionali e Statuti, v., tra gli altri, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, 2004, 203.

⁶⁷ Sul punto v., in particolare, S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *Le Reg.*, 2005, 11 ss..

⁶⁸ V., tra gli altri, L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 40; U. DE SIERVO, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la legge cost. n. 2/2001)*, in ID. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, 195 ss.; R. BIN, *Nuovi statuti e garanzie dei diritti*, Relazione al convegno "Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini", Torino, 26 ottobre 2002, in *Le Ist. del Fed.*, 195 ss..

⁶⁹ Per l'utilizzo della formula "preamboli descrittivi" v. R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, voce *Statuti regionali*, Torino, 2006, 2464.

⁷⁰ Rientrano in questa tipologia le previsioni contenute, ad esempio, nell'art. 3 dello Statuto della Regione Puglia, l'art. 6 degli Statuti delle Regioni Abruzzo e Lazio, l'art. 4 dello Statuto della Regione Toscana, l'art. 5 dello Statuto della Regione Umbria, l'art. 2 delle Regioni Calabria ed Emilia-Romagna).

avanzamento o una sostanziale innovazione degli interventi di tutela e di sostegno sociale previsti rispetto a quelli disciplinati da altre fonti (ovvero, *in primis*, dalle leggi regionali).

In secondo luogo sono previste norme volte ad istituire organismi di garanzia (quali la Commissione o Consulta per le pari opportunità), solitamente interni al Consiglio regionale, con funzioni perlopiù istruttorio-consultive⁷¹, o, anche, Osservatori sui diritti, esterni al Consiglio⁷², con funzioni ricognitive e consultive.

Vi sono, poi, in terzo luogo, disposizioni “di genere” che riguardano, essenzialmente, l’accesso delle donne alle nomine politiche e la presenza di queste ultime in organi regionali. Queste previsioni, peraltro, si vanno, normalmente, ad affiancare e, in qualche modo, a coordinare con le leggi elettorali, orientandone (*rectius*: tentando di orientarne) alcuni principi di fondo⁷³.

Tutte queste disposizioni, che mostrano, in generale, una grande ricchezza di contenuti, ma, spesso, anche un’estrema genericità ed una proiezione più retorica che normativa⁷⁴, pongono, come si è già avuto modo di accennare, non trascurabili problemi di legittimità (in senso lato), oltre che di opportunità, sia riguardo alla loro funzione, sia in merito ai rapporti tra Statuti, leggi regionali e Costituzione, soprattutto nel momento in cui intervengono su di un piano estremamente delicato e complesso come quello relativo all’accesso e al godimento dei diritti “a prestazione”.

Esse, infatti, pur volendo tralasciare il problema della loro astratta compatibilità con il contenuto consentito agli Statuti ordinari⁷⁵, sembrano poter interferire, più o meno direttamente, tanto con la tutela dei diritti fondamentali, quanto con l’esercizio della potestà legislativa da parte del Consiglio regionale.

⁷¹ Si veda, ad esempio, quanto contemplato dall’art. 80 dello Statuto della Regione Abruzzo, laddove viene prevista la “Commissione regionale per le pari opportunità” con l’obiettivo, tra l’altro, di valorizzare le differenze di genere, o quanto disciplinato dall’art. 41, c. 1, dello Statuto dell’Emilia-Romagna in merito all’istituzione della “Commissione per le Pari Opportunità fra donne e uomini”, la quale, peraltro, è anche chiamata a partecipare al procedimento legislativo (art. 53, c. 3).

⁷² In tale ambito rientra la previsione contenuta nell’art. 82 dello Statuto della Regione Abruzzo in cui viene prevista l’istituzione dell’“Ufficio del difensore civico”, volto alla tutela amministrativa dei cittadini, quale organo “imparziale ed indipendente”.

⁷³ Così, ad esempio, l’art. 43, c. 2, dello Statuto della Regione Emilia Romagna, secondo cui “le nomine degli assessori e le altre nomine di competenza del presidente (della Giunta regionale) s’ispirano anche ai principi di pari opportunità”, o gli artt. 20 e 53, c. 4, dello Statuto della Regione Lazio che garantiscono, rispettivamente, un’equilibrata presenza delle donne nell’Ufficio di presidenza del consiglio regionale, ed il principio secondo cui l’amministrazione “nell’ambito del proprio sistema organizzativo, attuazioni positive per garantire l’effettiva parità di opportunità tra donne e uomini”.

⁷⁴ V., tra gli altri, R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in www.issirfa.cnr.it.

⁷⁵ A tale proposito non è mancato, tra l’altro, chi, come A. SPADARO, *I “contenuti” degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, cit., 78, ha evidenziato come non sia realmente importante discutere se gli Statuti avrebbero potuto o meno introdurre delle “norme programmatiche” negli Statuti, dal momento che siffatte norme sono già presenti in pressoché tutti gli Statuti in vigore.

Le “norme programmatiche”, tra l’altro, mostrano, di per sé, talune intrinseche debolezze, anche a prescindere dalla possibilità di volerne dare o meno una lettura riduttiva, che finiscono col ridimensionarne inevitabilmente le valenze rinvenibili o, anche solo, ipotizzabili “in astratto”. E’ evidente, infatti, che esse, in ultima analisi, difficilmente potrebbero avere un effetto realmente vincolante, tanto sulle leggi, quanto sui regolamenti e sui provvedimenti della Regione, dal momento che risultano sostanzialmente inidonee a costituire né un vero e proprio precetto nei confronti delle scelte legislative regionali, né un parametro di legittimità per gli altri atti regionali, così come ha, peraltro, avuto modo di ribadire la Corte costituzionale.

Quest’ultima, infatti, con l’entrata in vigore dei primi Statuti “di seconda generazione”, ed in seguito all’impugnazione di alcuni di questi da parte del Governo, ha avuto modo di mettere a fuoco taluni punti di riferimento, pur tra argomentazioni non sempre convincenti ed esiti, per certi versi, non condivisibili, che, in questa sede, richiameremo sommariamente.

Il Giudice delle leggi, in particolare, in occasione dei giudizi riguardanti vari ed articolati profili di legittimità inerenti taluni Statuti ordinari, si è pronunciato anche sulla legittimità, sulla natura e sull’efficacia delle “norme programmatiche” inserite negli Statuti stessi.

Lo ha fatto, soprattutto, in occasione di quattro sentenze del 2004 (la n. 2⁷⁶, n. 372⁷⁷, n. 378⁷⁸ e n. 379⁷⁹), nelle quali ha affrontato le questioni poste da siffatte norme inquadrando, complessivamente, la problematica *de qua*⁸⁰ in un modo, per certi versi, “elusivo”, giacché se, da un lato, non ne ha dichiarato espressamente l’illegittimità, dall’altro, ne ha negato ogni possibile efficacia normativa, confinandole in una sorta di “limbo” dalle implicazioni non del tutto chiare.

La Corte, in generale, partendo dalla considerazione che alle Regioni spetta il “ruolo di rappresentanza generale delle rispettive collettività”, ha evidenziato come tale ruolo legittimi “accanto ai contenuti necessari degli Statuti regionali... altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di

⁷⁶ Si tratta della sentenza riguardante il giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 33; 34, c. 1, lettera j); 38 c. 1, lettere a) ed e); 43, c. 2; 50 c. 5, e 51 dello Statuto della Regione Calabria.

⁷⁷ Si tratta della sentenza riguardante il giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, c. 6; 4, c. 1, lettere b), h), m), n), o), p); 32, c. 2; 54, commi 1 e 3; 63, c. 2; 64, c. 2; 70, c. 1; 75, c. 4, dello Statuto della Regione Toscana.

⁷⁸ Si tratta della sentenza riguardante il giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 9, c. 2; 39, c. 2; 40; 66, commi 1 e 2, e 82 dello Statuto della Regione Umbria.

⁷⁹ Si tratta della sentenza riguardante il giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, c. 1, lettera f); 13, c. 1, lettera a); 15, c. 1; 17; 19; 24, c. 4; 26, c. 3; 28, c. 2; 45 c. 2; 49, c. 2; 62, c. 3, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna.

⁸⁰ I giudizi in questione, in effetti, pur riguardando questioni distinte, hanno evidenziato un orientamento sostanzialmente costante della Corte per ciò che riguarda l’inquadramento e la definizione delle c.d. “norme programmatiche”, finendo, in definitiva, col metterne a punto una sorta di quadro interpretativo di carattere generale.

prioritario intervento politico o legislativo; contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire”⁸¹.

La stessa Corte, tuttavia, ha successivamente precisato, altresì, che “le enunciazioni di principio, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, si collocano soltanto sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello Statuto”⁸² assumendo un valore meramente “politico-culturale” e non normativo in senso stretto. In altre parole, il Giudice costituzionale, pur non precludendo in maniera netta e definitiva l’utilizzo di contenuti c.d. “eventuali” all’interno degli Statuti ordinari, finisce col riconoscere un diverso e, per così dire, “anomalo”⁸³ effetto giuridico a quelle disposizioni da ritenere non “programmatiche”, ma, più semplicemente, espressive di finalità e convincimenti “politico-culturali” e, quindi, sul piano del giudizio di costituzionalità, non utilizzabili come parametri del giudizio stesso.

In verità, l’interpretazione delle disposizioni “di principio” consolidate nel diritto vivente risulta non del tutto convincente, soprattutto se riferita proprio a quelle previsioni che intervengono sul piano della promozione degli interventi di “inclusione sociale” e del *welfare* assistenziale. Ed, infatti, al di là degli innumerevoli rilievi critici espressi in dottrina in merito alle argomentazioni usate dalla Corte e, soprattutto, circa gli esiti ai quali queste condurrebbero⁸⁴, bisogna considerare anche che, se è vero che il riconoscimento dei diritti sociali spetta, in via esclusiva, alla Costituzione, e che la loro tutela è affidata, fondamentalmente, all’esercizio della potestà legislativa, è, altresì, vero che la garanzia della effettività dei diritti “a prestazione” impegna le Regioni ad esercitare la propria funzione di indirizzo politico a tal fine, eventualmente anche attraverso principi generali o “programmatici”, che non sarebbero altro che espressione dell’esercizio di quella stessa funzione di indirizzo politico regionale.

Tali principi, in effetti, pur potendo esprimere mere “sensibilità politico-culturali” più che “obiettivi” in senso stretto, sembrano riconnettersi, comunque, alla potestà regionale di disciplinare dei propri “principi fondamentali di funzionamento”, di cui all’art. 123, c. 1 Cost., ai quali, certamente, non si può negare un contenuto normativo.

⁸¹ Così la sent. Corte cost. n. 378/04, ma, sullo stesso punto, v. anche sent. Corte cost. n. 2/04.

⁸² Così la sent. n. 379/04, al punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁸³ Si tratterebbe, infatti di negare ogni validità a norme pur appartenenti, a tutti gli effetti, così come riconosce la stessa Corte costituzionale, ad un atto-fonte.

⁸⁴ V., *ex multis*, S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, cit.; A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in www.forumcostituzionale.it; A. ANZON, *La Corte condanna all’“inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli statuti regionali ordinari*, in *Giur. Cost.*, 2047 ss.; M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Reg.*, 2005, 21 ss..

Se poi consideriamo, ancora più specificamente, quelle “norme programmatiche” riconducibili direttamente alla disciplina del *welfare* assistenziale in senso stretto, ci accorgiamo che esse destano dubbi ancora maggiori circa la loro validità/efficacia giuridica poiché, non solo fanno materialmente parte di un atto-fonte, ma fanno riferimento anche ad una materia, l’“assistenza sociale”, che, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, rientra nelle competenze legislative “residuali” delle Regioni (ex art. 117, co. 4 Cost.).

In definitiva, la divaricazione tra le “intenzioni” manifestate, sia pure in forme, il più delle volte, “nebulose”, ambigue o retoriche, dal legislatore “statutario”, e l’interpretazione resane dal Giudice delle leggi, sembra penalizzare, non del tutto giustificatamente, l’autonomia regionale proprio sul versante del perseguimento degli obiettivi di “inclusione sociale” e di intervento volto a rimuovere le condizioni di disagio e di minorità individuale, ovvero proprio nell’ambito in cui il più ampio processo di rafforzamento dell’istanza regionalista mostra di voler rendere le Regioni più autonome e responsabili nel determinare propri modelli di intervento, così come confermerebbe, tra l’altro, anche l’attribuzione alle Regioni stesse della competenza legislativa “piena”⁸⁵ in materia di “assistenza sociale”.

Passando, quindi, a considerare il secondo profilo delle intersezioni tra Statuti e politiche di inclusione sociale, quello, cioè, relativo alla *governance* regionale del *welfare*, ci si può rendere conto come sia possibile individuare, proprio sul piano della *governance*, uno dei fondamentali “punti di saldatura” tra l’affermazione dell’istanza regionalista e la riforma del *welfare*⁸⁶.

A tale riguardo, pur non avendo la pretesa di dare adeguatamente conto di siffatta problematica, dati i suoi caratteri di vastità e complessità che vanno ben oltre l’economia del presente lavoro, appare utile evidenziare, innanzitutto, come, in generale, il passaggio dal “puro” *government* del *welfare*, al nuovo assetto, ormai affermatosi nel nostro ordinamento, che vede il *government* stesso affiancato da misure di *governance*⁸⁷, consenta di superare

⁸⁵ In realtà, va precisato che, in questo caso, la potestà legislativa “residuale” delle Regioni non potrebbe essere considerata “piena” in senso stretto poiché risulta limitata non solo dal “rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”, ex art. 117, c. 1 Cost., ma, anche, dal potere dello Stato di stabilire i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” di cui all’art. 117, c. 2, lett. m) Cost.

⁸⁶ Per un inquadramento generale della trama di relazioni tra *governance*, diritti sociali e decentramento, v. D. BIFULCO, *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, in L. CHIEFFI, (a cura di), *op. cit.*, 28 e ss..

⁸⁷ Si tratta, come si è avuto modo di fare cenno, e come è possibile evincere dal *Libro bianco sulla governance* elaborato in ambito comunitario e pubblicato dalla Commissione europea il 25 luglio del 2001, di processi decisionali e di meccanismi attuativi delle decisioni adottate, per un verso, non più agganciati a politiche c.d. di “comando e controllo” (ovvero di *government*), e, per l’altro, attenti ad adottare modelli “negoziali” di decisione ed a favorire la massima partecipazione di soggetti privati, oltre che pubblici, tanto in fase decisionale, quanto in fase di attuazione e controllo delle misure adottate.

l'impostazione tradizionale dell'azione della P.a., intesa essenzialmente come mera attività di gestione diretta degli interventi di sostegno alle varie forme di disagio sociale, per rafforzare e, in qualche modo, privilegiare nuovi modelli "partecipati" di intervento, fondati sulla "negoziiazione" e sulla monitorabilità *ex ante* degli interventi stessi, nonché sul controllo *ex post* dei risultati, favorendo, in tal modo, la sinergia pubblico-privato e l'adozione di circuiti decisionali più "flessibili", efficaci ed "aperti".

Agli Statuti, in particolare, viene riconosciuta la possibilità di incidere direttamente sulla *governance* regionale del *welfare*, disciplinando, innanzitutto, i "principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento" (ex art. 123, c. 1 Cost), attraverso i quali le Regioni avrebbero l'immediata possibilità di individuare e/o favorire, se non proprio prefigurare, quantomeno nelle linee generali, modelli organizzativi propri ed originali, al fine di tutelare l'effettiva ed efficace attuazione degli interventi di *welfare* sulla base della propria "sensibilità politica" e delle particolari esigenze del proprio territorio.

Tale possibilità, peraltro, appare rafforzata dal fatto che la nuova formulazione del primo comma dell'art. 123 Cost. non fa più riferimento alla mera "organizzazione interna", ma estende l'oggetto della disciplina statutaria, oltre che all'organizzazione *tout court* (e, quindi, non solo "interna"), anche al "funzionamento" della Regione, facendo riferimento, evidentemente, alle modalità di esercizio delle funzioni regionali ed alla declinazione "locale" di quei principi (come, ad esempio, quello di sussidiarietà⁸⁸) che la Costituzione stessa prevede per l'intero assetto statuale.

A questo specifico riguardo, tuttavia, non va trascurato il rapporto tra "materia statutaria" e "materia legislativa" che costituisce, indubbiamente, un punto fortemente problematico. Basti considerare che in materia di "organizzazione e di funzionamento" della Regione, lo Statuto non solo deve limitarsi a porre esclusivamente i principi fondamentali, spettando ad altre fonti regionali la disciplina di dettaglio, ma deve anche rispettare il vincolo dell'"armonia con la Costituzione" cui si è già avuto modo di fare cenno.

Ad ogni modo, al di là dei limiti posti dalla Costituzione tanto in ordine ai rapporti tra la Costituzione stessa, gli Statuti ordinari e le leggi regionali, quanto in relazione alla specifica possibilità di incidere direttamente sulla *governance* del *welfare* assistenziale attraverso norme statutarie, è possibile fare almeno due brevi considerazioni finali per richiamare l'attenzione sia sulla funzione concretamente svolta dagli Statuti ordinari, sia sulle funzioni che questi ultimi potrebbero potenzialmente svolgere nell'attuale contesto ordinamentale.

⁸⁸ V., ad esempio, la promozione della "sussidiarietà sociale" previsto dagli Statuti delle Regioni Puglia (art. 1), Piemonte (art. 3), Toscana (artt. 58 e 59), Marche (art. 2), Calabria (art. 54).

La prima considerazione è volta ad evidenziare come, in sostanza, l'effettiva incisività e la reale portata della disciplina statutaria dipendano in larga parte dalla capacità del legislatore "statutario" di individuare dei veri e propri modelli di *governance*, soprattutto in relazione alla disciplina, da un lato, dei rapporti tra "decisori", "regolatori" e "controllori", nonché tra soggetti pubblici e privati, nell'ambito (dei principi fondamentali posti alla base) delle politiche di *welfare*, e, dall'altro, dei rapporti tra ente regionale ed enti locali, anche alla luce delle funzioni attribuite al Consiglio delle autonomie locali e della reale volontà/capacità di realizzare un compiuto ed efficace decentramento "decisionale", oltre che istituzionale, che riesca a coinvolgere attivamente gli enti locali.

La seconda considerazione attiene, invece, alla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale se è vero che ha maturato, nel corso di questi anni, degli orientamenti che hanno, per molti versi, penalizzato l'autonomia regionale, così come si è avuto modo di costatare, è anche vero che non ha mancato di fissare alcuni riferimenti, particolarmente significativi, volti a restituire "allo Statuto quel che è dello Statuto"⁸⁹.

Il Giudice delle leggi, infatti, per un verso, ha evidenziato la previsione costituzionale di una riserva statutaria per ciò che riguarda le "scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta"⁹⁰, impedendo al legislatore regionale di modificare l'assetto delle funzioni di indirizzo politico regionale in assenza di disposizioni statutarie, e, per l'altro, ha richiamato la necessità di interpretare le leggi regionali in maniera conforme allo Statuto⁹¹, riaffermando, quindi, la funzione di quest'ultimo quale fonte apicale dell'ordinamento regionale, e rafforzando, in qualche modo, la funzione dei *principi fondamentali di organizzazione e funzionamento* quale strumento essenziale per la creazione di efficaci sistemi di *governance* differenziati ed articolati su base regionale.

⁸⁹ Così commenta la giurisprudenza costituzionale in tema di potestà statutaria e di rapporti tra Statuti ordinari e leggi regionali, N. MACCABIANI, *La Corte insiste e bacchetta il Legislatore regionale: allo Statuto quel che è dello Statuto*, in www.forumcostituzionale.it.

⁹⁰ Così nella sent. n. 188/07, al punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁹¹ A questo riguardo, v., da ultimo, la sent. n. 200/08.