

AMBIGUITÀ E SPESSORE DELLA PAROLA *STATUTO* TRA LESSICO GIURIDICO E ORDINAMENTO VIGENTE

di Margherita Procaccini

1. Considerazioni preliminari. 2. Un vocabolo 'impegnativo'. 2.1. Statuto come nome proprio di un atto (e di un processo). 3. Statuto e Costituzione. 3.1. Autonomia dei privati (breve cenno). 3.2. Autonomia pubblica.. 4. Gli statuti nella Costituzione. 4.1. Gli statuti regionali (speciali e ordinari) prima e dopo la riforma del Titolo V. 4.2. 'Esplosione' di statuti dopo il 1990. 5. Qualche semplificazione definitoria. 5.1. Una divagazione fra ambiguità e ambivalenze. 6. Considerazioni conclusive (e brevemente riepilogative, con una chiosa a margine sulla 'forza connotativa' delle parole).

Abstract

Scopo di queste pagine è quello di avviare un cammino nelle istituzioni, penetrando in esse attraverso gli scenari che accompagnano talune *parole* che potremmo definire *chiave* per migliorare la conoscenza del sistema giuridico nel quale viviamo. Un obiettivo ambizioso da perseguire ricorrendo anche a schematizzazioni: in modo semplice, per quanto possibile, ma rigoroso nello studio che sempre sottende qualsiasi tentativo di semplificazione.

Pertanto procederemo partendo dall'uso del vocabolo 'statuto', rilevando la frequenza con cui è presente nei suoi possibili significati, con accenni appena puntuali a quelle esperienze storiche che ne hanno segnato, per così dire, la fortuna e la tradizione, fino a renderlo insostituibile per esprimere concetti, anche nel linguaggio comune, o designare e denotare specifiche fattispecie giuridiche. Fra queste si è ritenuto di privilegiare la più diffusa definizione di *statuto* come *fonte del diritto*, in particolare sotto il profilo pubblicistico, seguendo la lettera della costituzione repubblicana prima e dopo la riforma del Titolo V. Naturalmente il quadro include anche tutti quegli articoli in cui il costituente ha espressamente nominato tali tipi di atto in ordine a fenomeni diversi, comunque riconducibili a manifestazioni di autonomia, non solo nella seconda parte della nostra costituzione. È quest'ultima, tuttavia, che attualmente suscita particolari riflessioni in virtù dell'incidenza notevole che le più recenti vicende di riforma costituzionale stanno determinando, tra l'altro, proprio sugli statuti degli enti rappresentativi. Tale circostanza induce a rileggere l'assetto attuale comparativamente a quello preesistente, evidenziandone i punti di criticità in una fase di transizione che, quantunque non ancora conclusa, già viene proiettata verso la riforma della riforma.

Il presente scritto, in parte diversamente paragrafato e con talune considerazioni aggiuntive (prevalentemente in nota), costituisce il corpo centrale di un articolo destinato alla *Rivista Amministrativa Eugubina*, dal titolo " *Il peso e lo spessore delle parole. Una parola di spessore: Statuto*", in stampa, n. 3, 2003.

Va preliminarmente precisato che il percorso argomentativo seguito in questo studio non è funzionale all'analisi di nessuno degli specifici atti che si nominano 'statuto' nel nostro ordinamento, né del ruolo che ciascuno di essi gioca in ordine al sistema in cui è inserito (profili intorno ai quali la dottrina ha prodotto autorevoli riflessioni), ma è piuttosto orientato a ricercare la *ratio* di fondo che presiede al ricorso della parola 'statuto' come vocabolo precipuo per ciò che nella teoria e nella prassi giuridica esprime, al di là del senso che il termine ha nel linguaggio

comune. Pertanto la prospettiva nella quale ci si muove presuppone l'incontestabile dato che il *nomen iuris* 'statuto' - come è stato anche di recente consapevolmente sottolineato - "risulta di per sé poco indicativo, data la grande varietà di atti normativi così denominati" (M. OLIVETTI 2002, *Nuovi statuti e forme di governo delle regioni. Verso le costituzioni regionali?*, il Mulino, p. 3) e lascia sullo sfondo "[...] natura e [...] caratteristiche dell'ente al quale la potestà statutaria viene riconosciuta e [i] tratti distintivi e [le] funzioni di tale potestà" (IDEM, *ibidem*); viene così ad essere occupato uno spazio di ricerca, per così dire meno esplorato, che si colloca *a latere* (forse *rectius* addirittura a monte per una certa pretesa di inquadramento generale) delle ampie ed articolate problematiche affrontate in tema di statuti, ciascuno con le proprie specificità. Ciò su cui in effetti si è voluto indagare coerentemente allo scopo denunciato attiene alla possibilità di enucleare, nel variegato panorama di fenomeni giuridici riconducibili a manifestazioni di autonomia di soggetti pubblici e privati, elementi distintivi di (eventualmente confluenti in) un modello statutario in espansione. A tal fine la ricostruzione non può prescindere da alcuni dati di diritto positivo, in particolare di quelle fonti che rinviando allo 'statuto', o richiamandosi ad esso in specifici contesti, ne avvalorano talune caratteristiche che finiscono con il connotare lo statuto in generale per più di un tratto unificante. Ne consegue allora che il termine *statuto* così come usato nell'ordinamento vigente si inserisce in una logica di rapporti istituzionali che postula opzioni politiche e culturali intorno al concetto di *autonomia*, ferma restando come tipicità il contenuto essenziale dell'atto in ordine alla organizzazione (forme e modalità di esercizio della funzione) del soggetto di riferimento. Tali opzioni si concretizzano in aspetti procedurali e vincoli di contenuto ricostruibili per profili generali fino al punto di indurre a ritenere e a riconoscere la parola 'statuto' nel lessico giuridico come quella più naturalmente confacente a sintetizzare per capacità espressiva le forme di autonomia di cui è proiezione.

Di certo tale risultato non libera l'espressione delle *ambiguità* che si porta dietro per "la larga applicazione nel linguaggio giuridico recente e meno recente [...] con una gamma di significati talmente vasta da impedire una *reductio ad unitatem*, neanche se si riferisce il termine ai soli enti territoriali" (*sic*, e in prima approssimazione da condividere, M. OLIVETTI, cit. , p. 70, nota 269), tuttavia può valere come orientamento per ricerche che ragionando sulle parole contribuiscano (parlo per me naturalmente!) a mettere ordine nei concetti.

1. Considerazioni preliminari

Nel linguaggio giuridico le parole esprimono concetti, sottintendono procedure, postulano teorie, evocano prassi... come ben sa chi quotidianamente lo pratica, misurandosi con esso, ricorrendo a sottili distinguo, che solo un pubblico sufficientemente consapevole riesce a cogliere; si aprono così pericolosi varchi fra chi comunica verbalmente o per iscritto e chi ascolta, legge, cerca in successione logica di comprendere e di apprendere nelle diverse sedi in cui di diritto si tratta e si discetta

Le situazioni si complicano di fronte a parole che possono assumere significati diversi a seconda dei lessici all'interno dei quali sono utilizzate, o di fronte a termini polisensibili anche proprio all'interno di uno stesso lessico. Problemi di rilievo, presenti in ogni tempo, ma oggi forse *paradossalmente* più comuni di un tempo.

La società dell'informazione, infatti, vuole trasparenza a partire dal significato delle parole; la società è più sensibile, partecipe, informata; cultura e acculturamento si estendono e tutti parlano di tutto. Il circolo diventa vizioso, perché l'informazione non basta a formare e l'imprecisione

prende il sopravvento nella trasmissione del pensiero, con il rischio di utilizzare talvolta le parole, se non proprio a sproposito, con gradi più o meno elevati di approssimazione.

Il linguaggio giuridico è causa e vittima di questo processo.

‘Statuto’ è una parola, fra le tante del lessico giuridico, suscettibile di presentare insidie, se non preliminarmente chiarita in ordine ai diversi possibili piani di indagine.

2. Un vocabolo ‘impegnativo’

Un approccio soddisfacente al fine di cogliere lo *spessore* della parola *statuto* può essere quello semantico, per collegare significato e impiego del termine in *contesti* storicamente determinati e in *testi* giuridicamente rilevanti.

Per tornare ai diversi possibili piani di indagine, è bene tener conto che, nell’affrontare un argomento in termini di diritto (e non solo), i profili teorici sono rilevanti tanto quanto l’analisi delle peculiarità del sistema in atto. Del resto ogni giurista che si rispetti (studioso o pratico che sia) sa che teoria del diritto e diritto positivo non possono non essere che in rapporto, se non proprio simbiotico, almeno di mutua implicazione: ciò è evidente sia per l’essenziale collegamento che i concetti hanno con la realtà, sia per la presenza, nel concreto manifestarsi della realtà in tutte le sue forme, di elementi suscettibili di (ri)costruzioni concettuali, funzionali a soddisfare esigenze di sistematizzazione o comunque stadi di conoscenza sempre più avanzati.

Ragionando intorno alla nostra parola, emerge una prima duplicità:

- 1) statuto come nome proprio di un atto (e di un processo);
- 2) statuto come complesso di elementi identificativi di una realtà, una condizione, uno *status* riconosciuto e riconoscibile.

Un nesso logico accompagna i due punti in maniera consequenziale.

Il primo è un significato tecnico che discende dal suo etimo latino (*statutus*, part. pass. di *statuere*, statuire), ciò che è stato stabilito, disposto, deliberato e che pertanto acquista *valore normativo*.

Il secondo si appropria del connotato di stabilità derivato dall’accezione tecnica, e, in senso lato, lo estende a una pluralità di situazioni identificative di modi di essere o di regimi che condizionano l’esistenza, il riconoscimento, il funzionamento, le regole di un determinato fenomeno che può riguardare individui o cose, istituti ed istituzioni, aspetti più o meno complessi della società, forme ideali o concrete di *status*, rispetto alle quali il termine ‘statuto’, genericamente inteso ed utilizzato in vari ambienti linguistici, ha un mero valore *descrittivo* (non certo *costitutivo*), il più delle volte *metagiuridico* e in certo qual senso *improprio* rispetto a quello originario¹.

L’aspetto interessante di questa seconda generica accezione è che in alcuni casi il termine assume una *carica simbolica*, che dà valore aggiunto alla fattispecie specificata, una percezione premonitrice di ulteriori sviluppi, che potrebbero anche essere giuridici, nella misura in cui l’espressione tocchi interessi ritenuti meritevoli di attenzione da parte dei poteri che ‘governano’ le sfere di produzione normativa².

L’economia di questo scritto impone di tralasciare ulteriori possibili sviluppi di questa linea argomentativa (che potrebbe continuare fino a dimostrare la circolarità che si stabilisce fra mutamenti sociali che passano anche attraverso l’uso delle parole, ruolo e funzioni del diritto³) per concentrare, invece, l’attenzione sul primo significato del nostro vocabolo.

2.1. Statuto nome proprio di un atto (e di un processo)

All'interno di questa accezione 'tecnica' occorre procedere per successive approssimazioni, in maniera funzionale al promesso tentativo di schematizzazione, indagando sullo 'statuto come atto', nel suo aspetto statico e dinamico (posto che il termine indica sia un oggetto che un processo).

La prima fondamentale precisazione attiene ancora ad una duplicità – che potremmo definire genetica -, considerato che lo statuto, a seconda della natura giuridica del soggetto che lo adotta, può essere: **a)** atto di diritto pubblico; **b)** atto di diritto privato.

Contenuti, forma, processo di formazione, modalità di approvazione dell'*atto statutario* dipendono pertanto dalle singole fattispecie considerate. Le ragioni di questa ambivalenza sono storiche e giuridiche e trovano una comune matrice nella circostanza che lo statuto è l'atto costitutivo di un ente, pubblico o privato, il documento che fissa scopo, principi, modalità organizzative e quant'altro concorra a definirne l'identità.

Storicamente infatti (come si precisa in tutte le trattazioni che affrontano il tema degli statuti in generale⁴), per 'statuto' si intende l'atto disciplinante l'organizzazione e l'attività di una persona giuridica, un soggetto, un ente, pubblico o privato; risale, come il termine 'costituzione', all'etimo latino *statuere*, e affonda le sue radici nel diritto romano, per ritrovarsi poi nel Medioevo ad identificare il corpo delle leggi proprie di un comune o di un'arte; e così arriva fino ai nostri giorni (basti per ora solo pensare alla legge 142 del 1990 - refluata nel testo unico, d. lgs. 267/2000- che si pone in perfetta continuità con tale tradizione terminologica nel disciplinare la potestà statutaria delle autonomie locali; o ancora, sempre a titolo esemplificativo, all'esperienza degli ordini e collegi professionali, sin dalla loro istituzione)⁵.

Quindi storicamente si presenta già nella sua duplice veste di *atto pubblico*, espressione del potere a tutela di interessi generali, e di *atto privato*, espressione dell'autonomia di soggetti aggregati intorno ad interessi particolari come quelli delle corporazioni di arti e mestieri. Si presta così ad indicare realtà normative diverse tra loro, accomunate tuttavia dal fine di contenere speciali garanzie per i singoli rispetto alle regole del diritto generale, anche quando costituisce lo strumento nelle mani di una pluralità di soggetti istituzionali competenti ad emanare norme, per l'appunto statutarie, che costituiscono ordinamenti particolari all'interno di un ordinamento generale, che ne legittima l'esistenza.

Proprio in quanto nel linguaggio storico e giuridico si consolida come raccolta organica e sistematica di norme assunte come 'leggi' fondamentali dell'ordinamento di riferimento (sia esso associazione, ente, istituto), la parola 'statuto' finisce con l'assumere il valore più preciso di un *atto formale e solenne*, che contiene i principi fondamentali organizzativi ed ordinamentali, non solo di un determinato soggetto giuridico all'interno dello Stato, ma dello Stato stesso (si pensi allo *Statuto Albertino*) o, come è anche nelle esperienze più recenti, di organismi internazionali (si pensi allo *Statuto della Corte internazionale di Giustizia*, istituita dalla *Carta delle Nazioni Unite*, talvolta menzionata anche come *Statuto dell'Onu*⁶).

La comune semantica con il termine 'costituzione', tuttavia, non deve trarre in inganno, posto che il senso delle parole postula il loro inquadramento nel contesto storicamente determinato in cui sono inserite. Nel 1848 'statuto' sta per 'costituzione' in quello specifico testo 'ottriato' da Carlo Alberto come norme fondamentali del Regno⁷. Dopo il 1948 ogni equivoco terminologico è destinato a cadere, se si risale ai concetti che stanno dietro l'uso delle rispettive parole: il discrimine, in questo caso, corre sul filo del concetto di *sovranità* ben distinto da quello di *autonomia* (con tutto quanto ne consegue, come tra breve si avrà modo di sottolineare).

Se questo è un punto di cesura di particolare evidenza con l'ordinamento pre-costituzionale nel suo aspetto meramente nominalistico (ferma restando la qualificazione dell'atto – statuto o

costituzione che sia - come manifestazione di potere/sovranità costituente), di contro, non poche sono le linee di continuità: prima fra tutte proprio l'uso indifferenziato che il termine conserva in ordine a fattispecie di diritto pubblico e di diritto privato, per indicare l'esercizio di poteri autonomi.

Tale ambiguità non deve comunque generare equivoci sulle conseguenze che discendono dalla diversa natura degli atti, soprattutto con riferimento alla diversità del regime giuridico proprio di ciascuno di essi, nel vigente assetto delle fonti del diritto. Quest'ultimo è un profilo che pone problemi di soluzione né facile né immediata quando lo *statuto* è un atto di diritto pubblico, sia esso espressione di autonomie territoriali (per es. i Comuni) o di autonomie funzionali (per es. le Università), tenuto conto della fonte di legittimazione e dei possibili intrecci di competenze nell'esercizio di potestà normative distribuite fra diversi livelli istituzionali. A larghe pennellate si cercherà di darne conto, non certo per offrire soluzioni, ma solo per cogliere lo *spessore* di questa nostra parola nel variegato universo dell'esperienza giuridica che riguarda gli statuti.

Tuttavia, prima di passare ad analizzare le specificità soprattutto degli statuti di enti territoriali, vanno ancora brevemente segnalati alcuni usi particolari del vocabolo 'statuto'.

A quanto già detto dello *Statuto Albertino* può aggiungersi che, al di là di qualificazioni formali di norme di rango costituzionale identificate come *statuto*, il termine *tout court* è ancora usato nel senso proprio di costituzione, come sinonimo di carta costituzionale, per indicare la legge fondamentale di uno stato sovrano⁸.

La nostra parola è inoltre il nome corrente della legge 20 maggio 1970, n. 300, "Norme sulla tutela della libertà e dignità del lavoratore, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento", conosciuta significativamente (con espressione di sintesi, a conferma del *peso* e dello *spessore* delle parole) come *Statuto dei lavoratori*, fermo restando che questa singolarità non autorizza a porre ogni altro atto nomato 'statuto' allo stesso livello di una legge ordinaria⁹. Ciò non esclude peraltro che per leggi sostanzialmente organiche nel loro contenuto, presenti o *in fieri*, non possano ripetersi casi simili¹⁰. Costituisce un esempio concreto in tal senso la legge 27 luglio 2000, n.212, "Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente", comunemente citata come *Statuto dei diritti del contribuente*". Questa legge - come è evidente - include formalmente nel suo titolo il termine 'statuto', proprio nel suo senso sostanziale (e valoriale prima richiamato) e non meramente qualificatorio di uno specifico atto¹¹.

3. Statuto e Costituzione.

È evidente dal panorama appena delineato che (fatta salva l'accezione di statuto come "situazione giuridica speciale di singoli soggetti, o categorie, o comunità o persone fisiche"¹²), quando per statuto si intende "l'atto, il documento che contiene le norme relative all'organizzazione e al funzionamento"¹³ di persone giuridiche private o di enti pubblici, il termine di per se' non è indicativo di una tipologia generale di atti tipici per contenuti, procedimenti, funzioni e limiti. Ciò vale tanto per il diritto privato, che per il diritto pubblico.

3.1. Autonomia dei privati (breve cenno)

Nel *diritto privato* gli statuti delle persone giuridiche incidono nel campo dell'*autonomia meramente lecita* e possono avere anch'essi, com'è generalmente riconosciuto, carattere di fonte

del diritto, obbligatoria anche per coloro che entrano a far parte dell'ente, dopo la sua costituzione (caratteristica questa che distingue lo statuto dal contratto¹⁴)¹⁵.

Come *atto di diritto privato*, del resto, ogni statuto è espressione di *autonomia privata* nelle diverse forme di aggregazione di interessi nel rispetto delle regole previste per le persone giuridiche dal codice civile e dalle leggi speciali e dei *limiti costituzionali* espressamente sanciti con riferimento alle *associazioni* (art.18, cost.), alle *confessioni religiose acattoliche* e libertà di culto (art.8, cost., e art.19, cost.) ai *sindacati* (art.39, cost.), ai *partiti politici* (XII disp. trans.).

Si è premesso che in questo scritto si vuole privilegiare la riflessione sugli statuti degli enti rappresentativi, senza nulla togliere all'importanza che lo statuto riveste quando è manifestazione di autonomia dei privati (basti pensare al diritto societario). La costituzione, del resto, proprio nel rispetto della autonomia dei privati, non va oltre la riserva di legge in materia di libertà, e la disciplina civilistica è in buona sostanza la rappresentazione più immediata della autonomia delle parti nella gestione ed organizzazione dei propri interessi e dei rapporti giuridici costruiti intorno ad essi (come singoli e nelle formazioni sociali). Lo *statuto atto di diritto privato* in tal senso, come un contratto, precostituisce anche situazioni giuridiche soggettive sia in capo alle parti direttamente coinvolte nella manifestazione di volontà, sia potenzialmente in capo a terzi, la cui tutela riveste le forme dell'interesse generale.

Quando è l'interesse generale a prevalere, lo *statuto* come fonte del diritto passa a svolgere una funzione più articolata. Le note che modulano tale articolazione sono dettate dalla qualificazione dei soggetti (pubblici) titolari della potestà statutaria.

3.2. Autonomia pubblica

Nel *diritto pubblico* lo statuto rappresenta la manifestazione più importante dell'autonomia pubblica riconosciuta e consentita dall'ordinamento sovrano alle persone giuridiche pubbliche.

La problematica a questo punto si sviluppa sul piano delle *fonti del diritto* e sul livello cui gli atti normativi nomati 'statuto' vanno a collocarsi nell'assetto vigente.

Una problematica sottile che ci riporta alla accennata relazione fra concetto di sovranità e concetto di autonomia.

In tal senso possiamo assumere, anche in base alle osservazioni precedenti, che la costituzione sta al concetto di sovranità, come lo statuto a quello di autonomia; la prima essendo "fonte condizionante – per la sua stessa natura - qualunque altro atto o fatto normativo, e dunque l'*ordo ordinans* di quel sistema in contrapposizione all'*ordo ordinatus*"¹⁶, circoscritto nell'oggetto e nel fine.

A tal proposito partiamo dalla vigente costituzione repubblicana, con il nuovo titolo V come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

Dalla prima e dalla seconda parte della nostra Costituzione senza dubbio si evince che lo statuto è fonte e strumento di regolazione di soggetti autonomi, pubblici o privati, territoriali e non, cui si riconosce o attribuisce 'autonomia'.

Tale concetto quantunque ben distinto da quello di sovranità, non è tuttavia univoco e la dottrina profusa su questo tema ne ha affrontato tutte le possibili sfaccettature, sulle quali non è utile qui soffermarsi se non per evidenziare i potenziali nessi di causalità fra plurimi tipi di autonomia e variegata tipologia di statuti.

Del resto come non esiste un unico modello di autonomia (la cui rigidità sarebbe da considerarsi inconferente con la *ratio* stessa dell'istituto, tanto più in uno Stato 'pluralista'), allo stesso modo non esiste un modello unico di statuto, quale strumento flessibilmente adeguato allo *status* del soggetto pubblico (o privato) cui è riferito.

Di volta in volta allora bisogna risalire alla fonte del modello di autonomia considerato per configurarne il relativo statuto, nei suoi aspetti formali e sostanziali, soggettivi ed oggettivi.

Di conseguenza come è consigliabile “integrare sempre il termine autonomia con un aggettivo, si da distinguere adeguatamente fra loro [...] concetti profondamente diversi.”¹⁷, è appena il caso di precisare che allo stesso modo il termine statuto acquista senso compiuto grazie alla qualificazione o specificazione che lo accompagna, ‘confinando’ la parola, per differenziazione, nel suo particolare significato.

Ciò risulta evidente proprio dalla lettera della costituzione e dalla tecnica dei rinvii veicolati per il tramite della *riserva*, sia essa *di fonte* o *di legge*, ogni qualvolta il costituente indichi con lo stesso nome situazioni tra loro differenti.

4. Gli statuti nella Costituzione

La lettura della carta costituzionale ci consente di seguire il diverso percorso della nostra parola, le cui vicende passano dal linguaggio del costituente a quello del legislatore ordinario e non solo, in maniera a volte suggestiva: - dal riconoscimento e promozione delle autonomie locali ed esigenze di decentramento di cui all'art. 5, Cost., in combinato disposto con l'art. 128. Cost. (ora abrogato), 'nasceva' la l. 142/90, fonte dell'autonomia statutaria (e potestà regolamentare) per comuni e provincie chiamate ad adottare propri statuti (art. 4/142)¹⁸; - "Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano" (art.8/cost., c.2); - "Gli istituti di alta cultura, università ed accademie hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato" (art. 33/cost., u.c.), previsione sostanziata ai sensi dell'art. 6, primo comma della legge n. 168 del 1989 nella norma secondo cui le università "si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti"; - "È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica" (art.39/cost., c.3); - i partiti politici, ex art.49/cost., come ogni associazione ex art.18/cost., liberamente si costituiscono e autonomamente si danno un proprio statuto, con il solo limite di "non perseguire fini vietati ai singoli dalla legge penale" (art. 18, c. 1) o "anche indirettamente scopi politici mediante organizzazione di carattere militare" (art. 18, c.2), e divieto di "riorganizzare sotto qualsiasi forma il disciolto partito fascista" (XII disposizione transitoria, c. 1).

Addentriamoci ora nella lettura del Titolo V, seconda parte, Cost, sia nella versione originale che in quella frutto dell'ultima modifica, ex l. cost. n.3 del 2001, per sottolinearne quei passaggi in cui è usata la nostra parola, con riferimento, *in primis*, ai rapporti fra Stato e Regioni.

4.1. Gli statuti, speciali e ordinari, prima e dopo la riforma del Titolo V

Come è noto l'art 116 rinviava (e ancora rinvia) a statuti speciali adottati con legge costituzionale la disciplina di forme e condizioni particolari di autonomia per Sicilia, Sardegna, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta; l'art.123, a sua volta, prevedeva che uno statuto, deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta e approvato con legge ordinaria, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisse le norme relative all'organizzazione interna della Regione, regolasse iniziativa legislativa e referendum regionali.

La prima più rilevante modifica a tale articolo si deve alla legge costituzionale n. 1 del 1999 (art. 3)¹⁹, che prevede un nuovo modo di approvare lo statuto, concepito ormai come manifestazione piena, anche da un punto di vista formale, dell'autonomia regionale, non più sacrificata dal passaggio parlamentare che conferiva allo statuto veste di legge ordinaria.

Da un punto di vista nominalistico è chiaro che persiste quella stessa confusione di termini in ordine a *statuti speciali* e a *statuti ordinari* che Mortati così sottolineava nelle sue *Istituzioni di diritto pubblico*: "La parola 'statuto' è adoperata nei citati articoli 116 e 123 in sensi diversi, sicché si rende necessario chiarirla. È da ricordare che con tale termine si designa la norma fondamentale da cui è retta la vita di ogni ente. Quando l'ente è promosso dall'iniziativa di singoli cittadini lo statuto viene redatto con le procedure e modalità fissate nell' 'atto costitutivo', nel quale appunto si concreta l'iniziativa dei 'promotori', salva sempre la successiva approvazione dello stato, necessaria per dare pienezza di capacità giuridica all'ente (Ravà R. Gli statuti degli enti pubblici, 1936). Gli statuti che l'art. 116 prevede sono appunto quelli che

contengono i sommi principi di organizzazione e di funzione delle regioni, provenienti da una fonte, com'è quella costituente, in certo modo trascendente sia le regioni stesse, sia lo stato-persona²⁰. Sulle ragioni poi del ricorso da parte del costituente all'uso del termine statuto in maniera indifferenziata per i due tipi di regioni, sempre Mortati spiega che il riferimento alla parola 'statuto' è avvenuto per *motivi del tutto contingenti*, e cioè "in considerazione del fatto che già prima della redazione della Costituzione preesistevano atti con tale nome, da cui avevano desunta esistenza la regione siciliana e quella della Valle d'Aosta, e sembrò politicamente opportuno tener conto di tale situazione"²¹.

Se i primi anni settanta del secolo passato hanno aperto l'esperienza degli statuti regionali di cui all'art. 123, Cost, tuttora vigenti nella loro veste formale di leggi dello Stato, nell'immediato futuro su tali statuti si determinerà l'effetto abrogativo in virtù dell'atto normativo regionale principe che trae direttamente dalla costituzione la sua forza e la sua legittimazione, come fonte sostanzialmente pariordinata allo statuto preesistente; un caso specifico di risoluzione delle antinomie, che vede impegnato più di un criterio. Il problema è delicato e richiamarlo qui vale solo a riprova del nostro assunto di partenza sullo *spessore* e sul *peso* della *parola* statuto²².

Tuttavia, prima di passare all'altra categoria di statuti di enti territoriali che hanno contrassegnato l'inizio degli anni 90, l'attualità di cui il tema degli statuti regionali è investito ci induce quantomeno a sottolineare come la profonda riforma costituzionale dell'art 123 nel 1999 non abbia ancora prodotto in buona sostanza gli effetti potenzialmente insiti nella sua carica innovativa in ordine al procedimento di formazione, al contenuto, ai limiti, alla collocazione dello statuto ordinario di autonomia regionale nel sistema delle fonti²³; sul tema del resto è il panorama delle riflessioni dottrinali è ricco tanto quanto la rassegna dei problemi²⁴.

4.2. 'Esplosione' di statuti dopo il 1990.

Passiamo infine a considerare esperienze più recenti nell'uso di tale parola sottolineandone l'emersione prepotente a partire dal 1990, quando ogni comune e provincia italiani hanno messo mano alla produzione autonoma del proprio statuto.

Gli *statuti comunali e provinciali*, a differenza di quelli regionali di cui si è detto, trovavano (prima della riforma costituzionale del 2001), solo indirettamente nella costituzione la fonte della loro legittimazione.

È il legislatore ordinario, infatti, che svolgendo la riserva di legge e il rinvio a 'norme generali' ex art. 128 cost (ormai abrogato) ha attribuito potestà statutaria alle autonomie locali con la già richiamata legge 142 del 1990 (ora nel d.lgs.267 del 2000, nuovo *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*). Lo statuto, espressione di una potestà organizzativa a carattere normativo, conferma il suo ruolo di fonte regolatrice dell'autonomia locale e di strumento attraverso cui l'ente territoriale organizza e definisce le linee fondamentali delle sue attività, nell'esercizio delle funzioni legislativamente predeterminate (siano esse proprie, o comunque conferite).

Il novellato art. 114, rovesciata la filosofia di fondo in ordine alle (e nell'ordine delle) entità che concorrono a costituire la Repubblica,²⁵ al secondo comma recita "I Comuni, le Province, le città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione", e l'art. 117, c. 2, lett. *p* dispone che lo Stato ha legislazione esclusiva su "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane".

Questo tipo di statuto (così rilevante anche per i grandi numeri che lo interessano) trova ora direttamente nella Costituzione, come era già per le sole regioni, la propria legittimazione come

fonte dell'autonomia locale *di* e *sulla* produzione normativa, tenuto conto anche della esplicitata rilevanza costituzionale dei "principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" (art.118, c.1), nell'attribuzione di poteri e nell'esercizio di funzioni.

Permane quindi, in sintesi, la differenza fra statuti regionali e statuti delle autonomie locali nella misura in cui la costituzione rappresenta per i primi, siano essi speciali od ordinari, la fonte *sulla* loro produzione, forza e regime giuridico, condizionando la sostanza di alcuni contenuti e disciplinandone l'intero procedimento di formazione; per i secondi, invece, è cambiata solo la fonte legittimante l'attribuzione della potestà statutaria, mentre l'esercizio della stessa rimane, per ora, disciplinato dal testo unico, a conferma del ruolo necessariamente riservato, *rebus sic stantibus*, alla legge statale²⁶.

Naturalmente tutt'altro problema è quello che attiene alla titolarità della funzione legislativa, distinta dalla potestà statutaria e dalla potestà regolamentare, presupposti ognuna di una diversa tipologia di atti genericamente normativi, ognuno dei quali concorre a disciplinare aree di rispettiva competenza.

Tuttavia - fatta doverosamente salva ogni riserva per l'estrema semplificazione con cui stiamo toccando problematiche centrali del diritto pubblico - va almeno segnalata una questione risalente nel tempo, rispetto alla quale peraltro si vanno aprendo sempre nuovi fronti di incertezza: se, infatti, in ordine al rapporto fra legge e regolamento il criterio gerarchico rimane quello principe nella risoluzione delle antinomie, molto più complesso diventa il quadro in tutti quei casi in cui fra legge (statale e/o regionale) e regolamento (statale, regionale, comunale,...) si interpongono norme statutarie. La forza di queste norme deriva dalla specificità dello statuto che le contiene, e quindi dipende dal rango della fonte che legittima lo statuto stesso.

Di certo gli statuti ex art. 114 cost, c.2, sono atti normativi, espressione di autonomia, subordinati alla costituzione, fermo restando che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni, nel rispetto della Costituzione, nonché dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" art.117, c.1) e che "la potestà regolamentare spetta allo Stato [...] alle Regioni [...]. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (art.117, c.6)²⁷.

Per quanto qui interessa è segno evidente che il termine *statuto*, quando richiamato in costituzione, esprime un determinato tipo di atto del quale essa ha stabilito la competenza, condizionandone la posizione nella scala gerarchica delle fonti del diritto. Ciò conferma che lo statuto è un *atto/fonte* del diritto nel suo concreto venire in essere, e nello stesso tempo, considerato in astratto, è una fonte del diritto che appartiene alla categoria degli atti (*fonte/atto*), la cui tipicità dipende dalla sfera delle competenze soggettivamente ed oggettivamente intesa (chi fa che cosa, come e perché), determinandone il regime giuridico nel *sistema delle fonti*, per quanto *sconvolto* tale sistema appaia oggi in Italia²⁸.

Proseguendo in tale ordine di problemi si potrebbe indagare sul modo in cui la combinazione tra criteri gerarchico e di competenza, tenuto anche conto della successione cronologica degli atti rilevanti in ordine ai contenuti e alla qualificazione giuridica degli statuti, potrà giocare nella risoluzione di antinomie, soprattutto in questa fase di transizione che si prospetta di difficile traghetamento ad uno pseudo federalismo compatibile con la prima parte della costituzione, in particolare con il supremo principio e valore dell'unità della Repubblica, ex art.5/cost.²⁹.

Volendo invece concludere coerentemente alla nostra premessa/promessa di schematizzazione ci avviamo a qualche breve considerazione conclusiva, senza rinunciare, tuttavia, ad un tentativo di semplificazione definitiva in ordine alla figura dello statuto in particolare all'interno del diritto pubblico.

5. Qualche semplificazione definitoria.

È appena il caso di ricordare che non si intendeva risolvere nessun problema teorico e/o tecnico giuridico dei tanti che ruotano intorno alla voce *statuto*, ma solo provare a riflettere sul significato di un vocabolo, frequentemente usato in ambienti giuridici e non, che presuppone di essere consapevolmente inquadrato, caso per caso, con riferimento al *testo* e al *contesto*.

Una prima occasione per spezzare un verosimile *circolo vizioso* di approssimazioni espressive, innestandone – si spera – uno potenzialmente *virtuoso* di collegamento fra linee concettuali, storia e usi di una *parola di spessore*, in ordine alla sua connotazione e a conseguenti associazioni di idee.

Proprio procedendo per associazioni di idee si può provare a scomporre i diversi elementi che concorrono a connotare una espressione, per poi misurare il peso che gli stessi hanno nelle successive ricomposizioni.

Dopo aver visto che il termine *statuto* appartiene a diversi settori del diritto, possiamo evidenziarne almeno una *caratteristica comune*: **[1] lo statuto è un corpus normativo di respiro ampio e in posizione centrale in ordine all'oggetto disciplinato**; conseguentemente proietta di sé l'immagine di un valore autoritativo e formale.

A ciò può aggiungersi che esso **a) soggettivamente** si identifica con l'espressione di un *potere*, non sovrano, bensì autonomo, e per ciò stesso **b) oggettivamente** è sempre comunque un *ordinamento*, non originario, ma *derivato*; **c) formalmente** non ha configurazione univoca, proprio in quanto **d) sostanzialmente** è un insieme organico di disposizioni 'tipizzate' relativamente alla fattispecie considerata.

A questo punto abbiamo le coordinate di riferimento basilari per valutare di volta in volta la *forza normativa* di uno specifico atto statutario, anche in base alla sua forma e ai suoi contenuti tenendo ben distinti tre ordini di questioni.

Il primo attiene ai soggetti e ai modi in cui si pone in essere; il secondo attiene alle ragioni del pluralismo giuridico e alle relazioni che si sviluppano tra ordinamento generale e ordinamenti particolari; il terzo, tenuto conto dei primi due, guarda alla coerenza del sistema nel suo insieme. Si potrebbe dire allora – in un impeto classificatorio – che il *primo* ordine di questioni attiene alla *genetica dello statuto*, mentre il *secondo* riguarda piuttosto la *funzione dello statuto*, il *terzo*, infine, l'*ideologia dello statuto*, come espressione di un certo tipo di cultura giuridica. Se i primi due vanno per lo più retrospettivamente considerati, il terzo guarda anche al futuro e alle prospettive che la figura dello statuto, forte della sua storia, è destinata ad avere nella complessa realtà giuridica contemporanea³⁰.

In definitiva, aver cercato di chiarire concettualmente che cosa significa *statuto* come atto normativo generale ed astratto è valso a mettere in evidenza che, nel variegato scenario delle fonti del diritto, *statuto*

- i) è una parola generica, da non confondere con costituzione, legge, regolamento, termini con i quali pur condivide alcune caratteristiche da riscontrare caso per caso;
- ii) non è il nome proprio di un singolo atto specifico, con tipicità di forma e contenuti, che lo rendano riconoscibile;
- iii) è un atto di incerta collocazione relativamente al suo *valore*, vale a dire al regime giuridico di cui gode nell'ordinamento.

Questa conclusione non sembri paradossale rispetto all'uso tecnico della parola, e al generale concetto di tipicità che assiste il nostro sistema delle fonti 'legali', anzi ci offre elementi per attribuire al termine una seconda caratteristica comune, che discende dalla connotazione propria

dello statuto quale strumento ed espressione di autonomia. L'autonomia, del resto, è sempre e comunque un potere regolato (come, del resto, potere regolato è anche la sovranità), tenuto al rispetto degli spazi ad esso riservati dalla fonte che lo legittima, *limitatamente* a quanto disposto dall'ordinamento sovraordinato, nel più rigoroso rispetto del principio di legalità, in funzione irrinunciabile di garanzia.

Ciò premesso, possiamo, in linea di principio, definire [2] lo statuto come *atto normativo a contenuto residuo e limitato*, rilevando con ciò la *seconda caratteristica* da ritenersi comune alle plurime fattispecie indicate dalla parola statuto.

È chiaro che all'interno di questa definizione possono essere isolate le singole fattispecie per collocarle nel sistema delle fonti, ciascuna con le proprie peculiarità riconducibili al modello dell'autonomia di cui sono espressione e strumento, con prevalenza di volta in volta del concetto di limite o di residualità. Si intende sottolineare, infatti che **A**) il concetto di *limite* può essere connesso ad un insito carattere *derogatorio*, rispetto al quale la residualità è meramente complementare; **B**) il concetto di *residualità* è invece prevalente e, in un certo qual senso, esaustivo in tutti i casi in cui (sino ad oggi decisamente prevalenti), lo statuto (prescindendo dalla forza e valore dell'atto) concorre a disciplinare i profili organizzativi ed ordinamentali del soggetto con il cui ordinamento (derivato) si identifica. Non è irrilevante a tal fine la veste che formalmente l'atto assume. In tal senso esemplificativo del primo caso sono gli statuti regionali speciali ex art. 116/cost. e del secondo gli statuti regionali ordinari ex art. 123/cost., prima della riforma del 99. Date per note le debite differenze da manuale³¹, tuttavia, gli *statuti speciali* hanno, e continuano ad avere, forma e sostanza di legge costituzionale, proprio in ragione del grado di scostamento al testo della costituzione, nella parte in cui ad essa i singoli statuti derogano; gli *statuti ordinari*, a loro volta, tuttora vigenti come legge ordinaria meramente formale³², hanno, nel rispetto del dettato costituzionale, un contenuto 'residuale'³³. Carattere di residualità che può ritenersi permanere anche post riforma costituzionale, quantunque formalmente l'espressione dell'autonomia regionale sia stata liberata dalle briglie dell'atto parlamentare³⁴. Scendendo verso gli statuti degli altri enti rappresentativi trova conferma il fatto che non sono mai atti liberi nel fine, fermo restando che ogni autonomia territoriale completa il contenuto necessario del proprio statuto con contenuti eventuali, compatibili con il proprio livello istituzionale³⁵.

5.1. Una divagazione fra ambiguità e ambivalenze

A questo punto emergono elementi per una riflessione ulteriore che dalla individuazione dei tratti potenzialmente comuni alle diverse figure di statuto, così come sintetizzati nelle semplificazioni definitorie di cui sopra, ci faccia risalire alla *ratio* di fondo del *modello statutario*, sulla base di una duplice considerazione: **1**) lo statuto, come atto-fonte, è uno strumento che si inserisce all'interno di dinamiche di potere; **2**) la valutazione del suo 'peso' (a partire dal *nomen*) dipende dalla prospettiva in cui si collocano i soggetti coinvolti e dai rispettivi criteri di misurazione, vale a dire, in altri termini, dalle possibili relazioni che ruotano intorno al concetto di autonomia. Tali relazioni si sviluppano lungo le linee tracciate dal filo logico di tre *preposizioni* che contribuiscono a dare il senso della *percezione* dell'autonomia da diversi punti di vista: autonomia *da*; autonomia *di*; autonomia *per*. Rispetto alla '*autonomia da*', lo statuto è l'opzione per un autovincolo, visto dall'alto, vale a dire nell'ottica del potere istituzionalmente sovraordinato. Rispetto alla '*autonomia di*', lo statuto (*previsto* dall'alto) può diventare, visto dal basso, lo strumento di governo della politica locale. Rispetto alla '*autonomia per*' lo statuto può essere visto come strumento di coordinamento funzionale. Sostanzialmente in tutte e tre le

ipotesi lo statuto è espressione di autonomia per nuovi assetti normativi e per il riordino di pubblici poteri e realtà istituzionali.

Ricorrendo a categorie espresse in precedenza (relativamente ai soggetti e ai modi in cui si pone in essere uno statuto, alle ragioni del pluralismo giuridico, alle relazioni che si sviluppano tra ordinamento generale e ordinamenti particolari e alla coerenza del sistema nel suo insieme)³⁶, proviamo a mettere in connessione le nostre ipotesi con la *genetica dello statuto*, la *funzione dello statuto*, la *ideologia dello statuto*. Ne discende una ricostruzione in base alla quale: **a)** la prospettiva della *autonomia da* si coniuga con la *genetica dello statuto*, in quanto attiene al momento del riconoscimento o della attribuzione della autonomia stessa da parte dell'autorità competente; **b)** la prospettiva della *autonomia di* guarda alla *funzione dello statuto*, in quanto il soggetto/potere autonomo per il tramite dello statuto organizza le sue funzioni per il perseguimento di fini istituzionali; **c)** la prospettiva della *autonomia per* ci proietta verso l'*ideologia dello statuto*, come dato di portata culturale, in quanto connota lo *statuto* come espressione (e sentimento) di un certo tipo di cultura giuridica orientata al potenziamento delle manifestazioni di autonomia personale o territoriale, da manifestarsi per il tramite di una potestà statutaria, sulla base di precise scelte politico-istituzionali.

Del resto è proprio nella dimensione pubblica che lo studio dei rapporti fra poteri, soggettivamente ed oggettivamente intesi, oltre a prestarsi a riflessioni sul dato di diritto positivo, offre ulteriori chiavi di lettura, tese a cogliere le dinamiche del processo politico e sociale stesso. In questa ottica, considerato che lo statuto rappresenta di per sé la manifestazione di un potere *consentito*, la presenza di *ambiguità* e *ambivalenze* sul significato del termine e sul suo uso *tout court* dipende dalla difficoltà di inquadrare entro confini rigidi tale tipo di processo (politico e sociale) destinato a concretizzarsi anche nel riconoscimento/attribuzione di forme di autonomie storicamente contestualizzate. Ambiguità e ambivalenze connesse al fatto che ogni qualvolta ci si trova di fronte ad assetti di competenze, cui dovrebbero sottendere scelte politiche precise e chiaramente esplicitate, si ripropone il problema della natura degli atti espressione e strumento di potestà normativa e della loro collocazione nel sistema delle fonti. Tale esigenza di sistematicità, tuttavia, non risponde ad un mero formalismo giuridico fine a se stesso e agli ordini concettuali che lo assistono, ma è strumentale alla stessa ragion d'essere della scienza giuridica (e del giurista come scienziato) tesa a cogliere il senso e le ragioni della complessità del sistema e dei fenomeni oggetto del suo studio. In definitiva l'analisi sin qui condotta, partita da alcuni singoli atti non omogenei tra di loro, ma tutti ugualmente denominati 'statuto', ha consentito di captare talune caratteristiche presenti in ciascuno di essi sia pure con diverse modulazioni, sino ad arrivare per successive astrazioni a "catturare il tipo dei tipi"³⁷.

Orbene lo *statuto* in tal senso assurge a *modello* di fonte di regolazione di interessi istituzionali costituzionalmente rilevanti e la discrezionalità dei suoi contenuti si misura in ragione del posto che occupano nella catena normativa tutte le altre fonti con cui lo statuto è in relazione; astrattamente allora si può parlare di modello statutario da applicare in concreto ogni qualvolta occorra tradurre in un atto (e in un processo) l'esercizio di un potere autonomo nella sfera di competenza riservata: circostanza che tuttavia non libera la *parola* 'statuto' da possibili ambiguità tra lessico giuridico e ordinamento vigente a causa (e a conferma) del suo *spessore*.

6. Considerazioni conclusive (e brevemente riepilogative, con una chiosa a margine sulla 'forza connotativa' delle parole)

Dal nostro *excursus* è emerso che 'statuto' è una parola impegnativa, pur racchiudendo in se' un concetto apparentemente semplice, che ne facilita l'uso anche nel linguaggio comune. In senso tecnico, è identificativo di atti diversi per fonte di legittimazione, soggetti competenti a porlo in essere, procedure, regime giuridico, processi decisionali osservati da varie angolature, soggetti destinatari tenuti ad osservarlo, interessi che entrano in gioco; solo la specificazione e/o la qualificazione che lo accompagna(no), ne consentono un inquadramento pertinente, direttamente proporzionale al tipo di autonomia che lo presuppone e di cui è strumento.

La tematica si dilata e si divarica, considerando i diversi ambiti di esperienza in cui opera la sua effettività, sia in ambito pubblico come fonte del diritto a diversi livelli istituzionali, sia in ambito privato quale espressione di autonomia negli spazi di libertà dei singoli e delle formazioni sociali, quando si pone come atto costitutivo e fondante di una volontà associativa.

Lo statuto così inteso si qualifica come fonte del diritto non univoca nel quadro ordinato a sistema secondo i criteri che tradizionalmente consentono di risolvere il contrasto tra norme. Nei suoi confronti può infatti operare sia il criterio gerarchico, che quello di competenza che, ovviamente, all'interno di questi, quello cronologico (e se del caso anche il criterio della specialità). Nella scala gerarchica rappresenta un testo la cui forza discende dal contesto in cui storicamente ha operato. Basti ricordare lo Statuto Albertino del 1848. Nell'esperienza post costituzionale, ogni statuto nel settore considerato è fonte e strumento di regolazione nello spazio di autonomia normativa garantita a particolari soggetti, è un modello attraverso il quale si garantisce la piena realizzazione del principio autonomistico previsto in costituzione. Posto che la costituzione prevede più espressioni di autonomia, plurimi possono essere i modelli di statuto. Sta di fatto che lo statuto è sempre uno strumento di identità e di identificazione di un soggetto.

In prospettiva è condivisibile l'osservazione di una possibile *estensione* del *modello di autonomia normativa* che dall'ultimo comma dell'art 33/cost. il legislatore ordinario ha fatto emergere per le Università: un modello di autonomia normativa diverso da quello prefigurato per le regioni.³⁸, che quindi ci proietta verso altrettanti modelli di *statuto*, quale strumento di integrazione della legge e (negli spazi protetti di autonomia) di normative articolate e diversificate di produzione normativa.

Al lemma statuto, in senso figurato, si possono allora collegare più volti, tanti quanti sono i fenomeni ai quali in maniera speculare fa riferimento.

L'elemento unificante sta nel fatto che lo statuto tende a rappresentare un testo destinato a non essere a breve distanza dalla sua entrata in vigore ritoccato, emendato, rimaneggiato, anzi è in genere assistito da garanzie procedurali proprie di un disegno normativo di fondo da salvaguardare nella sua coerente ispirazione (terza [3] *caratteristica comune*). Lo spessore della parola si risolve in definitiva nella identificazione dello *statuto come atto (assistito da riserva di fonte) a contenuto residuo (e limitato) e, in linea di principio, (a)tipicamente rinforzato*.³⁹ Ciò è evidente per gli statuti regionali come per quelli comunali, universitari, o altri espressione di autonomia collettiva, i cui procedimenti di formazione e di modifica si snodano per fasi di 'aggravamento' del processo decisionale in funzione di garanzia di più ampia e meditata partecipazione, per l'impatto che hanno nell'ordinamento e nel sistema sociale e politico.

Una ultimissima chiosa è collegata a due sentenze pronunciate dalla nostra Corte costituzionale, in sede di conflitto di attribuzione con la regione Liguria e con la regione Marche, all'apertura della nuova stagione statutaria regionale post riforma, rispettivamente la n. 106 e la n. 306 del 2002.

È riscontrabile un nesso logico fra il nostro tema e le questioni dalla Corte affrontate intorno all'uso del sostantivo Parlamento in luogo (o in aggiunta) di Consiglio regionale e di deputato per consigliere regionale⁴⁰, al solo pensare che con tali premesse assai breve sarebbe il passo per

arrivare a prefigurare da parte di qualche regione la 'discutibile' scelta di presentare il proprio statuto come costituzione, in quanto elaborato normativo del proprio organo rappresentativo consiliare investito di una funzione 'costituente' regionale.

La Corte ha annullato le delibere regionali, motivando, con argomentazioni aggiuntive rispetto al *petitum*, le ragioni del ricorso governativo, e la nostra ipotesi del tutto virtuale (ma verosimile qualora la strada imboccata dalle regioni non avesse trovato il contrasto della Corte) è occasione per chiudere questa articolata (pur sempre personale) riflessione intorno allo 'spessore' della parola 'statuto', convinti, come siamo, della *forza connotativa delle parole*.

Abbiamo cercato di fugare dubbi e confusione ancorando i vocaboli *costituzione* e *statuto* rispettivamente ai concetti di *sovranità* e di *autonomia*, coniugando agli stessi l'articolazione del potere normativo, fra ordinamenti originari (sovrani) e derivati (autonomi). Orbene la Corte ha sviluppato argomentazioni atte a motivare l'accoglimento del ricorso, e nel merito l'annullamento delle scelte regionali, mettendo in correlazione più ordini di ragionamento: - ha sottolineato "la necessità di spingersi al di là del dato testuale" per "rinvenire [...] una più profonda ragione costituzionale del carattere esclusivo della denominazione 'Parlamento' attribuita alle assemblee legislative nazionali"; - ha precisato che il nuovo Titolo V complessivamente "ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie"; - ha evidenziato in buona sostanza che "l'ostacolo recato dalla lettera della Costituzione" non può essere superato se la denominazione non si colloca "in uno spazio di indifferenza giuridica", spazio che rimane pregiudicato se il costituente (o il legislatore costituzionale) ha "espresso chiaramente la propria scelta diversificatrice", consentendo di "individuare gli elementi che giustifichino la diversa denominazione costituzionale" (sent. 106/2002). In tal senso, nei limiti in cui è possibile trarre dalla giurisprudenza costituzionale principi generali e chiavi interpretative applicabili per analogia a più fattispecie, potremmo dire in generale con le parole della Corte (anche ricorrendo a parafrasi) che quando il *nomen* consente "una caratterizzazione tipica ed infungibile" esso "non ha un valore tipicamente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa" connessa proprio alla "peculiare forza connotativa della parola" che ne impedisce usi diversi da quelli "ineluttabilmente evocat[i] dall'impiego del relativo *nomen*".

Le premesse a questo studio di chiarificazione terminologica, e al tempo stesso concettuale, sembrano trovare negli importanti argomenti e significative espressioni della Corte una ulteriore conferma alla opportunità di riflettere sul *peso* e sullo *spessore* delle parole. A ciò si aggiunga l'impatto che parole con peculiare forza connotativa, fra quelle più impegnative in punto di diritto, hanno nella misura in cui trasmettono cultura non solo giuridica, ma trasferiscono concetti rilevanti politicamente e socialmente, sottendendo scelte destinate a colpire l'immaginario collettivo e a segnare in modo più o meno palese costumi verbali anticipatori di trasformazioni istituzionali, potenzialmente in contrasto con la lettera e lo spirito della Costituzione.

Come non ricordare a questo punto la lezione di chi con lo stile che è proprio dei grandi veri Maestri apriva la strada alla 'giurisprudenza delle parole' richiamando il giurista all'onestà nell'uso delle stesse?⁴¹

¹ Basti pensare al dibattito intorno allo 'statuto dell'embrione', nell'aspettativa che si possa arrivare a definire uno statuto *giuridico* dell'embrione, o al modo generico con cui si parla di 'statuto delle minoranze', di 'statuto dell'apolide', di 'statuto' di parti del corpo umano o di una qualche scienza; oppure, con intenti di sistematizzazione descrittiva, di 'statuto' della proprietà o delle successioni o della scuola, ma anche dell'istruzione, ecc., intendendo con ciò fare riferimento all'insieme delle norme (non necessariamente solo giuridiche, ma anche regole sociali, di costume, etiche, religiose...) che disciplinano tali fattispecie.

² Si pensi allo 'statuto dell'embrione' prima richiamato.

³ Fra i giuristi che non trascurano di sottolineare le connessioni fra "modo di parlare e di ragionare di una collettività" ed entrata in uso di espressioni destinate a designare 'categorie' cfr. G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, p.XIV dell' *Introduzione* e soprattutto il *primo capitolo* sul rapporto tra linguaggio e diritto, *passim*, e relative note ai paragrafi 5 e 9, p.9. Più specificamente l'A. in ordine agli "atti normativi secondo il concetto e atti normativi secondo il trattamento" (p. 16) ricorda gli statuti fra gli "atti che hanno un nome specifico, senza che questo elemento sia considerato sufficiente per indurne la natura normativa o meno [posto che per tali atti] la parola statuto costituisce un elemento caratteristico di forma esteriore, ma le conclusioni sulla loro natura sono divergenti", p.32.

⁴ Si rinvia in generale alla voce 'statuto' presente in enciclopedie e dizionari giuridici, limitandoci a citare: V. ITALIA, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1990, *ad vocem*, e relativa bibliografia; M. MANETTI, *ad vocem*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, p.449; ulteriori riferimenti di dottrina nelle successive note di questo scritto, in ordine ad aspetti circostanziati e funzionali al testo.

⁵ Ogni semplificazione a riguardo sarebbe eccessivamente riduttiva, essendo il tema della *potestas statuendi* nelle varie esperienze giuridiche autorevolmente indagato in chiave storico-comparativa, cfr. per tutti P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, 2001 (8^{ed.}), ma anche altri fondamentali scritti della ricca dottrina di questo A. tesa ad evidenziare le linee di continuità e di cesura nella trasmissione del patrimonio giuridico e conseguenti dinamiche della cultura giuridica e della sua oggettivazione istituzionale tra teoria e prassi; vedi pure per una ricostruzione del ruolo del giurista in rapporto alla rilevanza della *fonte* statutaria, M. SBRICCOLI, *L'interpretazione dello statuto*, Giuffrè, 1969, *passim*; più di recente A. PIZZORUSSO, *Verso un nuovo Statuto della Regione Toscana: orientamenti di massima e questioni aperte*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/toscana, luglio 2003 (in corso di pubblicazione nel volume *Il tempo delle Regioni, la Toscana*, a cura di P. L. BALLINI, M. DEGLI INNOCENTI e M. G. ROSSI), saggio che nella sua prima parte ripercorre con puntuale estrema eleganza i passaggi storico-culturali che hanno influenzato le istituzioni giuridiche, soffermandosi successivamente sulla praticabilità di modelli di autonomia, tenuto conto delle *tradizioni politiche, economiche e culturali*, e sulla *configurazione degli statuti* nel sistema delle fonti, dopo aver sottolineato che "nel corso della storia le ragioni che giustificano ...[l'articolazione]... in uno o più sistemi di autonomie territoriali o personali, hanno subito una evoluzione che ha inizio con il progressivo abbandono della concezione privatistica della sovranità che caratterizza l'organizzazione sociale nell'epoca feudale e del mito dell'unità del potere imperiale", p.14 e nota 47.

⁶ Sembra opportuno segnalare una ulteriore possibile distinzione di processi che sottendono alla formazione di uno *statuto* nel diritto internazionale e nel diritto comunitario, ambiti entrambi intrinseci dell'uso di tale termine, ma con ben specifiche differenti valenze: nel *diritto internazionale* lo *statuto* può essere espressione equivalente di una qualsivoglia forma di *accordo/patto*, quale matrice fondamentale dei rapporti fra soggetti sovrani della comunità internazionale; nel *diritto comunitario* è piuttosto, e più di frequente, la fonte cui un atto sovraordinato e legittimante rinvia per la definizione dei profili ordinamentali ed organizzativi (poteri, funzioni, attività...) di specifici soggetti: in tal senso basterebbe scorrere una qualunque raccolta di fonti (fra le altre B. NASCIMBENE, *Comunità e Unione Europea. Codice delle istituzioni*, Giappichelli, 2003) per riscontrare i casi in cui le disposizioni comunitarie prevedano l'adozione di *statuti e/o regolamenti*, la cui differenza in linea di principio sarebbe nella rilevanza esterna dei primi, e interna dei secondi (statuto della Corte di Giustizia, della Banca Europea degli Investimenti, ecc.)

⁷ Nel preambolo il Sovrano qualificava lo *Statuto* graziosamente concesso, come "legge fondamentale, perpetua e irrevocabile della monarchia"

⁸ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Cedam, Padova, 1978, ove si precisa che *nell'ambito costituzionalistico* 'statuto' equivale a 'costituzione' dello Stato, in *senso documentale*, p. 93

⁹ Vero è, invece, che gli statuti tradizionalmente *nell'ambito amministrativistico* sono manifestazione di 'autonomia', cfr. ult cit, *ibidem*.

¹⁰ Nel dibattito istituzionale ci si interroga, ad es., sullo 'Statuto' delle Autorità Indipendenti, esistono iniziative legislative per uno 'Statuto' delle confessioni acattoliche, spesso negli atti parlamentari si legge di provvedimenti presentati come 'statuto' di una certa materia in cerca di disciplina organica; recentemente il Presidente del Senato

Pera si è espresso sulla opportunità di configurare uno 'statuto del Governo' per esigenze di efficienza delle procedure parlamentari e di 'statuto delle opposizioni' per consentire al "Parlamento di essere effettivamente il luogo del confronto istituzionale tra Governo e opposizione", cfr. in tal senso la proposta di legge costituzionale, Tonini e altri, A. S. 1662, presentata il 31.7.02, "Norme per la stabilizzazione della forma di Governo intorno al Primo Ministro e per il riconoscimento di uno 'statuto' dell'opposizione"; infine, a conferma della carica espressiva del termine, non è raro riscontrare la presenza di articoli saggi monografie che sin dal titolo precisano di occuparsi dello 'statuto di...', come ben sa, o può verificare, chi è interessato a 'navigare' nel vasto panorama soprattutto (ma non solo) delle pubblicazioni giuridiche.

¹¹ Senza alcuna pretesa di esaustività sulla presenza lessicale del vocabolo in diversi ambienti giuridici, va tuttavia almeno segnalato che si definisce *Statuto personale* il criterio di collegamento usato nel diritto internazionale privato per determinare le norme applicabili a cittadini stranieri, da non confondere con il senso proprio della stessa espressione come "partizione del diritto caratteristica dei moderni sistemi giuridici dei paesi arabi, più in generale, islamici", cfr. R. ALUFFI BECK. PECCOZ, *Statuto personale*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, sez. civ. Torino Utet 1999, p.54, cui si rinvia per gli approfondimenti del caso; potrebbe infine essere interessante anche approfondire esperienze comparate fra sistemi di *common law* e di *civil law* sull'uso di termini che apparentemente denunciano una comune etimologia, in particolare l'espressione anglofona '*statutes*' che tuttavia esprime sotto il profilo delle fonti del diritto fattispecie del tutto differenti, utile a tal fine vedere U. MATTEI, *Statutes*, in *Digesto*, cit., pp. 48, ss.

¹² V. ITALIA, op. cit., p.977 (nonché note *supra* in tal senso).

¹³ Ult. cit., p.978

¹⁴ Come è noto tale caratteristica, che trova conferma per la generalità degli statuti e in linea di principio per il contratto in generale, non esclude la presenza di altre specifiche fattispecie con distinte tipicità come nel caso di contratti di (o per) adesione.

¹⁵ Del resto non necessariamente tutti gli statuti sono fonte di diritto oggettivo, né sono tutti soggetti a pubblicazione legale, requisito quest'ultimo necessario, ma non sufficiente, fra quelli che concorrono ai fini del riconoscimento dello statuto come atto normativo a contenuto generale ed astratto. Si pensi in tal caso allo *statuto societario*, che rappresenta la parte normativa dell'atto costitutivo di una società (artt.2328, 2475, 2518, c.c.); su tali temi, tuttavia, si rinvia alla dottrina civilistica, in particolare, senza alcuna presunzione o pretesa di invasione di campo, a C. IBBA, *L'interpretazione degli statuti societari fra criteri oggettivi e criteri soggettivi*, in *Rivista di diritto civile*, 1995, 525, ss., nonché a C. M. BIANCA, *Diritto civile*, I, Giuffrè 2002, in part. pp.339, ss.

¹⁶ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino Bologna, 1996, p123.

¹⁷ M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1951, p. 852

¹⁸ Non si trascuri che ai sensi dell'art. 28/142/90 anche le *comunità montane* istituite con legge regionale "hanno autonomia statutaria nell'ambito delle leggi statali e regionali".

¹⁹ La legge cost. 3/2001 aggiunge il seguente comma finale all'art. 123, come modificato dalla l. cost. 1/99: "In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali".

²⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*. Cedam Padova, 1967, Tomo secondo, p. 736.

²¹ Ult. cit., nell'ed. 1955, p.477, questa precisazione, che non è per noi irrilevante, sembra perdersi nelle successive edizioni mortatiane.

²² Sulla ammissibilità di modifiche statutarie anche parziali, manca unanimità di consensi nella riflessione dottrinale che da subito ha messo in evidenza non pochi profili problematici, in parte temperati dalla Corte Costituzionale che nella sent. n. 304/2002, non esclude plurimi interventi di modifica statutaria con le nuove procedure, confermando in tal senso la possibile presenza di 'statuti misti' sotto il profilo formale, a discrezione delle regioni, cfr. fra gli altri sul punto, A. PIZZORUSSO, *Verso un nuovo Statuto*, cit., l'A. sottolinea che l'*esperienza* di "*leggi statutarie*" in vista della realizzazione degli statuti ha portato a "riconoscere la configurabilità della fonte statutaria come una fonte esercitabile in modo frammentato", p.23 e note 80 e 81.

²³ Cfr. *amplius* M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, il Mulino, Bologna 2002,, efficacemente l' A. segnala, tra l'altro, che dopo la l. cost. 1/1999 e la l. cost. 3/2001, lo "statuto regionale ordinario, tradizionalmente inteso, rimane oggi poco più che un nome", p. 82.

²⁴ Fra le monografie fondamentale M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit. un lavoro di grandissimo interesse cui si rinvia anche, come sottolineato da L. Elia nella prefazione al bel libro, per l' "assai puntuale [...] presa in considerazione della letteratura giuspublicistica prima e dopo la riforma" del Titolo V, pressochè esaustiva è infatti la bibliografia di riferimento, pp.497 – 544, in particolare all'interno del testo nell'ottica più ridotta e modesta di questo mio ragionamento intorno al *nomen iuris* 'statuto' cfr. p.3, p. 70 nota 269, e per talune caratteristiche degli statuti

regionali in ordine al contenuto, necessario ed eventuale, e alla questione della esistenza o meno della 'riserva di statuto' e del procedimento di formazione aggravato p.149, ss.; fra gli articoli sul tema si consenta un generale rinvio alle ultime due annate in spesie di *Le Regioni* e *DIRITTO PUBBLICO*.

²⁵ Il primo comma dell'art.114 oggi recita: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Provincie, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", laddove in precedenza recitava: "La Repubblica si riparte in Regioni , Provincie, Comuni".

²⁶ Affronta il problema in termini dubitativi A. CORPACI, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali: Il rilievo della fonte statutaria*, in *Le Regioni*, 2002, 1015, ss., in part. p. 1031, ole l'A. si chiede "se possa ritenersi che, nei limiti indicati, Comuni e provincie risultino oggi liberi dai molteplici vincoli derivanti dal TU, e in grado di dettare, nell'esercizio della potestà statutaria e regolamentare, un proprio modello organizzativo ispirato a linee e regole autonomamente determinate"; l'A. conclude propendendo, non senza esprimere ogni cautela in ordine al problema delle garanzie statutarie e costituzionali, per la configurazione dello statuto locale quale "atto con funzione di disciplina primaria, in posizione di immediata subordinazione alla Costituzione"(p. 1033); sull'esigenza di correttivi perché il sistema attuale di controllo di "staturarietà" non resti un fatto soltanto teorico, cfr. A. PIZZORUSSO, *Verso un nuovo Statuto*, cit., p.20.

²⁷ Il tema della potestà regolamentare delle regioni e degli enti locali dopo la l. c. 3/2001 ha aperto un ampio fronte di riflessione dottrinale che attraversa il dibattito sulle modifiche statutarie che stanno vedendo impegnate, *in primis*, le regioni ordinarie e in prospettiva comuni e provincie, cfr. T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie. Regioni e Enti locali nel nuovo titolo V*, sec. Ed. Giappichelli, 2003, in part. A, POGGI, *L'autonomia statutaria delle regioni*, 63 ss., nonché N. LUPO, *Le potestà regolamentari*, 115,ss; vedi pure, più in generale, G.C. De MARTIN, *Il riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni, e degli Enti locali*, (Contributo per gli "Studi in onore di Giorgio Berti"), in *Amministrazioneincammino*, luglio2003.

²⁸ Il tema è all'attenzione della più rilevante dottrina giuridica, in particolare costituzionale, da ultimo, anche per approfondimenti bibliografici, G.U RESCIGNO, *Note per la costituzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2002, p. 767, ss. in part. 785 sullo "sconvolgimento che il sistema delle fonti in Italia ha subito nel tempo", ancor più in forza della legge cost. 3 del 2001, che concorre a rendere "il sistema italiano delle fonti [...] oggi irrimediabilmente incerto", p. 795, nota (45)

²⁹ Basti solo segnalare che la XIV legislatura in corso vede Camere e Governo contemporaneamente impegnate nell'approvazione di atti legislativi attuativi del modificato titolo V e in disegni di legge costituzionale di riforma della riforma, sui quali è aperto il dibattito non solo politico, cfr G FALCON, *Nuova devolution, unità della Repubblica, riforma del titolo V, realtà effettiva*, in *Diritto pubblico*, cit., p. 751, ss., nonché M. OLIVETTI, *Talking about devolution*, in T.GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie*, cit. 275, ss. in particolare sulle "Modifiche all'art. 117 della Costituzione", c.d. disegno di legge Bossi (XIV leg. A.SW.1187, A.C.3641) , e più in generale anche con profili comparativi, L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, Il Muluno, 2002.

³⁰ La terminologia sull'ordine delle questioni qui utilizzata costituisce una parafrasi tratta da V. POCAR, *Guida al diritto contemporaneo*, Laterza, Roma Bari, 2002, l'A. si riferisce in generale al diritto, pp. 4-5, distinguendo "il punto di vista di chi lavora con le regole [...] da quello di chi lavora sulle regole, p.11., il primo si identificherebbe con il giurista puro, il secondo con il sociologo del diritto.

³¹ Ugualmente si rinvia alla manualistica di settore per le specificità formali e sostanziali degli statuti delle provincie speciali di Trento e di Bolzano, esempio di ulteriori sfaccettature della parola oggetto di questo studio.

³² Assume ormai un carattere di mera memoria storica ricordare le diverse qualificazioni giuridiche attribuite dalla dottrina allo statuto regionale: atto complesso ineguale, con prevalenza della volontà statale (Barile); atto avente natura di legge regionale, con approvazione parlamentare in funzione di controllo (Mortati, Biscaretti di Ruffia, Virga); legge statale meramente formale (Crisafulli); dopo la riforma è da condividere che lo Statuto regionale si qualifichi come "fonte primaria a competenza materiale riservata" (De Siervo), possibile parametro di costituzionalità come "norma interposta" nell'eventualità di leggi regionali che ne violino il contenuto necessario ex art. 123 novellato (Cicconetti), ipotesi da ritenersi estensibile nel caso in cui leggi regionali si pongano in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario o internazionale (ex art 11/cost. e 117/cost., c.1).

³³ Lo stesso Crisafulli, a proposito degli statuti regionali ordinari osservava "che – almeno allo stato attuale del diritto positivo, ossia prescindendo da possibili mutamenti legislativi e da eventuali pronunce di illegittimità costituzionale – lo spazio che concretamente *residua* agli statuti è piuttosto modesto" Cfr V. CRISAFULLI, op. cit, p. 93 (corsivo mio)

³⁴ Da tale rilevante circostanza discende una più immediata percezione della *riserva di competenza* costituzionalmente garantita ai rinnovandi statuti regionali, piuttosto che del carattere della *residualità* che sembra

diventare recessivo (essendo ora lo statuto di per se' fonte primaria immediatamente subcostituzionale): del resto qualunque sia la prospettiva dalla quale ci si voglia porre gli ambiti materiali della residualità e della riserva sono in effetti due facce della stessa medaglia, in quanto 'residua' ciò che si 'riserva', fatte le debite distinzioni qualitative, a seconda dei casi, come in breve si accenna al successivo par. 5.1.

³⁵ Si è precisato sin dall'inizio di questo studio che non si intendeva entrare nel merito dei problemi tecnico-giuridici aperti intorno agli statuti degli enti rappresentativi dal nuovo TitoloV, indagine che già conta autorevoli e approfondite riflessioni su possibili diverse opzioni interpretative, dato il nuovo assetto delle competenze e il conseguente "diverso grado di vincolatività per gli enti locali e per la loro autonomia normativa", nell'articolata ricomposizione del quadro delle fonti, cfr. F. MERLONI, *Il destino degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 408,ss., che nel ricostruire la vicenda degli enti locali (p. 440), coglie appieno la nuova complessità *nella poco confortevole selva della incertezza e della differenziazione* (p.439), e *ivi* altri riferimenti.

³⁶ *Supra*, par.5 e nota 28

³⁷ Difficile resistere alla tentazione di utilizzare (si spera non indegnamente, *mutatis mutandis*) la magistrale felicissima espressione di G.U.RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli Bologna, 1998, a p.XIII dell'*Introduzione* ove efficacemente l'A. chiarisce il senso e l'obiettivo della sua ricerca sulla categoria generale 'atto normativo'.

³⁸ A Bardusco- F Pizzetti, Presentazione, in AA.VV. *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli*, Giuffrè Milano,1998, XIII, ove si sottolinea che ci si trova di fronte a "un modello in espansione come dimostrano per un verso la trasformazione delle Camere di Commercio e, per l'altro, l'istituzione di nuovi soggetti pubblici 'normatori' (come gli Enti parco o le Autorità portuali)".

³⁹ Per giustificare l'ossimoro cui può indurre l'avverbio '(a)tipicamente', ci piace rubare un'espressione tratta da tutt'altro contesto: "Il nostro metodo è assai materialistico: si tratta di nominare delle cose che succedono e di dar loro, su base empirica, un significato più o meno generale, cercando così di qualificare l'estensione della generalità cui la definizione perviene", A.NEGRI, *Cinque lezioni di metodo su moltitudine e impero*, Rubettino, 2003, p.5., in realtà nel nostro caso la *atipicità* rispetto a modelli generali diventa *tipicità* per fattispecie particolari che possono essere considerate unitariamente.

⁴⁰Cfr. G..CACCIA. *Il Parlamento "nazionale". Sunt nomina consequentia rerum?*, in www.associazionedeicostituzionalisti, fra i primi commenti in rete alla sentenze 106 e 306 del 2002, condivisibile e convincente ove sottolinea che "Forzature nominalistiche niente affatto innocenti cercano di imprimere una direzione finalistica a un quadro costituzionale ancora in via di assestamento, non di rado proponendo significati simbolici e allusivi in palese contraddizione con i dati desumibili dall'interpretazione giuridica". Con argomentazioni articolate e circostanziate, anche con riferimenti comparatistici sulla disponibilità dello statuto circa la denominazione degli organi, M.OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., pp.286-289, che conclude osservando che la sostituzione di nomi costituzionalmente stabiliti [e/o] l'affiancamento ad essi di un 'secondo nome' è un profilo forse sottovalutato per il suo rilievo unicamente formale, pertanto "una migliore ponderazione di questo profilo [...] avrebbe forse dovuto indurre la Corte a maggiore cautela nelle conclusioni da essa formulate" p.289 nota 147. Vedi pure E. GRIGLIO (a cura di) *Il secondo "no" della Corte ai Parlamenti regionali* in www.amministrazioneincammino, nonché, limitatamente alla sentenza n. 106 del 2002, B. CARAVITA, *Quando al destino non corrisponde il nome: Consigli regionali tra sovranità popolare e integrazione europea*, in *Osservatorio sul federalismo*, www.federalismi.it;

⁴¹F. LEDDA, *Alla ricerca della lingua perduta del diritto (Divertimento un poco amaro)*, in *Diritto Pubblico*, 1999, pp. 1, ss.