

## PRESENTAZIONE

Il lavoro che si presenta è il frutto di un lungo e articolato percorso di conoscenza e interazione tra mondo della ricerca universitaria pugliese ed esperienze professionali maturate e vissute all'interno delle istituzioni della Regione Puglia.

Si è trattato di un'esperienza in qualche modo inedita per tutti i suoi autori, indotti a misurarsi non solo con il quadro teorico e formale delle architetture normative e istituzionali del proprio oggetto di studio, ma anche, se non soprattutto, con il portato di prassi e comportamenti che definiscono la normalità e l'effettività delle regole e dei processi.

Per tale ragione, il libro è stato impostato secondo un percorso di lettura orientato alla centralità della persona sia come soggetto costituzionale, titolare di riconoscimenti e diritti fondamentali di cui la Regione deve farsi espressione nella sua organizzazione e nelle sue politiche, sia come utente insostituibile del buon funzionamento di quelle regole e quei processi.

Descrivere e analizzare le istituzioni regionali pugliesi dal punto di vista del soggetto persona ha significato per noi discutere del diritto costituzionale della Puglia secondo la prospettiva espressa dalla bella immagine della "piramide rovesciata", che il pugliese Aldo Moro adottò in Assemblea Costituente per spiegare la lettura più efficace della Costituzione come carta dei bisogni dei cittadini e non semplicemente di legittimazione dei poteri.

Questo non ha indotto nessuno di noi al realismo della mera rilevazione empirica e descrittiva dell'esistente. Ha rappresentato piuttosto lo sforzo convergente, perché da tutti gli autori condiviso, a focalizzare l'attenzione sulla effettività delle istituzioni regionali pugliesi, al di là degli enunciati formali e delle didascalie procedimentali scandite dallo Statuto e dalla normazione conseguente.

Ne è derivata un'analisi a volte critica o persino disincantata, ma certamente utile a sollecitare, con onestà intellettuale e rigore di metodo, interrogativi di miglioramento o cambiamento, prima ancora che a soddisfare esigenze di mera ricognizione di fonti e dati.

Di questo sforzo, avvertiamo il bisogno di ringraziare con sincera riconoscenza tutti gli autori del libro, a partire dai Maestri del Diritto costituzionale e pubblico che, in Puglia, hanno seminato il campo di una solida generazione di studiosi, operatori del diritto, dirigenti, funzionari, cittadini, costantemente al servizio dell'intera comunità regionale e riferimento imprescindibile di comprensione delle dinamiche della nostra realtà territoriale.

Come curatori, ci siamo dovuti far carico dell'inevitabile funzione di coordinarne le attività, scandendone tempi, condizioni, modalità, pur consapevoli di chiedere a ciascuno un impegno non semplice sottratto al tempo del proprio lavoro e delle proprie responsabilità. Anche per questo li ringraziamo, per la paziente disponibilità dimostrata nel collaborare alla riuscita dell'opera.

Infine, una menzione particolare dobbiamo alla Collega Anna Silvia Bruno, la quale si è accollata, con assoluta abnegazione e impareggiabile puntualità, il gravoso compito di raccolta e verifica dei contributi, nonché dell'editing formale e materiale dell'opera, a garanzia della corretta consegna all'Editore.

Ci auguriamo di aver reso un servizio utile alla nostra Regione, come cittadini, prima ancora che come studiosi, al servizio della comunità.

GIUSEPPE CAMPANELLI, MICHELE CARDUCCI,  
ISABELLA LOIODICE, VINCENZO TONDI DELLA MURA

Bari-Lecce, aprile 2016

*Parte Prima*

**QUADRO STORICO-NORMATIVO**



*Capitolo I*

**IL PERCORSO STATUTARIO  
DELLA REGIONE PUGLIA**

SOMMARIO: § 1. Profili storico-istituzionali (*Francesco Gabriele*). – § 2. Lo Statuto della Regione Puglia (*Aldo Loiodice*).

§ 1

**PROFILI STORICO-ISTITUZIONALI \***

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive sulle circoscrizioni delle regioni. – 2. La Regione Puglia all'Assemblea costituente. – 3. La Puglia e/o le Puglie: un profilo storico-istituzionale. Cenni. – 4. Esistenza, formazione e consolidamento di una "identità" regionale. – 5. Il "regionalismo" sempre "in progress" e mai "stabile ed univoco" nel quale le Regioni sono state concretamente istituite, hanno operato e continuano ad operare. – Bibliografia essenziale.

**1. *Considerazioni introduttive sulle circoscrizioni delle regioni***

Almeno nella composizione geo-politica attuale (cioè come "insieme" dei territori delle province di Foggia, di Bari, di Brindisi, di Lecce e di Taranto, nonché, di recente, della Bat, derivata, però, dalle prime due e, quindi, senza conseguenze sull'insieme originario), quella "entità", per così dire, qualificata "Regione" e denominata "Puglia" (non Puglie), cioè la Regione Puglia, ha acquisito una sua individualità, ed una sua soggettività giuridica, e, in tal senso, potrebbe dirsi anche "nasce", o, meglio, è "nata", solo con la Costituzione repubblicana. Soprattutto prima, ma, in qualche modo, anche dopo ed anche adesso, in senso non giuridico, ma, per es., corografico, storico-culturale, economico-sociale ecc., non solo l'ambito, o lo spazio territoriale, ma tutto ciò che, nel suo insieme, è indicato col nome Puglia, e/o Puglie, può correttamente risultare, o essere ritenuto, invece, più esteso o, magari, più ristretto e, comunque, non coincidere con quello giuridicamente definito proprio perché definito sulla base di altri, più sfuggenti, e, comunque, in un certo senso, meno "oggettivi", o "sicuri" criteri, o concetti, quali certamente sono, per l'ap-

---

\* Di Francesco Gabriele.

punto, quelli cui abbiamo appena fatto riferimento. Viene dalla Costituzione inclusa, infatti (art. 131), nell'elenco delle 20 Regioni (poi divenute 21 con il distacco del Molise dagli Abruzzi di cui alla l. cost. 27 dicembre 1963, n. 3), che, direttamente, da essa «sono costituite» e nominalmente elencate non in ordine alfabetico, ma partendo dal Nord-Ovest (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Campania, Puglia, ecc.) e senza distinzione tra “ordinarie” e “speciali” avendo già stabilito, nel precedente, originario art. 116, che «alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali». Alla formulazione di tale elenco, come è certamente noto, non si pervenne, in realtà, agevolmente, né in piena, generale “convinzione”, potrebbe dirsi, ma, considerando le varie fasi dell'intero “*iter*” (Comitato, II Sottocommissione, Commissione dei 75, Assemblea costituente), dopo ampie, vivaci ed anche, spesso, sentite, se non sofferte discussioni (non prive, talora, anche di più o meno giustificato trasporto “campanilistico”) e, in un certo senso, solo per necessità o, meglio, perché apparve, in fin dei conti, l'opzione che, se non migliore, comunque si prestava ad un numero minore di obiezioni ed inconvenienti, anche pratici, rispetto ad una varietà di proposte ciascuna delle quali finiva con il suscitare più problemi di quanti, almeno apparentemente, ne risolvesse pur nella apprezzabilità e nella condivisibilità di questo o quel profilo specifico (ne è prova, del resto, in qualche misura, il frequente richiamo alla necessità di una disposizione, poi divenuta l'art. 132, sulla fusione di regioni esistenti o la creazione di nuove e sul distacco di Province e Comuni da una regione e l'aggregazione ad un'altra proprio in funzione di un miglioramento, numerico e/o “qualitativo” dell'elenco stesso). Non era ignorato, infatti, dai Costituenti, sia pure nella naturale varietà dei toni e delle idee, né il tema-problema della omogeneità, o della coesione, sotto vari profili (economico, storico-culturale, ecc.), né quello della c.d. “funzionalità” e delle dimensioni ottimali, per così dire, delle aree territoriali da entificare, né, non ultimo, quello della volontà e del sentimento popolare in genere e, per così dire, di ciascuna delle popolazioni specificamente interessate, probabilmente in non trascurabile misura solo “presunto” e, però, difficile, in quelle circostanze, da rilevare. Tali aspetti, non privi di oggettiva problematicità, ove considerati condizionanti, o comunque almeno meritevoli di un più adeguato approfondimento, avrebbero fatto correre il rischio di impantanarsi nelle conseguenti, inevitabili, complesse e delicate discussioni e, soprattutto, di far saltare la stessa scelta, di certo “qualificante”, di dar vita ai nuovi enti mentre ancora e più forti e prioritarie erano, però, la necessità e l'urgenza di pervenire alla approvazione della nuova costituzione.

Si potrebbe dire, in definitiva, che quella di rifarsi, per così dire, ai preesistenti compartimenti di cui alle pubblicazioni ufficiali statistiche, del resto non individuati e delimitati proprio e del tutto “casualmente”, finì con l'apparire, ad un certo punto, come la soluzione migliore, se non perfetta, corrispondessero o meno, quei “compartimenti”, almeno a regioni “tradizionali”, o “storiche”, come non si mancò di dire, anche se non tutte, o solo poche, si riconosceva, erano, in Italia, sicuramente tali, sia pure, si ribadisce, non senza la piena consapevolezza di “sacrificare” le esigenze e la possibilità di “nuove”, più “razionali” e più “funzionali”, a loro volta, però, di non facile, oggettivo riconoscimento o, magari, “costruzione” (anche perché non dovevano, si riteneva, corrispondere a delle sem-

plici province, che già c'erano). Ci si concentrò principalmente, così, o, meglio, non si distolse molto l'attenzione dal tema, almeno prevalentemente "giuridico", (della ripartizione) dei "poteri", che consentì comunque di delineare (non senza contrasti ma con un largo, finale e "politico" accordo fra visioni inizialmente molto diverse) per l'ordinamento repubblicano un volto nuovo anche sotto il profilo di una nuova distribuzione delle funzioni pubbliche territoriali, cui, poi, altrettanto "politicamente", si diede attuazione solo con grande ritardo e, come diremo tra poco, non senza costanti ambiguità ed incertezze, che, mai cessate ed ancora "in corso", appaiono come uno degli elementi più caratterizzanti le vicende ed i problemi del nostro "regionalismo", permanentemente alla ricerca della sua ragion d'essere ed in balia di concezioni ed interessi spesso contingenti ed occasionali, o, se si vuole, della nostra Repubblica, che, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali ecc. (art. 5).

## *2. La Regione Puglia all'Assemblea costituente*

Il richiamo appena accennato ai lavori dell'Assemblea costituente non sembra inopportuno sia perché si tratta di temi mai sopiti del tutto e che spesso "ritornano" (basti citare quello delle "macroregioni"), sia perché non manca un interesse specifico proprio in riferimento alla Regione Puglia. Fu, questa, infatti, tra quelle per le quali la composizione territoriale rimase a lungo sospesa perché avrebbe potuto perdere, per così dire, o non comprendere, la Daunia, o Capitanata, e, soprattutto, per il maggior favore incontrato, il Salento, o Terra d'Otranto, per le quali furono presentate proposte rivolte a farne regioni a sé stanti (molto si parlò anche, come possibili regioni a sé stanti, per es., del Molise, del Sannio, dell'Emilia lunense, ecc.). Per quanto riguarda il Salento, la proposta dell'on.le Codacci Pisanelli fu approvata nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, detta, come è noto, dei 75. Non superò, invece, la Sottocommissione predetta la proposta di dar vita alla regione Daunia (così come quella della regione emiliano-appenninica: seduta del 17 dicembre 1946). Avvenne, però, che, poco tempo dopo, cioè nella seduta del 1° febbraio 1947, la Commissione dei 75, che, com'è noto, doveva redigere un progetto di costituzione da presentare all'Assemblea costituente, approvò un ordine del giorno con il quale si disponeva la sospensione di ogni decisione in ordine alla istituzione di nuove regioni rispetto a quelle "storiche" come risultanti dall'annuario statistico ritenendosi, in particolare, necessaria anche una qualche consultazione delle popolazioni interessate (date le circostanze, magari per il tramite dei relativi enti locali). Avvenne, inoltre, che, nel testo di progetto di costituzione, che dalla Commissione dei 75 passò all'Assemblea, e che era stato previamente "esaminato" dal Comitato di redazione, detto dei 18, non vi fosse nulla che riguardasse il Salento (secondo l'on.le Mario Vito Stampacchia, che ne parlò in Assemblea, la "decisione" di escludere la regione Salento dall'elenco delle regioni da istituire sarebbe avvenuta «ad opera di quattro-cinque che si sono visti nel pomeriggio del 27 luglio di quest'anno»). Naturalmente, in Assemblea fu vibrata ed argomentata la protesta dell'on.le Codacci Pisanelli (salentino di Tricase). Nella seduta del 27 ottobre 1947 osservò, in particolare, che il Comitato di redazione «doveva limitarsi a coordi-

nare, e coordinare non equivale a modificare. Qui sono state soppresse alcune regioni che erano state incluse dopo accurata discussione e dopo votazione. Sono state soppresse, senza che al Comitato di redazione fossero stati dati questi poteri. Ritengo, perciò, che l'art. 123 debba essere presentato all'Assemblea nella formulazione adottata nel progetto di costituzione e non nella attuale formulazione». La proposta di ripristinare il testo precedente a quello formulato dal Comitato di coordinamento, tuttavia, non passò. Fu contrario, al riguardo, lo stesso on.le A. Moro, pugliese e salentino (di Maglie), che così si espresse: «Noi non intendiamo, con questa votazione, precludere la possibilità che in avvenire, ad opera delle Assemblee legislative, dopo studi seri ed attenti sulla realtà economica, politica, geografica, sociale delle regioni interessate, dopo più attenta e più seria consultazione delle popolazioni interessate, si giunga ad un diverso assetto delle circoscrizioni regionali. Ma se volessimo anticipare questo momento, mentre siamo sollecitati dall'urgenza di terminare i nostri lavori, noi correremmo il rischio di non creare un serio assetto regionale in Italia, determinando piuttosto delle circoscrizioni le quali obbediscano a criteri di opportunità contingente».

Questa tesi passò. Può essere interessante notare come due salentini, almeno nel voto, si siano comportati diversamente per quanto riguardava la "loro" Regione e, più in generale, che i pugliesi eletti nelle province pugliesi nell'Assemblea costituente non si siano distinti per avere una unanimità di intenti né in ordine alla composizione territoriale della, in quel momento ipotetica, istituenda regione pugliese, né in ordine alla stessa istituzione dell'ordinamento regionale i loro comportamenti essendo, in realtà, legati soprattutto agli orientamenti e alle determinazioni dei rispettivi partiti di appartenenza (è appena il caso di ricordare che le sinistre partivano da posizioni politico-programmatiche contrarie alla stessa istituzione delle regioni, cui aderirono solo in un secondo momento, con una visione "più moderata" ed in un mutato contesto politico-parlamentare e di governo, mentre erano sin dall'origine favorevoli, anch'essi per ragioni proprie delle rispettive posizioni politico-programmatiche di fondo, tra gli altri, il partito democristiano e quello d'azione). Può così ricordarsi, allora, che, per es., l'on.le Mario Assennato, pugliese di Brindisi, svolse un ampio ed argomentato intervento contro l'istituzione non solo delle regioni così come delineate nel progetto (in particolare con l'abolizione delle province), ma, e specificamente, della stessa regione Puglia, che, evidentemente, conosceva (e comunque affermava di conoscere) meglio. Evidenziava, in particolare, come in essa non fosse rintracciabile una tradizione in tal senso quanto, piuttosto, un amore per le singole istituzioni comunali o per una istituzione unitaria magari meridionale e non per un ente quale quello regionale, e come i moti di popolo avessero avuto sempre carattere locale-cittadino o unitario-meridionale e mai "regionale". "Sentita", al più, a suo avviso, era la provincia, che affondava le sue origini nei "giustizierati" normanni (terra d'Otranto, terra di Bari e terra di Capitanata), ma la "regione", storicamente, non era mai esistita nel Mezzogiorno, gli impulsi popolari non erano mai stati a tendenza regionalistica, mancava qualsiasi traccia di «reggimento politico in forma regionale» e la progettata regione non trovava nel popolo né «coscienza, né sentimento, né tradizione». Egli rilevava, inoltre, che la divisione in regioni avrebbe potuto rendere più forti gli agrari essendo, per essi, più temibile lo Stato che un ente più piccolo e meno forte, quale quello regionale di cui al progetto, che per tale ragione non riteneva approvabile (e ciò in linea con la posizione del suo partito, e delle



sinistre con esso in unità di intenti, secondo la quale occorre una politica economica centralizzata, senza ostacoli per il conseguimento degli obiettivi sociali da perseguire). Si chiedeva, tuttavia (quest'ultimo punto del suo discorso non è riportato, per es., in una pubblicazione della SVIMEZ, ma, abbiamo potuto notare, è negli atti della Costituente), se, non prevalendo la sua impostazione di fondo, al processo di unificazione "sociale", che evidentemente era quello che gli stava a cuore, potesse giovare il frazionamento della regione pugliese (ove istituita) e, al riguardo, la sua risposta era assolutamente negativa. Non erano pochi, infatti, a suo avviso, gli elementi che deponevano a favore della unità della regione (riferimenti anche a Federico II, che si sentiva "fiero" del suo titolo di *"Rex Apuliae"*, e che, «avendo appreso che le popolazioni pugliesi e lucane avevano proposte e lagnanze da sottoporgli, convocò in Corte generale a Gravina tutti i rappresentanti delle province pugliesi e lucane, il che conferma non solo la unità della regione pugliese, ma anche l'interdipendenza tra questa e la regione lucana, interdipendenza che anche di recente tutti abbiamo constatato nei lavori per la costituzione dell'Ente irrigazione». E non vi era, aggiungeva, da allora, «notizia di nessun avvenimento storico che abbia determinato una scissione tale da escludere la qualifica di pugliese agli abitanti di Brindisi, Taranto o Lecce». La Puglia, insomma, era una dal Gargano al capo di Leuca (forte, a nostro avviso, nella sua simbolicità il richiamo ai muretti a secco, fatti di «ossa più che di pietra», che vanno senza soluzione di continuità dal Gargano a Leuca passando per la zona murgesa e sono espressione dello sforzo di generazioni di contadini che l'hanno epurata dando «terra, prodotti e ricchezza agli altri, pietra a se stessi»). La disarticolazione in più regioni, insomma, l'avrebbe indebolita («più piccola sarà la regione più forte sarà la prevalenza degli agrari») e appassionato fu l'invito al "compagno" Stampacchia, che "sostiene" il Salento, e al "compagno" Fioritto, che "sostiene" la Daunia, a non cedere a sentimenti di vanità e di campanile e a non perseguire obiettivi di scissione, di fare di una regione forte (Daunia, Iapigia e Salento) tre deboli.

### 3. *La Puglia e/o le Puglie: un profilo storico-istituzionale. Cenni*

Naturalmente, non era difficile (e, magari, non lo sarebbe tuttora, volendo) rinvenire, o sostenere, ragioni specifiche, e plausibili, sia di identità sia di distinzione, specie in una regione "lunga" e ricca di "diversità" (non solo mare) come quella pugliese. Lasciando a ciascuno le proprie opinioni, può solo aggiungersi che anche di recente non è mancata una iniziativa (ad opera di un "comitato" locale) per un *referendum* consultivo rivolto, in definitiva, a riproporre il tema della regione Salento (v. il "Nuovo Quotidiano di Puglia" di giovedì 26 agosto 2010), che ogni tanto "ritorna", per così dire, mentre non si hanno notizie in senso analogo per quanto riguarda la Daunia. Non mancano, in realtà, opinioni, ma vedremo anche quelle "contrarie", secondo le quali non potrebbe parlarsi di una identità pugliese molto risalente tale identità essendo, anzi, secondo alcuni, sostanzialmente "inventata" dagli storici più che dalla storia e potendo consistere, al più, nelle identità provinciali del Regno di Napoli, cui singolarmente, però, e non come regione, per così dire, facevano capo. Gli stessi confini naturali, se si esclude il mare, non sarebbero stati a

lungo coincidenti con quelli amministrativi dati gli storici legami, ed altre affinità, se non omogeneità, almeno con le aree di Melfi, di Matera, di parte della Campania e di parte del Molise, la cui separazione sarebbe stata indotta da scelte soprattutto “politiche”, magari, sia pure nella naturale soggettività delle valutazioni, a favore di Foggia, di Benevento e di Taranto.

Il nome latino “*Apulia*” (a sua volta dal greco) deriverebbe dalla popolazione degli Apuli (Iapigi in greco), che in epoca pre-romana ne abitavano la parte centro-settentrionale (a nord i Dauni, al centro i Peucezi e a sud i Messapi). Secondo un’altra opinione, dai più ritenuta inattendibile, deriverebbe, invece, da “*Apluvia*”, cioè priva di piogge con evidente riferimento ad una sua “storica” caratteristica climatica. Colonia greca (VIII secolo a. C., ma le prime colonie greche si fanno risalire al 1800 a. C. mentre locali erano i Japigi; si susseguono i Miceni e, quindi, genti provenienti da Sparta e dalla Laconia). I Romani vi arrivano con le guerre sannitiche (seconda e terza; con quest’ultima viene conquistata anche Taranto, di cui sono note le ascendenze spartane). Diviene parte importante, per la produzione dell’olio e del grano, e anche per motivi strategici, nell’ambito dei possedimenti romani specialmente dopo la c.d. “guerra sociale”, come è testimoniato dalla costruzione, in particolare, delle famose strade Appia (che arriva a Brindisi e a Taranto), e, in epoca imperiale, Traiana (che arriva a Bari). Risulta compresa, comunque, nella seconda delle regioni romane (“*Regio II Apulia et Calabria*”, comprendente, però, anche parte della Campania, cioè il Sannio, parte del Molise e parte della Basilicata; l’*Apulia*, tuttavia, corrispondeva ai territori dei Dauni e dei Peucezi e la Calabria a quelli dei Messapi e di Taranto; per i Greci la penisola salentina era la Messapia, terra tra due mari, per i Romani la Calabria). Si susseguono, poi, con la caduta dell’Impero romano d’occidente, varie occupazioni e dominazioni dei territori pugliesi, per così dire, durante le quali, però, sono in evidenza più le varie città che la regione come tale, che vi appare più raramente, e che lasciano, però ciascuna tracce più o meno consistenti anche in relazione alla loro durata.

Si avvicendano, così, talora coesistendo contemporaneamente per più o meno brevi periodi in città ed aree diverse, i Bizantini (famoso il governatore-capitano, detto “catapano”, da cui la “Capitanata”), i Goti, i Longobardi (noto il “gastaldato”, cioè “gastaldi” preposti al governo delle città più importanti), per breve tempo i Mussulmani, poi di nuovo i Bizantini (fondarono il Ducato di Calabria, comprendente il Bruzio, cioè l’attuale Calabria e parte del Salento, che già possedevano, poi ripresa, con la capitale Otranto, dai Longobardi), e, quindi, i Normanni (Guglielmo I d’Altavilla Conte, nel 1042, di Puglia e Roberto il Guiscardo Duca di Puglia e Calabria, perché la Contea di Puglia, a formazione progressiva e a macchia di leopardo, comprendente “solo” Gargano, Capitanata, Apulia ma anche Vulture e Campania, composta di Signorie e con capitale Melfi, viene, poi, trasformata, nel 1059, in Ducato di Puglia, comprendente anche parte della Basilicata, e, poi, di Puglia e Calabria, ma con capitale Salerno, poi annesso al Regno di Sicilia nel 1130, ma anche il principato di Taranto, comprendente la terra d’Otranto), gli Svevi, gli Angioini, gli Spagnoli (che succedono agli Asburgo dopo la battaglia di Bitonto nel 1734) con il dominio sul Regno di Napoli, i Borboni con il Regno delle due Sicilie. Nel 1860, con la caduta, complice o artefice l’impresa di Garibaldi, del re Francesco II, il “popolo” pugliese, con un plebiscito dell’ottobre, si esprime in senso favorevole alla adesione (si parla anche, come è noto, di “annessione”) al Regno d’Italia (può essere interessante ricordare

che, comunque, rimane, con gli Angioini ed in seguito, il titolo di Conte e di Duca di Puglia, o delle Puglie, ed anche Casa Savoia attribuisce ad uno dei suoi “rami” il titolo di Duca delle Puglie poi non riconosciuto, come tutti i titoli nobiliari, dalla XIV disp. trans. e fin. Cost.).

Per quanto riguarda la storia successiva all'interno, per così dire, del Regno d'Italia, o, se si preferisce, dello Stato italiano, può ricordarsi la progressiva realizzazione, dall'inizio del 1900 e fino al 1939, dell'Acquedotto Pugliese, il più grande d'Europa e di importanza primaria per una regione afflitta dal problema dell'acqua. Alle tradizionali province di Bari, Foggia e Lecce quelle di Taranto e di Brindisi si aggiungono nel nuovo secolo l'istituzione risalendo, rispettivamente, al 1923 e al 1927 e quella denominata BAT (Bari-Andria-Trani) al 2004. Non può non ricordarsi, inoltre, almeno che la città di Brindisi, libera sia dagli alleati (i “vecchi”) nemici, sia dai tedeschi (i “nuovi” nemici) è stata, sia pure per poco, sede, o capitale del c.d. Regno del Sud, ossia del Regno d'Italia dopo l'armistizio (c.d. “breve”) dell'otto settembre 1943 e fino alla liberazione di Roma nel giugno 1944, dato che, come è noto, con la c.d. “fuga del Re” da Roma, proprio colà si trasferirono il Re, il Governo (nelle “dimensioni” consentite dalle circostanze e con la successiva formazione, comunque, del noto governo dei (quasi tutti) sottosegretari) e gli Stati maggiori (e poi a Salerno) e che quasi l'intero territorio pugliese (in particolare quello di cui alle province di Bari, Brindisi, Lecce e Taranto) abbia costituito, sia pure per breve tempo, buona parte del territorio (libero) di quello che anche così poté continuare ad essere, o almeno a poter essere considerato, ancora uno stato “sovrano” e, per così dire, l'Italia del momento. Ugualmente meritevole almeno di segnalazione, parlando della Puglia, non può non essere il fatto che a Bari, “capoluogo” incontestato della regione già prima della Regione (non in tutte le Regioni, come è noto, la scelta del capoluogo fu “naturale”, o “automatica” e senza problemi), si sia tenuto, nel gennaio (28 e 29) del 1944, nel teatro Piccinni, il primo Congresso dei Comitati di Liberazione Nazionale, detto anche dell'Italia libera, di primario rilievo storico-politico nazionale ed internazionale, che fu inaugurato da un importante discorso di Benedetto Croce e nel quale ebbe grande risalto, tra l'altro, la “questione” istituzionale italiana (a suo tempo conquistata dai Romani, del resto, ebbe lo *status* “*municipium cum suffragio*”).

#### 4. *Esistenza, formazione e consolidamento di una “identità” regionale*

Il fatto che, come rilevato, nel corso di una storia millenaria non una “regione Puglia”, ma singole città e comunità minori, da sole o, talora, insieme a una, o più confinanti, magari anche non comprese in quelle che poi sarebbero state le province in senso giuridico (perché private delle parti campane, molisane, lucane o calabresi), ma non come insieme organico, o unitario, e stabile, o permanente, abbiano avuto rapporti diretti con le varie, numerose e diverse “autorità” di riferimento di volta in volta succedutesi nel dominio, o nel controllo, di esse, sia pure negli inevitabili “scambi” di valori, tradizioni, civiltà, ecc. (che non le videro, com'è ovvio, sotto questo o quel profilo, né totalmente “soccombenti”, né totalmente “impermeabili”), non significa, però, che non sia affatto esistita, o non

sia configurabile, o non vi siano elementi per parlare anche di una entità-identità “pugliese”, o, se si vuole, di una regione Puglia, con suoi “naturali”, inconfondibili, unificanti caratteri di fondo, che, invece, come abbiamo detto, secondo qualche opinione sarebbero una mera invenzione, cioè un “*quid*” del tutto “artificiale” e, comunque, non sufficienti e non in grado di consentire il riconoscimento della esistenza di una oggettiva, autonoma e ben identificabile entità. Naturalmente, il discorso sarebbe molto complesso, difficile e delicato, sicuramente non alla nostra portata e, comunque, neanche molto pertinente in questa sede. Tra l’altro, occorrerebbe concordare preventivamente su quali siano, e come siano individuabili i fattori, o i caratteri indispensabili per pervenire, ed in che senso, ad una certa qualificazione (“*mutatis mutandis*”, sono noti i problemi concernenti il concetto di nazione e, comunque, la distinzione fra nazione e stato, non necessariamente sempre e integralmente coincidenti nelle vicende storico-istituzionali). Fermo restando che, in senso politico-giuridico, in effetti una regione Puglia, così come, se non tutte, almeno molte delle altre, non vi era mai stata prima della Costituzione repubblicana (il fenomeno, comune a varie altre regioni, non lo è, forse, per es., sostanzialmente, per la Toscana e, con altre specificità, volendo, per il Lazio).

Di certo può dirsi, invece, anche a prescindere dai non pochi dati comuni oggettivi e variamente distintivi, anche se non necessariamente racchiusi, e mai, riteniamo, rigidamente contenibili entro confini netti e sicuri, che la giuridica entificazione di una comunità territorialmente ben individuata e delimitata (sia pure con quella sorta di rinvio ai compartimenti statistici di cui alla Costituzione ed a prescindere dalle questioni inerenti la omogeneità, la funzionalità ecc.) abbia costituito e costituisca di per sé un potente fattore di impulso non tanto, e non solo, alla formazione, ma anche, se non soprattutto, al consolidamento, se non, talora, ad una sorta di presa di coscienza, e di percezione, magari sotto più numerosi ed importanti profili, del “gruppo” in senso sempre più comunitario, o unitario, cioè lo abbia reso e lo renda “comunità” in senso sempre più stretto perché idoneo ad indurre e/o a stimolare nei suoi componenti un senso di appartenenza e di comunanza di interessi, non solo materiali, prima latente o insufficientemente, potrebbe dirsi, “coltivato” e che il tutto sicuramente possa dirsi in riferimento alla regione di cui ci stiamo occupando. Basti solo pensare, del resto, che, se, in precedenza, essendovi solo le province, era in qualche misura inevitabile una politica di ciascuna di esse nei confronti dello Stato e dello Stato nei confronti di ciascuna di esse, o di una area magari anche vasta, ma non corrispondente a quella regionale, l’istituzione della regione incide sul modo di porsi dei problemi delle singole province che la compongono perché non può non indurle a rivolgersi anche ad essa e, soprattutto, ed almeno in parte, a fare sistema tra esse e con essa nei riguardi dello Stato, ma di qualsiasi altro soggetto (*in primis*, ovviamente, non solo *attraverso* lo Stato, l’Unione europea) così promuovendo ed incentivando identità ed unità, in senso giuridico-politico ma anche più generale, rispetto a ciascuna altra regione, dentro e al di là dello Stato, ma anche coordinamento, programmazione, ecc. al suo stesso interno. Né sembra revocabile in dubbio che, con il trascorrere del tempo, i tratti identificativi di una Regione Puglia siano sempre più marcati, e sempre più lo divengano, sotto ogni profilo e ad ogni livello, anche internazionale, con riflessi innegabilmente positivi in linea generale anche se variamente a seconda dei settori che si voglia di volta in volta prendere in esame.

5. *Il “regionalismo” sempre “in progress” e mai “stabile ed univoco” nel quale le Regioni sono state concretamente istituite, hanno operato e continuano ad operare*

La concreta istituzione delle Regioni ordinarie, come è noto, ha avuto inizio (pur considerando qualche tentativo non riuscito e, del 1953, la c.d. “legge Scelba”) con molto ritardo (circa un ventennio) rispetto alla statuizione costituzionale (VIII disp. trans. e fin.). Il “processo” di attuazione, inoltre, una volta avviato, è stato, per giunta, lungo, non lineare, non senza contrasti, incertezze e contraddizioni. Lo Stato, almeno fino alla approvazione della necessaria legge (statale) per la elezione dei primi Consigli regionali (1968), e alla elezione dei stessi (maggio 1970), non solo aveva privato l’ordinamento repubblicano di una delle più importanti riforme previste dalla Costituzione, cioè l’istituzione delle Regioni ordinarie (quella delle “speciali”, come è noto, salvo che per il Friuli-Venezia Giulia, avvenuta “solo” nel 1963 per ragioni particolari, è stata più o meno “tempestiva”), ma si è comportato come se tale istituzione non dovesse mai avvenire. Ha istituito, per es., enti nuovi, come la Cassa per il Mezzogiorno, cui ha affidato compiti che almeno in parte sarebbero spettati alle Regioni così non solo non riducendo, ma aumentando i soggetti e le strutture pubbliche esercitanti, in aggiunta ai suoi organi, funzioni che, per Costituzione, erano da considerare ormai regionali e, naturalmente, non ha neanche adeguato «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento» (art. 5 Cost.). Per la tempestiva, concreta istituzione si batterono, in particolare, lamentando la oggettiva inattuazione della Costituzione sul punto, subito le forze politiche che in Assemblea costituente erano state più “tiepide” verso la loro istituzione (e che non facevano parte delle maggioranze politico-parlamentari che via via si succedevano anche se con la presenza costante, in esse, del partito della Democrazia Cristiana, numericamente di gran lunga il più consistente). Non vi si impegnarono, pur potendolo, e oggettivamente la ritardarono, invece, quelle che, di volta in volta, erano parte delle coalizioni di maggioranza in Parlamento (c.d. “ostruzionismo” della maggioranza), ed *in primis* la numericamente più consistente, che in Assemblea costituente era stata, anche se non da sola, tra le più favorevoli (non può escludersi che questo singolare “scambio” delle parti, in buona misura, se non tutto, “politico”, facendo apparire, anche al di là del vero, non autentiche, ma contingenti, strumentali ed “interessate” le loro posizioni verso l’istituto, e/o comunque realmente incidendo su di esse e condizionandole, abbia prodotto almeno qualche riflesso negativo, però, sia sulla univocità e sulla continuità dei rispettivi indirizzi sia sulla stessa immagine e sulla stessa “credibilità” dell’istituto in sé considerato, o, quanto meno, e colpevolmente, sulla sua “percezione”). A partire, comunque, dal 1968 con l’approvazione della legge (n. 108) per la elezione dei primi Consigli regionali (poi “rinviate”, come detto, alla primavera del 1970), e nel contesto di quello che fu chiamato il “disgelo” costituzionale (dello stesso periodo sono, infatti, varie leggi e, tra queste, quella contenente le modalità di attuazione del *referendum*, la cui mancanza impediva il ricorso a tale importante istituto, lo statuto dei lavoratori, ecc.), il processo di attuazione concreta ebbe finalmente avvio anche se, forse, non con la convinzione, o, a seconda dei casi, la preparazione necessaria, da parte degli stessi protagonisti. I partiti, per es., avrebbero dovuto ade-

guare se stessi, nella mentalità e nelle strutture, al nuovo “corso” affinché fosse il meno condizionato possibile da fattori solo apparentemente “esterni”, ma in realtà decisivi, favorendo, e non impedendo, innanzitutto con il loro comportamento, l’affermarsi e lo svilupparsi di una autentica repubblica delle autonomie. Non vi è stato, probabilmente, neanche un grande contributo positivo (nel senso della “qualità”, o del “livello” della loro azione e della loro stessa “legittimazione”) da parte delle stesse Regioni (o dei “politici” regionali) già nella fase della elaborazione ed approvazione degli Statuti (i primi), nella quale, peraltro, il Governo, e lo stesso Parlamento (in particolare con le c.d. procedure “informali”: lo Statuto pugliese, per es., fu approvato dal Consiglio il 16 dicembre 1970 e modificato “liberamente” dallo stesso previo “ritiro”, il 9 marzo 1971 senza alcuna, formale “bocciatura” del Parlamento, cui pure era stato trasmesso dal Governo), a loro volta, non apparvero esenti da incertezze e timori.

È avvenuto, infatti, che le Regioni, quasi non tenendosi conto di un testo costituzionale pur vigente anche se il “modello” da esso delineato non era ben definito (M.S. Giannini, come è noto, parlò di «vaso vuoto» con l’etichetta *regione*), ma che pure si era finalmente deciso, e si doveva, semplicemente attuare, siano state confusamente e in successione orientate, in fase di concreta istituzione, si disse, *e* per la salvezza dello Stato (divenuto “pachidermico”, burocratico e ormai quasi incapace di operare con efficacia ed efficienza, che faceva troppe cose facendole male ed andava “snellito”), *e* per la programmazione (solo da poco divenuta “di moda” nonostante l’art. 41, comma 3, Cost., della quale erano ritenute parte essenziale sia nella fase “ascendente” sia in quella “discendente” della stessa anche se il progetto di legge sulle procedure, forse perché troppo “illuminista”, per così dire, rimase sempre sulla carta; vi fu, comunque, un solo programma generale, quinquennale, approvato con legge ordinaria, che, in sostanza, non indirizzava e coordinava neanche l’attività economica pubblica, meramente indicativo e pieno solo di mere previsioni, e, poi, programmazioni, o programmi, di settore, per progetti, ecc.), *e* per la salvezza e la piena valorizzazione degli enti locali (che, in linea generale, non avrebbero dovuto rimanere “vittime” di un nuovo “centralismo”, sia pure, questa volta, non più statale, ma regionale, cioè di regioni “autonomiste” con lo Stato e “centraliste”, per l’appunto, con gli enti minori).

In ogni caso, il processo di concreta istituzione, pur partito in grande ritardo, è stato, come si diceva, ugualmente molto lungo. Il trasferimento delle funzioni costituzionalmente spettanti (in quanto tali era più corretto parlare di “passaggio”) ai nuovi enti è avvenuto in due tempi sia perché proprio così era stato, peraltro senza una ragione fondata in Costituzione, concepito (prima solo il passaggio di quelle esercitate direttamente dallo Stato, peraltro non con leggi, come, invece, disposto dalla VIII disp. trans., ma con ben 11 decreti legislativi delegati, quasi uno per ogni ministero interessato, pur dovendo essere, secondo la legge delegante, «per settori organici di materie», e poi di quelle esercitate da enti diversi dallo Stato), sia perché un secondo si rese comunque necessario essendo il primo (legge n. 281/1970 e 11 decreti legislativi delegati del gennaio 1972) stato ritenuto insufficiente dallo stesso legislatore statale, che ne dispose, per l’appunto, il “completamento” (l. di delegazione n. 382/1975 e il “famoso” d.lgs. delegato n. 616/1977) insieme al già previsto secondo passaggio. In effetti, il primo (peraltro ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale: sentt. nn. 138-142/1972) era risultato notevolmente restrittivo dell’autono-

mia regionale: le materie regionali erano state individuate e delimitate in senso oggettivo e non finalistico; in esse, pur così “interpretate”, erano state trattenute allo Stato le funzioni di interesse non regionale. Lo Stato, così, non si “snellisce” e cominciano a formarsi ugualmente, invece, le burocrazie regionali perché le Regioni non esercitano “normalmente” le loro funzioni amministrative «delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici», secondo l’art. 118 Cost. (“amministrazione indiretta necessaria”). Scarsissima è l’autonomia finanziaria non solo sul lato delle entrate ma anche su quello della spesa soprattutto mediante l’istituzione dei “fondi speciali” e le Regioni non hanno, come pure si era detto, almeno “in uscita” ciò che non hanno avuto “in entrata”. Viene “inventata” e riservata allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento, rivolta, a parole, alla attività amministrativa ma inevitabilmente coinvolgente anche quella legislativa, delle Regioni, che, però, la Corte costituzionale ritiene legittima trattandosi, a suo avviso, del «risvolto positivo» del limite dell’interesse nazionale, allora previsto espressamente dall’art. 117 Cost.

Con le premesse appena richiamate il secondo “passaggio” di funzioni, “memori” del primo, avrebbe dovuto avere caratteristiche ben diverse dal primo non tanto sotto il profilo della quantità delle funzioni da “passare”, quanto della impostazione di fondo e, in sostanza, della qualità del “passaggio” nell’ottica di una nuova e diversa qualità dell’autonomia. Ciò avvenne solo in parte non solo lo Stato, ma le stesse Regioni essendosi accontentati, per così dire, soprattutto della quantità tanto da indurre M.S. Giannini a intitolare un suo scritto «*del lavar la testa all’asino*». Occorre dire, per completezza, che, in un contesto che, come quello descritto, certamente non offriva molto spazio alla creatività e alla originalità da parte dei legislatori regionali, questi, a loro volta, sia pure nei limiti consentiti dall’esercizio delle comunque non proprio modeste competenze disponibili, non hanno certo, in linea generale e salvo eccezioni, brillato per inventiva e capacità innovativa. Come già, in qualche modo, avvenuto durante la elaborazione dei primi Statuti, la legislazione è, pur con tentativi lodevoli in questo o quel settore (un tema ricorrente, peraltro, è quello della programmazione), spesso, imitativa, ha contenuti “amministrativi” e concreti, riguarda non di rado il personale e l’organizzazione interna, non ha, comunque, un grande respiro e, riguardo agli enti locali, sembra atteggiarsi come lo Stato nei confronti delle Regioni così riproponendo problemi di centralismo e di burocrazia che, invece, proprio con le Regioni dovevano essere risolti. Si determina, così, una fase di incertezza e di contraddizioni, durante la quale l’esperienza regionale in corso, a prescindere da una non facile e sempre controversa ricerca delle cause e delle responsabilità, e non ancora molto lunga dati i tempi “fisiologici” delle istituzioni, non gode di grande considerazione ed un nuovo movimento politico, la Lega Nord, pone il problema dell’autonomia in termini più ampi, di federalismo anche economico, se non di separazione delle regioni del Nord, e la tesi che le regioni abbiano una autonomia insufficiente diviene sempre più condivisa. Non si pensa, però, di porvi rimedio dando una attuazione più adeguata e coerente al disegno costituzionale, effettivamente ed almeno in parte, come si diceva, “tradito”, ma di modificare direttamente la Costituzione sia pure, a nostro avviso, senza averla mai attuata correttamente e, quindi, senza averne sperimentato l’impianto delineato e le potenzialità. Avviene, così, che ad una revisione in senso, o in una prospettiva, federalista, tanto era urgente (!), si proceda addirittura con la legislazione ordinaria (si disse, a Costituzione “invariata”),

specie con le note leggi “Bassanini”, e, poi, però, preceduta dalla l. cost. n. 1/1999 (a sua volta anticipata, in qualche misura, dalla l. ordinaria n. 43 del 1995, in tema di elezione degli organi regionali), con la l. cost. del 2001 con l’effetto della riscrittura dell’intero Titolo V della Parte seconda della Costituzione (questa revisione, come è noto, sarebbe stata a sua volta revisionata, riforma della riforma, si disse, pochi anni dopo, se la relativa legge costituzionale, anch’essa approvata, nella seconda votazione, a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, non fosse stata “bloccata” da un *referendum* popolare). Le “innovazioni”, almeno formali, non sono poche e sono notevoli anche se non sembra potersi parlare di federalismo quanto, magari, di regionalismo “forte”. Tra l’altro: la Repubblica non si “riparte” più in Regioni, ecc., ma è «costituita» dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato (art. 114); non sono più indicate le materie di competenza delle Regioni, ma quelle dello Stato e quelle di competenza concorrente e le “altre”, non nominate perché “residuali”, spettano alle Regioni (art. 117), come è più ricorrente, ma non sempre, negli ordinamenti federali; è eliminato il controllo preventivo, del Governo e della Corte costituzionale, sulle leggi regionali (art. 127) ed il limite dell’interesse nazionale, ecc. Se possa parlarsi, con la revisione del 1999-2001, di federalismo, magari “debole”, o debba parlarsi ancora di regionalismo, magari “forte”, è interessante disputa “teorica”. Ne è conseguita, comunque, ed intanto, sostanzialmente imposta, e comunque “suggerita” dalla Costituzione novellata, la fase della approvazione dei nuovi Statuti regionali, (c.d. di “seconda generazione”), nella quale la Puglia si è distinta nell’essere la prima a farlo (2004); della modifica dei sistemi elettorali regionali con, in particolare, la elezione diretta del Presidente della Giunta ed una nuova forma di governo, né presidenziale, né parlamentare, incentrata sulla regola *simul stabunt simul cadent*, nella quale, secondo alcuni, la stabilità potrebbe essere garantita, talora, solo da una sorta di equilibrio del terrore (di cadere perché cadono necessariamente insieme).

Senonché, se non subito, dopo non molto tempo si è cominciato a criticare la riforma parlando in termini di forse insufficiente, o non meditata riflessione nella sua approvazione, di materie di per sé non attribuibili, ma da essa attribuite alle Regioni e, per altro verso, di competenze statali potenzialmente ed inevitabilmente destinate ad essere “invasive”. Di fronte ad un contenzioso in costante aumento, la Corte costituzionale non si è astenuta da interventi, anche di notevole spessore, rivolti ad una “razionalizzazione” del sistema dei rapporti Stato-Regioni (quasi “a prescindere” dai nuovi testi) ivi compreso il richiamo alle insopprimibili ragioni “unitarie”, o, se si preferisce, agli interessi unitari e all’interesse nazionale, ancorché formalmente “cancellato” dai riformatori (facendo suo il rilievo secondo il quale l’interesse nazionale non potrebbe non esserci, come avviene, magari con formule diverse, anche negli Stati federali, per es. con la *supremacy clause*, che, tra l’altro, una nuova riforma costituzionale in corso recupera formalmente). Il federalismo “fiscale”, così come disegnato nel nuovo art. 119, è complesso e, comunque, la sua attuazione sembra rimasta, però, e per ora, in corso d’opera, o “sospesa”.

In questo contesto, di certo “complice” una profonda e lunga crisi economico-finanziaria, che rende, e comunque fa percepire i “costi” come ancora più “costosi”, e le diversità come ancora più diverse, non pochi “eccessi”, o “scandali” a livello regionale si “scoprono”, non poche “colpe” si evidenziano, ma talune inadeguatezze sono ritenute “fisiologiche” alle Regioni così come sono. In un clima di non fiducia, se non di vera sfidu-



cia nei loro confronti, nascono e si impongono ennesimi e nuovi ripensamenti e riserve mai sopite, ridimensionamenti, o contenimenti ritenuti indispensabili e, quindi, istanze di nuove riforme costituzionali che le vedrebbero recuperare in termini di capacità di far valere le proprie ragioni a livello centrale quel che devono inevitabilmente perdere, o si propone dovrebbero perdere, in termini di competenze e di materie (insomma, ed in un certo senso, la “qualità” per la “quantità”). Alludiamo, come è chiaro, alla riforma costituzionale in corso, che riguarda il bicameralismo ma coinvolge significativamente le regioni proiettandole verso una nuova, ennesima esperienza, alla quale esse, non esclusa la Puglia, non sembrano opporre una particolare opposizione, o resistenza pur considerando il “clima” ad esse sfavorevole nel quale il tutto avviene e del quale, pur non sembrando, peraltro, le sole responsabili, non dovrebbero, a loro volta, contribuire a vanificare i tentativi e le intenzioni di recupero. Aumenterebbe gravemente ed irreversibilmente, infatti, la sfiducia nei confronti dello stesso istituto regionale come tale e sarebbe davvero deludente il venir meno, con essa, delle ragioni vere ed insopprimibili della sua istituzione e della sua permanenza pur nel riemergere e riproporsi di antichi e sempre elusi (forse perché di per sé di difficile, o impossibile soluzione) problemi riguardanti, per es., il profilo funzionale e quello territoriale (macroregioni, ecc.). E ciò mentre il “radicamento” di quelle già “statiche”, ormai meno artificiali di quanto spesso ritenute, sembra innegabile e diventano più pressanti e bisognosi di risposte questioni e problemi attinenti al componimento delle esigenze dell’autonomia con quelle della non marginalità, o marginalizzazione, sia pure di fatto, delle regioni più deboli rispetto alle altre (come potrebbe avvenire in un nuovo Senato composto in un certo modo) e, ancor di più, ai diritti fondamentali dei singoli, anzi di “tutti” i singoli, nella prospettiva, di cui all’immutato art. 5 della Costituzione, di una unità della Repubblica non formale, ma sostanziale tenendo però presente che, quando si dice regioni più deboli non bisogna mai dimenticare che non sono indistintamente più deboli tutti i loro abitanti ma solo parte di essi e che le istanze dell’autonomia non sono fini a se stesse dovendosi, invece, anche con esse contribuire alla realizzazione degli obiettivi così ben sintetizzati nel secondo comma dell’art. 3. È, in definitiva, quello sinteticamente descritto, il contesto, non lineare, nel quale le Regioni, e, ovviamente la Puglia devono, a loro volta, cercare di dare il meglio di sé stesse (specificamente sui profili evolutivi della nostra Regione dal primo al secondo Statuto v., comunque, più specificamente, il par. 2 del presente capitolo).

### *Bibliografia essenziale*

- AA.VV., *La Puglia tra Bisanzio ed Occidente*, in *Città e culture in Puglia*, vol. 2, Electa, Milano 1981.
- AA.VV., *La Puglia tra Medioevo ed età moderna. Città e campagna*, in *Civiltà e culture in Puglia*, vol. 3, Electa, Milano, 1981.
- ASSENATO M., *Struttura sociale e riforma regionale nel Mezzogiorno*, in P. BARUCCI (a cura di), Giuffrè, Milano, 1975, 54 ss.
- ASSENATO M., *La Puglia e l’ordinamento regionale. Discorso pronunciato all’Assemblea costituente nella seduta del 3 giugno 1947*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, s.d.

- COMPAGNA F., *L'Europa delle regioni*, ESI, Napoli, 1968.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2013.
- DESIDERI C., *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in *www.issirfa.it*, settembre 2012.
- DOLSO G.P., *Il dibattito in Assemblea costituente sulla delimitazione territoriale delle regioni*, in S. BARTOLE (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Giuffrè, Milano, 1999, 19 ss.
- GABRIELE F., *Il ruolo della Regione nel nuovo corso della programmazione economica nazionale*, in *Il Foro amm. e delle acque pubbliche*, vol. 9-10, pt. 2, 1973, 470 ss.
- GABRIELE F., *Il principio unitario nella autonomia regionale*, Giuffrè, Milano, 1980.
- GABRIELE F., *L'ordinamento regionale nei progetti di revisione costituzionale in Italia. Prospettive della riforma istituzionale in Italia*, in AA.VV., *Le conseguenze economiche del decentramento istituzionale*, 211-230, Mongardino (Bo), Il Fenicottero, 1997, 221 ss.
- GABRIELE F., voce *Elezioni regionali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, Agg., XVII, 2009.
- GABRIELE F., *Il Senato "federale" nella incerta evoluzione del regionalismo italiano: ancora tra unità ed autonomia?*, in M. RICCA-A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Gli enti locali nello scenario federalista*, Formez, Roma, 2006, 133 ss.
- GABRIELE F., *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.
- GAMBI L., *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in ID., *Questioni di geografia*, ESI, Napoli, 1964, 153 ss.
- GAMBI L., *Le "regioni" italiane come problema storico*, in *www.ibc.regione.emilia-romagna.it/wcm/ibc/menu/idx/07parliamo/storico/gambi.htm* e in *Quaderni storici*, XXXIV (1977), 275 ss.
- GIANNINI M.S., *Le regioni: rettificazioni e prospettive*, in *Nord e Sud*, 1963, fasc. 42-43, 49 ss.
- GIOCOLI NACCI P.-MEALE G. (a cura di), *Commento allo statuto della regione Puglia*, Giuffrè, Milano, 1973.
- MASELLA L., *La difficile costruzione di una identità (1880-1980)*, in L. MASELLA-B. SALVEMINI (a cura di), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'unità ad oggi – La Puglia*, Einaudi, Torino, 1989, 281 ss.
- PEDRAZZA GORLERO M., *Le variazioni territoriali delle regioni: contributo allo studio dell'art. 132 della Costituzione*, I, *Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea costituente*, Cedam, Padova, 1979.
- ROTELLI E., *L'avvento della regione in Italia: dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967.
- ROTELLI E., *Le regioni: proposte per un riesame del problema*, in *Il Mulino*, 1968, 750 ss.
- ROTELLI E., *Dal regionalismo alla regione*, Il Mulino, Bologna, 1973.
- RUFFILLI R., *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffrè, Milano, 1971.
- TREVES A., *I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia*, in *Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano*, vol. LVII, fasc. II, maggio-agosto 2004, 243 ss.

## § 2 LO STATUTO DELLA REGIONE PUGLIA \*

SOMMARIO: 1. I temi statutari. – 2. Il primo statuto. – 3. *Segue*: le disposizioni programmatiche. – 4. *Segue*: il contenuto ed i rinvii. – 5. *Segue*: la prima organizzazione di vertice. – 6. Verso la nuova stagione statutaria. – 7. Il nuovo statuto. – 8. *Segue*: dimensione programmatica. – 9. *Segue*: forma di governo e organi a rilevanza statutaria. – 10. *Segue*: ordinamento amministrativo ed economico. – 11. *Segue*: tecnica del rinvio. – 12. Giurisprudenza costituzionale. – 13. Le ultime innovazioni statutarie. – Riferimenti bibliografici.

### 1. *I temi statutari*

Le stagioni statutarie delle regioni, tra le quali anche la Regione Puglia, hanno visto la preminenza di alcuni aspetti sia formali e procedimentali sia contenutistici e sostanziali, nei quali si colloca la ricerca di un ambito di concreta autonomia delle regioni<sup>1</sup>.

Ne deriva che, nei vari periodi, sono restati fermi, quasi, i medesimi problemi<sup>2</sup>:

1) la collocazione degli statuti regionali nelle fonti normative sia nel primo periodo in cui era prevista un'approvazione con legge statale per le regioni ordinarie, sia nel secondo periodo in cui è stata eliminata l'approvazione statale<sup>3</sup>;

---

\* Di Aldo Loiodice.

<sup>1</sup> A. D'ATENA, *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985; A. D'ATENA, *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010; G. PASTORI, *I nuovi statuti regionali e le autonomie locali*, in *Amministrare*, 3/2004, 473 ss.; S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.

<sup>2</sup> F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1971; F. CUOCOLO, *Problemi degli statuti regionali ordinari*, in *Ann. Fac. Giur. Univ. Genova*, 1972; A. LOIODICE, *Politicità degli statuti regionali e primi rilievi sullo statuto pugliese*, in P. GIOCOLI NACCI-A. LOIODICE, *Miscellanea (scritti vari di Diritto Costituzionale)*, Bari, 1979, 49 ss., già pubblicato in due articoli con i titoli rispettivamente di «*Politicità degli statuti regionali e primi rilievi sullo statuto pugliese*» e «*Le modifiche della Statuto Pugliese*» nella rivista *Terra di Bari*, 1971; A. D'ATENA, *Statuti regionali II, Statuti regionali ordinari*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993; R. TOSI, *i nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 3/2000; L. VIOLINI, *Considerazioni sui nuovi Statuti regionali alla luce della legge costituzionale n. 1 del 1999*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, 2000, 81 ss.; V. SANNONER, *Le carte statutarie dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Bari, 2006; A. RUGGERI, *Regione (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. III, 2008.

<sup>3</sup> E. DE MARCO, *Gli Statuti regionali dopo il nuovo art. 123 della Costituzione e la loro collocazione nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, 2000, 39 ss.; A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001; A. LOIODI-

2) la previsione contenutistica di norme programmatiche all'interno dello statuto, la legittimità della loro presenza e la loro efficacia<sup>4</sup>;

3) la forma di governo e la forma di regione nell'ambito dello spazio residuo che, da ultimo, la normativa costituzionale ha attribuito alle regioni<sup>5</sup>;

4) la mancata previsione nella Carta Costituzionale di organi di garanzia<sup>6</sup> e di effettivi organi di raccordo con le minori autonomie territoriali (salvo il C.A.L.)<sup>7</sup> e la loro istituzione per iniziativa dei nuovi statuti<sup>8</sup>;

5) la politicITÀ delle scelte relative agli statuti<sup>9</sup> e la sua rilevanza nell'esplicazione di un tasso più o meno elevato di autonomia reale della regione.

Nella collocazione dello Statuto regionale all'interno del sistema delle fonti i profili riguardano la gerarchia tra statuto ed altre fonti regionali<sup>10</sup> ovvero il riparto di competenza tra l'atto statutario e gli altri atti normativi regionali<sup>11</sup>. È evidente che la distinzione di-

---

CE, *Prime riflessioni sullo statuto della Regione Puglia*, in *www.federalismi.it*, 4/2004; B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004; R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, ora anche in *Le Regioni*, 4/2005; M. CARLI-G. CARPANI-A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006; A. D'ATENA *Diritto regionale*, cit.; A. LOIODICE, *Le Stagioni Statutarie della Regione Puglia* in *Studi in onore di Antonio D'Atena*, II, Milano, 2015, 1597 ss.

<sup>4</sup> V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in *www.federalismi.it*, 15/2005; M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni*, 2005; A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007; A. RUGGERI, *Regione (diritto costituzionale)*, cit., 718, che sottolinea la severità della Corte sul punto, ricordando le sentt. nn. 372, 378, 379/2004.

<sup>5</sup> A. D'ATENA *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000 (nonché in *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001).

<sup>6</sup> A. RUGGERI, *Regione (diritto costituzionale)*, cit., 713, che sottolinea la carente previsione di organi di garanzia.

<sup>7</sup> M. OLIVETTI M., *Nuovi Statuti e forma di governo delle regioni: verso le Costituzioni regionali*, Bologna, 2002; P. GIOCOLI NACCI, *Relazione*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», a cura del Consiglio regionale della Puglia, Bari, 2003, 11 ss., 33; A. MORRONE, *Statuti regionali o Chimere federali?*, in *Il mulino*, 2005; P. SALVATELLI, *I nuovi Statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 75 ss.; F. GABRIELE, *Relazione*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», cit., 37 ss., 49; A. TEDESCO, *Intervento*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», cit., 87 ss., 96; M. CARDUCCI, *Intervento*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», cit., 111 ss., 118; E. FOLLIERI, *Intervento*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», cit., 120 ss.

<sup>8</sup> A. RUGGERI, *Regione (diritto costituzionale)*, cit., 713.

<sup>9</sup> A. LOIODICE, *PoliticITÀ degli statuti regionali*, cit.

<sup>10</sup> S. CALZOLAIO, *Le fonti "rinforzate" e "specializzate" negli statuti regionali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti Atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007, nonché su *www.forumcostituzionale.it*; A. RUGGERI, *Regione (diritto costituzionale)*, cit., 719, dove chiarisce sia i profili della separazione che quelli della gerarchia tra le fonti.

<sup>11</sup> G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano,

venta più agevole quando vi è una chiara differenza procedurale come nella vigente disciplina; nella prima stagione statutaria la differenza procedurale faceva riferimento sia al tipo di maggioranza richiesto sia alla presenza di un'approvazione affidata alla legge statale (art. 123 Cost. vecchio testo).

Nell'attuale situazione, la Costituzione (art. 123 Cost. nuovo testo) ha stabilito un procedimento differente per la legge statutaria regionale rispetto alla normale approvazione delle leggi regionali<sup>12</sup>.

La giurisprudenza costituzionale (si veda, con riferimento alla Regione Puglia, la sent. n. 188/2011 riguardante la legge elettorale)<sup>13</sup> ha indicato, contemporaneamente, due percorsi: uno attinente alla gerarchia e, quindi, alla collocazione dello statuto al di sopra delle leggi regionali; un altro, invece, attinente alla competenza e, quindi, una posizione specializzata dello statuto, che diventa la sede esclusiva per alcuni contenuti, la cui presenza nelle leggi e negli atti regionali non è ammissibile, sotto diversi profili, pena l'incostituzionalità; invero, è agevole comprendere che, se lo statuto è gerarchicamente sovraordinato, qualsiasi atto normativo regionale che contrasti con esso deve ritenersi costituzionalmente illegittimo, quale che sia il contenuto dello statuto; cioè: la scelta del legislatore regionale di inserire nello statuto alcuni contenuti, serve a collocarli al di sopra dell'ordinaria legislazione.

Se, viceversa, si è di fronte ad un fenomeno di attribuzione normativa per competenza (per cui lo statuto è un atto tipico con contenuti esclusivi, predeterminati dalla Costituzione), il contrasto con tali contenuti o l'invasione di essi si profila come incostituzionale; è evidente che ciò avviene, solo, per quei testi legislativi che invadono o vengono a contrastare i contenuti statutari considerati necessari; di qui, anche, la distinzione tra contenuti eventuali (programmatici o non specifici) e necessari<sup>14</sup> riferibili alle previsioni costituzionali che stabiliscono il contenuto statutario.

---

2001, 58 ss.; A. D'ATENA *Statuti regionali e disciplina delle fonti: tre domande*, in *Forum di quaderni costituzionali* (11 marzo 2002) sub speciale regione – verso i nuovi statuti regionali – disciplina delle fonti; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, cit.; R. TOSI, *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. RUGGERI-F. DRAGO, *L'incerta qualificazione giuridica dello Statuto regionale: atto avente forza di legge della Regione?*, in *www.federalismi.it*, 6/2006.

<sup>12</sup> A. RUGGERI, *Regione (diritto costituzionale)*, cit., 717, dove la diversità delle formule viene messa in luce in una prospettiva interessante

<sup>13</sup> S. GAMBINO S., *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in *www.federalismi.it*, 15/2004; C. FUSARO-M. RUBECCHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 6/2005; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, cit.; E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, cit.; M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, 2009.

<sup>14</sup> V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, cit.; A. D'ATENA *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, cit.; M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, cit.

## 2. *Il primo Statuto*

In questo quadro normativo e tematico il primo Statuto della Regione Puglia ha utilizzato tutte le possibili sfumature di sottolineatura dell'autonomia e della politicità che ne caratterizzano l'atto, pur mantenendosi in un ambito considerato, successivamente, di normalità statutaria senza ricerca di soluzioni originali ed eccessivamente innovative.

La storia statutaria della Regione manifesta gli aspetti ora indicati nelle dimensioni più significative.

Nel primo statuto siffatte potenzialità dipendono, in concreto, dal contenuto che hanno assunto alcune variabili le quali, non essendo precisate al livello costituzionale, venivano individuate nella fase di attuazione della riforma regionale, costituendo la risultante dell'incontro tra le volontà politiche centrali e locali di fronte a tentativi (centrali) di svuotamento e compressione dell'autonomia politica delle regioni.

La prima scelta, che la regione ha dovuto fare, è stata quella relativa alla dimensione dello statuto, la cui ampiezza contenutistica configurava un fatto politico<sup>15</sup>, nonostante la dottrina negasse la prevalenza di tale profilo.

Il Consiglio regionale pugliese adottò lo statuto nelle sedute dei giorni 14-15-16 dicembre 1970.

Esso consta di 73 articoli, dei quali i primi venti costituiscono i principi istituzionali e programmatici, premessi, in guisa di "preambolo", ai sei titoli statuari riguardanti l'organizzazione, il procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti, l'amministrazione regionale, la finanza e il bilancio, il referendum, la revisione dello statuto.

Sotto il profilo politico, la considerazione di uno statuto che doveva passare all'esame del parlamento prescindeva, naturalmente, da tutti quei rilievi che potevano essere oggetto dell'intervento parlamentare. Non vi era alcuna esigenza, quindi, in quel momento, da parte del Consiglio regionale, di ricercare tutti gli eventuali errori tecnici o le imprecisioni terminologiche; gli atti politici (come lo statuto) non possono certo presentarsi come modelli di tecnica giuridica o di correttezza lessicale, specie quando manchi un effettivo intervento dialettico degli esperti<sup>16</sup>.

## 3. *Segue: le disposizioni programmatiche*

Le disposizioni del primo statuto pugliese, oltre a distinguersi in programmatiche<sup>17</sup> ed

<sup>15</sup> A. LOIODICE, *Politicità degli statuti regionali*, cit.

<sup>16</sup> Anche se essi vennero coinvolti nell'ausilio alla redazione e nella consulenza sui singoli problemi: in particolare Enrico Dalfino, Paolo Giocoli Nacci, Aldo Loiodice e Guido Meale; anche il Prof. Giacomo Giacobelli, come Segretario Generale, fornì il suo significativo contributo con l'ausilio di Pasquale Del Prete; i primi quattro, peraltro, diedero vita alla rivista "*Documentazione regionale*" 1970-1972 che metteva in evidenza gli aspetti problematici dell'avvio delle Regioni; Lo statuto fu commentato da G. MEALE, *Commento allo Statuto della Regione Puglia*, Milano, 1976.

<sup>17</sup> LIPPOLIS V., *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, cit.; A. D'ATENA *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, cit.; M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, cit.; A. LOIODICE, *Prime riflessioni sullo statuto della Regione Puglia*, cit.

organizzative, potevano anche ripartirsi secondo che costituissero ripetizione di norme costituzionali oppure norme autonomamente formulate.

Queste ultime assumevano, particolarmente, una maggiore rilevanza politica; le prime, invece, presentavano una qualificazione piuttosto variabile, perché la scelta delle norme costituzionali, da «copiare» nello statuto<sup>18</sup>, non ebbe il significato di una selezione politica tra i principi della costituzione né poteva, certo, significare che le altre norme costituzionali, non riprodotte, dovessero ritenersi inapplicabili, per motivi politici, nell'ordinamento regionale.

Per tale ragione si deve ritenere che i principi programmatici inseriti nel primo statuto pugliese configurassero la traccia dell'indirizzo politico di fondo della regione.

La caratteristica prevalente (programmatica) del primo statuto pugliese si ritrova nell'art. 1, comma 2, dove si impone alla regione il compito di garantire «*la più ampia partecipazione democratica dei cittadini, degli enti locali e delle formazioni sociali, economiche e culturali alla determinazione della politica regionale*».

La regione pugliese si qualificò in termini di democrazia partecipativa, nella quale utilizzò un quadro organizzativo non eccessivamente rigido.

La dimensione del primo statuto risultò programmatica<sup>19</sup>.

Lo sviluppo della persona umana<sup>20</sup> e la rimozione degli ostacoli che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (art. 2), il metodo della programmazione e l'impegno a concorrere al superamento dei dislivelli economici e sociali (art. 3), l'incentivazione dell'associazionismo giovanile (art. 13) e di quello dei lavoratori (art. 17), la previsione di enti comprensoriali (art. 18) e di circondari (art. 19) e specialmente la promozione di una politica organica dell'educazione permanente (art. 8) erano principi che si coordinavano ed integravano con l'esigenza di attuare un'effettiva partecipazione democratica nell'esercizio delle competenze regionali.

Anche ove trattavasi della ripetizione di analoghe norme costituzionali, il riferimento era, però, solo a quelle finalità perseguibili con i soli strumenti di competenza regionale; sicché tali disposizioni, non potendo eccedere l'ambito della competenza regionale, tendevano a qualificarla, effettuando una scelta qualitativa (politica) nella determinazione delle linee applicative riguardanti le materie di competenza.

Non tutte le materie elencate nell'art. 117 previgente trovarono una corrispondente normativa programmatica nello statuto pugliese. Ciò avvenne, infatti, principalmente per nove materie che sono, seguendo l'ordine dell'art. 117 previgente: assistenza sanitaria ed ospedaliera (art. 6), istruzione artigiana e professionale ed assistenza scolastica (art. 7), musei e biblioteche (parte dell'art. 8), urbanistica (art. 4), turismo e industria alberghiera

<sup>18</sup> Parla di «assonanze forti» con i principi costituzionali P. COSTANZO, *La forma della regione ed i principi fondamentali dell'ordinamento regionale ligure* in P. COSTANZO (a cura di) *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Liguria*, Torino, 2013, 44; v. anche A. RUGGERI, *Regione (diritto costituzionale)*, cit., 718, dove fa riferimento ai principi fondamentali ed alla severità della Corte nel giudicare sulle norme programmatiche, ricordando le sentt. nn. 372, 378, 379/2004.

<sup>19</sup> A. LOIODICE, *Politicità degli statuti regionali*, cit.

<sup>20</sup> P. COSTANZO, *La forma della regione ed i principi fondamentali*, cit., 44, dove richiama il principio personalista.

(art. 12), trasporti (art. 10), opere pubbliche di interesse regionale (art. 15), agricoltura (art. 11), artigianato (art. 14).

Gli altri principi statutari, invece, riguardavano materie non rientranti nella competenza regionale sulle quali, tuttavia, l'azione della regione avrebbe potuto sortire effetti notevoli: abitazione (art. 9), emigrazione (art. 16), cooperative ed associazionismo dei lavoratori (art. 17), rete commerciale (art. 5), educazione permanente, cultura e ricerca scientifica (art. 8), tempo libero ed associazionismo giovanile (art. 13).

#### 4. Segue: *il contenuto ed i rinvii*

Il contenuto organizzativo dello statuto si articolò nella fissazione di alcuni principi base di struttura e funzionamento, integrata anche da disposizioni di dettaglio, non esaustiva, con rinvio alla disciplina determinata dalle leggi e dai regolamenti, come vissuta poi dalla prassi politica.

Non si è trattato, però, di incompletezza dello statuto, perché è stato utilizzato lo strumento del rinvio ad altre fonti regionali, con finalità politiche e di alleggerimento procedurale.

Il rinvio al regolamento interno del consiglio sottraeva le decisioni al controllo statale previsto per lo statuto e, sotto questo profilo, appariva politicamente significativo; tuttavia, poiché per l'approvazione del regolamento era richiesta la maggioranza assoluta (art. 28), l'opposizione non si trovava fornita di poteri influenti (come invece nel caso di maggioranza relativa, in cui potersi inserire in caso di fratture nella maggioranza di Giunta) e, pertanto, il rinvio alla fonte regolamentare si caratterizzava in senso puramente strumentale alla dialettica interna della maggioranza.

Non tutti gli oggetti, la cui disciplina venne rinviata al regolamento, assumevano rilevante peso politico, in quanto potevano essere generici (come il funzionamento del consiglio, art. 28), oppure condizionati dalla legislazione statale (per esempio convalida degli eletti, art. 25), oppure tecnici (come l'autonomia contabile, art. 38).

Il valore politico del rinvio si rintracciava nella disciplina sui poteri inerenti alle interrogazioni, interpellanze e mozioni (art. 30), commissioni di inchiesta (art. 34) e indagini conoscitive (art. 62)

Il rinvio di alcuni punti al regolamento interno della giunta, poi, sottraendo la materia al controllo statale, dava spazio alla dialettica interna della maggioranza.

Il rinvio alla legge regionale, invece, pur modificando l'incidenza del controllo statale, forniva poteri più consistenti alle minoranze che potevano inserirsi attraverso gli strumenti dell'astensione o assenza (art. 37), atteso che la legge doveva essere approvata con la maggioranza relativa (artt. 36 e 55).

Più significativo il rinvio riguardante la delega agli enti locali (art. 64), l'ordinamento degli uffici (art. 67), l'ordinamento finanziario e contabile (art. 70), l'iniziativa (art. 54) ed il referendum (art. 72), specie per questi ultimi due oggetti, per i quali, però, il rinvio non poteva essere *sine die*, in considerazione dell'esigenza di partecipazione democratica riconosciuta o tutelata, come si è visto, nell'art. 1, comma 2 dello statuto.



### 5. Segue: *la prima organizzazione di vertice*

Il significato politico del primo statuto emergeva anche dagli elementi che concorrevano ad individuare il quadro organizzativo della regione, e cioè: il funzionamento e la struttura del suo “governo” ed i rapporti con la comunità.

Il consiglio si articolava in commissioni permanenti per una più razionale divisione del lavoro e, per queste, si prevedeva non solo una composizione proporzionale ma anche una caratterizzazione piuttosto aperta: si consentiva ad ogni consigliere di assistere al lavoro delle stesse e di presentare un parere scritto (art. 34, comma 2). Ciò permetteva un maggiore controllo sia delle minoranze, sia dei singoli consiglieri della maggioranza, che potevano tentare di influire sulle decisioni e, comunque, acquisire più ampie e dirette conoscenze sin dalla fase istruttoria dei vari procedimenti.

Per la Giunta, poi, non si adottò l'ipotesi del collegio puro, bensì il modello caratterizzato dalla presenza di assessori come organi formali. Ogni assessore, sin dall'elezione, risultava incaricato di un settore omogeneo (art. 40, comma 1), al cui ramo di amministrazione veniva preposto (art. 51, lett. f); il Presidente, peraltro, aveva una posizione di preminenza nell'organo, anche perché aveva il potere di soprintendere agli uffici ed ai servizi regionali affidati ad ogni assessore (art. 51, lett. f).

Risultava più chiaro il ruolo politico dei componenti della giunta e si poteva distinguere tra responsabilità individuale e responsabilità collegiale.

Si veniva a delineare una forma di governo del tipo parlamentare, con esecutivo molto lievemente stabilizzato.

Le elezioni del presidente e della giunta, per quanto cronologicamente identificabili in momenti successivi (art. 40, comma 2), erano sostanzialmente congiunte per la riconducibilità ad un'unica lista sulla quale si votava dopo il dibattito politico (art. 40, comma 1).

Il *quorum* previsto per la prima votazione (due terzi) consentiva un certo gioco delle opposizioni, ma non lo rendeva eccessivamente influente; d'altra parte non poteva essere diversamente perché si doveva evitare di irrigidire il processo di formazione della maggioranza consiliare, in modo da ridurre l'eventualità che il governo nazionale potesse chiedere di sciogliere il consiglio per una pretesa impossibilità di formare la maggioranza.

Dopo l'elezione, prevista dall'art. 40, il programma della giunta veniva sottoposto all'approvazione del consiglio e si creava un rapporto fiduciario tra giunta e consiglio (art. 42), anche se non era chiaro il titolo di riferimento: se l'elezione o il programma.

Poiché l'elezione era preceduta da un dibattito politico, la votazione successiva del programma poteva costituire una mera formalità; comunque, era possibile il verificarsi di maggioranze diverse per l'elezione della Giunta e per il programma (art. 40, comma 5).

La risposta fu data dalla prassi politica che non fu proprio conforme al disegno statutario; non era consentito un ruolo politico più ampio al Consiglio; l'influenza sui contenuti concreti del programma non faceva correre il rischio di determinare necessariamente una crisi. La revoca della giunta, infatti, diversamente dall'approvazione del programma, richiedeva il *quorum* di due terzi e la maggioranza assoluta dei votanti (art. 44); poiché fiducia e revoca non richiedevano necessariamente le stesse maggioranze (artt. 40 e 44), emergeva la tendenza a stabilizzare l'esecutivo.

Inoltre, dopo la revoca e la sfiducia alla Giunta, il consiglio non poteva deliberare su alcun altro oggetto prima della elezione della nuova Giunta; in tal modo si cercava di rendere più rapida la risoluzione della crisi.

Quanto al Presidente della Giunta, oltre alla disponibilità degli uffici (art. 51, lettera g) ed al potere di far cadere la Giunta con le sue dimissioni (art. 45), la sua posizione poteva rafforzarsi e diventare determinante dell'azione politica regionale, qualora il regolamento interno della giunta (art. 50) non avesse temperato il suo potere esclusivo di fissare l'ordine del giorno, ovvero il regolamento consiliare (art. 33) gli avesse conferito anche il potere di incidere sulla fissazione dell'ordine del giorno, che spettava al presidente del consiglio regionale.

L'articolazione dei rapporti, quindi, non era eccessivamente rigida, risultando disegnata in termini di forma parlamentare; il consiglio, per definizione (art. 27), infatti determinava l'indirizzo politico della regione.

D'altra parte, nella ripartizione delle competenze tra gli organi di vertice, lo statuto individuava nel consiglio l'organo politico con assoluta preminenza; determinava gli indirizzi della programmazione regionale e formulava proposte e pareri (art. 27, lett. d), approvava i piani generali (art. 27, lett. f), nominava gli amministratori degli enti regionali (art. 27, lett. o).

Vi era, comunque, l'attribuzione alla Giunta di un potere residuale, in mancanza di espressa attribuzione al Consiglio (art. 1, lett. e).

La caratteristica statutaria di democrazia partecipativa sembrava emergere nella disciplina dei rapporti con la comunità, anche se mancava il referendum sugli atti amministrativi; ma la previsione di indagini conoscitive e di audizione degli interessati (art. 62), con prospettiva di ampia informazione, per cui tutti gli elettori della regione potevano chiedere copia degli atti amministrativi (art. 65, comma 3), lasciava spazio a profili partecipativi prima non consentiti.

## 6. Verso la nuova stagione statutaria

Sembrò avviarsi una nuova stagione statutaria a seguito dell'approvazione del d.P.R. n. 616/1977<sup>21</sup> che fu il risultato dei lavori della commissione Giannini<sup>22</sup>. Tuttavia nessuna proposta di modifica statutaria fu approvata in Consiglio regionale.

Con la l. cost. n. 1/1999 e la successiva l. cost. n. 3/2001<sup>23</sup> prese avvio la nuova stagione statutaria, che ha portato all'approfondimento di una nuova consapevolezza autonomistica delle Regioni, enfatizzata come "fase costituente"<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> A. D'ATENA, *Il completamento dell'ordinamento regionale. Profili di costituzionalità del decreto n. 616 del 1977*, in *Dir. soc.*, 1978 (anche in *scritti in onore di Egidio Tosato*, II, Milano, 1982).

<sup>22</sup> Dalla Puglia vi arrecarono contributi Enrico Dalfino ed Aldo Loiodice.

<sup>23</sup> Richiama l'innovazione costituzionale A. DANISI, *Le due stagioni statutarie della Regione Lazio*, in M. RUOTOLO-G. SERGES (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino, 2012, 26.

<sup>24</sup> VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*,

La Regione Puglia, fece svolgere i lavori del nuovo statuto con particolare celerità<sup>25</sup>. La Regione si è anche avvalsa della collaborazione delle tre Università della Puglia che avevano istituito un Comitato tecnico-scientifico per lo statuto<sup>26</sup>.

Le proposte, relazioni e suggerimenti del Comitato tecnico-scientifico delle Università pugliesi furono ampiamente utilizzati e vi furono anche audizioni e partecipazione ai lavori della Commissione consiliare per gli affari istituzionali<sup>27</sup>.

## 7. *Il nuovo Statuto*

Dopo la seconda lettura, con deliberazione n. 165 del 3,4 e 5 febbraio 2004 è stato approvato il nuovo Statuto della Regione Puglia che, in prima lettura, aveva ottenuto la votazione di una larghissima maggioranza con deliberazione n. 155 del 21 ottobre 2003.

Si tratta di uno Statuto sufficientemente breve di 62 articoli, diviso in sei Titoli dei quali il più consistente, il Titolo IV, concerne gli organi della Regione ed è, a sua volta, diviso in due capi, uno sugli organi costituzionali e l'altro sugli organi a rilevanza statutaria<sup>28</sup>.

---

2000; G.C. DE MARTIN, *I principi dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione regionale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001; P. GIOCOLI NACCI, *Relazione*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», cit., 14; F. GABRIELE, *Relazione*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», cit., 39; M. CARDUCCI, *Intervento*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», cit., 122; A. D'ATENA *Costituzione e regioni*, cit., 73, già ricordava come si parlasse di «*fase costituente*» anche per l'elaborazione degli statuti di prima generazione.

<sup>25</sup> Su iniziativa del Presidente Raffaele Fitto; in effetti, la Regione Puglia fu la prima ad approvarlo senza contestazioni dallo Stato, mentre l'Abruzzo vide impugnare il suo statuto, che pure era tra i primi (21 settembre 2004), dinanzi alla Corte Costituzionale, CARLI M., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: pochi e dimenticati*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2006; sulle vicende dell'Abruzzo, MANGIAMELI S., *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) nonché in *Le Regioni*, 4/2006, 778 ss.; per le altre vicende, A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2004.

<sup>26</sup> Il Comitato Universitario fu coordinato da Aldo Loiodice, e di esso facevano parte, per l'Università di Bari, Franco Gabriele, per l'Università di Lecce, Michele Carducci e Vincenzo Tondi della Mura, e, per l'Università di Foggia, Enrico Follieri.

<sup>27</sup> Presieduta da Alberto Tedesco, il quale ebbe, poi, modo di ringraziare le Università nella seduta finale del Consiglio, al quale indicò anche i limiti ritenuti necessari alla elaborazione del testo normativo; il Presidente, nella relazione al testo presentato in aula, faceva notare che il confronto sui temi statutari era avvenuto nel contesto istituzionale ed accademico, interno ed esterno alla Regione, e ritenne di segnalare il «*puntuale, costante e qualificato contributo offerto dal Comitato tecnico scientifico dalle Università pugliesi e coordinato dall'emerito Prof. Aldo Loiodice*». – v. lavori preparatori della l.r. 12 maggio 2004 n. 7 di approvazione dello Statuto della Regione Puglia; A. TEDESCO, *Intervento*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», cit., 94.

<sup>28</sup> A. LOIODICE, *Prime riflessioni sullo statuto della Regione Puglia*, cit.; G. MEALE, *Commento allo Statuto della Regione Puglia*, Bari, 2006.

Il Titolo III, diviso in due capi, si riferisce alla partecipazione per il primo ed alla partecipazione popolare per il secondo capo; mentre il Titolo I, con sette articoli, riguarda i principi; il Titolo II, con cinque articoli (da 8 a 12) riguarda i compiti e le finalità della Regione.

Si chiude con il Titolo V sull'ordinamento amministrativo con appena tre articoli (dal 51 al 53) ed il Titolo VI sull'ordinamento in materia di programmazione, bilancio, finanza e contabilità con tre capi: il primo sugli atti della programmazione (artt. 54-57), il secondo sul bilancio (artt. 58-61), il terzo sul demanio e patrimonio (art. 62)

### 8. Segue: *dimensione programmatica*

La dimensione programmatica<sup>29</sup> emergente dai **principi**<sup>30</sup>, di cui al Titolo I, persegue diverse finalità che, in una vasta gamma, oscilla dai caratteri della Puglia per la storia, la popolazione e il territorio (art. 1, comma 2°), all'identità del territorio e delle tradizioni (art. 2), ai principi della pace, della solidarietà e dell'accoglienza (art. 3), fino alle minoranze linguistiche (art. 4), l'infanzia, i minori, gli anziani e le famiglie (art. 5), la parità tra i sessi e gli organismi di pari opportunità (art. 6); l'articolazione territoriale (art. 7).

I **compiti e le finalità**, previsti nel Titolo II, sottolineano le autonomie locali ed i principi di sussidiarietà (art. 8); ricollegano la Regione all'Unione Europea (art.9); tutelano la qualità della vita, la sicurezza alimentare e la salvaguardia delle risorse idriche e naturali (art. 10); incentivano lo sviluppo sostenibile dall'economia pugliese nel rispetto dell'ambiente, proponendosi di rendere completamente fruibile il diritto al lavoro (art. 11); riconoscono la cultura, l'arte ed i beni culturali, lo spettacolo, il diritto allo studio, la ricerca scientifica (art. 12).

In questo quadro di principi e di finalità, così sinteticamente espresso, si collocano tutta una serie di sfumature: di ulteriori principi, diritti e valori tra i quali emerge quello della **persona umana** (art. 1, I comma), sviluppata in tutti gli altri articoli nelle varie componenti di persone bisognose di sostegno, di incentivazione e di solidarietà<sup>31</sup>.

Non si tratta di una selezione di principi e di tutele generali che escludono altri livelli o

<sup>29</sup> Sembra aver tenuto conto di riflessioni che, successivamente, hanno puntualizzato, V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, cit.; A. D'ATENA *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, cit.; A. LOIODICE, *Prime riflessioni sullo statuto della Regione Puglia*, cit.; M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, cit.

<sup>30</sup> Il principio personalista emerge negli statuti di seconda generazione v. P. COSTANZO, *La forma della regione e dei principi fondamentali*, cit., 44. C. SALAZAR-A. SPADARO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, cap. 1 "I principi della carta statutaria della Regione Calabria", Torino, 2012, 28, dove, a proposito dei principi statutari, si parla di "genericità retorica".

<sup>31</sup> P. COSTANZO, *La forma della regione ed i principi fondamentali*, cit., 44, con riferimento al principio personalista; in generale sull'espansione di tutela riveniente dal principio personalista, I. LOIODICE, *Il diritto all'autodeterminazione (prospettive sulla persona)*, Bari, 2008.

forme di tutela<sup>32</sup>; infatti, l'art. 1, 3° comma, stabilisce un diretto collegamento con i principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e della Costituzione italiana; in tal modo le **garanzie dei diritti, dei valori e dei principi** dell'ordinamento italiano, europeo ed internazionale costituiscono il quadro nel quale l'azione regionale viene delineata con linee preferenziali e strumenti tecnici coerenti con il quadro di riferimento delineato.

Gli aspetti indicati dall'art. 123 Cost. inerenti al diritto di iniziativa delle leggi, ai referendum ed alle pubblicazioni sono in parte distribuiti nel Titolo II ed in parte in articoli successivi.

Viene previsto il diritto all'informazione<sup>33</sup> come strumento della **partecipazione** alla vita pubblica democratica (artt. 13 e 14) e vengono indicati gli strumenti della partecipazione popolare nell'iniziativa popolare (art. 15), nella petizione (art. 16), nel referendum statutario (art. 17), nel referendum abrogativo (art. 18) e nel referendum consultivo (art. 19); quest'ultimo limitato alle proposte di legge, ai regolamenti regionali ed agli atti di programmazione generale e settoriale; viene escluso per gli atti amministrativi di diverso tipo<sup>34</sup>.

## 9. Segue: *forma di governo e organi a rilevanza statutaria*

La **forma di governo**<sup>35</sup> segue l'impianto di tipo presidenzialista confermando l'elezione diretta del presidente della Giunta regionale (art. 41); stabilisce la nomina dei componenti della Giunta da parte del presidente (art. 41, 4° comma); consente la presenza di assessori esterni al Consiglio regionale (art. 43, 7° comma), poi limitata dall'innovazione successiva (art. 43, comma 5 bis).

<sup>32</sup> A. D'ANDREA, *Lo Statuto regionale nel sistema delle fonti e le scelte organizzative delle Regioni dopo la modifica dell'art. 123 Cost.*, cit.; A. LOIODICE, *Prime riflessioni sullo statuto della Regione Puglia*, cit.

<sup>33</sup> Viene ripresa un'impostazione relativa alla libertà di informazione (qualificata nel suo aspetto recettivo e di ricerca come diritto all'informazione) elaborata sin dagli anni '60 ed inizialmente non recepita espressamente nella Regione Puglia anche se, per implicito, poteva desumersi, v. A. LOIODICE, *Politicità*, cit., con riferimento a A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Napoli, 1969, e A. LOIODICE, *Informazione (diritto alla)*, voce in *Enc. dir.*, 1970.

<sup>34</sup> LUCIANI M., *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, 165 ss.; V. DE SANTIS, *Il referendum nei nuovi Statuti regionali: molti elementi di continuità e qualche tentativo di innovazione*, in *Scritti in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, 420 ss.; V. DE SANTIS, *La spinta partecipativa negli Statuti delle Regioni italiane*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 219 ss.; sottolinea che nel nuovo statuto, 14 articoli sono dedicati alla partecipazione, E. FOLLIERI, *Intervento al Convegno su «I cittadini ed il nuovo statuto regionale»*, cit., 121.

<sup>35</sup> M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, Roma, 2000, 296 ss.; A. SPADARO, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. RUGGERI-G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 78 ss.; A. RUGGERI, *Regione (diritto costituzionale)*, cit., che, ricordando gli interventi della Corte Costituzionale, fa notare i limiti di scelta tra sistema parlamentare e forma di governo parapresidenziale per la regione.

Stabilisce il principio del contemporaneo scioglimento del Consiglio regionale in caso di vicende volontarie ed involontarie che riguardino la permanenza in carica del Presidente della Giunta (art. 41, comma 8) ed al tempo stesso la decadenza del Presidente della Giunta in caso di contestuali dimissioni della maggioranza del Consiglio regionale (art. 24), secondo il noto principio “*simul stabunt simul cadent*”.

Viene stabilito un ruolo del Consiglio regionale più significativo per attenuare l’impianto di prevalenza del Presidente della Giunta.

Il Consiglio regionale (art. 22) viene dotato di una funzione di indirizzo e di controllo nell’attività della Giunta regionale e di approvazione dei principali atti tra i quali il piano di sviluppo generale, con previsione di verifica periodica della sua attuazione; viene, però, attribuito alla Giunta il potere regolamentare<sup>36</sup>.

Il Consiglio regionale è fortemente autonomo e gode anche di un personale dipendente con ruolo distinto (art. 23); gli organi costituzionali della Regione vengono distinti dagli **organi a rilevanza statutaria**<sup>37</sup> che sono, sostanzialmente: il Consiglio delle Autonomie Locali (art. 45) per favorire un intervento delle autonomie locali nei processi decisionali della Regione<sup>38</sup>; la Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale (art. 46) come organo consultivo della Regione con poteri di formulazione di proposte ed indirizzi sui documenti generali di programmazione.

Il Consiglio statutario regionale (artt. 47, 48 e 49) svolge compiti attinenti alla verifica di compatibilità statutaria<sup>39</sup> delle proposte di legge su richiesta della Commissione consiliare, alla verifica dell’ammissibilità dei referendum ed alla espressione di pareri non vincolanti nella valutazione dell’applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale e, comunque, per l’affidamento a soggetti privati di compiti pubblici. Le funzioni che, originariamente, da parte della Commissione consiliare competente erano state previste in termini più consistenti, si sono così attenuate<sup>40</sup>; anche la composizione del Consiglio Statutario, che, in precedenza, da parte della Commissione, prevedeva la presenza di professori universitari di ruolo nominati dai Rettori delle Università pugliesi, è stata invece declassata alla presenza di esperti (generici) in discipline giuridiche scelti dal Consiglio regionale.

<sup>36</sup> V. A. RUGGERI, *Regione (diritto costituzionale)*, cit., 714 ss., dove chiarisce le questioni dello spostamento della potestà regolamentare dal consiglio alla giunta.

<sup>37</sup> A. DANISI, *Le due stagioni statutarie della Regione Lazio*, cit., 40, dove fa notare la classificazione di tali organi operata in dottrina ed utilizzata in vari statuti regionali, tra i quali quello della Regione Lazio, distinguendo gli organi a seconda che siano di partecipazione e di rappresentanza di particolari interessi, oppure organi di studio ricerca e monitoraggio, ovvero organi di controllo e di garanzia; v. P. CARETTI-R. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2009, 200.

<sup>38</sup> Per la Regione Puglia v. M.S. LOIODICE, *Il Consiglio delle autonomie locali nella Regione Puglia: un organo necessario ma scomodo*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2013, per la Regione Lazio DANISI A., *Le due stagioni statutarie*, cit., 40.

<sup>39</sup> A. GARDINO CARLI, *La “rigidità” dello Statuto e la Consulta statutaria: dagli intenti iniziali alla attuazione concreta*, in *Quaderni regionali*, 3/2005, 835 ss.; M. CARDUCCI, *Intervento*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», cit., 117.

<sup>40</sup> A. RUGGERI, *Regione (diritto costituzionale)*, cit., 713, che sottolinea i limiti ai poteri della consulta statutaria in genere.

Un'Autorità di garanzia (art. 50) si rinviene sia nell'Ufficio della Difesa Civica, sia nel Consiglio regionale dei pugliesi nel mondo, sia nel Comitato per l'informazione e la comunicazione (CORECOM).

### 10. Segue: *ordinamento amministrativo ed economico*

L'ordinamento amministrativo<sup>41</sup> trova disciplina, da un lato, attraverso l'indicazione dei principi dell'azione amministrativa (art. 51) e, dall'altro, attraverso una singolare disposizione relativa ai "servizi al cittadino" (art. 52), secondo cui, attraverso intese con i comuni, si può ottenere che il cittadino possa rivolgersi al comune di appartenenza per il disbrigo delle pratiche (che lo riguardano) con qualunque amministrazione.

L'ordinamento in materia di programmazione, bilancio, finanze e contabilità individua gli atti della programmazione (art. 54) attraverso il piano regionale di sviluppo, il bilancio annuale, la legge finanziaria, il bilancio pluriennale di previsione.

Il demanio e patrimonio, infine, vengono assunti a livello di statuto e la loro disciplina viene affidata ad una legge regionale.

### 11. Segue: *tecnica del rinvio*

Si può notare che trattasi di un disegno snello in cui sono state omesse parecchie disposizioni attraverso la tecnica del **rinvio ad altre fonti**<sup>42</sup>.

È stata omessa la disciplina sulla revisione statutaria, quella sul procedimento legislativo e non è stata raccolta, in un unico articolo, l'indicazione dei soggetti aventi il potere di iniziativa legislativa.

Tali temi, tuttavia, non sono assenti nello Statuto; sono distribuiti in differenti articoli.

Per quanto riguarda la revisione statutaria essa viene richiamata dall'art. 17 attraverso il meccanismo del referendum statutario; altra disciplina non occorre essendo, questa, già scritta a livello costituzionale.

Il procedimento legislativo viene affidato, per la sua disciplina, al regolamento interno del Consiglio regionale, in diversi punti; una traccia di tale procedimento si ritrova

---

<sup>41</sup> A.M. POGGI, *La revisione degli Statuti regionali e il modello di amministrazione regionale. Alcune considerazioni e molti nodi da sciogliere*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, 2000, 71 ss.; G.C. DE MARTIN, *I principi dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione regionale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001; E. FOLLIERI, *Intervento*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», cit., 122, che sottolinea la previsione di partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo; G. MEALE, *Intervento*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», cit., 124 ss.

<sup>42</sup> Per un'esperienza analoga nelle Marche, v. G. DI COSIMO, *Il nuovo statuto nell'assetto istituzionale della Regione*, in L. CALIFANO-G.M. SALERNO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, Torino, 2012, 22 ss.

nell'art. 32 concernente le funzioni delle Commissioni permanenti, laddove si fa riferimento a funzioni referenti, consultive, legislative, redigenti e di controllo.

L'iniziativa legislativa, poi, viene distribuita tra i diritti e i poteri dei consiglieri e le attribuzioni della Giunta.

La brevità dello Statuto e la inclusione dinamica dei rinvii ad altre fonti costituiscono, evidentemente, una scelta politica intesa ad evitare l'appesantimento della fonte statutaria e la rigidità in ordine ad alcuni contenuti che, nella prassi della funzione legislativa, di indirizzo e di controllo, potrebbero richiedere diversi assestamenti.

Lo Statuto ha fatto, quindi, ricorso a diverse **tecniche di rinvio**: alcune consistenti in un rinvio integrativo della disciplina statutaria; altre concernenti la riserva di leggi speciali in ordine al contenuto da disciplinare; in altri casi una riserva di legge tale da sottrarre all'amministrazione la disciplina regolamentare a mezzo di atti amministrativi regionali; in altri casi, vi è un rinvio al regolamento interno del Consiglio regionale.

È previsto il Regolamento della Giunta per quanto riguarda la programmazione (art. 22, comma 2, lett. C) e per quanto riguarda l'organizzazione ed il funzionamento della Giunta (art. 43, comma 6).

Alla Giunta, comunque, compete il potere regolamentare in maniera ampia a fronte del potere legislativo attribuito al Consiglio regionale<sup>43</sup>.

Sono previste anche forme di intesa per i rapporti internazionali (art. 9, comma 2), con le altre regioni (art. 9, comma 3) e con i Comuni (art. 52, comma 1).

Complessivamente si è determinato un disegno normativo snello, equilibrato ed aperto alle innovazioni più efficaci nella vitalità della forma di Governo (per l'impatto delle procedure di programmazione e degli organi a rilevanza statutaria) e nella partecipazione<sup>44</sup>.

## 12. *Giurisprudenza costituzionale*

Nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa riguardante lo Statuto della Regione Puglia, i più rilevanti elementi si traggono dalla sent. n. 188/2011 della Corte Costituzionale che ha dichiarato incostituzionale l'art. 10, lett. j) della l.r. Puglia 28 gennaio 2005 n. 2 che prevedeva la possibilità di superare il numero di 70 Consiglieri regionali stabilito nello statuto.

Le motivazioni della Corte sono significative: lo statuto regionale, nel sistema delle

<sup>43</sup> V. A. RUGGERI, *Regione (diritto costituzionale)*, cit., 714 ss., dove chiarisce le questioni dello spostamento della potestà regolamentare dal consiglio alla giunta.

<sup>44</sup> È stato così delineato un disegno armonico con la Costituzione; sulla questione della "armonia", A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti tra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 3/2001, 453 ss.; S. STAMMATI, *A proposito di armonia degli statuti regionali con la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2001; P. GIOCOLI NACCI, *Relazione*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», cit., 15; F. GABRIELE, *Relazione*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», cit., 44.



fonti, si colloca sia in posizione gerarchica che in posizione di competenza specializzata<sup>45</sup>.

Le ragioni esposte sono sintetiche ma chiare:

«Gli artt. 122 e 123 Cost. prevedono un “complesso riparto della materia elettorale tra le diverse fonti normative statali e regionali” (sent. n. 2/2004). In particolare, «l’art. 122, quinto comma, stabilisce che il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto, salvo che lo statuto disponga diversamente; l’art. 123, comma 1, prevede che rientri nella competenza statutaria la forma di governo regionale; l’art. 122, comma 1, dispone che il sistema di elezione sia di competenza del legislatore regionale “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”» (sent. n. 45/2011).

Il rapporto tra statuto e legge della Regione, quindi, è disegnato dalla Costituzione in termini sia di gerarchia, dato il «carattere fondamentale della fonte statutaria, comprovato dal procedimento aggravato previsto dall’art. 123, commi secondo e terzo, della Costituzione» (sent. n. 4/2010), sia di competenza, in quanto l’art. 123 Cost. prevede «l’esistenza nell’ordinamento regionale ordinario di vere e proprie riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale» (sentt. n. 188/2007, nn. 272 e 2/2004 e n. 196/2003).

Nell’ambito di tali riserve normative, rientra la determinazione del numero dei membri del Consiglio, in quanto la composizione dell’organo legislativo regionale rappresenta una fondamentale «scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo” della Regione» (sent. n. 3/2006). Di conseguenza, quando la fonte statutaria indica un numero fisso di consiglieri, senza possibilità di variazione, la legge regionale non può prevedere meccanismi diretti ad attribuire seggi aggiuntivi: la legge elettorale della Regione «deve [...] armonizzarsi con la forma di governo allo scopo di fornire a quest’ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche» (sent. n. 4/2010). La Regione che intenda introdurre nel proprio sistema di elezione il meccanismo del «doppio premio» deve prevedere espressamente nello statuto la possibilità di aumentare il numero di consiglieri (ciò è avvenuto, da ultimo, nelle Regioni Calabria e Toscana).

L’art. 24, comma 1, dello statuto della Regione Puglia indica un numero fisso di seggi consiliari, stabilendo che «Il Consiglio regionale è composto da settanta consiglieri». La norma censurata, contenuta nella legge elettorale regionale, recepisce il meccanismo del premio aggiuntivo di maggioranza (cosiddetto «doppio premio») previsto dall’art. 15, comma 13 della l. statale n. 108/1968, modificandone parzialmente il contenuto. In particolare, è stato riformulato il numero 6 del comma 13 di detta disposizione, sostituendo il riferimento alla cifra elettorale regionale conseguita dalla lista regionale con quello ai voti riservati al candidato Presidente risultato eletto. In tal modo, «a prescindere dalla “improprietà” di tale tecnica legislativa (come già evidenziato da questa Corte: sent. n. 196/2003), la disposizione regionale determina, ove ricorrano i presupposti per la sua applicazione, un aumento del numero dei seggi consiliari indicato dallo statuto. Ne discende un contrasto tra la norma legislativa regionale e la norma statutaria, con conseguente violazione dell’art. 123 Cost.».

<sup>45</sup> Profili cui è attento A. D’ATENA, *Appunti sulla natura dei nuovi statuti regionali ordinari*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassarre*, Padova, 2009; ID., *Diritto regionale*, cit., 88 ss.

Queste ragioni hanno motivato l'incostituzionalità della norma elettorale pugliese che prevedeva un numero di consiglieri superiore a quello (70) previsto nello statuto (art. 24, comma 1)

Il TAR Puglia ha, poi, fatto applicazione di questa sentenza della Corte e, quindi, ha dovuto ritenere prevalente, sotto i profili sia di gerarchia che di competenza, lo statuto regionale rispetto alla legge elettorale pugliese, dichiarata incostituzionale *in parte qua*.

### 13. *Le ultime innovazioni statutarie*

A seguito della sentenza della Corte costituzionale e della successiva sentenza del TAR che consideravano illegittima *in parte qua* la legge elettorale pugliese per il contrasto con lo statuto, la Regione Puglia ha approvato la l.r. 28 marzo 2013, n. 8, e prima ancora la l.r. 11 aprile 2009, n. 7, con cui sono state apportate modifiche agli articoli statutari. La modifica del 2012 riguarda l'art. 7 e si riferisce alla modifica del numero delle province in quanto, dopo l'approvazione statutaria, era stata istituita la Provincia Barletta-Andria-Trani. Con la successiva legge, il Consiglio regionale ha ritenuto di ridurre il numero dei consiglieri regionali a partire dalla legislatura successiva all'entrata in vigore della legge.

Ha, quindi, stabilito di ridurre il numero dei consiglieri regionali a 50 oltre al Presidente della Giunta (art. 2, comma 1, lett. b) modificando, così, il comma 1 dell'art. 24 dello Statuto. Con la stessa legge è stata modificata la disciplina degli organi di rilevanza statutaria e, nell'art. 21, comma 1, è stato aggiunto il punto d-bis (e cioè il Collegio dei Revisori dei Conti, la cui disciplina è stata rinviata alla legge regionale).

Altre modifiche hanno comportato la variazione degli artt. 33, comma 2, e 34, comma 1, in cui i numeri dei consiglieri regionali ivi previsti, è sceso da 10 a 6. Infine, è stato modificato l'art. 43, comma 5, stabilendo che «possono essere nominati componenti della Giunta Regionale esclusivamente i Consiglieri Regionali eletti» eliminando così i componenti esterni.

Tuttavia, dopo il comma 5 dell'art. 43, è stato inserito il comma 5-bis che ha stabilito «in deroga al comma 5, il Presidente della Giunta regionale può nominare Assessori, in un numero non superiore a 2, i cittadini in possesso dei requisiti di eleggibilità e compatibilità per la carica di Consigliere regionale».

Con tali leggi statutarie è stato modificato il testo normativo approvato nel 2004, ma l'impianto complessivo, il suo significato politico e la struttura principale sono rimasti inalterati.

### *Riferimenti bibliografici*

BIFULCO R. (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006.

CALZOLAIO S., *Le fonti "rinforzate" e "specializzate" negli statuti regionali*, in DI COSIMO G. (a cura di), *Statuti Atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007 nonché su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

- CAMMELLI M., *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni*, 2/2005.
- CARAVITA B., *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004.
- CARAVITA B. (a cura di), *La legge quadro n. 163 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005.
- CARDUCCI M., *Intervento*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», a cura del Consiglio regionale della Puglia, Bari, 2003, 111 ss.
- CARETTI P.-TARLI BARBIERI R., *Diritto regionale*, Torino, 2009.
- CARLI M., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: pochi e dimenticati*, in *www.federalismi.it*, 2006.
- CARLI M.-CARPANI G.-SINISCALCHI A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006.
- CATELANI E., *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, 2006.
- COSTANZO P., *La forma della regione ed i principi fondamentali dell'ordinamento regionale ligure*, in COSTANZO P. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Liguria*, Torino, 2013.
- CUOCOLO F., *Problemi degli statuti regionali ordinari*, in *Ann. Fac. Giur. Univ. Genova*, 1972.
- D'ANDREA A., *Lo Statuto regionale nel sistema delle fonti e le scelte organizzative delle Regioni dopo la modifica dell'art. 123 Cost.*, in *www.federalismi.it*, 15/2007.
- DANISI A., *Le due stagioni statutarie della Regione Lazio*, in RUOTOLO M.-SERGES G. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino, 2012.
- D'ATENA A., *Il completamento dell'ordinamento regionale. Profili di costituzionalità del decreto n. 616 del 1977*, in *Dir. Soc.*, 1978 (anche in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, II, Milano, 1982).
- D'ATENA A., *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985.
- D'ATENA A., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991.
- D'ATENA A., *Statuti regionali II, Statuti regionali ordinari*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1993.
- D'ATENA A., *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, 2000 (nonché in *L'Italia verso il "federalismo". Taccuini di viaggio*, Milano, 2001).
- D'ATENA A., *Statuti regionali e disciplina delle fonti: tre domande*, in *Forum di quaderni costituzionali* (11 marzo 2002) sub speciale *Regioni – verso i nuovi statuti regionali – disciplina delle fonti*.
- D'ATENA A., *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in *Le Regioni*, 2007.
- D'ATENA A. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008.
- D'ATENA A. (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008.
- D'ATENA A., *Appunti sulla natura dei nuovi statuti regionali ordinari*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassarre*, Padova, 2009.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, 2010.
- DE MARCO E., *Gli Statuti regionali dopo il nuovo art. 123 della Costituzione e la loro collocazione nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, 2000, 39 ss.
- DE MARTIN G.C., *I principi dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione regionale*, in FERRARA A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001.
- DE SANTIS V., *Il referendum nei nuovi Statuti regionali: molti elementi di continuità e qualche tentativo di innovazione*, in *Scritti in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, 420 ss.
- DE SANTIS V., *La spinta partecipativa negli Statuti delle Regioni italiane*, in ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 219 ss.
- DE SIERVO U., *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974.
- DRAGO F., *L'incerta qualificazione giuridica dello Statuto regionale: atto avente forza di legge della Regione?*, in *www.federalismi.it*, 6/2006.

- FOLLIERI E., *Intervento*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», a cura del Consiglio regionale della Puglia, Bari, 2003, 120 ss.
- FUSARO C.-RUBECCHI M., *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 6/2005.
- GABRIELE F., *Relazione*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», a cura del Consiglio regionale della Puglia, Bari, 2003, 37 ss.
- GAMBINO S., *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in *www.federalismi.it*, 15/2004.
- GARDINO CARLI A., *La "rigidità" dello Statuto e la Consulta statutaria: dagli intenti iniziali alla attuazione concreta*, in *Quaderni regionali*, 3/2005, 835 ss.
- GIOCOLI NACCI P., *Relazione*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», a cura del Consiglio regionale della Puglia, Bari, 2003, 11 ss.
- LIPPOLIS V., *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in *www.federalismi.it*, 15/2005.
- LOIODICE A., *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Napoli, 1969.
- LOIODICE A., *Informazione (diritto alla)*, voce in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1970.
- LOIODICE A., *Politicità degli statuti regionali e primi rilievi sullo statuto pugliese*, in GIOCOLI NACCI P.-LOIODICE A., *Miscellanea (scritti vari di Diritto Costituzionale)*, Bari, 1979, 49 ss., già pubblicato in due articoli con i titoli rispettivamente di «*Politicità degli statuti regionali e primi rilievi sullo statuto pugliese*» e «*Le modifiche dello Statuto Pugliese*» nella rivista *Terra di Bari*, 1971.
- LOIODICE A., *Prime riflessioni sullo statuto della Regione Puglia*, in *www.federalismi.it*, 4/2004.
- LOIODICE A., *Le Stagioni Statutarie della Regione Puglia*, in *Studi in onore di Antonio D'Atena*, II, Milano, 2015, 1597 ss.
- LOIODICE I., *Il diritto all'autodeterminazione (prospettive sulla persona)*, Bari, 2008.
- LOIODICE M.S., *Il Consiglio delle autonomie locali nella Regione Puglia: un organo necessario ma scomodo*, nel sito *www.issirfa.cnr.it*, 2013.
- LUCIANI M., *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, in D'ATENA A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, 165 ss.
- MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.
- MANGIAMELI S., *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it* nonché in *Le Regioni*, 4/2006, 778 ss.
- MANGIAMELI S., *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, cit.
- MEALE G., *Commento allo Statuto della Regione Puglia*, Milano, 1976.
- MEALE G., *Intervento*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», a cura del Consiglio regionale della Puglia, Bari, 2003, 124 ss.
- MEALE G., *Commento allo Statuto della Regione Puglia*, Bari, 2006.
- MORRONE A., *Statuti regionali o Chimere federali?*, in *Il Mulino*, 2005.
- OLIVETTI M., *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, Roma, 2000, 296 ss.
- OLIVETTI M., *Nuovi Statuti e forma di governo delle regioni: verso le Costituzioni regionali*, Bologna, 2002.
- PASTORI G., *I nuovi statuti regionali e le autonomie locali*, in *Amministrare*, 3/2004, 473 ss.
- POGGI A.M., *La revisione degli Statuti regionali e il modello di amministrazione regionale. Alcune considerazioni e molti nodi da sciogliere*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, 2000, 71 ss.
- RAVERAIRA M. (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, 2009.
- RUGGERI A., *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro* (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004), in *www.forumcostituzionale.it*, 2004.

- RUGGERI A., *Regione (diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. III, 2008.
- RUGGERI A.-SILVESTRI G. (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001.
- SALAZAR C.-SPADARO A. (a cura di) *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, cap. I “*I principi della carta statutaria della Regione Calabria*”, Torino, 2012.
- SALVATELLI P., *I nuovi Statuti regionali e gli organi di garanzia statutaria*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 75 ss.
- SANNONER V., *Le carte statutarie dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Bari, 2006.
- SORRENTINO F., *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. Cost.*, 1971.
- SPADARO A., *I “contenuti” degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in RUGGERI A.-SILVESTRI G. (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 78 ss.
- SPADARO A., *Il limite costituzionale dell’«armonia con la Costituzione» e i rapporti tra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 3/2001, 453 ss.
- STAMMATI S., *A proposito di armonia degli statuti regionali con la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2001.
- TARLI BARBIERI G., *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, ora anche in *Le Regioni*, 4/2005.
- TEDESCO A., *Intervento*, al Convegno su «*I cittadini ed il nuovo statuto regionale*», a cura del Consiglio regionale della Puglia, Bari, 2003, 87 ss.
- TOSI R., *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000.
- TOSI R., *Le « leggi statutarie » delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in RUGGERI A.-SILVESTRI G. (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 58 ss.
- VIOLINI L., *Considerazioni sui nuovi Statuti regionali alla luce della legge costituzionale n. 1 del 1999*, in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, 2000, 81 ss.
- VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, 3/2000.