

MAURIZIO PEDRAZZA GORLERO

## **LE FONTI DI AUTONOMIA TERRITORIALE**

*Lezioni*

Estratto dai Capitoli IV, V, VI de  
«Le fonti del diritto. Lezioni»,  
ordinati dal Dott.M. Nicolini

ANNO ACCADEMICO 2007-2008



## INDICE

### CAPITOLO IV

#### LE FONTI COSTITUZIONALI

1.	Le leggi costituzionali .....	p.	1
	I. Le leggi costituzionali di variazione territoriale delle Regioni.....	»	1
	II. Le leggi costituzionali di adozione degli Statuti delle Regioni differenziate.....	»	6

### CAPITOLO V

#### LE FONTI STATALI

1.	Le leggi ordinarie .....	p.	11
	I. Le leggi ordinarie di variazione territoriale delle Regioni .	»	11
	II. Le leggi statali che dispongono il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione .....	»	15
	III. La legge statale istitutiva del regionalismo differenziato ..	»	17
2.	I decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali .....	»	20

### CAPITOLO VI

#### LE FONTI AUTONOME

1.	Introduzione .....	p.	23
2.	Le fonti regionali.....	»	25
	I. Lo Statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria .....	»	25
	<i>A. Il Procedimento di formazione .....</i>	»	27
	<i>B. Lo Statuto come fonte regionale .....</i>	»	35
	<i>C. I rapporti fra lo Statuto e le fonti statali e regionali .....</i>	»	39
	II. La legge regionale.....	»	48
	<i>A. I limiti «esterni» della legge regionale .....</i>	»	50

B.	<i>I limiti «interni» delle leggi regionali</i> .....	p.	61
C.	<i>Le leggi regionali atipiche</i> .....	»	72
D.	<i>Le leggi regionali che istituiscono nuovi Comuni e ne modificano le circoscrizioni e le denominazioni</i> .....	»	74
E.	<i>I rapporti fra la legge regionale e la legge statale</i> .....	»	76
III.	Gli atti con forza di legge regionali.....	»	79
IV.	I regolamenti regionali .....	»	83
3.	Le fonti locali .....	»	87
I.	Gli Statuti comunali e provinciali .....	»	89
II.	I regolamenti comunali e provinciali .....	»	93

## CAPITOLO IV

### LE FONTI COSTITUZIONALI

#### 1. LE LEGGI COSTITUZIONALI

##### I. Le leggi costituzionali di variazione territoriale delle Regioni

Le leggi costituzionali di variazione territoriale delle Regioni <sup>(1)</sup> consentono la  *fusione*  delle Regioni esistenti e la  *creazione*  di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti <sup>(2)</sup>.

Si definisce  *fusione*  il fenomeno per il quale due o più Regioni, estinguendosi, danno luogo alla formazione di una nuova Regione, determinandone la diminuzione del numero. All'ipotesi della fusione è riconducibile la  *fusione per incorporazione*  (o  *annessione totale* ), nella quale all'estinzione della Regione incorporata non consegue la nascita di una nuova Regione, bensì la modificazione della Regione incorporante.

La  *creazione*  è denotativa dei fenomeni di variazione territoriale che aumentano il numero delle Regioni. Dal punto di vista sostanziale, la creazione può presentare diversità morfologiche, a seconda che consegua al frazionamento di una Regione esistente oppure al simultaneo distacco di più parti di territorio appartenenti a Regioni diverse. Quest'ultima ipotesi è in certo modo intermedia rispetto alla fusione: la creazione si realizza mediante fusione simultanea di parti di territorio cedute dalle varie Regioni, le quali non ne rimangono estinte, ma solo ridotte nell'elemento territoriale.

Tali leggi seguono un procedimento parzialmente diverso da quello previsto per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e per le «altre» leggi costituzionali <sup>(3)</sup>, sia perché l'ini-

---

<sup>(1)</sup> Elencate nell'art. 131 C.

<sup>(2)</sup> Art. 132, I, C.

<sup>(3)</sup> Art. 138 C.

ziativa legislativa è *riservata* agli organi rappresentativi delle comunità locali <sup>(4)</sup>, sia soprattutto perché il loro contenuto è costituzionalmente *vincolato* all'atto risultante dal *referendum* delle popolazioni interessate alla variazione territoriale.

Un'altra particolarità del procedimento è riscontrabile nel fatto che tali leggi non sono adottabili con il procedimento di legislazione costituzionale che prevede la possibilità di ricorso al *referendum* <sup>(5)</sup>.

Statuita per la tutela delle minoranze politiche, la possibilità di ricorso al *referendum* confermativo potrebbe concretarsi in una decisione – anche minoritaria – del corpo elettorale, stante l'assenza di un *quorum* di partecipazione richiesto per la sua validità. Poiché non si vede con quale fondamento l'interesse di minoranze territoriali possa cedere alla tutela di interessi di una minoranza politica, e non invece al solo *interesse nazionale* del quale è depositario il *Parlamento*, resta fermo che il procedimento da seguire è quello che contempla le sole deliberazioni delle Camere.

Un'altra questione rilevante per il procedimento, in quanto ne condiziona l'ambito soggettivo, è quella relativa alla sua applicazione alle variazioni territoriali delle Regioni ad autonomia differenziata. Anche se ad essa oppone una *resistenza di fatto* la rigidità del territorio indotta dalla valutazione di specialità operata dal Costituente <sup>(6)</sup>, non si vedono ragioni che valgano ad escludere il ricorso al procedimento previsto dall'art. 132, I, C. Da un lato, l'accentuato garantismo che lo caratterizza, sembra particolarmente adatto alle modificazioni territoriali di queste Regioni; dall'altro, l'art. 131 C. contiene un elenco nel quale sono indicate anche le Regioni differenziate. Del resto, la legge costituzionale di fusione e creazione è, in quanto tale, idonea a revisionare, oltre all'art. 131 C., anche l'art. 116, I, C. e le singole leggi costituzionali di adozione degli Statuti speciali <sup>(7)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Art. 132, I, C. e art. 42 L. n. 352/1970.

<sup>(5)</sup> Art. 138, II, C.

<sup>(6)</sup> Cfr. Part. 1 St. SI; Part. 1 St. SA; Part. 1, II, St. VdA; Part. 1, I, St. T-AA; Part. 2, I, St. F-VG. Cfr. altresì l'art. 116, II, C., introdotto dalla L.C. n. 3/2001.

<sup>(7)</sup> C.C. n. 66/2007.

Problemi di coordinamento si danno in relazione a quei procedimenti di revisione degli Statuti speciali che sono aggravati rispetto a quello ordinario <sup>(8)</sup>. In tali ipotesi, si dovrà, probabilmente, ritenere ammissibile la *deroga* della norma di aggravamento, dal momento che la *ratio* di consentire l'espressione di un parere da parte della Regione differenziata, per quanto concerne la modificazione dello Statuto conseguente alla variazione territoriale, è soddisfatta dal procedimento disciplinato dall'art. 132, I, C.

Dette circostanze, oltre ad inverare – forse – un caso di legge costituzionale che è di revisione ma è anche *altra*, concorrono a distinguere la legge costituzionale di variazione territoriale dalle altre leggi costituzionali.

È questo il luogo in cui la Costituzione ha radicato uno dei suoi principi più innovativi.

La fase essenziale del procedimento costitutivo di uno dei soggetti del pluralismo territoriale viene affidata al soggetto stesso, che decide, *senza interferenza alcuna del corpo dei rappresentanti*, la propria **autoidentificazione come comunità regionale** mediante approvazione con *referendum* da parte della maggioranza delle popolazioni interessate alla variazione territoriale.

Nell'ipotesi di  *fusione*, tutte le popolazioni sono direttamente interessate alla variazione, dal momento che tutte vanno a costituire il nuovo soggetto territoriale da essa prodotto. La legge ordinaria d'attuazione, ripetendo la formulazione dell'art. 132, I, C., specifica esattamente che popolazione interessata è quella «complessiva delle Regioni della cui fusione si tratta» <sup>(9)</sup>.

Il carattere morfologico della variazione fa sì che la consultazione referendaria debba svolgersi nel territorio di tutte le Regioni destinate a confluire nella nuova Regione. Il *referendum* deve, cioè, essere tenuto partitamente per ciascuna delle Regioni interessate alla fusione, al fine di evitare che una di esse, pur avendo espresso a maggioranza la sua contrarietà alla fusione, sia costretta a subirla per essere minoranza nella consultazione complessiva, con evidente violazione degli articoli 5, 114, I, 131, 132 C. Il legislatore ordi-

---

<sup>(8)</sup> Ad esempio, l'art. 54, III, St. SA. Cfr. *infra*, IV, 1, II.

<sup>(9)</sup> Art. 42, I, L. n. 352/1970.

nario attua in modo corretto la prescrizione costituzionale, stabilendo che «il *referendum* è indetto nelle regioni della cui fusione si tratta» <sup>(10)</sup>, ma tace sulle modalità di effettuazione della consultazione atte a evitare il risultato illegittimo appena evidenziato. Anzi, se la disposizione viene letta in connessione con quelle attinenti la formulazione del quesito, la proclamazione del risultato e la dichiarazione di approvazione della proposta <sup>(11)</sup>, par chiaro che una Regione potrà essere costretta alla fusione con un'altra Regione per decisione di una maggioranza referendaria che le è estranea.

Nella *creazione*, le popolazioni direttamente interessate, da chiamare a *referendum*, sono quelle abitanti le aree territoriali che, distaccandosi da una o più Regioni, danno vita a una nuova Regione con un minimo di un milione di abitanti. Il legislatore non si è però attenuto a tale interpretazione, preferendole quella – di dubbia legittimità – che individua le popolazioni interessate al *referendum* in tutte quelle coinvolte nella variazione, ed ha perciò stabilito che la consultazione popolare deve essere indetta «nel territorio della regione dalla quale le province o i comuni intendono staccarsi per formare regione a se stante» <sup>(12)</sup>.

Peraltro, la mancata previsione di distinti *referendum* per l'area distaccata e per l'area restante procura una sicura ragione di incostituzionalità. Infatti, dato che la richiesta dei Consigli comunali fa presumere l'esistenza di un interesse alla variazione che deve venire accertato attraverso la successiva pronuncia del corpo elettorale, il fatto di non distinguere fra interessi-aree, da un lato, frustra l'attuazione del riscontro e, dall'altro, consente che l'interesse alla variazione venga verificato – e, quindi, surrogato – da popolazioni di aree territoriali diverse da quelle per le quali si richiede il distacco, e che, al limite, la variazione possa venire decisa contro il volere delle popolazioni insistenti sulle aree oggetto del distacco, in aperta violazione, oltre che dell'art. 132, degli articoli 5, 114, I, e 131 C.

La costituzione del nuovo soggetto territoriale è quindi mediabile solo con l'*interesse nazionale*. Se il raffronto dia esito positivo, il legislatore costituzionale non solo non potrà sovrapporre una propria identificazione della nuova Regione a quella decisa dal

---

<sup>(10)</sup> Art. 44, III, L. n. 352/1970.

<sup>(11)</sup> Rispettivamente, artt. 41, 45, I, e 45, II, L. n. 352/1970.

<sup>(12)</sup> Art. 44, III, L. n. 352/1970.

corpo elettorale, ma, prestando a questa decisione le vesti della legge costituzionale, vi imprimerà al massimo livello il sigillo della volontà generale: la volontà di un soggetto del pluralismo varrà così, nella sostanza, come volontà generale.

Gli ordinari criteri di sistemazione delle fonti non servono più. Non sembra nemmeno giovare quello della **qualità**, messo, negli interstizi e nelle insufficienze della gerarchia e della competenza, ad evidenziare l'ordine assiologico del Costituente, dato che tale ordine non è né facilmente né incontrovertibilmente individuabile ed è, comunque, storicamente falsificabile.

Siamo al cospetto di una nuova forma di *gerarchia di efficacia fra le fonti dello Stato-comunità e dello Stato-soggetto*. Alcuni momenti comunitari: la costituzione dei soggetti del pluralismo, la loro conservazione nell'ordinamento, in certi casi e a certi fini la loro produzione normativa, non sono affidati al *principio di maggioranza*, che opera tra eguali, ma alla compatibilità fra l'interesse comunitario, espresso dai suoi titolari, e il principio di maggioranza, messo a difesa dell'*eguaglianza-ragionevolezza* della differenza di trattamento invocata. Avviene così che l'atto dei rappresentanti degli *eguali* assuma a proprio contenuto la volontà dei *differenti*.

Le leggi costituzionali di variazione territoriale esprimono visibilmente nel loro procedimento di formazione questa superiorità. Non, dunque, un semplice *rinforzo* – cui sarebbe connessa una maggiore efficacia –, né una particolare competenza di una fonte, ritenuta, peraltro, giuridicamente incompetente nella sua struttura tipica. Esse sono gerarchicamente superiori a quelle del tipo e, forse, costituiscono un tipo a sé, caratterizzato dalla *dualità dei soggetti decidenti e dalla modalità di decisione del contenuto della legge*.

Le leggi costituzionali di variazione territoriale sono, pertanto, delle **leggi costituzionali comunitarie**, attuative della sovranità in senso largo, che non incidono su valori costituzionali intangibili – e, come tali, sottratti a revisione –, ma ne realizzano delle discipline gerarchicamente tutelate rispetto allo storico di-

venire non solo delle maggioranze governative, ma anche della maggioranze della ordinaria revisione costituzionale.

## II. Le leggi costituzionali di adozione degli Statuti delle Regioni differenziate

Le leggi costituzionali di adozione degli Statuti delle Regioni differenziate sono caratterizzate dalla particolarità dell'oggetto e del fine, dal *nomen juris* e dalla – limitata – sfera di efficacia territoriale; circostanze, tutte, che cospirano a farne delle leggi costituzionali *altre*, pure se l'autorizzazione a derogare a norme della Costituzione, per realizzare «forme e condizioni particolari di autonomia» <sup>(13)</sup>, le trattiene anche nella categoria delle leggi di revisione. Con uno *status* particolare, tuttavia, perché non possono innovare la Costituzione in tutte le norme delle quali sia consentita la revisione, ma solo in quelle che concernano la loro specifica competenza.

Alla limitata forza attiva di queste leggi costituzionali, si accompagna, poi, una maggiore cedevolezza della loro forza passiva.

Alcune norme degli Statuti speciali riguardanti la finanza regionale <sup>(14)</sup>, prevedono di poter essere modificate con leggi statali *ordinarie*, quando sul punto intervenga un sostanziale *accordo* fra la Regione e lo Stato.

Analogamente, lo Statuto del Trentino-Alto Adige stabilisce che le disposizioni relative alla designazione del Presidente del Consiglio regionale e del Presidente del Consiglio provinciale di Bolzano possano essere modificate con legge ordinaria dello Stato, su *concorde richiesta* del Governo e, rispettivamente, della Regione e della Provincia di Bolzano <sup>(15)</sup>. A tali ipotesi si af-

---

<sup>(13)</sup> Art. 116, I, C.

<sup>(14)</sup> Art. 54, IV, St. SA; art. 50, V, St. VdA; art. 104, I, St. T-AA; art. 63, V, St. F-VG.

<sup>(15)</sup> Art. 104, II, St. T-AA.

fianca, poi, la disposizione contenuta nello Statuto della Valle d'Aosta, secondo la quale le modalità di attuazione della zona franca sono «*concordate con la Regione e stabilite con legge dello Stato*»<sup>(16)</sup>.

Dal punto di vista formale, alla tesi della *decostituzionalizzazione*, relativamente a queste norme, degli Statuti, si è obiettata la natura *dispositiva* delle norme medesime, ossia la loro libera derogabilità da parte dei destinatari. Ma l'aspetto più rilevante, dal punto di vista della gerarchia delle fonti e delle norme, è che, nella logica del legislatore costituzionale statutario, l'*autotutela «contrattuale»* della Regione, come soggetto del pluralismo territoriale e istituzionale, surroga la garanzia prestata dalla forma legislativa costituzionale. L'equipollenza delle due situazioni normative, stabilita dalle disposizioni statutarie, dà così fondamento costituzionale a una **legge ordinaria comunitaria** e alla connessa gerarchia di efficacia rispetto alle altre leggi statali ordinarie.

Un *aggravamento* della procedura di revisione costituzionale è previsto, invece, dall'art. 54, III, St. SA, secondo il quale il progetto di modificazione dello Statuto è rimesso al parere del Consiglio regionale, e la prima deliberazione legislativa delle Camere, in caso di parere negativo, è sottoponibile a *referendum* consultivo. Il fatto che la norma non disponga un intervento del soggetto comunitario (nemmeno parzialmente) costitutivo del contenuto eventuale della legge di revisione, vale, però, a confinare nell'ambito della *competenza* tale indubbio segno di apprezzamento costituzionale per la soggettività regionale.

Nonostante la letteratura abbia continuato a riconoscere la perdurante attualità delle motivazioni poste a fondamento della «specialità» regionale, nella prassi si è assistito a un «appiattimento» della stessa su di un modello organizzativo e funzionale analogo a quello delle Regioni ordinarie. L'«appiattimento» ha riguardato, in modo particolare, la forma di governo regionale,

---

<sup>(16)</sup> Art. 14, II, St. VdA.

«irrigidita» nella *forma costituzionale* con la quale lo Stato ha formulato la valutazione di «specialità» e adottato gli Statuti speciali.

Se a ciò si aggiunge che, con la L.C. n. 1/1999, le Regioni ordinarie si sono viste attribuire, in relazione alla determinazione della propria forma di governo, un grado di autonomia maggiore di quello delle Regioni speciali, ben si comprende come queste ultime abbiano rivendicato per sé le condizioni di autonomia attribuite alla generalità delle Regioni. Ciò, anche al fine di evitare che all'incremento dell'autonomia delle Regioni ordinarie conseguisse il ridimensionamento del modello della specialità, cosa che avrebbe fatto risaltare «in negativo» le forme e le condizioni particolari di autonomia loro riconosciute dai rispettivi Statuti.

La L.C. n. 2/2001 ha posto fine alla «rincorsa» delle Regioni speciali nei confronti di quelle ordinarie, stabilendo che lo Statuto speciale possa divenire *regionale* anche *come atto*, e non solo come *oggetto di disciplina*.

Detta legge costituzionale ha previsto che, in «armonia con la Costituzione» e i «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», le modificazioni ai disposti statutari relativi alla forma di governo e alle modalità di elezione del Consiglio regionale vengano approvate con **legge regionale statutaria** approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale <sup>(17)</sup>. Nei confronti di tale legge il Governo può promuovere questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della

---

<sup>(17)</sup> Art. 15 St. SA; art. 15 St. VdA; art. 12 St. F-VG; art. 47 St. T-AA. (per le Province autonome di Trento e Bolzano); artt. 3, I, 8-*bis*, I, 9, III, 41-*bis* St. SI (quanto alle leggi statutarie concernenti, rispettivamente, l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana, lo scioglimento della medesima per dimissioni della metà più uno dei Consiglieri regionali, l'elezione del Presidente della Regione, la nomina dei Consiglieri e i rapporti con l'Assemblea regionale). La possibilità di adottare leggi regionali statutarie era già disciplinata dagli artt. 54, V, St. SA e 50, IV, St. VdA (abrogati dalla L. C. n. 2/2001), i quali statuivano che «le disposizioni concernenti le materie indicate dall'art. 123 della Costituzione possono essere modificate con le forme prevedute nello stesso articolo», vale a dire con il procedimento, all'epoca vigente, di adozione degli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria.

Regione. La legge è sottoposta *referendum* eventuale qualora, entro tre mesi dalla pubblicazione, ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale <sup>(18)</sup>. Nel caso in cui la legge statutaria sia stata approvata dalla maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio regionale, la richiesta di *referendum* può essere presentata solo dal corpo elettorale, risultando tuttavia più elevata la frazione dalla quale deve provenire la richiesta della consultazione referendaria <sup>(19)</sup>.

La legge s'intende approvata qualora, nel termine di tre mesi dalla pubblicazione notiziale, non venga presentata alcuna richiesta di *referendum* da parte dei soggetti legittimati, o, nel caso contrario, la legge sia stata approvata dalla maggioranza degli elettori.

Dall'altro lato, la L.C. n. 2/2001 dispone che le modificazioni dello Statuto non siano comunque sottoposte al *referendum* di cui all'art. 138, II, C. <sup>(20)</sup>.

La L.C. n. 2/2001 ha altresì ampliato l'iniziativa legislativa regionale in materia di revisione statutaria, disponendo che i progetti di modifica degli Statuti speciali di iniziativa governativa o parlamentare debbano essere comunicati dal Governo della Repubblica ai Consigli regionali, i quali saranno chiamati ad esprimere entro due mesi un proprio parere sulle proposte di modifica degli Statuti di iniziativa governativa e parlamentare <sup>(21)</sup>.

---

<sup>(18)</sup> Art. 15, IV, St. SA; art. 15, IV, St. VdA; art. 12, IV, St. F-VG; art. 47, V, St. T-AA (per le Province autonome di Trento e Bolzano); art. 17-*bis*, I, St. SI.

<sup>(19)</sup> Un trentesimo degli elettori (art. 17-*bis*, II, St. SI; art. 15, V, St. SA; art. St. 12, V, F-VG); un quindicesimo degli elettori (art. 15, V, St. VdA; art. 47, VI, St. T-AA, per le Province autonome di Trento e Bolzano). La maggioranza dei due terzi è comunque prescritta dall'art. 47, III, St. T-AA al fine di stabilire l'elezione a suffragio universale del Presidente della Provincia di Bolzano.

<sup>(20)</sup> Art. 54, III-*bis*, St. SA; art. 41-*ter*, IV, St. SI; art. 50, IV, St. VdA; art. 103, IV, St. T-AA; Art. 63, IV, St. F-VG.

<sup>(21)</sup> Art. 50, III, St. VdA; art. 41-*ter*, III, St. SI; art. 54, II, St. SA; art. 103, III, St. T-AA; art. 63, III, St. F-VG.

All'attribuzione di una potestà statutaria analoga a quella conferita alle Regioni di diritto comune, si affianca, infine, la previsione della *clausola di adeguamento automatico* di cui all'art. 10 L.C. n. 3/2001. Detta clausola dispone che, fino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni introdotte dalla L.C. n. 3/2001 si applichino anche alle Regioni speciali «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», secondo un modello di abrogazione tacita e indeterminata di norme di rango costituzionale. La natura di 'norma di revisione statutaria' della clausola di adeguamento automatico è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale <sup>(22)</sup>.

---

<sup>(22)</sup> C.C. n. 377/2002; C.C. n. 408/2002.

## CAPITOLO V

### LE FONTI STATALI

#### 1. LE LEGGI ORDINARIE

##### I. Le leggi ordinarie di variazione territoriale delle Regioni

Al tipo normativo comunitario appartengono anche le leggi di variazione territoriale delle Regioni che dispongono il distacco di una Provincia o di un Comune da una Regione e la loro aggregazione ad un'altra <sup>(23)</sup>.

Il *distacco-aggregazione* è una forma di *annessione parziale consensuale*: una porzione di territorio, coincidente con quello di un Comune o di una Provincia, viene distaccato da una Regione e aggregato ad un'altra, senza che la Regione dalla quale si effettua il distacco venga a perdere la sua giuridica esistenza. Il fenomeno, nella parte concernente il *distacco*, è identico a quello della creazione per fusione di aree territoriali appartenenti a più Regioni; se ne distingue, tuttavia sia perché non dà vita a una nuova Regione, sia perché, mentre nella creazione per fusione il distacco concerne un'area misurata da circoscrizioni comunali (che potrà corrispondere a quella di una Provincia o divergerne per difetto o eccesso), nel distacco-aggregazione i territori aggregabili sono queglii *stessi* dei soggetti (Province e Comuni) che richiedono la variazione.

Le modificazioni apportate dalla L.C. n. 3/2001 all'art. 132, II, C. specificano che il contenuto delle leggi di variazione per distacco-aggregazione è costituzionalmente vincolato alla *parziale auto-identificazione come comunità regionale* espressa dalla maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati, auto-identificazione che si esprime mediante *referendum*.

---

<sup>(23)</sup> Art. 132, II, C.

È stata contestata la possibilità di ricavare dalla disposizione costituzionale un'autonoma iniziativa in capo alle Province per la variazione territoriale (24). Ma le preoccupazioni dalle quali sembrano animate le opinioni che ritengono di dover escludere l'iniziativa dei Consigli provinciali vengono sciolte dalla stessa disposizione, laddove stabilisce che nessun Comune possa essere distaccato e aggregato contro la sua volontà. La garanzia si sposta, quindi, dall'iniziativa al *referendum*: la Provincia potrà iniziare il procedimento, ma la consultazione referendaria dovrà essere tenuta Comune per Comune e, qualora anche un solo Comune risulti contrario alla variazione, l'iniziativa della Provincia dovrà essere respinta.

Quanto alla nozione di *popolazioni interessate*, poi, l'ipotesi di distacco-aggregazione è quella nella quale più si discostano la disciplina costituzionale e quella legislativa d'attuazione. L'art. 132, II, C. individua, infatti, le popolazioni direttamente interessate in quelle delle Province e dei Comuni che chiedono la variazione territoriale – cui si contrappongono le *popolazioni indirettamente interessate*, è cioè quelle della Regione dalla quale si richiede il distacco e quelle della Regione verso la quale si chiede l'aggregazione. Di conseguenza, solo la prima categoria di popolazioni dovrebbe prendere parte al *referendum*, l'interesse delle altre ben potendo essere garantito dal parere dei rispettivi Consigli regionali.

Al contrario, il legislatore, considerandole tutte direttamente interessate, ha statuito di convocarle tutte a *referendum*, prescrivendo delle modalità d'effettuazione della consultazione popolare che, per l'impossibilità di dislocarne territorialmente la maggioranza e la minoranza, rendono non riconoscibile la volontà popolare rispetto alle diverse aree ed agli interessi ivi dislocati (25).

Considerazioni analoghe valgono per la fase dell'iniziativa, laddove si dispone (26) che la richiesta di *referendum* debba essere corredata delle deliberazioni (identiche nell'oggetto) di tanti Consigli comunali o provinciali che rappresentano almeno un terzo della restante popolazione della Regione da cui si chiede il distacco, nonché di identiche deliberazioni di tanti Consigli comunali o provinciali che rappresentano almeno un terzo della popolazione della Regione cui si riferisce l'aggregazione, ponendo oneri di difficile e gra-

---

(24) Così, invece, ha disposto l'art. 42, II, L. n. 352/1970.

(25) Comb. disp. artt. 44, III, 41, 45, I e II, L. n. 352/1970.

(26) Art. 42, II, L. n. 352/1970.

voso adempimento al fine dell'esercizio del diritto di autodeterminazione delle collettività locali.

La Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni in materia di iniziativa del procedimento, le quali, non differenziando le popolazioni variamente interessate al procedimento di variazione territoriale, rendono irricognoscibile la volontà dei Comuni e delle Province direttamente interessati al distacco-aggregazione <sup>(27)</sup>. La dichiarazione di illegittimità – che riporta la legislazione ordinaria d'attuazione alla previsione costituzionale di distinti sistemi di consultazione, di diversa incidenza istituzionale, per le differenti categorie di popolazione – è giustificata alla luce delle modificazioni apportate all'art. 132, II, C. dalla L.C. n. 3/2001, che avrebbero accentuato la garanzia del diritto di autodeterminazione delle popolazioni direttamente interessate alla variazione territoriale. Secondo la Corte, infatti, l'espressione «popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati» di cui al novellato art. 132, II, C., è riferibile, in maniera non equivoca, ai soli cittadini degli enti locali *direttamente interessati* al distacco-aggregazione. L'onerosità del procedimento originariamente predisposto dalla L. n. 352/1970 si palesa eccessiva e non necessitata rispetto alla nuova disposizione costituzionale, con la conseguenza di frustrare il diritto di autodeterminazione delle popolazioni interessate. Ne consegue l'illegittimità costituzionale delle disposizioni d'attuazione nella parte in cui rendono più gravoso il procedimento di variazione territoriale associando alla fase dell'iniziativa anche cittadini di enti locali non direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione, ma allo stesso indirettamente interessati o controinteressati.

Ci si è interrogati, infine, in merito all'applicazione del procedimento per distacco-aggregazione alle variazioni territoriali delle Regioni ad autonomia differenziata, atteso che la legge ordinaria non è in grado di effettuare le revisioni costituzionali (della definizione territoriale statutaria e, eventualmente, della denominazione regionale) che conseguono e si accompagnano alla variazione.

---

<sup>(27)</sup> C.C. n. 334/2004.

Si tratta, tuttavia, di un problema solo apparente. L'art. 132 C., infatti, diversifica gli strumenti legislativi in relazione al mutamento del numero delle Regioni, non anche rispetto a ulteriori innovazioni che implicino revisione costituzionale. Sotto questo riguardo, pertanto, non è richiesto l'uso della legge costituzionale. Più correttamente, il distacco-aggregazione verrà deliberato con legge costituzionale quando incida su norme che, per la loro modificazione, richiedono l'uso di tale atto normativo, come nel caso in cui detta modificazione si rifletta sulle disposizioni degli Statuti speciali. Si dovrà, ad esempio, ricorrere alla legge costituzionale qualora gli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata contengano l'elenco dei Comuni che compongono il territorio regionale <sup>(28)</sup>.

La Corte costituzionale ha poi escluso che il passaggio di una Provincia o di un Comune da una Regione ordinaria a una Regione ad autonomia differenziata debba avvenire ricorrendo al procedimento di revisione dello Statuto speciale <sup>(29)</sup>. L'art. 132, II, C. si riferisce a tutte le Regioni elencate nell'art. 131 C.; dunque, anche a quelle ad autonomia differenziata. Da una parte, infatti, nessuna procedura normativa interna a un ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su di un altro, vincolandolo giuridicamente; dall'altra, l'art. 132, II, C. intende assicurare un ruolo significativo alle popolazioni locali nei processi di variazione per distacco-aggregazione. La stessa modificazione dell'art. 132, II, C. avrebbe rafforzato, nella fase iniziale del procedimento, il ruolo della popolazione dell'ente locale interessato alla variazione nel momento della propria autoidentificazione come nuova comunità regionale. La possibilità di consentire alle Regioni differenziate di esprimere un parere in relazione alla variazione e alla conseguente modificazione del proprio Statuto sarebbe soddisfatta, infine, proprio dal procedimento disciplinato dall'art. 132, II, C.

---

<sup>(28)</sup> Cfr., ad esempio, l'art. 1, II, St. VdA.

<sup>(29)</sup> C.C. n. 66/2007.

## II. Le leggi statali che dispongono il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione

Le leggi statali che dispongono il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione <sup>(30)</sup> vanno ascritte al fenomeno dell'atipicità da rinforzo.

In tali ipotesi, il rinforzo è rappresentato dalla *riserva dell'iniziativa* della variazione territoriale ai Comuni <sup>(31)</sup>, e dalla necessità che sia acquisito il parere della Regione nel territorio della quale è situata la circoscrizione provinciale da mutare o da istituire. La letteratura ha individuato nella riserva dell'iniziativa al Comune e nel parere della Regione un elemento di garanzia, volto a evitare che il mutamento delle circoscrizioni provinciali possa essere realizzato senza l'intervento dei differenti livelli territoriali interessati alla variazione. Il Comune, infatti, è chiamato a promuovere la propria collocazione entro i confini di una nuova Provincia; la Regione è soggetto interessato poiché l'istituzione e il mutamento delle circoscrizioni provinciali, per espresso disposto costituzionale, deve contenersi nell'ambito territoriale della medesima. L'intervento degli enti – e non delle popolazioni – vale a escludere l'appartenenza della legge statale al tipo normativo comunitario.

La riserva alle leggi della Repubblica del mutamento delle circoscrizioni delle Province si giustificava, in epoca anteriore alla L.C. n. 3/2001, alla luce della disposizione costituzionale che istituiva le Province come circoscrizioni di decentramento statale <sup>(32)</sup>. In ciò, correttamente, la letteratura ravvisava la *ratio* dell'esclusione delle Province dal novero degli enti chiamati a intervenire nel procedimento di variazione territoriale o di denominazione: la

---

<sup>(30)</sup> Art. 133, I, C.

<sup>(31)</sup> Art. 133, I, C. e art. 21 D.P.R. n. 267/2000.

<sup>(32)</sup> Art. 129 C., abrogato dalla L.C. n. 3/2001.

legge statale produceva, nello stesso tempo, la modificazione delle circoscrizioni provinciali sia come *circoscrizioni degli enti locali*, sia come *circoscrizioni degli enti decentrati dello Stato*.

La *ratio* della riserva di legge statale non sottrae le leggi di variazione territoriale delle Province dall'ambito di applicazione del principio di *preferenza costituzionale per l'autonomia*, del quale l'intervento degli enti comunali e regionali costituisce espressione. Si può anzi sostenere che il Parlamento sia tenuto a istituire o mutare la circoscrizione provinciale, laddove riconosca sussistenti i presupposti per l'autonomia e ritenga che la costituzione del nuovo soggetto territoriale sia mediabile con l'interesse nazionale. La riconducibilità della legge che dispone il mutamento delle circoscrizioni provinciali al principio di autonomia locale è testimoniata, poi, dell'inclusione delle Province fra i soggetti costitutivi della Repubblica <sup>(33)</sup>. La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto che la Provincia ha ormai perso la sua originaria (e prevalente) natura di circoscrizione dell'amministrazione statale, per assumere quella di ente espressivo del sistema dell'autonomia locale tracciato dalla Costituzione <sup>(34)</sup>.

Tuttavia, anche a seguito dell'abrogazione dell'art. 129 C. ad opera della L.C. n. 3/2001, la legislazione statale seguita a considerare la Provincia come *unità* di ripartizione dell'organizzazione governativa <sup>(35)</sup>.

La riserva di legge di cui all'art. 133, I, C. non costituisce, tuttavia, una *riserva di legge formale* (o di *Parlamento*), la modificazione delle circoscrizioni potendo realizzarsi anche mediante il ricorso alla delega legislativa <sup>(36)</sup>.

---

<sup>(33)</sup> Art. 114, I, C.

<sup>(34)</sup> C.C. n. 230/2001.

<sup>(35)</sup> Cfr., ad esempio, gli artt. 11.4., 75.3. e 75.4. D.P.R. 300/1999.

<sup>(36)</sup> C.C. n. 243/1994.

Va ricordato, infine, che la L.C. n. 2/1993 ha attribuito alle Regioni ad autonomia speciale potestà legislativa piena (o esclusiva) in materia di ordinamento degli enti provinciali e delle relative circoscrizioni <sup>(37)</sup>.

### III. La legge statale istitutiva del regionalismo differenziato

In relazione al riparto di competenza fra lo Stato e le Regioni, l'art. 116, III, C. ha istituito una nuova fonte atipica/rinforzata. Si tratta della *legge di recezione delle intese fra lo Stato e le Regioni*, in base alla quale alle Regioni ordinarie che lo richiedono può essere attribuita competenza legislativa anche in ambiti materiali non attribuiti loro dalla Costituzione, al fine di realizzare «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Tale legge deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, nel rispetto dei principi stabiliti dall'art. 119 C., sentiti gli enti locali.

La norma costituzionale circoscrive le materie che possono essere conferite alle Regioni a quelle di potestà legislativa concorrente <sup>(38)</sup>, nonché a quelle, tassativamente indicate, rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato <sup>(39)</sup>.

La legge, poiché assume a proprio contenuto normativo una intesa fra lo Stato-soggetto e la Regione stipulata al di fuori del circuito rappresentativo e dell'ordinario procedimento legislativo, ossia un accordo fra lo Stato e un soggetto del pluralismo territoriale privo sul punto di potere normativo, può essere annoverata, anch'essa, fra le *leggi statali comunitarie*.

L'intesa – assunta a presupposto della «specializzazione» dell'autonomia ordinaria ed alla quale la legge dello Stato impri-

---

<sup>(37)</sup> Art. 4.1-*bis* St. F-VG; art. 3.b. St. SA; art. 4.1.2 St. T-AA; art. 14.1.o. St. SI; art. 21.a. St. VdA.

<sup>(38)</sup> Art. 117, III, C.

<sup>(39)</sup> Art. 117, II, lett. *l*) (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace), lett. *n*) («norme generali sull'istruzione») e lett. *s*) («tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»).

me il sigillo della volontà generale – dovrebbe comportare, rispettivamente, il *passaggio* delle materie di potestà legislativa concorrente alla *competenza residuale e generale* delle Regioni, nonché la *transizione* di quelle di potestà esclusiva dello Stato nell'area della *potestà concorrente o bipartita*. Ciò, a meno di non voler ritenere che le ulteriori forme e condizioni di autonomia non investano la materia 'ceduta' alla Regione nella sua globalità, ma abilitino lo Stato, in sede di conclusione dell'intesa, a «ritagliare» e a trattenere a sé, nell'ambito di un titolo competenziale, le funzioni di carattere esclusivamente unitario o che richiedono una disciplina uniforme al livello nazionale, nonché a «scorporare» quelle di interesse locale per poi attribuirle direttamente agli enti territoriali minori, in conformità a un modello non dissimile a quello utilizzato in sede di trasferimento delle funzioni alle Regioni a seguito dell'attuazione dell'ordinamento regionale <sup>(40)</sup>.

Dal punto di vista formale, possono replicarsi, in relazione alla legge statale di cui all'art. 116, III, C., le considerazioni già espresse in merito alle disposizioni degli statuti speciali riguardanti la finanza regionale, che prevedono di poter essere modificate con leggi statali *ordinarie*, quando sul punto intervenga un sostanziale *accordo* fra la Regione e lo Stato <sup>(41)</sup>. Va peraltro ricordato come la *decostituzionalizzazione* investa, in questa ipotesi, lo stesso riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni, la cui *derogabilità* è ritenuta ammissibile anche senza il ricorso al procedimento di revisione costituzionale. Ma l'aspetto più rilevante, dal punto di vista della gerarchia delle fonti e delle norme, è che, nella logica del legislatore costituzionale, la deroga al riparto costituzionale delle competenze avviene in forma *contrattuale* fra lo Stato e la Regione, la quale surroga la garanzia prestata dalla forma legislativa costituzionale, dando così fondamento ad una **legge ordinaria comunitaria e rinforzata**, e alla connessa gerarchia di efficacia rispetto alle altre leggi statali ordinarie e financo alla Co-

---

<sup>(40)</sup> Cfr. i D.P.R. n. 1-11/1972; il D.P.R. n. 616/1977.

<sup>(41)</sup> Cfr. *supra*, IV, 1, II.

stituzione. In ciò deve rinvenirsi la *ratio* degli aggravati procedurali ai quali è soggetta l'approvazione di una legge abilitata a *sostituirsi* allo stesso quadro costituzionale, nel rispetto dei limiti di forma e contenuto stabiliti dall'art. 116, III, C. e dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

Va infine ricordata la possibilità che le Regioni partecipino al procedimento legislativo statale in conformità alla procedura prevista dall'art. 11 L.C. n. 3/2001. Tale norma dispone che, *in via transitoria* <sup>(42)</sup>, i regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica *possano* prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali all'attività della Commissione parlamentare per le questioni regionali <sup>(43)</sup>, nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi statali recanti norme di principio nelle materie di potestà legislativa concorrente <sup>(44)</sup> e a quelle relative alla determinazione dei principi coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario delle autonomie territoriali <sup>(45)</sup>.

La disposizione stabilisce <sup>(46)</sup>, inoltre, che, qualora un progetto di legge riguardante gli ambiti materiali sopra indicati contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali abbia espresso parere contrario – o, eventualmente, parere favorevole ma *condizionato* all'introduzione di modificazioni specificamente formulate –, e la Commissione che ha svolto l'esame del disegno di legge in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea deliberi a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Si tratta di un aggravamento al procedimento legislativo ordinario a carattere *provvisorio* – destinato a trovare applicazione, cioè, fino alla revisione delle disposizioni costituzionali relative alla composizione delle Assemblee parlamentari –, e a *rinforzo eventuale*, sia perché la norma sulla produzione giuridi-

---

<sup>(42)</sup> E, cioè, «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione», concernenti la composizione delle Camere del Parlamento, nonché le modalità di elezione dei membri delle medesime: art. 11, I, L.C. n. 3/2001.

<sup>(43)</sup> Art. 126, I, C.

<sup>(44)</sup> Art. 117, III, C.

<sup>(45)</sup> Art. 119 C.

<sup>(46)</sup> Art. 11, II, L.C. n. 3/2001.

ca abilita i Regolamenti parlamentari a introdurre l'aggravio procedimentale senza imporne l'adozione, sia perché esso è destinato a trovare applicazione solo se ricorrano le condizioni stabilite dalla norma costituzionale.

Alle fonti in tal modo approvate potrebbe essere riconosciuto il carattere di *leggi comunitarie esterne*, se solo si consideri che i soggetti del pluralismo territoriale sono associati nell'approvazione di atti normativi di rango primario la cui adozione è riservata alla competenza esclusiva dello Stato, e relativi ad ambiti materiali sui quali essi sono privi di potere normativo. Ma con una particolarità, poiché il *concorso* dei soggetti del pluralismo politico-territoriale è *interno* al soggetto deliberante, e comporta un *aggravamento* del procedimento legislativo, destinato eventualmente a manifestarsi nelle forme di un *accre-scimento della maggioranza* necessaria a deliberare la legge statale ordinaria, in maniera non dissimile da quanto accade nelle leggi comunitarie interne.

## 2. I decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali

I decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali sono **atti normativi statali di rango primario** previsti da norme delle leggi costituzionali deliberative degli Statuti delle Regioni differenziate <sup>(47)</sup> per consentire al Governo di trasferire gli uffici e il personale statale nelle materie di competenza regionale ed in genere di attuare, integrare e specificare le norme statutarie.

A volerli ricondurre allo schema della delegazione legislativa, mentre l'oggetto e – in parte – i principi e criteri direttivi possono ricavarsi implicitamente, avendo riguardo alla funzione svolta dai decreti governativi, il *limite* più vistosamente eluso, anche quando apposto <sup>(48)</sup>, sarebbe quello *temporale*, configurante la delega di attuazione degli Statuti speciali come una *delega continua*, suscettibile di essere concretata da più atti di esercizio.

---

<sup>(47)</sup> Cfr. art. 48-*bis* St. VdA; art. 43 St. SI; art. 56 St. SA; art. 107 St. T-AA; art. 65 St. F-VG.

<sup>(48)</sup> Art. 108, I, St. T-AA.

Vi è chi, in letteratura, ha ritenuto il *carattere transitorio* di dette disposizioni, circoscrivendo l'adozione dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali alla fase di prima attuazione statutaria. L'impostazione secondo la quale la loro adozione si sarebbe dovuta concretare in una *serie di irripetibili atti di esercizio* di decretazione legislativa non è stata condivisa dalla Corte costituzionale, la quale ha ritenuto che il ricorso ai decreti legislativi non possa ritenersi precluso dalla costituzione degli organi essenziali della Regione <sup>(49)</sup>. Successivamente, essa ha stabilito che gli Statuti speciali autorizzano il Governo a dettare, *in via permanente*, norme di attuazione, che debbono mantenersi nell'ambito dello spirito dello Statuto e delle sue finalità <sup>(50)</sup>.

Si è anzi negato, su questa base, che ci si trovi al cospetto di una delega atipica, e sostenuto al contrario, anche perché i decreti legislativi sono previsti da norme di rango costituzionale, che si versino nell'ipotesi di attribuzione al Governo di una *competenza normativa riservata*, escludente la concorrenza delle leggi statali ordinarie <sup>(51)</sup>.

Si potrebbe tuttavia restare alla delegazione atipica, *ove l'atipicità potesse estendersi allo schema della delegazione*, da interpretare secondo il paradigma largo di una legge del Parlamento che conferisce poteri normativi primari al Governo, e alla circostanza che essa è disposta con norma di grado costituzionale si collegasse la funzione, non svolgibile attraverso la legge ordinaria, di escludere nell'ambito materiale delegato la concorrenza della legge statale ordinaria.

La formazione dei decreti si compie secondo un procedimento che prevede obbligatoriamente un parere o una proposta sullo schema del decreto, formulati da **commissioni paritetiche** composte da rappresentanti dello Stato e delle Regioni. I decreti di attuazione degli statuti speciali appartengono alla categoria delle *leggi rinforzate*. Se poi della partecipazione delle commissioni paritetiche alla formazione dei decreti si dia un'inter-

---

<sup>(49)</sup> C.C. n. 22/1961.

<sup>(50)</sup> C.C. n. 212/1984.

<sup>(51)</sup> C.C. n. 180/1980; C.C. n. 212/1984; C.C. n. 316/2004.

pretazione più penetrante di quella risultante dalla lettera delle norme, così da ammettere che il testo del decreto predisposto dalle commissioni sia vincolante per il Governo <sup>(52)</sup>, i decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali, tenuti a venire in essere con il contenuto normativo pattuito fra lo Stato e la Regione, potrebbero anche annoverarsi fra le *fonti comunitarie*.

Al paradigma ampio della delegazione legislativa sembra potersi ricondurre, infine, la disposizione della legislazione ordinaria di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.C. n. 3/2001 <sup>(53)</sup>. Detta disposizione ha ampliato il ruolo delle Commissioni paritetiche in relazione alla clausola di *adeguamento automatico*, demandando alle stesse, nelle materie attribuite alla potestà legislativa delle Regioni speciali dall'art. 10 L.C. n. 3/2001, la possibilità di proporre l'adozione al Governo delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative.

---

<sup>(52)</sup> C.C. n. 37/1989 e C.C. n. 95/1994; C.C. n. 236/2004.

<sup>(53)</sup> Art. 11 L. n. 131/2003.

## CAPITOLO VI

### LE FONTI AUTONOME

#### 1. INTRODUZIONE

Lo Stato contemporaneo è caratterizzato da una poliarchia di soggetti politici coordinati ed unificati dallo Stato-soggetto. Si tratta in prevalenza di soggetti territoriali, secondo la concezione, ancora dominante, che considera la territorialità necessaria a integrare la politicità dell'ente.

Tale struttura dello Stato-comunità, corrispondente alle esigenze del *pluralismo politico-istituzionale*, da un lato, registra l'eclisse del concetto di sovranità «interna» come potere supremo esercitato da un unico centro politico e, dall'altro lato, istituisce la **sovranità (in senso largo)** come concetto di rapporto fra la **sovranità (in senso stretto)** appartenente allo Stato-soggetto a fini di unificazione e di coordinamento intersoggettivo e l'**autonomia** come potere di ciascuno dei soggetti del pluralismo di auto-organizzarsi e di auto-disciplinarsi.

Anche nella Costituzione italiana <sup>(54)</sup> il rapporto tra la sovranità e l'autonomia ha natura dialettica. Salvo che nel minimo concettuale necessario a definirne i caratteri rispettivi, l'area dei due concetti ha, infatti, ampi margini di sovrapposizione, sicché può dirsi con fondamento che l'autonomia costituisca un modo di organizzazione della sovranità popolare.

Va tuttavia evidenziata una *preferenza costituzionale per l'autonomia*, che può farsi risalire al principio del riconoscimento e del promovimento delle autonomie locali da parte dello Stato, e all'obbligo di adeguare i principi ed i metodi della legislazione statale alle esigenze dell'autonomia <sup>(55)</sup>. Non sarebbe perciò impro-

---

<sup>(54)</sup> Art. 1 e art. 5 C.

<sup>(55)</sup> Art. 5 C.

prio riconoscere come implicitamente accolto dalla Costituzione il principio per il quale lo Stato è impegnato a recedere dalle aree nelle quali si rivelino i presupposti del riconoscimento di autonomia.

L'autonomia si manifesta soprattutto, anche se non esclusivamente, come **autonomia normativa**, costitutiva cioè di fonti e di norme del diritto oggettivo; nel cui sistema, pertanto, la legge, un tempo espressione della «volontà generale» imputabile all'unico centro di potere statale, viene a coesistere con una pluralità multiforme di fonti normative prodotte dai soggetti del pluralismo.

Come modo di organizzazione della sovranità l'autonomia implica che l'identificazione delle fonti autonome non sia soddisfatta dalla sola norma sulla produzione, ma, in primo luogo, dalla *norma genetica* dell'autonomia e del corrispondente ordinamento particolare e, in secondo luogo, dalla *norma di riconoscimento* della produzione normativa autonoma come diritto oggettivo.

A differenza dalle ipotesi nelle quali il pluralismo dà origine alle fonti atipiche e, segnatamente, alle fonti «comunitarie», nelle quali un soggetto privo di potere normativo nell'ambito dell'ordinamento generale dà (o concorre a dare) contenuto a un atto normativo del soggetto sovrano, qui il soggetto del pluralismo è titolare di un proprio potere normativo esplicabile nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato.

Le fonti autonome sono *fonti di competenza*, ordinate in base al principio della *riserva della fonte*, per il quale, relativamente agli oggetti di disciplina che le sono attribuiti, l'unica fonte competente è quella riservata; ciò, beninteso, nei limiti previsti dalla Costituzione – ed eventualmente dalle leggi statali –, senza che ne risulti esclusa, in linea di principio, la concorrenza fra le fonti e la preferenza della fonte gerarchicamente superiore con riguardo all'ambito materiale riservato. I criteri gerarchico e cronologico continuano tuttavia a trovare applicazione per la soluzione delle antinomie normative *interne* alla competenza: così, ad esem-

pio, lo statuto prevale sulla legge regionale, la quale può essere abrogata da una legge regionale posteriore.

Le fonti di autonomia territoriale comprendono le fonti regionali e quelle locali.

La L.C. n. 1/1999 e la L.C. n. 3/2001, di revisione del Titolo V della Costituzione – alle quali si affianca, per le Regioni ad autonomia differenziata, la L.C. n. 2/2001 – hanno profondamente modificato il sistema delle fonti regionali e locali, ampliando gli spazi rilasciati dalla Costituzione alla produzione normativa autonoma degli enti territoriali.

## 2. LE FONTI REGIONALI

L'autonomia normativa regionale si esprime a tre diversi livelli: statutario, legislativo e regolamentare. Il *referendum* abrogativo, potendo svolgersi «su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione» <sup>(56)</sup> – e perciò anche su regolamenti regionali –, si colloca, a seconda dell'oggetto, al livello legislativo o regolamentare.

### I. Gli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria

Lo *statuto* è l'atto normativo con il quale la Regione determina la propria «forma di governo» e i «principi fondamentali» della propria organizzazione e del proprio funzionamento <sup>(57)</sup>. È quindi l'atto «fondamentale» dell'ordinamento regionale; di quell'ordinamento particolare, cioè, iscritto nell'ordinamento generale e da questo distinto, che è formato dal complesso delle norme prodotte dalle fonti regionali.

---

<sup>(56)</sup> Art. 123, I, C.

<sup>(57)</sup> Art. 123, I, C.

Già si è visto che la definizione dello Statuto come atto espressivo dell'autonomia regionale è eccettuata dagli Statuti delle **Regioni ad autonomia differenziata**, i quali sono formalmente adottati con *legge costituzionale* <sup>(58)</sup> e materialmente decisi dallo Stato, al di fuori di ogni concorso o influenza giuridicamente rilevanti degli organi rappresentativi delle Regioni. *Regionale* è perciò soltanto l'oggetto di disciplina della legge, mentre *statale* è l'atto e la volontà normativa.

Ciò comporta che gli Statuti «speciali» possano derogare non solo alle specifiche norme costituzionali che vincolano l'autonomia statutaria, ma anche alle altre norme della Costituzione che regolano l'organizzazione, le funzioni e gli atti delle Regioni di diritto comune.

La *decostituzionalizzazione* delle norme degli Statuti speciali riguardanti la finanza regionale <sup>(59)</sup>, la possibilità di modificare con legge dello Stato, *previa intesa* con la Regione, le disposizioni relative alla designazione del Presidente del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige e del Presidente del Consiglio Provinciale di Bolzano <sup>(60)</sup> e quelle dello Statuto della Valle d'Aosta sulle modalità d'attuazione della zona franca <sup>(61)</sup>, la previsione che i progetti di modificazione degli Statuti speciali di iniziativa governativa o parlamentare siano comunicati ai Consigli regionali, affinché questi esprimano il loro parere entro due mesi <sup>(62)</sup>, nonché l'interposizione di un parere obbligatorio ed eventualmente di un *referendum* consultivo regionale nel procedimento di revisione costituzionale dello statuto <sup>(63)</sup>, vanno viste perciò come «emergenze» di una soggettività statutaria che è stata sacrifi-

---

<sup>(58)</sup> Art. 116, I, C.

<sup>(59)</sup> Art. 54, V, St. SA; art. 50, V, St. VdA; art. 63, V, St. F-VG; art. 104, I, St. T-AA.

<sup>(60)</sup> Art. 104, II, St. T-AA.

<sup>(61)</sup> Art. 14, II, St. VdA.

<sup>(62)</sup> Art. 54, II, St. SA; Art. 50, III, St. VdA; art. 63, III, St. F-VG; art. 41-*ter*, III, St. SI; art. 103, III, St. T-AA.

<sup>(63)</sup> Art. 54, III, St. SA.

cata alla valutazione di «specialità» formulata dallo Stato e consegnata alle sue leggi costituzionali.

I costituenti hanno, cioè, affidato la determinazione delle «forme e condizioni particolari di autonomia» riconosciute Regioni speciali ad atti-fonte di rango costituzionale integrativi dell'art. 116, I, C., senza che sia prevista la loro partecipazione all'elaborazione degli stessi, se non nei casi rassegnati, nei quali si realizza l'«emersione» di detta «soggettività statutaria».

#### *A. Il Procedimento di formazione*

Gli Statuti delle **Regioni ad autonomia ordinaria**, invece, sono espressione dell'autonomia statutaria attivata dagli organi regionali rappresentativi del corpo elettorale, secondo un procedimento che, a seguito della L.C. n. 1/1999, ne prevede la deliberazione con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi <sup>(64)</sup>.

Nei confronti di tale legge – che non richiede l'apposizione del visto da parte del Commissario di Governo – il Governo può promuovere questione di legittimità costituzionale entro trenta giorni dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione <sup>(65)</sup>. Entro tre mesi dalla sua pubblicazione un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale possono richiedere che lo Statuto sia sottoposto a *referendum* eventuale. La legge s'intende approvata qualora, nel termine di tre mesi dalla pubblicazione, non sia stata presentata alcuna richiesta di *referendum* o, nel caso in cui questo sia stato richiesto, lo Statuto sia stato approvato dal corpo elettorale con la maggioranza dei voti validamente espressi <sup>(66)</sup>.

---

<sup>(64)</sup> Art. 123, II, C.

<sup>(65)</sup> Art. 123, II, C.; art. 31 L. n. 87/1953, sostituito dall'art. 9 L. n. 131/2003.

<sup>(66)</sup> Art. 123, III, C.

La formulazione del nuovo art. 123 C. ha originato numerosi dubbi interpretativi, che si appuntano, principalmente, sulla natura (*notiziale* o *necessaria*) della «pubblicazione» dello Statuto richiesta dal disposto costituzionale; sul numero delle *pubblicazioni* – la Costituzione utilizza due volte tale sostantivo, sia ai fini del decorso del termine per l'impugnativa governativa, sia per il computo dei tre mesi entro i quali può essere presentata la richiesta del *referendum* <sup>(67)</sup> –; sul *carattere* (*preventivo* o *successivo*) del controllo di legittimità costituzionale promosso dal Governo; sui rapporti che s'instaurano fra detto il controllo governativo e l'impugnazione delle leggi regionali <sup>(68)</sup>.

A sciogliere tali dubbi interpretativi ha contribuito la Corte costituzionale.

Quanto alla natura della *pubblicazione* dalla quale decorre il termine per promuovere il controllo di legittimità costituzionale, la Corte ha precisato che essa riveste carattere *notiziale*. Da detta pubblicazione decorre altresì il termine di tre mesi entro il quale può essere presentata la richiesta di *referendum* confermativo sulla delibera statutaria. Ne consegue l'identità delle pubblicazioni alle quali fa riferimento l'art. 123 C. <sup>(69)</sup>.

Dalla natura notiziale della pubblicazione la Corte ha quindi fatto discendere il *carattere preventivo* del giudizio di legittimità costituzionale sullo Statuto. Se l'impugnativa del Governo non avesse carattere preventivo, non si saprebbe quale significato attribuire alla proposizione «per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del governo» contenuta nell'art. 123, II, C., che si raccorda, infatti, con il sistema di controllo preventivo sulle leggi regionali vigente in epoca anteriore alla L.C. n. 3/2001 <sup>(70)</sup>.

---

<sup>(67)</sup> Art. 123, II e III, C.

<sup>(68)</sup> Art. 127, I, C.

<sup>(69)</sup> C.C. n. 304/2002.

<sup>(70)</sup> Cfr. l'art. 127 v.t. C.

Ad accogliere la tesi secondo la quale il giudizio della Corte debba avvenire su deliberazioni statutarie già entrate in vigore, la sequenza dei controlli sulla delibera statutaria che, nell'art. 123 C., ha un andamento logicamente coerente, risulterebbe rovesciata: sarebbe infatti disciplinato, nel secondo comma, un controllo di legittimità temporalmente successivo e, nel terzo comma, una consultazione popolare avente ad oggetto quello stesso atto la cui validità potrebbe essere, in tutto o in parte, dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale. Proprio quest'ultima considerazione rende ragione della *simmetria* tra la collocazione topografica delle disposizioni e la successione temporale delle attività di controllo in esse previste <sup>(71)</sup>.

Né una diversa soluzione potrebbe fondarsi sull'esigenza di assimilare il giudizio di legittimità sugli Statuti con quello sulle leggi regionali, divenuto peraltro successivo a seguito della L. C. n. 3/2001.

Il trattamento giuridico riservato agli Statuti – in particolare, la previsione di un procedimento aggravato per la formazione, la loro collocazione al vertice del sistema delle fonti regionali e il venir meno dell'approvazione degli stessi con legge dello Stato – impedisce di assimilare questi ultimi alle ordinarie leggi regionali e, dunque, di estenderne il regime di impugnazione <sup>(72)</sup>.

Gli articoli 123, II, C. e 127, I, C. individuano, cioè, distinti procedimenti di controllo: per gli Statuti regionali è previsto uno *speciale controllo preventivo di legittimità costituzionale*; per le leggi regionali, un controllo di tipo *successivo*, esperibile a seguito della pubblicazione necessaria della legge nel Bollettino Ufficiale della Regione.

L'esistenza di uno *speciale* sistema di controllo sugli Statuti comporta che a questi ultimi, una volta promulgati e pubblicati, non possa applicarsi anche il controllo successivo di cui all'art. 127, I, C. <sup>(73)</sup>. *Pieno riconoscimento dell'autonomia statutaria e controllo*

---

<sup>(71)</sup> C.C. n. 304/2002.

<sup>(72)</sup> C.C. n. 304/2002; C.C. n. 469/2005.

<sup>(73)</sup> C.C. n. 469/2005.

*preventivo di legittimità costituzionale* degli Statuti regionali costituiscono un «binomio inscindibile», che conserva ragion d'essere anche dopo le innovazioni introdotte al sistema di impugnazione delle leggi regionali da parte della L.C. n. 3/2001.

Ci si è chiesti se, a seguito di una *dichiarazione di illegittimità costituzionale* di alcune disposizioni dello Statuto, il procedimento di formazione dello stesso debba essere nuovamente iniziato, o se, invece, possa proseguire, potendo perfezionarsi con la promulgazione e la approvazione. Parte della letteratura ritiene che solo la caducazione di norme costituenti il **contenuto necessario** dello Statuto – vale a dire del contenuto statutario costituzionalmente imposto <sup>(74)</sup> – imponga al Consiglio regionale di iniziare nuovamente il procedimento di approvazione del medesimo. Qualora, invece, la dichiarazione di incostituzionalità investa *parti estranee* alle materie riservate alla competenza della fonte statutaria, il procedimento di approvazione potrebbe proseguire, e il Presidente della Regione procedere alla promulgazione, omettendo le norme dichiarate costituzionalmente illegittime. Altri, invece, hanno evidenziato come spetti agli organi regionali valutare se autorizzare il Presidente a promulgare lo statuto o interrompere il procedimento di adozione della delibera statutaria.

Tuttavia, come ha evidenziato la Corte costituzionale <sup>(75)</sup>, la dichiarazione di illegittimità di parte dello Statuto comporta una *mutazione* dello stesso e, dunque, dell'*oggetto del referendum eventuale*. Il Consiglio regionale sarebbe sempre tenuto a pronunciarsi sui provvedimenti consequenziali da adottare in seguito alla decisione, eventualmente limitandosi a «prendere atto» dell'effetto demolitorio prodotto dall'accoglimento del ricorso del Governo. Nel caso in cui il Consiglio regionale decida di prendere atto della dichiarazione di illegittimità parziale del testo statutario, si dovrà procedere a una nuova pubblicazione notiziale della delibera (ed, eventualmente, della sentenza che ne dichiara l'illegittimità costituzionale parziale), ai fini del decorso di un nuovo termine per la presentazione di una nuova richiesta di *referendum* da parte dei soggetti legittimati e l'impugnazione della delibera da parte del Governo.

---

<sup>(74)</sup> Art. 123, I, C. Cfr. *infra*, VI, II, B.

<sup>(75)</sup> C.C. 445/2005.

Il controllo preventivo di legittimità costituzionale è, pertanto, *reiterabile*. Secondo la Corte, dopo la *pubblicazione notiziale* successiva al giudizio di costituzionalità, il Governo è legittimato a promuovere nuovamente il controllo preventivo di legittimità sulle delibere statutarie. Non può escludersi, infatti, che il Governo promuova una nuova impugnazione limitatamente alle norme che non avrebbero potuto formare oggetto del precedente ricorso o, ancora, che sia presentato un nuovo ricorso facendo valere eventuali vizi formali relativi al procedimento di adozione dello Statuto e successivi al primo giudizio. In questi casi, il *dies a quo* per l'impugnativa governativa coincide con la data della pubblicazione notiziale del testo dello Statuto che la Regione intende deliberato come definitivo <sup>(76)</sup>.

La coincidenza dei termini per la proposizione del ricorso governativo e per la richiesta del *referendum* richiede che vengano precisati i rapporti fra i due strumenti di controllo sulla delibera statutaria regionale.

Si è così sostenuta la *priorità temporale* della consultazione referendaria rispetto al controllo preventivo di legittimità costituzionale. A tale tesi si è tuttavia obiettato che, così ragionando, si *coinvolgerebbe* la Corte costituzionale in questioni di carattere politico, dal momento che la stessa sarebbe chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di un testo sul quale il corpo elettorale si è già espresso favorevolmente. Si tratta, tuttavia, di una obiezione superabile. Differente è, infatti, il piano sul quale opera il controllo mediante *referendum* rispetto a quello esercitato attraverso il giudizio di legittimità costituzionale: sul piano politico, quello attivato dal corpo elettorale; sul piano giuridico, quello riservato alla Corte.

Altri, invece, ha ritenuto la *priorità temporale* dell'impugnativa governativa. Tale impostazione risponde a ragioni di economia processuale: sia perché impedisce che un pronunciamento del corpo elettorale favorevole all'entrata in vigore dello Statuto possa essere posto nel nulla a seguito della dichiarazione di incostituzionalità; sia perché la decisione dei giudici costituzionali

---

<sup>(76)</sup> C.C. n. 469/2005.

contribuirebbe a *precisare*, nei termini che si sono esaminati e con l'intervento del Consiglio regionale, l'oggetto del *referendum*. Tuttavia, la decisione che accoglie le questioni di legittimità costituzionale non precisa l'oggetto del *referendum*, bensì lo *muta*, rendendo il contenuto della delibera *diverso* da quello approvato dal Consiglio regionale.

In definitiva, dalla lettera della disposizione costituzionale non sembra potersi trarre alcun argomento per assicurare la priorità temporale del controllo di costituzionalità rispetto al *referendum* o, al contrario, della consultazione popolare rispetto al giudizio della Corte, cosa che determina non pochi problemi di coordinamento fra i due strumenti di controllo.

A sciogliere siffatti dubbi interpretativi ha in parte contribuito la giurisprudenza costituzionale. Secondo la Corte, nel caso in cui all'impugnazione della delibera statutaria si affianchi la richiesta di *referendum*, deve essere data precedenza al giudizio di legittimità costituzionale, in ragione – anche – della *collocazione topografica* risultante dall'art. 123 C., alla quale corrisponde l'articolazione del controllo in due fasi procedurali distinte e autonome <sup>(77)</sup>.

Pur avendo affermato la priorità temporale del giudizio di costituzionalità rispetto alla celebrazione del *referendum* <sup>(78)</sup>, la Corte non ha però chiarito in che termini debbano essere intesi i rapporti che intercorrono fra il giudizio e il procedimento referendario e, in particolare, cosa accada nel caso in cui siano attivati contestualmente i due strumenti di controllo.

Si è così proposto di disciplinare l'ordine temporale fra ricorso governativo, decisione della Corte e *referendum* mediante una fonte di rango legislativo: l'assenza di una disciplina d'attuazione dell'art. 123, II, C., infatti, potrebbe impedire la celebra-

---

<sup>(77)</sup> C.C. n. 304/2002.

<sup>(78)</sup> Nello stesso senso, cfr. l'art. 76.5. St. LI, ai sensi del quale nel caso in cui il Governo abbia promosso la questione di legittimità costituzionale sulla delibera statutaria, il *referendum* ha luogo successivamente alla decisione della Corte costituzionale.

zione del *referendum*, in tal modo ledendo i diritti politici del corpo elettorale regionale o, quanto meno, alterare l'equilibrio dei rapporti fra i controlli sulle delibere statutarie previste dalla Costituzione. A chi ritiene la competenza della *legge statale* si è replicato che la fonte competente è quella *regionale*. Tale conclusione sarebbe confortata da argomenti di natura sistematica ricavabili dal testo costituzionale: la competenza regionale in tema di *referendum* statutarie esclude l'intervento dello Stato sia perché quest'ultimo ha potestà legislativa esclusiva in riferimento ai soli *referendum* statali <sup>(79)</sup>, sia perché spetta allo Statuto la disciplina dei *referendum* sulle leggi regionali, fra le quali è sicuramente compreso lo Statuto <sup>(80)</sup>.

Numerose Regioni hanno così provveduto a disciplinare con legge lo svolgimento del *referendum* statutario <sup>(81)</sup>. Alcune leggi regionali hanno così stabilito la *sospensione del termine di tre mesi per richiedere il referendum* nelle ipotesi di impugnazione dello Statuto da parte del Governo: qualora la Corte dichiari inammissibile o infondata la questione di legittimità costituzionale, le attività o le operazioni referendarie già compiute sono fatte salve e il termine per la proposizione del *referendum* riprende a decorrere dalla data di pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione della notizia dell'avvenuto deposito della decisione della Corte costituzionale. L'accoglimento in tutto in parte del ricorso governativo *interrompe* il procedimento: le attività compiute perdono efficacia e il Consiglio regionale delibera sui provvedimenti consequenziali da adottare <sup>(82)</sup>. In altre Regioni, invece, la proposizio-

---

<sup>(79)</sup> Art. 117, II, lett. f), C.

<sup>(80)</sup> Art. 123, I, C.

<sup>(81)</sup> L. E-R n. 29/2000; L. CAL n. 35/2001; L. MA n. 28/2002; L. VE n. 28/2003; L. AB n. 5/2004; L. LA n. 8/2004; L. UM n. 16/2004; L. PI n. 22/2004; L. LI n. 31/2004; L. CAM n. 19/2005; L. MO n. 36/2005; L. LOM n. 31/2007; L. TO n. 62/2007.

<sup>(82)</sup> Art. 19.2. e 3. L. VE n. 28/2003; art. 3.3. L. UM n. 16/2004; art. 13.1. e 3. L. PI n. 22/2004; art. 4 L. AB n. 5/2004, come modificato dalla L. AB n. 43/2004; art. 4.3. e 4. L. LA n. 8/2004; art. 15 L. CAM n. 19/2005; art. 17.1. L. MO n. 36/2005; art. 17 L. LOM. n. 31/2007; art. 4 L. TO n. 62/2007. Cfr. l'art. 3.2. L. LI

ne del ricorso governativo comporta l'*interruzione del procedimento referendario* <sup>(83)</sup>.

Ci si è poi chiesti se la L.C. n. 1/1999 autorizzi solo l'approvazione di un *nuovo statuto organico* o se consenta altresì di apportare *modifiche parziali* allo Statuto approvato secondo il procedimento disciplinato dall'originario art. 123 C. e tuttora vigente.

C'è chi ha sostenuto che la *potestà statutaria* dovrebbe essere utilizzata per la sola modifica degli Statuti approvati in base al nuovo art. 123 C. L'«innesco», negli Statuti vigenti, di revisioni parziali approvate in conformità al procedimento introdotto dalla L.C. n. 1/1999 originerebbe dei *testi statutari misti*, composti, cioè, da atti-fonte in parte statali e in parte regionali. Altri, invece, hanno ritenuto ammissibili *revisioni stralcio* dello Statuto regionale in forza del principio costituzionale della *inesauribilità della funzione legislativa* regionale. Ciò, perché l'organo rappresentativo regionale sarebbe sempre *libero* di determinare tempi, modalità e contenuto dei propri interventi normativi anche in sede statutaria. Non sarebbe dunque ravvisabile, in capo al legislatore statutario, *alcun onere costituzionale* di revisione totale degli Statuti regionali approvati secondo il procedimento di cui all'originario art. 123 C.

A ciò si aggiunga che gli Statuti approvati in base al previgente art. 123 C. erano già ritenuti *testi statutari misti*, come tali costituiti da più atti normativi: dallo Statuto regionale approvato con legge dello Stato; dalle disposizioni costituzionali della L.C. n. 1/1999 in tema di forma di governo <sup>(84)</sup>; dalle leggi statali istitutive di nuove Province, integrative dell'elenco contenuto negli Statuti <sup>(85)</sup>. Ma l'argomento decisivo in favore di modifiche statutarie parziali è costituito, secondo la giurisprudenza costituzionale, dal fatto che gli Statuti approvati in epoca anteriore alla L.C. n. 1/1999 non costituissero atti normativi statali, bensì *atti espressivi dell'autonomia regionale*, nonostante la

---

n. 31/2004, per il quale il termine di tre mesi riprende a decorrere dalla data di pubblicazione della decisione della Corte costituzionale nel Bollettino Ufficiale della Regione.

<sup>(83)</sup> Art. 11.1. L. E-R n. 29/2000; art. 17.1. L. MA n. 28/2002.

<sup>(84)</sup> Art. 5 L.C. n. 1/1999.

<sup>(85)</sup> Cfr., ad esempio, l'art. 2 St. LOM, come integrato dal D.P.R. n. 250/1992 (istitutivo della Provincia di Lecco), dal D.P.R. n. 251/1992 (istitutivo della Provincia di Lodi) e dalla L. n. 146/2004 (istitutiva della Provincia di Monza-Brianza).

loro imputazione formale allo Stato e l'esistenza di limiti entro i quali li costringeva l'allora vigente art. 123 C. <sup>(86)</sup>.

L'unico limite materia opponibile a revisioni stralcio dei vecchi statuti sarebbe costituito dal rispetto del **contenuto necessario dello Statuto**: la *legge statutaria di revisione* non potrebbe abrogare – neppure parzialmente – detto contenuto senza provvedere a una sua contestuale sostituzione.

### *B. Lo Statuto come fonte regionale*

Il procedimento di formazione dello Statuto introdotto dalla L.C. n. 1/1999 elimina dunque ogni dubbio in merito alla sua qualificazione come *atto normativo regionale* <sup>(87)</sup>.

La precedente formulazione dell'art. 123 C., prevedendo che lo Statuto venisse deliberato a maggioranza assoluta dei componenti l'organo rappresentativo regionale ed approvato con legge statale ordinaria, aveva indotto parte della letteratura a ritenere che si trattasse non di una fonte regionale, bensì di una fonte statale. Già allora, tuttavia, era parsa preferibile l'opinione che considerava lo Statuto *a tutti gli effetti* una fonte regionale.

La lettera della disposizione costituzionale <sup>(88)</sup>, infatti, faceva pensare allo Statuto come ad un atto normativo regionale, esistente a seguito della *deliberazione* consiliare, ed efficace subordinatamente alla sua *approvazione* con legge statale meramente formale, secondo il paradigma del *controllo per approvazione*, il quale, incidendo, appunto, sulla sola *efficacia* dell'atto, si concludeva con l'accoglimento o la reiezione del medesimo senza che il controllante ne potesse modificare il contenuto.

In questo senso erano anche le disposizioni del Regolamento della Camera dei Deputati <sup>(89)</sup>, che vietavano la presentazione di emendamenti al testo statutario sottoposto all'approvazione legislativa, nonché le norme della

---

<sup>(86)</sup> C.C. n. 304/2002.

<sup>(87)</sup> Art. 123, II, C.

<sup>(88)</sup> Art. 123, II, C., nella formulazione precedente la L.C. n. 1/1999.

<sup>(89)</sup> Artt. 104.3. e 105.2. r.C. da ritenersi tacitamente abrogati a seguito dall'entrata in vigore della L.C. n. 1/1999.

legge sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali, che disponevano il rinvio al Consiglio regionale dello Statuto non approvato dal Parlamento e una nuova deliberazione statutaria entro centoventi giorni <sup>(90)</sup>.

Tuttavia, la **prassi** della prima attuazione dell'ordinamento regionale aveva visto il Parlamento subordinare l'approvazione degli Statuti «ordinari» all'adozione da parte dei Consigli regionali di *modificazioni* loro imposte in modo informale <sup>(91)</sup>. Tale prassi – unitamente alla mancanza di una espressa previsione costituzionale della loro *promulgazione* da parte del Presidente della Regione, e alla circostanza che i primi Statuti regionali sono stati pubblicati come *allegati* delle relative leggi di approvazione e sono entrati in vigore con queste ultime <sup>(92)</sup> – aveva indotto parte della letteratura a ritenere che lo Statuto non fosse una fonte regionale, ma una **fonte statale**, determinata nel suo contenuto dalla deliberazione consiliare o consistente in un atto complesso eguale cui concorrevano su di un piano di parità la volontà statale e quella regionale.

Senza volerne disconoscere il peso, va osservato che si tratta di argomenti ricavati dalla prassi, corriva e discutibile, della prima approvazione statutaria. Così, ad esempio, sulla base del concorso del legislatore statale alla formazione degli Statuti, non si sarebbe certamente potuto affermare la natura di deliberazione consiliare in una proposta non vincolante per il Parlamento e, quindi, conferire la qualità di *legge materiale* all'atto statale di approvazione dello Statuto. Argomentando in tal modo, si sarebbe contraddetto il *principio costituzionale di autonomia regionale*, per il quale l'atto del soggetto autonomo avrebbe potuto essere limitato, ma non codeterminato, dal soggetto sovrano, poiché il limite di un potere autonomo si esprime, secondo concetto, nel confinamento del suo ambito di esercizio, non nella incidenza diretta del potere sovrano entro tale ambito.

Quanto poi al difetto «storico» di promulgazione degli Statuti ad opera dei Presidenti delle Regioni, è opportuno ricordare come molti Statuti con-

---

<sup>(90)</sup> Art. 6, II e III, L. n. 62/1953, modificati dall'art. 1 L. n. 1084/1970, e da ritenersi tacitamente abrogati a seguito dell'entrata in vigore della L.C. n. 1/1999.

<sup>(91)</sup> Dalla I Commissione del Senato, cui era stato attribuito l'esame degli Statuti.

<sup>(92)</sup> Rispettando il dettato dell'art. 7 L. n. 62/1953, che però era stato abrogato dalla L. n. 1084/1970.

tenevano disposizioni concernenti la *promulgazione* delle loro *modificazioni* <sup>(93)</sup> da parte del Presidente della Regione. La modificazione dello Statuto veniva così a formare il contenuto di una **legge regionale di revisione statutaria**, vale a dire di una legge *sui generis*, discostantesi dal «modello» procedimentale ordinario per la deliberazione consiliare a maggioranza assoluta e per il controllo mediante legge statale di approvazione. Si sarebbe potuto sostenere la natura statale dello Statuto solo attribuendo rilievo giuridico alla differenza fra la sua *prima approvazione* e la *successiva revisione* e, in secondo luogo, ritenendo legittima una «destatalizzazione» della deliberazione delle sue modificazioni, così da poter giustificare l'impiego della legge statale per la prima approvazione, e della legge regionale per la successiva modificazione.

A favore della statalità dello Statuto regionale si era altresì affermato che la legge statale rispondeva alla necessità di recepire nell'ordinamento generale la manifestazione di autonomia normativa delle Regioni, secondo un modello accostabile a quello della legge «comunitaria».

Tuttavia, a differenza di quanto accade per le fonti comunitarie – il cui contenuto è determinato, in tutto o in parte, dalla manifestazione di volontà di un soggetto del pluralismo –, in relazione agli Statuti ordinari le Regioni erano titolari di un proprio potere normativo, la cui manifestazione, una volta superato il controllo statale, si realizzava *ex se*, secondo una forma che, nel *nomen juris*, nel soggetto decidente e nel procedimento, era delineata nella Costituzione e negli Statuti stessi. La legge statale non dava forma all'autonomia regionale per riportarla all'ordinamento generale, ma ne ragguagliava il contenuto al principio di unità ed indivisibilità dello Stato, del quale erano espressione i limiti alla potestà statutaria, individuati nell'«armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica».

A favore della qualità di legge statale rivestita dallo Statuto si era invocata, infine, la giurisprudenza costituzionale, la quale, fra i principi fondamentali limitativi della competenza legislativa *concorrente* o *bipartita* delle Regioni <sup>(94)</sup> annoverava, accanto a quelli derivabili dalle leggi statali <sup>(95)</sup>, i prin-

---

<sup>(93)</sup> Art. 74, I, e 76, II, St. UM; art. 75 St. AB, ora abrogati. Implicitamente, per prevedere che la modificazione dello Statuto sia disposta da una legge di revisione, cfr. gli abrogati art. 83, II, St. TO; art. 62, St. MA; art. 73, I, St. PU.

<sup>(94)</sup> Art. 117, I, C. nella formulazione anteriore alla L.C. n. 3/2001.

<sup>(95)</sup> Art. 9, I, L. n. 62/1953, così come modificato dall'art. 17, IV, L. n. 281/1970.

cipi desumibili dal complesso degli Statuti regionali <sup>(96)</sup>, da ciò traendo la conclusione che gli Statuti fossero leggi statali.

Ma non sembra una conclusione fondata, gli Statuti ben potendo contenere dei principi organizzativi incidenti sulle materie di competenza regionale, che le leggi statali di approvazione avevano giudicato conformi alla Costituzione e alle leggi della Repubblica. Si era venuto così a formare un insieme di *principi statutari organizzativi* del quale le leggi statali hanno riconosciuto la legittimità e dei quali si comprende che potessero concorrere alla delimitazione della competenza legislativa regionale, senza che per questo gli Statuti dovessero essere considerati delle leggi dello Stato.

La natura di **fonte regionale** è ora confermata dalla L.C. n. 1/1999. Detta legge non solo ha eliminato la fase di approvazione della delibera statutaria da parte del Parlamento, ma dispone espressamente che «lo statuto è approvato ... dal Consiglio regionale con legge» <sup>(97)</sup>. Non si tratterebbe tuttavia di un *tipo normativo a sé*, bensì di una *legge regionale atipica e rinforzata*, in quanto tale dotata di *rango* o *valore* superiore rispetto a quello delle ordinarie leggi regionali.

Né, infine, sembra configurabile la *legge statutaria* come categoria distinta dallo Statuto e dalle leggi di revisione statutaria, in analogia a quanto dispone l'art. 138 C., laddove ragiona di «leggi di revisione della Costituzione» e di «altre» leggi costituzionali. Il carattere *chiuso* del sistema delle fonti primarie non consente infatti allo Statuto di istituire atti-fonte del suo stesso rango e a sé concorrenziali.

Ciò non impedisce però alla legge di approvazione e modificazione dello Statuto di *integrare* e *precisare* la disciplina costituzionale concernente il proprio procedimento di approvazione, disponendo, ad esempio, che il testo da approvare in seconda deliberazione non sia più emendabile, oppure introducendo clausole di *sola abrogazione espressa* – in forza delle quali lo Statuto non può essere abrogato interamente senza essere contestualmente sostituito.

---

<sup>(96)</sup> C.C. n. 10/1980.

<sup>(97)</sup> Art. 123, II, C.

tuito da un nuovo Statuto <sup>(98)</sup> – o che vengano acquisiti pareri di altri organi regionali (Consiglio delle autonomie locali, ecc.) <sup>(99)</sup>.

Va altresì ricordato come gli Statuti abbiano la possibilità di introdurre un procedimento legislativo rinforzato per talune tipologie di leggi regionali, disponendo, ad esempio, l'approvazione a *maggioranza assoluta* – o con maggioranze più elevate – della legge elettorale regionale <sup>(100)</sup> o di altre leggi <sup>(101)</sup>; o, ancora, la sottrazione di dette leggi al *referendum* abrogativo <sup>(102)</sup>. Tale possibilità è stata ritenuta legittimita dalla Corte costituzionale <sup>(103)</sup>.

### C. I rapporti fra lo Statuto e le fonti statali e regionali

Lo Statuto è una fonte a competenza riservata, e a contenuto vincolato e limitato.

È una *fonte riservata* perché ciò che ne forma il contenuto è sottratto alla legislazione statale ordinaria. L'art. 123 Cost. riserva ad esso la forma di governo regionale e la disciplina dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. È, dunque, una fonte *primaria*, allo stesso modo in cui lo è la legge statale privata della competenza demandata alle Regioni.

In quanto *fonte primaria*, infine, lo Statuto può pertanto essere sottoposto al sindacato di costituzionalità in via incidentale per violazione diretta della Costituzione <sup>(104)</sup>.

---

<sup>(98)</sup> Cfr., ad esempio, gli artt. 74.4. St. AB, 58.3. St. CAL, 73.6. St. E-R, 84.5. St. UM.

<sup>(99)</sup> Cfr., ad esempio, gli artt. 72.2. St. AB e 66.1.a. St. LI.

<sup>(100)</sup> Cfr., ad esempio, gli artt. 19 St. LA, 36 St. UM, 38 St. CAL., 24 St. PU; 32.3 St. AB (approvazione a *maggioranza assoluta*); 17 St. PI (approvazione a maggioranza dei *tre quinti*); 14.3. St. LI (approvazione a maggioranza dei *due terzi*).

<sup>(101)</sup> Cfr., ad esempio, gli artt. 32.3 St. AB e 36.4. St. UM.

<sup>(102)</sup> Art. 79.1. St. PI; art. 20.2. St. EM. Cfr. *infra*, VI, 2, III.

<sup>(103)</sup> C.C. n. 2/2004.

<sup>(104)</sup> Art. 134 C. e art. 1 L.C. n. 1/1948.

Lo Statuto è anche una fonte materialmente *vincolata* perché, oltre alle norme sulla forma di governo e ai principi di organizzazione e funzionamento della Regione, deve contenere le norme regolatrici del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione, le norme disciplinanti la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali, nonché la disciplina del Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali <sup>(105)</sup>. Detti ambiti materiali costituiscono il **contenuto necessario** dello Statuto, vale a dire il *contenuto* dello stesso specificamente prescritto e imposto dalla Costituzione <sup>(22)</sup>.

Ci si è interrogati in merito alla possibilità che gli Statuti regionali possano dotarsi anche di *contenuti eventuali*, vale a dire di contenuti estranei agli ambiti materiali ad esso riservati dall'art. 123 C. e, in particolare, di **dichiarazioni programmatiche** – adottate in svolgimento di disposizioni costituzionali di principio – e di **disposizioni direttive**, destinate a orientare il futuro esercizio delle funzioni regionali. Nonostante il carattere di fonte materialmente vincolata che lo Statuto presentava già sotto la vigenza dell'originario art. 123 C. si era giunti ad affermarne l'ammissibilità, risolvendo peraltro l'efficacia giuridica di tali *disposizioni statutarie programmatiche* nell'enunciazione di una serie di valori che la Regione si impegnavano a realizzare mediante i poteri e le funzioni ad essa conferiti dalla Costituzione.

Il problema dell'ammissibilità di *disposizioni statutarie a carattere programmatico* si è ripresentato in sede di approvazione dei nuovi Statuti regionali. La Corte costituzionale <sup>(106)</sup> ha ritenuto costituzionalmente legittime tali disposizioni, al prezzo, tuttavia, di privarle del *carattere prescrittivo e vincolante* proprio degli enunciati normativi. Pur inseriti in un atto-fonte, alle disposizioni programmatiche non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, bensì solo *culturale*, collocandosi esse sul *piano dei convincimenti* che sono espressione delle sensibilità politiche delle differenti comunità regionali nel momento di approvazione del nuovo Statuto.

---

<sup>(105)</sup> Art. 123, I e IV, C.

<sup>(106)</sup> C.C. n. 378/2004; C.C. n. 379/2004.

È, infine, una fonte *limitata*, rispetto al contenuto sul quale può disporre, perché deve trovarsi in *armonia con la Costituzione*. Ma non più, come disponeva il previgente art. 123, I, C. anche con le *leggi della Repubblica*.

Il limite dell'armonia con la Costituzione è stato variamente inteso in letteratura. Si è osservato che detta espressione non coinciderebbe con la locuzione «rispetto della Costituzione», che definisce uno dei *limiti generali di legittimità* posti a carico delle leggi statali e regionali <sup>(107)</sup>. L'armonia esprimerebbe, cioè, un *vincolo più tenue* rispetto a quello che discende dal rispetto della Costituzione, imponendo il solo rispetto dei *principi supremi dell'ordinamento costituzionale* (quali, l'unità-indivisibilità della Repubblica, il carattere democratico della stessa, ecc.).

Altri, invece, hanno ritenuto che l'armonia costituisca un limite più penetrante, in grado di imporre allo Statuto il rispetto dei *valori fondamentali* dell'ordinamento costituzionale e dei disposti costituzionali relativi all'organizzazione e al funzionamento dell'ente regionale, ma anche l'adozione di alcune fondamentali scelte in merito all'*assetto organizzativo* dello Stato. Infine, nel presupposto che l'armonia comporti l'obbligo di recepire *interamente* le scelte organizzative operate dalla Costituzione in relazione all'ordinamento statale, altri hanno affermato che gli Statuti sarebbero tenuti a rispettare le stesse leggi statali adottate in svolgimento dei moduli organizzativi costituzionalmente imposti allo Stato-persona.

Alla prima delle impostazioni dottrinali richiamate sembra potersi replicare che, con l'imporre il rispetto dei soli *principi supremi dell'ordinamento costituzionale*, essa giunge a equiparare, quanto a efficacia, gli Statuti alle fonti di rango costituzionale. Cosa che pare doversi escludere, sia in ragione della sua approvazione con legge regionale – il che vale a collocare lo Statuto fra le fonti di rango primario – sia del carattere riservato e materialmente vincolato della fonte stessa e, quindi, non abilitato a intervenire

---

<sup>(107)</sup> Art. 117, I, C.

in ambiti materiali rilasciati alla competenza della legge statale e regionale. Alle altre posizioni, che l'adozione di alcune fondamentali scelte in merito all'*assetto organizzativo* dello Stato e il richiamo a fonti di rango sub-costituzionale per integrare la nozione di «armonia» potrebbe comportare la surrettizia reintroduzione del limite dell'armonia con le leggi della Repubblica.

Si è poi proposto di intendere tale vincolo come *compatibilità* ed *aderenza* rispetto a *tutta la Costituzione*, e non solo rispetto ai principi costituzionali relativi all'ordinamento regionale <sup>(108)</sup>; come *conformità* con i principi costituzionali nelle materie connesse con l'organizzazione interna della Regione e relative alla forma di governo dello Stato-persona, nell'intento di assicurare un certo grado di *coerenza istituzionale* all'ordinamento repubblicano; come divieto di allontanarsi dai *complessivo sistema dei valori sostanziali* ai quali si informa l'ordinamento costituzionale.

La Corte costituzionale ha interpretato il limite in questione come esigenza di un *puntuale rispetto* di ogni disposizione della Costituzione. Tuttavia, tale rispetto non dovrebbe contribuire solo a prevenire il contrasto tra lo Statuto e singole previsioni costituzionali, ma anche a evitare che lo Statuto stesso, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito <sup>(109)</sup>. Sicché l'armonia deve aversi con «i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione» <sup>(110)</sup>.

Conclusivamente, si può ritenere che il limite dell'armonia con la Costituzione racchiuda le norme generali ed i principi ai quali sono soggette tutte le fonti dell'ordinamento, e le norme specifiche che si riferiscono alle Regioni, in particolare quelle che, delineando la forma di governo regionale, incidono direttamente sulla loro autonomia organizzativa interna <sup>(111)</sup>.

---

<sup>(108)</sup> Art. 122 e art. 126 C.

<sup>(109)</sup> C.C. n. 304/2002.

<sup>(110)</sup> C.C. n. 196/2003.

<sup>(111)</sup> Artt. 121, 122, 123, IV, e 126 C.

Anche il limite delle **leggi della Repubblica** – venuto meno a seguito della L.C. n. 1/1999 – aveva dato luogo a differenti interpretazioni. In un primo tempo <sup>(112)</sup>, esso era stato inteso nel senso di ricomprendere *tutte* le leggi dello Stato interferenti con l'oggetto delle previsioni statutarie; ciò che, inammissibilmente, degradava l'autonomia statutaria a potestà normativa secondaria. Si era poi affermata l'interpretazione, ritenuta preferibile, secondo la quale il limite andava integrato dalle *sole* leggi alle quali la Costituzione rinviava al fine di dettare una disciplina uniforme in materia regionale <sup>(113)</sup>. La Corte costituzionale ha scelto una posizione intermedia: il limite era concretato non soltanto da queste leggi costituzionalmente coperte, ma *anche* da quelle che fissino principi in materie connesse con l'organizzazione interna della Regione <sup>(114)</sup>.

In aggiunta ai limiti rappresentati dal rispetto della Costituzione e delle leggi della Repubblica, la legge sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali aveva previsto i limiti dell'interesse *nazionale e delle altre Regioni* <sup>(115)</sup>. L'indicazione distinta rispetto ai limiti di legittimità e la corrispondenza con quelli apposti alla potestà legislativa regionale <sup>(116)</sup> facevano pensare a dei veri e propri *limiti di merito*, non costituzionalmente statuiti e pertanto di dubbia costituzionalità.

L'estensione operata dal legislatore statale aveva peraltro il pregio di avvicinare il procedimento statutario a quello legislativo regionale e di qualificare la riserva della legge di approvazione dello statuto come una *riserva di Parlamento*, con esclusione quindi degli atti con forza di legge.

Il venir meno del limite dell'armonia con le leggi della Repubblica, contribuisce a configurare in termini più precisi il rap-

---

<sup>(112)</sup> Cfr., ad esempio, le norme della L. n. 62/1953, poi abrogate o qualificate di «valore transitorio sino al giorno dell'entrata in vigore degli Statuti delle singole Regioni» dalla L. n. 1084/1970.

<sup>(113)</sup> Cfr. gli artt. 119, 121, 122 e 130 C. nella formulazione precedente all'entrata in vigore delle L.C. n. 1/1999 n. 3/2001; la L. n. 62/1953, modificata dalla L. n. 1084/1970, L. n. 108/1968, L. n. 281/1970 e, infine, dalla L. n. 131/2003.

<sup>(114)</sup> Cfr. C.C. n. 40/1972.

<sup>(115)</sup> Art. 6, II, L. 62/ 1953, modificato dall'art. 1 L. n. 1084/1970, e da ritenersi tacitamente abrogato a seguito dall'entrata in vigore della L.C. n. 1/1999.

<sup>(116)</sup> Art. 117, I, C. nella formulazione anteriore alla L.C. n. 3/2001.

porto fra legge statale e Statuto regionale e a qualificarlo in termini di **separazione delle competenze**.

Il fatto che agli Statuti e alle leggi regionali siano attribuiti ambiti di competenza distinti non significa, tuttavia, che non possano darsi *interferenze* fra i due ordini di fonti. Interferenze si danno, ad esempio, in materia di elezione del Presidente della Giunta, di determinazione del *sistema di elezione* dei componenti del Consiglio regionale e dei casi di *ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali*, i quali sono riservati dal disposto costituzionale alla potestà legislativa concorrente e, quindi, alla legislazione statale di principio <sup>(117)</sup>. Se, con riferimento all'elezione del Presidente può agevolmente ritenersi che allo Statuto competa solo confermarne o meno l'elezione diretta dal parte del corpo elettorale regionale <sup>(118)</sup> – la disciplina del sistema di elezione dello stesso è infatti riservata alla *concorrenza* fra legge statale di principio e legge regionale di dettaglio <sup>(119)</sup> –, in relazione al sistema elettorale regionale non possono non rilevarsi i *condizionamenti* che lo Statuto è in grado di esercitare sulla legislazione in materia elettorale. Alla fonte statutaria compete, infatti, la determinazione della forma di governo, la quale riguarda, oltre alla scelta dell'elezione diretta del Presidente della Regione, anche la «materia» dell'indizione delle elezioni regionali, le modalità di funzionamento degli organi elettivi, la determinazione del numero dei Consiglieri e dei componenti della Giunta regionale ecc. <sup>(120)</sup>.

La Corte costituzionale ha affermato che lo Statuto può svolgere un ruolo *ridotto*, ancorché *significativo*, in materia: esso è abilitato, ad esempio, a stabilire che per l'approvazione della legge elettorale sua richiesto una maggioranza più elevata rispetto alla maggioranza semplice <sup>(121)</sup>, a disciplinare la *prorogatio* degli

---

<sup>(117)</sup> Art. 122, I, C.

<sup>(118)</sup> Art. 122, V, C.

<sup>(119)</sup> Art. 122, I, C.

<sup>(120)</sup> Art. 122, III e V, e art. 126 C.

<sup>(121)</sup> Cfr. *supra*, VI, 2, II, B.

organi elettivi regionali nei casi di scadenza o scioglimento del Consiglio regionale o di dimissioni della maggioranza dei Consiglieri <sup>(122)</sup>: vale a dire a operare quelle scelte che, in tema di *fonti normative* e di forma di governo, possono *condizionare indirettamente* la legislazione elettorale regionale. Ha tuttavia escluso che la materia elettorale possa essere direttamente disciplinata dalle disposizioni statutarie, stante il disposto dell'art. 122, I, C. e la sua equiordinazione normativa con l'art. 123 C. <sup>(123)</sup>.

Tali *interferenze* si davano altresì in epoca anteriore alla L.C. n. 1/1999, relativamente all'interpretazione della norma costituzionale che attribuiva alla competenza legislativa bipartita – e perciò alla legislazione statale di principio – la materia dell'*ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione* <sup>(124)</sup>, materia strettamente connessa all'organizzazione interna della Regione.

Di tale materia ci si era chiesti se interferisse o meno con la potestà statutaria.

Si era risposto negativamente da quella parte della letteratura che separava nettamente l'organizzazione interna rimessa alla competenza statutaria dall'organizzazione interna affidata alla legislazione bipartita. Ma, la separazione di competenza, oltre che di difficile delimitazione in ragione del carattere 'aperto' della nozione di forma di governo, che riserva all'autonomia statutaria i rapporti fra gli organi politici regionali e le relazioni fra questi e gli uffici e gli enti amministrativi, era contraddetta da molteplici disposizioni statutarie.

Alle soluzioni adottate dalla maggior parte della letteratura – favorevoli alla legge statale – erano preferibili le tesi che accettavano la concorrenza fra le due categorie di fonti, anche se non risolvevano in modo univoco gli eventuali conflitti. In particolare, il criterio di risoluzione delle antinomie andava individuato in un meccanismo di *concorrenza nella competenza*, con *preferenza per lo Statuto*, la legge statale potendo disporre ove non disponesse lo Statuto e senza contraddirvi. D'altra parte, una modificazione dello Statuto che avesse introdotto nuovi principi di organizzazione interna avrebbe este-

---

<sup>(122)</sup> C.C. n. 196/2003.

<sup>(123)</sup> C.C. n. 2/2004; C.C. n. 378/2004; C.C. n. 379/2004.

<sup>(124)</sup> Art. 117, I, C., nella formulazione precedente la L.C. n. 3/2001.

so la materia organizzativa regionale a danno della legislazione statale di principio.

Le soluzioni adottate dalla maggior parte della letteratura, anche se con argomentazioni spesso divergenti, erano, invece, favorevoli alla legge statale. Giova tuttavia osservare che, al di fuori della soluzione prospettata, sarebbe risultato assai difficile coniugare il rispetto dell'autonomia statutaria, sotto il profilo sia formale sia sostanziale, con la funzione esercitata dalla legge di approvazione dello Statuto e la conseguente maggiore resistenza di tale legge all'abrogazione nei confronti delle altre leggi statali, in particolare delle leggi di principio nella materia organizzativa regionale. Con ciò, si sarebbe frustrata la possibilità di offrire al legislatore regionale un sicuro criterio di scelta fra due vincoli costituzionali cui è parimenti tenuto: il rispetto dello Statuto e della legge statale di principio nella materia di competenza bipartita.

Se un principio di cornice avesse potuto prevalere su di una norma statutaria, si sarebbe registrata la violazione dell'autonomia regionale, non solo attraverso l'introduzione di un limite «mobile» alla competenza autorganizzativa della Regione nel varco aperto dall'«armonia con le leggi della Repubblica», ma anche l'anomalia di una norma statutaria derogata o modificata con un procedimento diverso da quello stabilito dalla Costituzione e dagli Statuti. Sarebbe stata inoltre vanificata la funzione di controllo della legge di approvazione dello Statuto, la quale, dovendo commisurare quest'ultimo alla Costituzione e alle leggi statali, non avrebbe potuto essere modificata da una legge successiva nell'ambito materiale soggetto al suo controllo.

L'attribuzione alla fonte statutaria della competenza in materia di «forma di governo» e di «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» delle Regioni – cui consegue la *superiorità gerarchica* delle norme statutarie sulle altre fonti regionali e l'*incompetenza* della legge statale in materia – ha reso ormai superate le interpretazioni rese sul punto dalla letteratura.

Per quel che concerne il rapporto fra lo Statuto e le leggi regionali, va ribadito che, nelle materie comuni alle due categorie di fonti e riguardo alle norme statutarie di procedura per l'esercizio delle funzioni costituzionali attribuite alle Regioni, lo Statuto

è fonte gerarchicamente superiore alla legge regionale <sup>(125)</sup>. Le leggi regionali in contrasto con lo Statuto violano *indirettamente* la Costituzione mediante le *interposte norme* statutarie, così come, già in epoca anteriore alla L.C. n. 1/1999, era stato correttamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale <sup>(126)</sup>.

Negli ambiti materiali che non sono comuni alle due categorie di fonti, invece, i rapporti fra Statuto e legge regionale ben possono essere concepiti in termini di **separazione**. La stessa Corte costituzionale, in un primo momento, aveva ritenuto che la previsione di un controllo di legittimità di tipo preventivo sulle deliberazioni statutarie fosse rivolto a impedire che i vizi di legittimità dello Statuto si riversassero «a cascata» sulle leggi regionali *per le parti in cui* queste ultime fossero destinate a trovare nello Statuto il proprio fondamento esclusivo o concorrente <sup>(127)</sup>, salvo poi ricostruire tali rapporti *in termini di separazione* delle competenze e dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale per *violazione diretta* della Costituzione <sup>(128)</sup>.

Essa ha inoltre affermato che la *riserva di competenza statutaria* ha *carattere relativo*, lo Statuto potendosi cioè limitare all'apposizione dei principi fondamentali nelle materie ad esso riservate e rinviare alle altre fonti regionali per lo svolgimento dei principi medesimi <sup>(129)</sup>. Gli Statuti non sono *Carte costituzionali* equiparabili a quelle adottate dagli Stati membri degli Stati federali, ma fonti di autonomia *a competenza riservata e specializzata*. Per quanto costituzionalmente garantiti, gli Statuti debbono rispettare tutti i precetti ricavabili dalla Costituzione, compresi quelli relativi al riparto di competenze fra le leggi statali e le leggi regionali <sup>(130)</sup>.

---

<sup>(125)</sup> C.C. n. 304/2002; C.C. n. 188/2007.

<sup>(126)</sup> C.C. n. 48/1983; C.C. n. 993/1988.

<sup>(127)</sup> C.C. n. 304/2002.

<sup>(128)</sup> C.C. n. 196/2003.

<sup>(129)</sup> C.C. n. 196/2003

<sup>(130)</sup> C.C. n. 372/2004; C.C. n. 378/2004; C.C. n. 379/2004.

### 3. LA LEGGE REGIONALE

Il secondo livello al quale si manifesta l'autonomia normativa delle Regioni, differenziate ed ordinarie (e, nell'ambito della Regione differenziata Trentino Alto-Adige, delle Province di Trento e di Bolzano), è quello legislativo.

La legge regionale è l'atto normativo risultante dall'esercizio di differenti **potestà legislative**: quella *concorrente* e *residuale-esclusiva* per le Regioni ad autonomia ordinaria e per le Regioni ad autonomia differenziata <sup>(131)</sup>; *piena*, *bipartita*, *integrativa* e *attuativa* per le Regioni ad autonomia differenziata e le Province autonome di Trento e Bolzano <sup>(132)</sup>. Le potestà legislative delle Regioni speciali, previste nei rispettivi Statuti, devono ritenersi ancor oggi esistenti, qualora realizzino forme e condizioni di autonomia *più ampie* di quelle attribuite dall'art. 117 C. alla generalità delle Regioni <sup>(133)</sup>.

La potestà legislativa regionale è esercitata negli ambiti materiali ad esse attribuiti dalla Costituzione e dagli Statuti speciali, anche se, con riguardo alle Regioni differenziate, tali ambiti non sempre sono coincidenti, nell'attribuzione e nel nome, con quelli assegnati alle Regioni ordinarie.

La **legge regionale** può essere considerata, tuttavia, come un *unico tipo normativo*, in ragione sia dell'identità della *forma*, ossia del *nomen juris*, del soggetto deliberante, del procedimento, della pubblicità e del controllo, sia dei caratteri accomunanti il *contenuto*, vale a dire dei limiti «orizzontali» e «verticali» ai quali la potestà legislativa regionale soggiace. Infatti, le materie di competen-

---

<sup>(131)</sup> Art. 117, III, e art. 122, I, C. (per la competenza concorrente); art. 17, IV, C. (per la competenza residuale-esclusiva); art. 10 L.C. n. 3/2001 (per l'estensione delle potestà legislative concorrente e residuale-esclusiva in favore delle Regioni ad autonomia differenziata).

<sup>(132)</sup> Art. 13-*bis*, art. 14 e art. 17 St. SI; art. 3, art. 4 e art. 5 St. SA; art. 2, art. 3, St. VdA; art. 4, art. 5, art. 6, art. 7 St. F.-V.G.; art. 4, art. 5, art. 6, I, art. 7 St. T.-A.A. (per la Regione Trentino-Alto Adige); art. 8, art. 9 e art. 10, I, St. T.-A.A. (per le Province autonome di Trento e Bolzano).

<sup>(133)</sup> Come si deduce *a contrario* dall'art. 10 L.C. n. 3/2001.

za legislativa regionale, da un lato, sono desumibili dalla Costituzione e dagli Statuti speciali e, dall'altro, sono sottoposte a una serie di limiti costituzionalmente disposti – ed eventualmente attuati con leggi statali –, che incidono variamente sulla misura della competenza e quindi sulla validità della legge regionale e sulla sua efficacia nei confronti della legge dello Stato.

La L.C. n. 3/2001 ha poi equiparato fra loro la potestà legislativa statale e quella regionale, assoggettando entrambe al rispetto dei medesimi limiti, costituiti dalla Costituzione, dai vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dal rispetto degli obblighi internazionali <sup>(134)</sup>.

La medesima legge costituzionale ha profondamente innovato al sistema di riparto delle competenze normative fra lo Stato e le Regioni. La nuova formulazione dell'art. 117 C. si basa ora sulla *enumerazione e limitazione* delle competenze del legislatore statale – e non più sull'indicazione tassativa delle materie di competenza legislativa regionale –, prevedendo una **competenza residuale e generale** a legiferare in capo alle Regioni <sup>(135)</sup>. La portata di questo rovesciamento di competenze è stato evidenziato dalla Corte costituzionale, la quale ha affermato che il controllo circa il rispetto, da parte della legge regionale, dei limiti alla propria competenza deve oggi muovere – nel quadro del riparto della potestà legislativa risultante dalla revisione del Titolo V – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto dalla indagine sull'esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenze statali <sup>(136)</sup>.

Lo Stato resta titolare *in via esclusiva* delle materie enumerate nell'art. 117, II, C., che sono riservate al potere centrale per la necessità di una disciplina uniforme su tutto il territorio. Al di là delle materie attribuite alla competenza residuale delle Regioni e a quella esclusiva dello Stato rimane uno spazio di intervento

---

<sup>(134)</sup> Art. 117, I, C.

<sup>(135)</sup> Art. 117, IV, C.

<sup>(136)</sup> C.C. n. 282/2002.

statale nelle materie attribuite alla *potestà legislativa concorrente* <sup>(137)</sup>, nelle quali la potestà legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, che è riservata alla legislazione dello Stato.

Invero, la legge regionale – che gode di una competenza generale e residuale –, non solo è una fonte a competenza territorialmente *specializzata*, ma, nelle materie di potestà concorrente, è anche una fonte *riservata*, perché le materie che le sono state attribuite per competenza (nei limiti in cui l'attribuzione è stata effettuata) sono sottratte alla legislazione statale. In conseguenza di ciò, è una fonte *primaria* al pari dello Statuto, anche se, nelle materie comuni alle due categorie di fonti e riguardo alle norme statutarie che regolano il procedimento legislativo delle Regioni, lo Statuto è fonte gerarchicamente superiore alla legge regionale. È, infine, una fonte variamente *limitata* nella propria competenza, perché negli ambiti materiali ad essa assegnati incontra una serie di vincoli che la disegnano come un tipo normativo «a geometria variabile».

#### *A. I limiti «esterni» delle leggi regionali*

Oltre ai *limiti comuni* alla legge statale, stabiliti in via generale dalla Costituzione, la legge regionale incontra ulteriori limiti, di carattere «orizzontale» e «verticale», relativi, rispettivamente, alle *materie* attribuite alla sua competenza legislativa o concernenti la *validità* ed *efficacia* della legge regionale medesima.

L'intersezione del **limite orizzontale** (delle *materie*) con i limiti verticali (di *validità* ed *efficacia*) fa assumere alla legge regionale due distinte configurazioni materiali, a seconda che i limiti verticali tolgano spazio alle materie senza regolarle direttamente oppure entrino in esse costituendone una parte della disciplina specifica. Le due configurazioni si differenziano, dunque, in ba-

---

<sup>(137)</sup> Art. 117, III, C.

se alla posizione «esterna» o «interna» del limite verticale rispetto alla materia di competenza regionale.

Si preferisce questa distinzione a quelle, più consuete nella letteratura, relazionate «ad accumulò» alla tipologia delle potestà legislative regionali o di carattere *esegetico* rispetto alle disposizioni costituzionali che ne disciplinano le forme di esercizio, non solo perché nel modo di operare del limite verticale si ravvisa un criterio discrezionale più sicuro, ma soprattutto perché la tendenza all'introduzione di ulteriori limiti alle competenze legislative regionali da parte legislazione statale e della giurisprudenza costituzionale è tale da alterare, se non compromettere, la distinzione dei limiti appoggiata ai diversi tipi di potestà legislativa e, dunque, l'assetto complessivo delle competenze disegnato dalla L.C. n. 3/2001.

I **limiti esterni** alle materie di competenza legislativa delle Regioni sono limiti di legittimità. Essi sono previsti dalla Costituzione e dagli Statuti speciali, anche se relativamente ad alcuni di essi si registrano lacune (colmate, peraltro, dalla giurisprudenza costituzionale) e differenze di nomi.

Fra i **limiti di legittimità** il primo è rappresentato dalla *Costituzione*: in generale, come per qualunque fonte, e nelle norme che estendono alla legge regionale i limiti disposti per la legge statale, come sono – ad esempio – il principio di eguaglianza, quelli previsti in materia di bilancio <sup>(138)</sup>, o che dettano per la legge regionale dei limiti specifici, come sono, ad esempio, oltre ai limiti territoriale e delle materie <sup>(139)</sup>, quelli relativi al coordinamento della finanza pubblica ed al sistema tributario <sup>(140)</sup>, al ricorso all'indebitamento per il solo finanziamento di spese di investimento <sup>(141)</sup>, quelli consistenti nel divieto d'intralcio alle libertà di commercio, di circolazione delle persone e delle cose, di lavoro

---

<sup>(138)</sup> Art. 81 C. Cfr. C.C. n. 8/1958.

<sup>(139)</sup> Rispettivamente: artt. 114 e 131 C.; art. 117, III e IV ; art. 122, I, C.

<sup>(140)</sup> Art. 119, II, C.

<sup>(141)</sup> Art. 119, VI, C.

dei cittadini <sup>(142)</sup>. Va peraltro ribadito che la distinzione fra i vari limiti esterni è formulata in base a criteri sostanziali, e che, dal punto di vista formale, tutti hanno fondamento costituzionale: nella Costituzione stessa o nelle *leggi costituzionali* deliberative degli Statuti speciali.

Un ulteriore limite di legittimità è costituito dal rispetto degli *obblighi internazionali dello Stato*. Tale limite, contemplato dagli Statuti di quattro Regioni speciali <sup>(143)</sup> e ritenuto estensibile alla Sicilia e alle Regioni ordinarie dalla giurisprudenza della Corte costituzionale <sup>(144)</sup>, è oggi espressamente enunciato all'art. 117, I, C.

Lo Stato, per la necessaria unitarietà del potere pubblico che esercita la sovranità «esterna», riserva a se stesso la stipulazione degli accordi internazionali <sup>(145)</sup>. Non anche la loro esecuzione interna, giacché, per espressa statuizione costituzionale <sup>(146)</sup>, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono, *nelle materie di loro competenza*, all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali. La legge di attuazione della disposizione costituzionale ha però limitato il potere di attuazione delle Regioni ai soli *accordi internazionali ratificati* dallo Stato che si riferiscano a materie di competenza *legislativa* regionale <sup>(147)</sup>.

Senonché, quando le norme internazionali entrano in vigore nell'ordinamento interno a seguito del semplice ordine di esecuzione adottato dallo Stato, il limite esterno conosce la sua massima estensione, in quanto toglie ogni spazio all'esercizio della competenza legislativa regionale. Non solo, ma le leggi regionali in vigore, che siano incompatibili con l'esecuzione dell'obbligo internazionale, perdono efficacia. Non si tratta tuttavia di abrogazione, che presuppone nella fonte statale una superiorità gerarchica incompatibile con il meccanismo del riparto delle com-

---

<sup>(142)</sup> Art. 120, I, C.

<sup>(143)</sup> Art. 3 St. SA; art. 2 St. VdA; art. 4 St. T-AA; art. 4 St. F-VG.

<sup>(144)</sup> C.C. n. 49/1963.

<sup>(145)</sup> Art. 117, I, lett. a), C.

<sup>(146)</sup> Art. 117, V, C., introdotto dalla L. C. n. 3/2001.

<sup>(147)</sup> Art. 6 L. n. 131/2003.

petenze, ma di *cessazione di efficacia consequenziale* all'attuazione legislativa di un limite costituzionalmente previsto – e specificato dalla legge statale abilitata a dettare le «norme di procedura» al rispetto delle quali il legislatore regionale è tenuto nell'esecuzione degli accordi internazionali <sup>(148)</sup> –, ossia di un presupposto «negativo» all'esercizio della competenza regionale.

A tale limite si affianca quello del *rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*, anch'esso introdotto, quale limite di legittimità comune alle leggi statali e regionali, dalla L.C. n. 3/2001 <sup>(149)</sup>. A quest'ultimo limite possono estendersi le considerazioni effettuate in relazione alle norme internazionali che entrano in vigore nell'ordinamento interno a seguito di ordine di esecuzione adottato dallo Stato. Tali considerazioni valgono, in particolare, per le norme di fonti europee direttamente applicabili (regolamenti, direttive *self-executing*), le quali disattivano le corrispondenti fonti interne statali e regionali e, nell'ipotesi che queste siano già in vigore, ne determinano la giuridica irrilevanza

Diverso è, invece, il regime delle norme, poste – ad esempio – da direttive europee, la cui applicazione nell'ordinamento italiano richiede la mediazione del legislatore. Regime che, in un primo tempo, la letteratura e la giurisprudenza costituzionale non avevano distinto da quello proprio delle norme autoapplicative <sup>(150)</sup>.

Il legislatore statale <sup>(151)</sup> aveva infatti stabilito il principio (valevole per le direttive europee, ma estensibile a tutte le norme internazionali non autoapplicative) secondo il quale quando la direttiva investiva la competenza legislativa delle Regioni, la sua esecuzione era affidata alla legge statale per i principi e a quella regionale per il dettaglio, ricalcando lo schema della competenza bipartita. Con la conseguenza che, se la materia regolata dalla diret-

---

<sup>(148)</sup> Art. 117, V, C.

<sup>(149)</sup> Art. 117, I, C.

<sup>(150)</sup> C.C. n. 142/1972.

<sup>(151)</sup> Art. 1, III, n. 5 L. n. 382/1975 e art. 9 L. n. 86/1989.

tiva apparteneva alla competenza piena, questa degradava a competenza bipartita e il limite esterno si convertiva in un limite interno.

Solo alle Regioni speciali era attribuita la possibilità di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, potere peraltro circoscritto alle sole materie di competenza esclusiva <sup>(152)</sup>. Successivamente <sup>(153)</sup> si era stabilito che tutte le Regioni potessero dare attuazione alle direttive comunitarie, ma solo dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica delle direttive medesime.

Il regime differenziato per l'attuazione delle direttive è venuto meno <sup>(154)</sup>, sicché a tutte le Regioni è riconosciuta la possibilità di dare immediata attuazione alle direttive medesime. La stessa L.C. n. 3/2001 ha disposto che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono all'attuazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di propria competenza <sup>(155)</sup> – vale a dire secondo il riparto di competenze costituzionalmente stabilito –. Ciò è confermato dagli Statuti regionali <sup>(156)</sup> e dalla L. n. 11/2005 <sup>(157)</sup>. In particolare, gli Statuti contemplano strumenti per il periodico recepimento delle direttive, in alcuni casi definiti espressamente «leggi regionali comunitarie» <sup>(158)</sup>.

A tali limiti di legittimità se ne affiancano altri, previsti dagli Statuti speciali e che interessano soprattutto la **potestà piena** delle Regioni differenziate <sup>(159)</sup>.

Ci si è interrogati, in letteratura, circa il mantenimento della potestà piena e dei limiti che la caratterizzano a seguito della revisione del Titolo V. Si è evidenziato come tale potestà legislativa non sia venuta meno, in ragione della clausola di *adeguamento*

---

<sup>(152)</sup> Artt. 12 e 13 L. n. 183/1987, abrogati dall'art. 15 L. n. 86/1989.

<sup>(153)</sup> Art. 9 L. n. 86/1989.

<sup>(154)</sup> Art. 13 L. n. 128/1998.

<sup>(155)</sup> Art. 117, V, C.

<sup>(156)</sup> Art. 4.3. St. AB; art. 16.2.f. St. CAL; art. 12 St. E-R; art. 11 St. LA; art. 4 e 16.2.c. St. LI; art. 15.1. St. PI; art. 21.2.a. St. MA.

<sup>(157)</sup> Cfr. art. 8.1. e 16.1. L. n. 11/2005.

<sup>(158)</sup> Art. 12.1.d. St. E-R; art. 11. 2. St. LA; art. 42 St. PI; art. 25.2. St. UM.

<sup>(159)</sup> Art. 14 St. SI; art. St. SA; art. 2 St. VdA; art. 4 St. T-AA; art. 4 St. F-VG.

*automatico* di cui all'art. 10 della L. C. n. 3/2001, la quale, come è noto, fa salvi i disposti statutari qualora questi realizzino forme e condizioni di autonomia *più ampie* di quelle attribuite dall'art. 117 C. alla generalità delle Regioni.

La giurisprudenza costituzionale <sup>(160)</sup> ha ravvisato un'ipotesi di mantenimento di tale competenza legislativa (perché attribuitiva di forme più estese di autonomia) nella disciplina dell'*ordinamento degli enti locali* <sup>(161)</sup>, rispetto alla quale la potestà legislativa residuale delle Regioni ordinarie è limitata dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane* <sup>(162)</sup>.

Il primo dei limiti della potestà legislativa piena è quello dei *principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica* <sup>(163)</sup>, nel quale si esprime al massimo grado l'unità dell'ordinamento generale cui appartengono gli ordinamenti particolari delle Regioni.

Ad analogo limite sono assoggettate le *leggi statutarie regionali* <sup>(164)</sup> previste dagli Statuti speciali per la disciplina della forma di governo ed il sistema elettorale delle Regioni speciali. La L.C. n. 2/2001 ha disposto, infatti, che esse siano tenute all'osservanza dei *principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica*.

C'è chi, in letteratura, non ha mancato di evidenziare la nuova formulazione che il legislatore costituzionale ha dato al limite in materia, che impone il rispetto dei *principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica* alla potestà legislativa piena o esclusiva, e dei soli *principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica* alle leggi regionali statutarie. Si è così sostenuto che, in relazione all'estensione di detti principi (qualificati **generali** per la sola potestà legislativa piena), la differenza non avrebbe natura sostanziale, apparendo problematico individuare *principi* per la loro stessa natura non dotati del carat-

---

<sup>(160)</sup> C.C. n. 38/2003.

<sup>(161)</sup> Art. 8-*bis*; II, lett. o) St. SI; art. 3, I, lett. b) St. SA; art. 2, I, lett. b) St. VdA; art. 4, I, 1-*bis* St. F-VG; 4, III, St. T-AA.

<sup>(162)</sup> Art. 117, II, lett. p.) C.

<sup>(163)</sup> La L.C. n. 2/2001 ha sostituito l'espressione *ordinamento giuridico dello Stato* con quello, riportato nel testo, *ordinamento giuridico della Repubblica*.

<sup>(164)</sup> Cfr. *supra*, IV, 1, II.

tere della generalità. L'utilizzo del sostantivo *Repubblica* in luogo di *Stato* è stata valutata, invece, come un'«opportuna correzione» nella formulazione del limite, l'ordinamento della Repubblica costituendo infatti l'ordinamento generale entro il quale si inscrivono gli ordinamenti particolari dello Stato e delle Regioni ed espressivo di tutti i soggetti appartenenti alla *comunità* statale (**Stato-comunità**).

Poiché molti di questi principi hanno veste costituzionale, e come tali si impongono anche alle leggi statali, al fine di non vanificare la loro funzione di limiti specifici della legislazione regionale, occorrerà rintracciarne un criterio di identificazione, che, attesa la funzione dei principi e il carattere dell'autonomia regionale, si potrà rinvenire nell'esigenza di assicurare l'unità dell'ordinamento nella sua proiezione dinamica. Si tratterebbe, secondo una definizione datane dalla Corte costituzionale <sup>(165)</sup>, di «quegli orientamenti e quelle direttive di *carattere generale e fondamentale* che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dall'intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento vigente». Esempi sono il principio della riserva di legge statale in tema di determinazione dei reati e delle pene <sup>(166)</sup> o quello di legalità dell'azione amministrativa, sotto il profilo del giusto procedimento <sup>(167)</sup>.

A volte il limite dei principi non si sovrappone al limite costituzionale, ma, derivando dalla legislazione statale, si propone di rendere inderogabile per il legislatore regionale un principio che è invece derogabile per quello statale, com'è, ad esempio, il vincolo della irretroattività della legge <sup>(168)</sup>.

Quando i principi sono ricavati dalla legislazione statale, un'ulteriore difficoltà di identificazione discende dalla circostanza che, dovendo i prin-

---

<sup>(165)</sup> C.C. n. 6/1956.

<sup>(166)</sup> Art. 25, I, C. Cfr. C.C. n. 104/1957.

<sup>(167)</sup> Art. 97, I, C. Cfr. C.C. n. 13/1962.

<sup>(168)</sup> Art. 11, I, d.p.c.c. Cfr. C.C. n. 116/1957, C.C. n. 23/1978, C.C. n. 419/2000.

cipi fondamentali della legislazione bipartita essere tratti dalle leggi statali vigenti, le due categorie di principi vengono a confondersi. In passato, ciò aveva comportato che la potestà legislativa piena, che nelle materie per cui è concessa alle Regioni differenziate conosce soltanto limiti esterni, era stata degradata a competenza bipartita e, a seguito della metamorfosi del limite esterno dei principi generali dell'ordinamento, incontrava il limite interno dei principi fondamentali della materia <sup>(169)</sup>.

L'altro limite è dato dalle *norme fondamentali in materia di riforme economico-sociali*. Anch'esso espressivo dell'esigenza di uniformità in settori materiali di grande rilievo per l'ordinamento, è stato tal punto dettagliato dal legislatore statale <sup>(170)</sup> da comprimere sensibilmente la potestà legislativa regionale, degradandola, quando esclusiva, a bipartita. Anche qui il limite esterno ha finito dunque per trasformarsi in un limite interno, nella diretta disciplina di principio delle materie regionali toccate dalle riforme economico-sociali.

Accanto ai limiti di legittimità, della cui violazione giudicava la Corte costituzionale, la Costituzione e gli statuti speciali contemplavano i **limiti di merito** dell'*interesse nazionale e delle altre Regioni*, della cui violazione giudicava, invece, il Parlamento <sup>(171)</sup>. In realtà, il limite dell'interesse nazionale, non ha mai trovato applicazione come limite di merito. La legislazione statale, assecondata dalla giurisprudenza costituzionale <sup>(172)</sup>, lo ha infatti convertito in un limite di legittimità, per cui l'area della materia ritenuta di interesse nazionale è stata sottratta alla competenza regionale.

All'interesse nazionale e alle sottostanti esigenze di carattere unitario veniva fatto risalire il *potere statale di indirizzo e di coordinamento* su tutte le attività di carattere legislativo e amministrativo che attengono alle materie di competenza regionale e qualificato dalla giurisprudenza costituzionale <sup>(173)</sup> il «risvolto positivo» dell'interesse nazionale. Il potere poteva essere esercitato

---

<sup>(169)</sup> C.C. n. 75/1992.

<sup>(170)</sup> Cfr., ad esempio, L. n. 1643/1962 e L. n. 431/1985.

<sup>(171)</sup> Art. 127, IV, C. nella formulazione anteriore alla L.C. n. 3/2001.

<sup>(172)</sup> C.C. n. 15/1956 e C.C. n. 37/1966.

<sup>(173)</sup> C.C. n. 39/1971.

con *leggi, atti aventi forza di legge e atti amministrativi* (deliberazioni del Governo, del CIPE, del Presidente del Consiglio d'intesa con i Ministri competenti) <sup>(174)</sup> ritenuti idonei a vincolare la legge regionale <sup>(175)</sup>.

Il limite dell'indirizzo e coordinamento, a differenza di quello dell'interesse nazionale, non era contemplato in Costituzione. Tuttavia, era stato ritenuto costituzionalmente legittimo, non solo quando esercitato in forma legislativa – dando così ulteriore attuazione a limiti di legittimità esterni (gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali) o al limite interno dei principi fondamentali nelle materie di competenza bipartita – ma anche quando fosse fatto valere nella forma amministrativa, posto che l'atto amministrativo costituiva un «prolungamento» della legge specifica dalla quale, per la necessaria osservanza del principio di legalità sostanziale, trae fondamento <sup>(176)</sup>.

La prevalente letteratura ritiene che, con la L. C. n. 3/2001, siano ormai venuti meno tanto il limite dell'interesse nazionale, quanto la funzione di indirizzo e coordinamento. La possibilità di ricorso a quest'ultima, in particolare, è stata esclusa dalla Corte costituzionale, per la quale non sono ammissibili vincoli alla potestà legislativa regionale apposti dai regolamenti statali, né, a maggior ragione, da atti di indirizzo e coordinamento adottati in forma amministrativa <sup>(177)</sup>. Ciò, perché l'art. 117, VI, C., riconoscendo allo Stato potestà regolamentare nelle sole materie di competenza esclusiva, impedisce l'adozione di atti non legislativi nelle materie di potestà concorrente ed esclusiva-residuale delle Regioni, e vieta che da tali atti possano discendere vincoli ulteriori a carico del legislatore regionale.

Tuttavia, nei rapporti con l'ordinamento europeo, la legge di attuazione dell'art. 117, V, C. <sup>(178)</sup> attribuisce al Governo, nelle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, il potere di «indicare» criteri e «formulare direttive» cui debbono attenersi le Regioni e le Province autonome ai fini del *soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi della programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali*. In assenza di esplicita base legislativa, la funzione è esercitata con de-

---

<sup>(174)</sup> Art. 3 L. n. 382/1975.

<sup>(175)</sup> C.C. n. 150/1982.

<sup>(176)</sup> C.C. n. 150/1982 e C.C. n. 340/1983.

<sup>(177)</sup> Cfr., ad esempio, C.C. n. 329/2003.

<sup>(178)</sup> Art. 16.4. L. n. 11/2005.

liberazione del Consiglio dei Ministri, su parere del Presidente del Consiglio o del Ministro per le politiche comunitarie, d'intesa con in Ministri competenti. Tale disposizione – che sembra reintrodurre la funzione di indirizzo e coordinamento – è stata ritenuta di dubbia legittimità costituzionale. In primo luogo, perché, se la possibilità di indicare criteri e formulare direttive è circoscritta alle sole materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato, non è chiaro a quali attività regionali tale funzione faccia riferimento. In secondo luogo, qualora si ritenesse che a tale funzione possa ricorrersi per condizionare le competenze regionali variamente intersecate dalle *competenze esclusive statali a carattere trasversale*, si ammetterebbe la possibilità di sottoporre la potestà legislativa regionale a limiti diversi da quelli espressamente stabiliti in Costituzione o dagli Statuti speciali.

La tendenza a mutare i limiti esterni in limiti interni, che, al prezzo della trasformazione del limite, realizzava, in epoca anteriore alla L. C. n. 3/2001, una cessione parziale della sua esecuzione al destinatario di esso; la conversione dei limiti di merito in limiti di legittimità; il pareggiamento delle diseguaglianze fra gli Statuti speciali attuato dalla giurisprudenza costituzionale: si trattava di fenomeni che inducevano l'«appiattimento» della competenza legislativa regionale su di un modello «duale» o bipartito, nel quale lo Stato dettava, in diversa misura, la disciplina di principio nella materia di competenza regionale e la Regione metteva in essere la legislazione di dettaglio. Detti fenomeni debbono ritenersi ormai superati: quanto alle Regioni ordinarie, per la soppressione dei limiti di merito e l'introduzione della competenza esclusiva-residuale; per le Regioni ad autonomia differenziata, in forza della *clausola di adeguamento automatico* di cui all'art. 10 L.C. n. 3/2001.

Ciò non significa che la soppressione dei limiti di merito impedisca allo Stato di far valere esigenze di *carattere unitario* nei confronti delle Regioni, rendendo «mobile» il riparto delle competenze fra lo Stato e le Regioni.

Secondo la Corte costituzionale <sup>(179)</sup>, il nuovo art. 117 C. –

---

<sup>(179)</sup> C.C. n. 303/2003 e C.C. n. 6/2004.

che conferisce allo Stato competenze enumerate, rilasciando alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali – non potrebbe circoscrivere il *ruolo unificante* dello Stato alle sole materie riservategli a titolo di potestà legislativa esclusiva o alla sola attività di determinazione dei principi fondamentali nella legislazione condorrrente. Tale modello di ripartizione delle competenze – che assicura il rispetto dell'autonomia legislativa regionale – induce a svalutare le *istanze unitarie* che, in assetti costituzionali informati al principio del pluralismo politico-istituzionale, giustificano, *a determinate condizioni*, una **deroga** alla normale ripartizione delle competenze medesime.

L'elemento di flessibilità del riparto di competenze è stato individuato nei *principi di sussidiarietà e adeguatezza* (art. 118, I, C.), che, seppur riferiti alle funzioni amministrative, introducono un meccanismo in grado di rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative.

In deroga al rispetto delle competenze legislative stabilite dall'art. 117 C. ed in applicazione dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza di cui all'art. 118, I, C., la legge statale è abilitata a conferire allo Stato funzioni amministrative non solo nelle materie in cui esso ha potestà esclusiva, ma anche in quelle di potestà concorrente e residuale delle Regioni, quando l'istanza di esercizio unitario delle stesse funzioni amministrative trascende l'ambito regionale. Ciò non può rimanere privo di conseguenze sul piano della funzione legislativa, giacché il **principio di legalità** impone che le potestà amministrative regionali, assunte *per sussidiarietà* dallo Stato, siano dallo stesso regolate per legge, con esclusione di qualsiasi intervento legislativo regionale.

In virtù dell'art. 118, I, C., pertanto, la legge che attribuisce allo Stato funzioni amministrative negli ambiti materiali di competenza legislativa regionale è abilitata, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, a organizzare e regolare dette funzioni, al fine di renderne l'esercizio raffrontabile a un parametro legale. Tuttavia, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza possono giustificare la deroga al normale riparto delle competenze le-

gislative solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non sia affetta da irragionevolezza e sia *oggetto di un accordo con la Regione interessata*.

L'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre allo Stato sia le funzioni amministrative, sia le correlative funzioni legislative, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina nella quale assumano rilievo le funzioni di collaborazione – e le **intese** che tali funzioni concretano – fra lo Stato e le Regioni. In assenza di tali intese, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza costituirebbero mere formule verbali, giacché la loro sola evocazione potrebbe modificare in favore dello Stato la ripartizione delle competenze legislative, cosa che, per un verso, comporterebbe una violazione dell'autonomia regionale e, per un altro, equivarrebbe a negare la stessa rigidità costituzionale.

#### *B. I limiti «interni» delle leggi regionali*

La seconda configurazione materiale della legge regionale si realizza quando la limitazione verticale si sostanzia nell'occupazione da parte della legge statale di un'area di disciplina nell'ambito della materia di competenza regionale.

All'incidenza dei limiti interni dovrebbe essere sottratta la **potestà legislativa residuale**, che spetta alle Regioni «in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato»<sup>(180)</sup> e che non dovrebbe essere soggetta ad altro limite se non a quelli di legittimità, disposti in via generale a carico della potestà legislativa statale e regionale<sup>(181)</sup>.

Si è tuttavia evidenziato come la potestà residuale non possa essere propriamente essere qualificata come *esclusiva*, rimanendo

---

<sup>(180)</sup> Art. 117, IV, C., introdotto dalla L.C. n. 3/2001.

<sup>(181)</sup> Art. 117, I, C.

la stessa assoggettata al *rispetto* di taluni limiti ulteriori, che sanciscono l'occupazione della materia ad essa attribuita da parte della legge statale.

Oltre a dover portare le conseguenze dell'estensione delle competenze esclusive statali in ragione della portata precettiva del principio di sussidiarietà <sup>(182)</sup>, la potestà legislativa residuale delle Regioni risulta variamente limitata, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale <sup>(183)</sup>, dalla competenza legislativa **trasversale** dello Stato. Si tratta di ambiti materiali *a carattere funzionale*, non identificanti oggetti riservati alla disciplina legislativa statale, ma *scopi* ad essa affidati <sup>(184)</sup>, in grado di estendere l'intervento dello Stato anche in settori che, sulla base di un'interpretazione letterale del testo costituzionale, spetterebbero alle Regioni. Il carattere trasversale di tali materie – idonee ad «investire» tutti i campi di intervento delle Regioni, senza che queste possano limitarle o condizionarle – si traduce in un vincolo a carico del legislatore regionale, in grado di sottrarre allo stesso la disciplina degli ambiti materiali ad esso attribuiti e, in alcuni casi, la stessa competenza legislativa.

L'occupazione, da parte della legge statale, di un'area di disciplina nell'ambito della materia di competenza regionale si realizza, inoltre, nella potestà legislativa **bipartita** delle Regioni differenziate ed ordinarie, nella quale la potestà legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei *principi fondamentali della materia*, riservati allo Stato <sup>(185)</sup>. Tali principi, che possono avere contenuto sia negativo sia positivo, tendono a imprimere un indirizzo uniforme alle differenti legislazioni regionali.

---

<sup>(182)</sup> Art. 118, I, C.

<sup>(183)</sup> C.C. n. 282/2002; C.C. n. 536/2002; C.C. n. 14/2004; C.C. n. 120/2005.

<sup>(184)</sup> Cfr., ad esempio, art. 117, II, lett. *e*) (tutela della concorrenza), lett. *l*) (ordinamento civile e penale), lett. *m*) (determinazione dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale), lett. *s*) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

<sup>(185)</sup> Art. 117, III, e 122, I, C.; art. 17 St. SI; art. 4 St. SA; art. 5 St. T-AA; art. 5 St. F-VG.

In epoca anteriore alla L.C. n. 3/2001, la legge sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali aveva disposto che i principi fossero contenuti in apposite *leggi*, dette di *cornice* o di *quadro*, per ciascuna delle materie di competenza bipartita, e che la loro emanazione dovesse precedere l'esercizio della competenza e condizionarne la validità<sup>(186)</sup>. Poiché, dunque, le leggi-cornice costituivano il presupposto necessario per il legittimo svolgimento della competenza delle Regioni, la loro emanazione non poteva essere troppo a lungo ritardata senza che ne venisse vanificata l'autonomia legislativa. All'inerzia del legislatore ha posto rimedio il legislatore stesso, prevedendo che i principi fondamentali nelle materie di competenza bipartita potessero ricavarsi o dalle leggi-cornice o dalle leggi statali vigenti<sup>(187)</sup>.

La legislazione regionale ha potuto così iniziare e continuare a svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali (comunque posti dalle leggi dello Stato ed eventualmente accertati in via contenziosa dalla giurisprudenza costituzionale), la loro violazione causando, secondo il paradigma della competenza bipartita, l'illegittimità costituzionale – *per norma interposta* – della legge regionale.

Il principio per cui, nelle materie di competenza concorrente, le Regioni sono abilitate a desumere i principi fondamentali della materia dalle leggi statali in vigore quando gli stessi non siano espressamente determinati dallo Stato è stato ribadito, in epoca successiva alla revisione del Titolo V, dalla Corte costituzionale<sup>(188)</sup> e confermato dalla legge statale di adeguamento dell'ordinamento repubblicano alla L.C. n. 3/2001<sup>(189)</sup>.

Con due vistose eccezioni, però. La prima in relazione alle c.d. *materie nuove* – vale a dire quelle materie che, pur non ignorate dall'ordinamento, non siano ancora emerse come oggetto di disciplina specifica da parte del legislatore statale –, sulla base

---

<sup>(186)</sup> Art. 9, I, L. n. 62/1953.

<sup>(187)</sup> Art. 9, I, L. n. 62/1953 così come modificato dall'art. 17 L. n. 281/1970. Esempi di leggi-cornice sono la L. n. 833/1978 e la L. n. 217/1983.

<sup>(188)</sup> C.C. n. 282/2002.

<sup>(189)</sup> Art. 1.3. L. n. 131/2003.

del presupposto, condiviso dalla Corte costituzionale <sup>(190)</sup>, che l'intervento del legislatore regionale potrebbero *condizionare* o *limitare* la competenza delle leggi statali chiamate a dettare, nelle materie di potestà bipartita, una disciplina organica e generale della materia stessa. La seconda eccezione riguarda, invece, la potestà legislativa regionale in ambito tributario <sup>(191)</sup>, la quale potrà essere esercitata *solo dopo* che il legislatore statale, al fine di operare il coordinamento della finanza pubblica complessiva, avrà determinato i principi ai quali dovranno attenersi i legislatori regionali <sup>(192)</sup>.

Considerazione a sé merita il problema della *modificazione dei principi fondamentali* e della sorte delle leggi regionali con essi contrastanti. Esso è stato risolto, dalla letteratura, nel senso dell'illegittimità costituzionale sopravvenuta o dell'abrogazione e, dal legislatore statale, nel senso dell'abrogazione <sup>(193)</sup>. La Regione ha novanta giorni di tempo per portare alle leggi regionali le modificazioni conseguenti <sup>(194)</sup>. L'interpretazione preferibile è che l'effetto abrogativo della nuova legge statale di principio decorra dallo spirare di tale termine.

La letteratura e il legislatore fanno espresso riferimento al fenomeno della «abrogazione», ma è dubbio che ricorra tale forma di *cessazione di efficacia* delle fonti e delle norme, posto che, nell'ipotesi considerata, non si dà concorrenza «orizzontale» o «verticale» fra fonti, ma, al contrario, riparto di competenza. Si tratterà, piuttosto, di una *cessazione di efficacia consequenziale* al venir meno (a seguito – qui sì – di abrogazione della legge di principio al sopravvenire della nuova legge di principio) del presupposto per il valido esercizio della competenza regionale.

---

<sup>(190)</sup> C.C. n. 359/2003.

<sup>(191)</sup> Art. 119, II, C.

<sup>(192)</sup> C.C. n. 37/2004 e C.C. n. 241/2004.

<sup>(193)</sup> Con il conforto della giurisprudenza costituzionale: C.C. n. 40/1972.

<sup>(194)</sup> Art. 10 L. n. 62/1953.

Caratteri peculiari presenta il problema della *modificazione dei principi fondamentali* e della sorte delle leggi regionali con loro contrastanti nella Regione Trentino-Alto Adige e nelle Province autonome di Trento e Bolzano. Le norme d'attuazione dello Statuto <sup>(195)</sup> dispongono che la legislazione regionale e quella provinciale *debbano* adeguarsi ai nuovi principi entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito. Nel frattempo restano applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti.

A differenza di quanto avviene nelle altre Regioni, il sopravvenire della legge statale non comporta l'immediata abrogazione delle leggi regionali e provinciali in contrasto con i nuovi principi e le nuove norme fondamentali delle riforme economico-sociali, ma un **obbligo di adeguamento** della legislazione regionale e provinciale. Decorso il termine di sei mesi dalla pubblicazione dell'atto legislativo statale senza che le disposizioni legislative regionali e provinciali siano state adeguate, il Governo è abilitato a impugnare innanzi alla Corte costituzionale le disposizioni medesime, per *violazione diretta* dello Statuto speciale. Si è fatta così applicazione, in relazione alle competenze esclusive regionali e provinciali, dello schema della **illegittimità costituzionale sopravvenuta**, disattesa per le altre Regioni in favore del meccanismo dell'abrogazione.

Un problema delicato si pone quando la nuova legge accompagni ai principi una *disciplina statale cedevole di dettaglio* necessaria a renderli operanti.

Ove si segua l'interpretazione proposta in ordine alla successione nel tempo delle leggi di principio, la soluzione si prospetta abbastanza lineare: la legge (di principio e di dettaglio) statale non esplica l'effetto abrogativo prima del decorso del termine assegnato alle Regioni per l'adeguamento della loro legislazione ai nuovi principi; non si verifica, quindi, alcun conflitto di competenza fra le due categorie di fonti.

Una volta spirato il termine, senza che la Regione abbia provveduto alle necessarie modificazioni legislative, la legge statale produce l'effetto abrogativo, determinando la cessazione di

---

<sup>(195)</sup> Art. 2 D.P.R. n. 266/1992.

efficacia consequenziale delle leggi regionali sovr'essa fondate. Al principio statale e al dettaglio regionale si sostituiscono il principio e il dettaglio statali: si realizza, perciò, una *sospensione della operatività della competenza bipartita*. La quale tornerà ad operare quando, nel rispetto dei limiti di principio previsti dalla nuova legge-cornice, la legislazione regionale andrà ad occupare l'area del dettaglio, facendo così cessare l'efficacia delle corrispondenti norme statali.

L'interpretazione più condivisa – avallata dalla Corte costituzionale <sup>(196)</sup> – è, però, nel senso che, senza sospensione alcuna del meccanismo bipartito, alla legge regionale si sostituisca temporaneamente, nell'area del dettaglio, la legge statale; le cui norme, peraltro, avrebbero carattere «recessivo» – vale a dire *cedevole e suppletivo* – rispetto alle norme regionali che venissero a sostituirle. Ciò, s'è detto, in nome del **principio di continuità** dell'ordinamento, secondo il quale la legge statale viene così a ricevere applicazione fino a quando le Regioni non provvedano a porre la propria disciplina di dettaglio attraverso un atto di *esercizio concreto* delle proprie competenze. Si è così potuta affermare la *rottura della competenza bipartita*, e l'introduzione, nell'ambito della legislazione di dettaglio, della concorrenza fra fonti statali e regionali, sia pure con preferenza per le fonti regionali.

Al principio di continuità si è fatto ricorso anche in sede di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica al nuovo Titolo V della Costituzione. L'art. 1.2. L. n. 131/2003 ha stabilito, infatti, che le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della medesima legge nelle materie di competenza regionale continuano ad applicarsi fino all'entrata in vigore delle leggi regionali in materia. Si è in tal modo esclusa l'immediata caducazione delle norme statali di dettaglio ormai divenuta incompetente alla luce della nuova ripartizione delle materie contenuta nell'art. 117 C. <sup>(197)</sup>. Tuttavia, la disposizione è parsa di dubbia legittimità laddove assoggetta all'applicazione del principio di continuità le leggi statali nelle materie di

---

<sup>(196)</sup> C. C. n. 214/1985.

<sup>(197)</sup> C.C. n. 13/2004.

competenza legislativa regionale anche se approvate dopo l'entrata in vigore della L.C. n. 3/2001. In relazione a dette leggi – che disponendo in materie riservate alle Regioni, sono *ab origine* incompetenti – sono comunque fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

Senonché, così ragionando, non si riesce a spiegare perché, se la concorrenza è verticale, ad essere preferita sia la fonte gerarchicamente inferiore, e, se la concorrenza è orizzontale, essa sia – per così dire – di sola «andata»: la fonte regionale successiva prevale su quella statale precedente, ma la fonte statale non può più intervenire sul dettaglio regolato dalla legge regionale.

Certo è che, ad accettare questa impostazione, la configurazione materiale della legge regionale verrebbe a mutare di *quantità*, dato che il limite interno alla materia di competenza regionale potrebbe estendersi dal principio al dettaglio. E, forse, verrebbe a disegnarsi una potestà legislativa intermedia fra quella bipartita e quella integrativa e attuativa, che dalla seconda deriverebbe la dilatazione del limite interno fino al dettaglio statale, e dalla prima trarrebbe la facoltà di sostituirlo con quello regionale.

La possibilità di dettare norme statali di dettaglio nelle materie di potestà bipartita sembrerebbe peraltro esclusa dalla *rigida separazione di competenze* fra Stato e Regioni introdotto dalla L. C. n. 3/2001. Il riparto di competenze è strutturato in conformità al modello della *doppia riserva* – sicché ciò che è riservato ad una fonte non può essere disciplinato dall'altra –, in modo tale da non consentire, in linea di principio, l'approvazione di disposizioni statali cedevoli di dettaglio nelle materie di competenza regionale.

Non mancano tuttavia decisioni nelle quali la Corte costituzionale <sup>(198)</sup> ha autorizzato il legislatore statale a adottare *norme di dettaglio a carattere cedevole o suppletivo* nelle materie di potestà legislativa concorrente. Si tratta delle ipotesi in cui, in ossequio al principio di legalità, il legislatore statale interviene con proprie

---

<sup>(198)</sup> C.C. n. 303/2003.

norme di rango legislativo per disciplinare le funzioni amministrative in base all'art. 118, I, C. Ciò determinerebbe solo una *compressione temporanea e non irragionevole delle competenze regionali*, essendo tali norme finalizzate all'immediato svolgimento di funzioni connesse ad indifferibili esigenze unitarie <sup>(199)</sup>. Proprio la portata precettiva dell'art. 118, I permette allo Stato di porre norme di dettaglio nelle materie di legislazione concorrente, le quali sono derogabili dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza. Si tratta, in definitiva, di ipotesi in cui l'ammissibilità di norme statali di dettaglio è fatta salva in nome del principio di continuità <sup>(200)</sup>, in cui le leggi statali sono autorizzate a dettare i principi fondamentali e a dotarsi della normativa di dettaglio per soddisfare esigenze di carattere unitario <sup>(201)</sup> o nelle quali la mancata adozione della normativa regionale entro il termine fissato dalla legge statale di principio, comporta la reviviscenza della normativa statale di dettaglio dichiarata incostituzionale dalla Corte per violazione del riparto di competenze di cui all'art. 117, III, C. <sup>(202)</sup>.

La L. n. 131/2003 ha autorizzato il Governo ad adottare uno o più «decreti legislativi meramente ricognitivi» volti a raccogliere in un unico testo normativo i «principi fondamentali che si traggono dalla legislazione vigente» nelle materie di cui all'art. 117, II e III, C. La natura meramente compilativa di tali decreti è confermata dalla funzione loro assegnata, volta ad orientare l'iniziativa dello Stato e delle Regioni fino all'approvazione delle nuove leggi statali recanti i principi fondamentali della materia. La ricognizione – estesa anche alle «disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato» <sup>(203)</sup> e alle «disposizioni legislative residue», vale a dire di dettaglio e *cedevoli* rispetto all'esercizio concreto della potestà legislativa regionale <sup>(204)</sup> – è stata dichiarata costituzionalmente

---

<sup>(199)</sup> Cfr. *supra*, VI, 2, II, A.

<sup>(200)</sup> C.C. n. 13/2004; C.C. n. 255/2004; C.C. 256/2004.

<sup>(201)</sup> C.C. n. 270/2005.

<sup>(202)</sup> C.C. n. 196/2004.

<sup>(203)</sup> Art. 1.5. L. n. 131/2003.

<sup>(204)</sup> Art. 3.1. L. n. 131/2003.

illegittima dalla Corte costituzionale <sup>(205)</sup>. La ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato contraddiceva il carattere meramente compilativo della delega, conferendo al Governo il compito di operare una nuova definizione delle materie e, dunque, del riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni.

Quanto ai testi unici delle disposizioni legislative statali di dettaglio, la letteratura ha correttamente posto in evidenza come detta ricognizione si ponga in contrasto con la nuova *regola di riparto* delle competenze fra le leggi statali e quelle regionali stabilita all'art. 117, III, C. La competenza legislativa statale nelle materie di competenza concorrente è infatti limitata alla determinazione dei *soli* principi fondamentali, essendo riservata alla legge regionale la disciplina di dette materie, senza che allo Stato sia consentito di approvare normative di dettaglio *cedevoli* nelle materie attribuite al legislatore regionale. Ciò, a meno di non voler ritenere che i testi unici meramente compilativi di norme statali di dettaglio – in quanto ricognitivi di disposizioni cedevoli già in vigore – lungi dal legittimare un intervento statale in ambiti che l'art. 117, III, C. *riserva* in via esclusiva al legislatore regionale, possano ritenersi giustificati dal principio di continuità.

Un'altra ipotesi di configurazione materiale della legge regionale per limiti interni, ossia per diretto intervento statale nella disciplina di una parte della materia di competenza regionale, è concretata dalla **potestà legislativa integrativa e attuativa** delle Regioni differenziate.

Il modello di tale potestà prevede che, per le materie in cui è espressamente conferita dagli Statuti speciali <sup>(206)</sup> e per quelle in cui, secondo i disposti degli Statuti medesimi <sup>(207)</sup>, lo Stato ha facoltà di attribuirle volta per volta, allo Stato spetti l'emanazione di leggi contenenti i *principi*, il *dettaglio* e, per l'ipotesi di attribuzione facoltativa, anche la *materia*, mentre alle Regioni compete la posizione di norme legislative di integrazione e attuazione

---

<sup>(205)</sup> C. C. n. 280/2004.

<sup>(206)</sup> Art. 5 St. SA; art. 3 St. VdA; art. 6 St. T-AA; art. 6 St. F-VG.

<sup>(207)</sup> Art. 5, lett. *a*), St. SA; art. 6 n. 4, St. F-VG; art. 17 St. T-AA.

delle leggi statali, al fine di adeguarle alle esigenze e alle condizioni regionali.

La potestà legislativa attuativo-integrativa, competeva, prima della revisione del Titolo V della Costituzione, anche alle Regioni ad autonomia ordinaria. Erano tuttavia le leggi della Repubblica a demandare alla Regione il potere di emanare volta per volta le norme per la loro attuazione <sup>(208)</sup>. Tale potestà legislativa è stata sostituita, per le Regioni ordinarie, dalla possibilità che il Governo deleghi la Regione ad emanare regolamenti nelle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato <sup>(209)</sup>. La differenza fra la potestà legislativa delle Regioni differenziate e quella delle Regioni ordinarie, che riposava essenzialmente sulla natura integrativa – oltre che attuativa – della prima e sulla sua previsione necessaria anziché facoltativa, veniva ad attenuarsi se solo si riportava, da un lato l'integrazione al concetto ampio di esecuzione – nel quale rientra anche l'attuazione – e al comune denominatore di non poter disporre *contra legem*, e, dall'altro lato, tenendo presente che il legislatore statale autorizzava le Regioni a statuto ordinario a emanare norme di attuazione nelle materie per le quali aveva loro delegato le proprie funzioni amministrative <sup>(210)</sup>.

Si tratta, in definitiva, di una normazione di scopo che, pur avendo carattere sostanzialmente regolamentare, viene trattata nell'ambito della legge regionale sia perché in talune ipotesi ne viene statuito lo svolgimento nella forma legislativa <sup>(211)</sup>, sia perché, anche quando difetti tale prescrizione <sup>(212)</sup>, essa viene comunque esercitata mediante la legge.

La potestà integrativa e attuativa rientra nella seconda configurazione materiale della legge regionale, dato che il limite verticale è interno alla materia di competenza, essendo rappresentato – questa volta – dai principi e dal dettaglio statali, ai quali la Re-

---

<sup>(208)</sup> Art. 117, II, C. nella formulazione precedente la L.C. n. 3/2001.

<sup>(209)</sup> Art. 117, VI, C.

<sup>(210)</sup> Art. 118, II, C. nella formulazione precedente la L.C. n. 3/2001.

<sup>(211)</sup> Art. 3 St. VdA; art. 6 St. T.-A.A.

<sup>(212)</sup> Art. 5 St. St. SA; art. 6 St. F-VG.

gione deve attenersi nell'emanare le leggi, di ulteriore dettaglio, integrative ed attuative delle leggi statali.

D'altra parte, l'intersezione fra i limiti verticali e il limite orizzontale, che sottende le due configurazioni della legge regionale <sup>(213)</sup>, non cede nemmeno laddove le materie non siano specificate, ma vengano affidate per la loro individuazione alla discrezionalità del legislatore statale: la facoltà di attivare questo modello di competenza regionale, come del resto il vincolo a utilizzarlo quando è previsto dagli Statuti speciali, non ha, infatti, alcun rilievo sul suo funzionamento e, in particolare, sul modo di operare dei limiti.

Secondo concetto, le materie di competenza integrativa e attuativa dovrebbero essere differenti da quelle rientranti negli altri tipi di potestà legislativa regionale. Non è raro, peraltro, riscontrare delle leggi statali che dettano norme di principio e di dettaglio in materie di competenza bipartita e attribuiscono alle Regioni la potestà di integrarle ed attuarle su oggetti specifici.

Si è già detto che quella di integrazione e attuazione è nella sostanza una potestà regolamentare, che di fatto viene esercitata nella forma legislativa anche quando ciò non sia prescritto; può aggiungersi che, a favore di questa prassi, ha certamente giocato la maggiore semplicità e garanzia del controllo delle leggi rispetto a quello dei regolamenti. Ci si può tuttavia domandare se tale potestà, laddove non esistano vincoli formali, possa essere svolta nella forma regolamentare.

Sembra preferibile la risposta negativa, vuoi perché, in un sistema di relazioni fra fonti basato sul riparto delle competenze, stonerebbe l'introduzione di una concorrenza gerarchica fra legge statale e regolamento regionale – con preferenza, quindi, in caso di conflitto, per la legge statale –; vuoi, soprattutto, perché la valutazione dell'adeguamento alle esigenze e alle condizioni della Regione, cui aspira l'integrazione e l'attuazione della legge statale (a differenza della valutazione sottostante al regolamento

---

<sup>(213)</sup> Cfr. *supra*, VI, 2, II, A.

governativo, che, appartenendo allo stesso soggetto costituzionale e financo alla stessa maggioranza parlamentare-governativa, è omogenea a quella della legge), non solo compete ad un soggetto diverso dallo Stato, ma costituisce una manifestazione della sua autonomia, la quale può essere meglio tutelata dal controllo di costituzionalità delle leggi che non dal controllo dei regolamenti regionali.

Come si è più volte ricordato, l'art. 10 L.C. n. 3/2001 ha disposto che, sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le nuove disposizioni del Titolo V siano applicabili anche alle Regioni differenziate e alle Province autonome di Trento e Bolzano, per le parti in cui stabiliscono forme e condizioni di autonomia *più ampie* rispetto a quelle già loro attribuite. L'*adeguamento automatico* degli Statuti speciali alle disposizioni contenute nella L.C. n. 3/2001 dovrebbe condurre a ritenere che le materie attribuite alle Regioni differenziate siano ormai transitate nell'ambito della potestà concorrente e in quella esclusivo-residuale riconosciute alle Regioni ordinarie dall'art. 117, III e IV, C. Dovrebbero, cioè, ritenersi siccome *abrogati* i disposti statuari relativi alla potestà integrativa ed attuativa, giacché di essa non v'è più traccia nel testo della Costituzione. Se, peraltro, si ricorda che la clausola di *adeguamento automatico* non è applicabile laddove lo Statuto speciale continui a riconoscere forme e condizioni di autonomia più ampie di quelle introdotte dalla L.C. n. 3/2001, si può concludere affermando che la potestà integrativa ed attuativa potrà continuare a essere esercitata qualora le materie ad essa assegnate coincidano con ambiti materiali attribuiti alla competenza esclusiva dello Stato.

### *C. Le leggi regionali atipiche*

Nell'ambito delle fonti di competenza il fenomeno dell'atipicità, di cui esse medesime sono il frutto, ha modo di prodursi in un senso del tutto relativo, a connotare o delle variazioni nell'or-

dinario procedimento legislativo o la particolare resistenza all'abrogazione della quale sono dotate alcune leggi per essere sottratte, in forza di espresso disposto statutario, al *referendum* abrogativo.

Una prima forma di atipicità procedimentale si verifica nello **Statuto** e delle **leggi di revisione statutaria**.

Come s'è detto <sup>(214)</sup>, il procedimento di formazione che le riguarda si distingue da quello ordinario, perché la deliberazione legislativa deve essere adottata con la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi, e perché il controllo viene effettuato dal Governo, impugnando la delibera innanzi la Corte costituzionale, e dal corpo elettorale mediante *referendum* eventuale. Tali controlli costituiscono, dunque, fasi subprocedimentali del procedimento di revisione statutaria, il quale, se il controllo avrà dato esito positivo, si perfezionerà con la promulgazione della legge da parte del Presidente della Regione e con la sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale.

L'atipicità consistente nella maggior forza passiva di alcune leggi escluse dall'abrogazione referendaria si illustrerà, invece, sotto il titolo del *referendum* abrogativo regionale <sup>(215)</sup>.

La riforma costituzionale ha introdotto nuove *leggi regionali atipiche* come le già menzionate leggi regionali (e provinciali) di *decostituzionalizzazione degli Statuti speciali* nelle parti relative alla forma di governo e alle modalità di elezione del Consiglio <sup>(216)</sup>, le leggi regionali di *ratifica di intese fra Regioni* per il migliore esercizio delle loro funzioni, anche con individuazione di organi comuni <sup>(217)</sup>, e le leggi regionali di *recezione degli accordi con gli Stati e di intese con enti territoriali interni ad altro Stato* nelle materie di competenza regionale, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato <sup>(218)</sup>.

---

<sup>(214)</sup> Cfr. *supra*, VI, 2, I, A.

<sup>(215)</sup> Cfr. *infra*, VI, 3; III.

<sup>(216)</sup> Cfr. *infra*, IV, 1, I.

<sup>(217)</sup> Art. 117, VIII, C.

<sup>(218)</sup> Art. 117, IX, C.

A tali leggi si aggiungono quelle previste dai singoli Statuti, per l'adozione delle quali è richiesta una *maggioranza più elevata* – quali le leggi elettorali, tributarie e di bilancio ecc. <sup>(219)</sup> –, o l'assunzione di pareri obbligatori da parte di organi regionali (quale il Consiglio delle autonomie locali, ecc.) <sup>(220)</sup>. In caso di parere negativo, il Consiglio regionale è tenuto a deliberare con una maggioranza qualificata <sup>(221)</sup>.

*D. Le leggi regionali che istituiscono nuovi Comuni e ne modificano le circoscrizioni e le denominazioni*

Un'altra forma di atipicità procedimentale può ravvisarsi nelle **leggi di variazione territoriale dei Comuni**; più precisamente, nelle leggi che istituiscono nuovi Comuni e ne modificano le circoscrizioni e le denominazioni <sup>(222)</sup>. Sono delle leggi-provvedimento, deliberate dal Consiglio regionale, a seguito di un *referendum* con il quale vengono «sentite le popolazioni interessate».

Il *referendum* costituisce, secondo la Corte costituzionale un indispensabile strumento per assicurare la partecipazione delle popolazioni interessate <sup>(223)</sup>, espressione di un principio di portata generale vincolante anche per le Regioni speciali, titolari di potestà legislativa piena in materia di ordinamento dei Comuni (e delle relative circoscrizioni) situati nel proprio territorio <sup>(224)</sup>. Il ricorso al *referendum* è necessario anche nel caso di modifica o integrazione della denominazione comunale <sup>(225)</sup>.

---

<sup>(219)</sup> Art. 32.3. St. AB; art. 36.4. St. UM.

<sup>(220)</sup> Art. 72.2. St. AB; art. 67.2. St. LA; art. 66.2. St. TO; art. 29.1. St. UM.

<sup>(221)</sup> Art. 72.3. St. AB; art. 20.5. St. E-R; art. 67.4. St. LA; art. 66.4. St. TO; art. 29.2. St. UM.

<sup>(222)</sup> Art. 133, II, C. Cfr. Altresì l'art. 7 St. T-AA; l'art. 42 St. VdA; l'art. 43, II, St. SA.

<sup>(223)</sup> C.C. n. 279/1994.

<sup>(224)</sup> C.C. n. 453/1989.

<sup>(225)</sup> C.C. n. 237/2004.

Il Consiglio regionale può accogliere o rigettare l'iniziativa della variazione approvata dagli elettori interessati, anche se è difficile immaginare, quale che sia la natura giuridica del *referendum*, che il corpo rappresentativo disattenda la volontà popolare. Certo è che il Consiglio avrà difficoltà a decidere, come peraltro potrebbe, una variazione differente da quella che è stata richiesta e fatta propria dalla consultazione referendaria.

Si realizzerà allora, su scala più ridotta, il fenomeno delle *leggi comunitarie*, nel quale un ente locale ad autonomia costituzionalmente garantita <sup>(226)</sup> decide la propria autoidentificazione come comunità territoriale; nel quale, cioè, un soggetto del pluralismo territoriale ed istituzionale determina il contenuto, questa volta non di un atto di sovranità, ma di un atto di autonomia di grado più elevato.

Quanto alla nozione di «popolazioni interessate», sembra potersi sostenere che essa coincida con la sola comunità insistente sull'area territoriale oggetto di variazione, la quale, mediante il *referendum*, è chiamata ad autoidentificarsi come nuova comunità comunale, l'intervento delle altre popolazioni – sia di quelle *indirettamente interessate*, sia di quelle *controinteressate* – potendo relazzarsi mediante il parere dei rispettivi Consigli comunali. La Corte costituzionale, in un primo tempo, aveva aderito a detta impostazione <sup>(227)</sup>, per poi attestarsi su di una interpretazione ampia della nozione di popolazioni interessate. La regola generale desumibile dall'art. 133, II, C. sarebbe quella per la quale alla consultazione referendaria è chiamata tutta la popolazione del Comune o dei Comuni le cui circoscrizioni devono subire modificazioni, o per la istituzione di nuovi Comuni o per il passaggio di parti del territorio e di popolazione da un Comune all'altro <sup>(228)</sup>. Nel confermare il proprio orientamento, la Corte costituzionale ha poi precisato che spetta al legislatore regionale individuare in concreto le popolazioni interessate alla variazione. Tuttavia, qualora si intenda limitare la consultazione referendaria

---

<sup>(226)</sup> Art. 114, II, C.

<sup>(227)</sup> C.C. n. 107/1983; C.C. n. 453/1989.

<sup>(228)</sup> C.C. n. 433/1995.

alle sole popolazioni direttamente interessate, le ragioni giustificative dell'esclusione delle altre popolazioni non potrebbero darsi aprioristicamente, ma dovrebbero essere definite dal legislatore regionale, affinché se ne possa apprezzare la ragionevolezza, e comunque la loro esistenza in concreto da parte dell'organo regionale che delibera di far luogo a *referendum*, con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale <sup>(229)</sup>.

#### *E. I rapporti fra legge regionale e legge statale*

C'è chi, in letteratura, ritiene che il riparto delle competenze fra Stato e Regioni introdotto dalla L.C. n. 3/2001 avrebbe garantito un «recupero» della logica della separazione che, nell'originario disegno del Costituente, ordinava i rapporti fra fonti statali e fonti regionali in base al criterio della **competenza**. Si sarebbe in tal modo posto rimedio all'«invasività» della legge statale nelle materie di competenza regionale, la quale avrebbe introdotto vari ed estesi rapporti di *gerarchia* fra la legge statale e la legge regionale.

In epoca anteriore alla L.C. n. 3/2001, alla preservazione della competenza regionale non aveva certamente giovato né la conversione dei limiti esterni in limiti interni, né la trasformazione del limite di merito dell'interesse nazionale in limite di legittimità, né la configurazione come limite di legittimità del potere di indirizzo e coordinamento, né il ricorso a norme statali di dettaglio dei principi fondamentali di competenza bipartita, fenomeni tutti che degradavano la competenza piena a bipartita e questa ad integrativa-attuativa, dando luogo all'appiattimento delle potestà legislative regionali su di uno schema «duale», nel quale allo Stato competeva lo svolgimento di qualunque attività legislativa di principio e di dettaglio che trovasse fondamento (anche minimo) nella soddisfazione della esigenza unitaria, e alle Regioni l'esercizio in forma legislativa di una competenza sostanzialmente secondaria, che integrava e attuava le norme statali al fine di adeguarle alle esigenze e alle condizioni regionali.

---

<sup>(229)</sup> C.C. 94/2000; C.C. n. 47/2003.

Ci si trovava di fronte, cioè, a un meccanismo normativo che realizzava, al livello territoriale, quella moderna articolazione del potere politico che altri *modelli normativi duali* permettono ancor oggi di conseguire nei rapporti interni agli organi dello Stato, quali, ad esempio, la riserva di legge relativa, la delegazione legislativa, la stessa decretazione d'urgenza.

Tuttavia, l'affermazione secondo la quale la L.C. n. 3/2001 avrebbe ristabilito, nei rapporti fra leggi e statali e leggi regionali, la logica della *separazione delle competenze* sconta la «mobilità» dello stesso riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni, che lo rendono maggiormente flessibile anche in relazione alla *natura degli interessi* bisognevoli di regolazione.

La flessibilità è assicurata, sul piano delle fonti, dall'*intesa* assunta dal legislatore statale a contenuto normativo della legge di «specializzazione» delle Regioni ordinarie <sup>(230)</sup>, in grado di ampliare gli ambiti materiali di competenza legislativa regionale e di operare, sulla base della qualificazione (nazionale o regionale) degli interessi, «ritagli» nelle materie cedute alle Regioni nell'intento di riservare allo Stato le funzioni che presentano *carattere unitario*, nonché di «scorporare» quelle di interesse esclusivamente locale da attribuire agli enti territoriali minori.

Alla mobilità del sistema ha contribuito altresì la giurisprudenza costituzionale con il riconoscere carattere precettivo al principio di sussidiarietà <sup>(231)</sup>. La sua «attivazione» *in senso verticale* è giustificata da *esigenze di carattere unitario* e dalla *natura nazionale* degli interessi coinvolti. Questi ultimi non solo legittimano l'attribuzione allo Stato delle funzioni amministrative di spettanza delle Regioni, ma, in ragione dell'*inadeguatezza* della legge regionale a soddisfare gli interessi coinvolti, legittimano il *trasferimento* allo Stato delle potestà legislative corrispondenti, in deroga al riparto costituzionale delle competenze.

A ciò si affianca il *limite interno* disegnato dalle materie trasversali di potestà esclusiva dello Stato, che sottraggono alle Re-

---

<sup>(230)</sup> Art. 116, III, C. Cfr. *supra*, V, 1, III.

<sup>(231)</sup> Cfr. *supra*, VI, 2, II, A.

gioni ambiti materiali di loro competenza; o, ancora, l'inibizione ad esercitare la potestà legislativa bipartita nelle materie nuove in assenza di una legge statale che ponga per la prima volta i principi fondamentali o provveda al riordino ed al coordinamento del settore della finanza pubblica <sup>(232)</sup>.

A detti limiti si aggiungono quelli discendenti dagli *obblighi internazionali* e i *vincoli derivanti dall'ordinamento europeo*. Questi ultimi, in particolare, sono in grado di giustificare, in ragione di *esigenze organizzative proprie* dell'Unione europea, forme attuative di sé medesime, derogatorie del quadro costituzionale delle competenze nel rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili <sup>(233)</sup>.

Ma la pressione sulla competenza regionale, se è tale da ridurre obiettivamente l'ambito materiale, non pare in grado di proporsi come un intarsio di gerarchia nella competenza, e di far quindi prevalere la legge statale su quella regionale. La legge regionale, infatti, è tenuta al rispetto della legge statale non in quanto tale, ma in quanto costituisce il mediatore costituzionalmente previsto di limiti costituzionalmente disposti – o, come nel caso dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, di un autolimita alla sovranità discendente dall'art. 11 C. al rispetto delle norme dei relativi trattati – alla potestà legislativa delle Regioni.

Mentre, dunque, si può convenire sulla progressiva riduzione dell'area di competenza regionale, sembra improprio asserire che a ciò corrisponda una signoria della legge statale su quella regionale.

---

<sup>(232)</sup> Cfr. *supra*, VI, 2, II, B.

<sup>(233)</sup> C.C. n. 399/1987; C.C. n. 126/1996; C.C. n. 406/2005; C.C. n. 129/2006.

### III. Gli atti con forza di legge regionali

A differenza dallo Stato, nel quale il Governo è autorizzato a emanare atti con forza di legge quando ricorra la necessità e l'urgenza o quando a ciò sia delegato dal Parlamento, le Regioni non possono emanare *decreti-legge* e *decreti legislativi*. Non perché anche a livello regionale non possano presentarsi delle situazioni di urgente necessità che invocano una normazione tempestiva, o sussistere delle materie di tale complessità da richiedere il possesso delle informazioni e l'uso delle tecniche normative delle quali è dotato il governo regionale.

Ciò che esclude questi atti dalla competenza regionale è il fatto che non se ne trovi traccia né nella Costituzione – nella quale si rinviene invece la deroga espressa alla competenza legislativa del Parlamento a favore del Governo – né negli Statuti speciali. Dello stesso avviso la giurisprudenza costituzionale, la quale ha opposto alla configurabilità di decreti-legge e decreti legislativi regionali sia il carattere «chiuso» degli atti normativi di rango primario – che si vuole stabilito tassativamente in norme costituzionali – sia il *principio generale della inderogabilità delle competenze costituzionali* al fine di escludere l'estensibilità degli articoli 76 e 77 C. nelle materie di competenza legislativa regionale <sup>(234)</sup>.

Sulla base del *principio dell'inderogabilità delle competenze costituzionali*, la Corte costituzionale ha escluso che la Regione Trentino Alto-Adige/Südtirol possa delegare alle Province autonome di Trento e Bolzano l'esercizio di funzioni legislative nelle materie ad essa attribuite dallo Statuto speciale <sup>(235)</sup>. Un ente dotato di potestà legislativa può, infatti, delegarne l'esercizio ad altro ente solo in quanto sia a ciò autorizzato da una fonte di rango costituzionale. Tuttavia, l'autonomia garantita dallo Statuto speciale è strutturata come un *sistema chiuso*, nel quale lo Statuto medesimo è *l'unica fonte della potestà legislativa* della Regione e delle Province, sicché al di là delle attribuzioni statutarie non sono configurabili ulteriori potestà legislative regionali e pro-

---

<sup>(234)</sup> C.C. n. 50/1959 e C.C. n. 32/1961.

<sup>(235)</sup> C.C. n. 132/2006.

vinciali. In definitiva, l'assenza di una disposizione statutaria esclude che uno degli enti dell'ordinamento regionale titolari di funzioni legislative possa delegarne l'esercizio ad altri enti.

Un atto con forza di legge è senz'altro quello risultante dal **referendum abrogativo di leggi regionali**, contemplato da tutti gli Statuti ordinari e variamente escluso per le «norme che regolano il funzionamento di istituti ed organi di rilevanza costituzionale e statutaria»<sup>(236)</sup>, per quelle relative all'ordinamento di organi e uffici regionali<sup>(237)</sup>, per le leggi tributarie e di bilancio<sup>(238)</sup>, quelle elettorali<sup>(239)</sup>, attuative delle normativa europea<sup>(240)</sup>, per le leggi urbanistiche e di governo del territorio<sup>(241)</sup> per quelle di tutela e valorizzazione dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali<sup>(242)</sup>, per i regolamenti del Consiglio regionale<sup>(243)</sup>, e le leggi di ratifica di intese e accordi con altre Regioni o con enti territoriali interni ad altri Stati o con Stati esteri<sup>(244)</sup>. Tutte leggi, che, quindi, possiedono una resistenza all'abrogazione superiore a quella del tipo abrogabile.

Le norme di alcuni Statuti sottraggono al *referendum* abrogativo lo statuto stesso<sup>(245)</sup>. Si tratta ovviamente di norme ricognitive di una esclusione derivante dalla natura della fonte e dal fatto

---

<sup>(236)</sup> Art. 20.2.c. St. E-R.

<sup>(237)</sup> Art. 10.2. St. LI.

<sup>(238)</sup> Art. 76.1. St. AB; art. 11.2.c.d. St. CAL; art. 20.2.d. St. E-R; art. 63.1. St. LA; art. 10.2. St. LI; art. 43.1. St. MA; art. 79.1. St. PI; art. 18.2. St. PU; art. 75.3. St. TO; art. 24.2. St. UM.

<sup>(239)</sup> Art. 76.1. St. AB; art. 20.2.e. St. E-R; art. 79.1. St. PI.

<sup>(240)</sup> Art. 76.1. St. AB; art. 20.2.f. St. E-R; art. 79.1. St. PI; art. 18.2. St. PU; art. 24.2. St. UM.

<sup>(241)</sup> Art. 11.2.e. St. CAL; art. 24.2. St. UM.

<sup>(242)</sup> Art. 10.2. St. LI; art. 24.2. St. UM.

<sup>(243)</sup> Art. 11.2.b. St. CAL; art. 20.2.b. St. E-R; art. 43.1. St. MA; art. 80.2. St. PI; art. 18.2. St. PU; art. 75.3. St. TO.

<sup>(244)</sup> Art. 76.1. St. AB; art. 11.2.f. St. CAL; art. 20.2.g. St. E-R; art. 63.1. St. LA; art. 10.2. St. LI; art. 79.1. St. PI; art. 75.3. St. TO; art. 24.2. St. UM.

<sup>(245)</sup> Art. 76.1. St. AB; art. 11.2.a. St. CAL; art. 20.2.a. St. E-R; art. 63.1. St. LA; art. 10.2. St. LI; art. 79.1. St. PI; art. 18.2. St. PU; art. 75.3. St. TO; art. 24.2. St. UM.

che la Costituzione prevede un apposito *referendum* per l'approvazione dello stesso, esclusione che, pertanto, deve ritenersi generale ed estensibile alle leggi e agli atti di revisione statutaria: il *referendum* può fare quel che è concesso alla legge regionale, la quale, nelle ipotesi considerate, non può disporre, per ragioni sia di sostanza sia di forma.

Atti regionali con forza di legge sono, poi, i **testi unici normativi** di semplificazione e riordino di uno più settori omogenei, previsti da alcuni dei nuovi Statuti. Stante la non delegabilità dell'esercizio della funzione normativa di rango primario alla Giunta, i testi unici sono adottati dal Consiglio, il più delle volte secondo il procedimento legislativo per commissione redigente<sup>(246)</sup>. Alcuni Statuti dispongono che la legge di autorizzazione all'adozione del testo unico regionale – che fissa altresì l'oggetto, i termini per la sua adozione, i principi e i criteri direttivi – possa delegare alla Giunta la loro elaborazione, riservandone al Consiglio l'approvazione, il più delle volte con sola votazione finale<sup>(247)</sup>.

Ci si è interrogati sulla possibilità di riconoscere forza di legge al **regolamento consiliare**, atto-fonte attraverso il quale l'organo rappresentativo regionale disciplina la propria organizzazione interna. La qualificazione di fonte di rango primario da attribuire al regolamento interno al Consiglio regionale sarebbe giustificata dalle analogie che esso presenta con i regolamenti parlamentari quanto al procedimento di formazione, alle maggioranze richieste per la sua approvazione<sup>(248)</sup>, al fatto che nu-

---

<sup>(246)</sup> Art. 40.3. St. AB; art. 44.2. St. CAL; art. 54.3. St. E-R; art. 40.2. St. UM.

<sup>(247)</sup> Art. 44.1. St. CAL; art. 54.2. St. E-R; art. 56.2.g. St. PI; art. 40.1. St. UM; art. 40.3. St. AB.

<sup>(248)</sup> Art. 26.1. St. CAL; 27.4. St. E-R; art. 18 St. LI; art. 19.1. St. MA; art. 35.4. St. PI; art. 37.1. St. PU; art. 48.1. St. UM (maggioranza assoluta); art. 25.1. St. LA (maggioranza dei tre quinti per le prime due votazioni; maggioranza assoluta dalla terza votazione); art. 18.1. St. AB (approvazione a maggioranza assoluta nel caso in cui in due votazioni non consecutive non sia stata raggiunta la maggioranza dei due terzi); art. 22.2. St. TO (approvazione a maggioranza dei tre quarti in prima votazione; dei due terzi nelle successive due votazioni; maggioranza assoluta dalla quarta votazione).

merose norme regolamentari sono destinate a valere al di fuori dell'ordinamento consiliare, nei confronti dei **terzi**, intesi sia nel senso di soggetti estranei all'organizzazione dei pubblici poteri o nel senso relativo di altri soggetti (quali gli altri organi regionali e quelli costituzionali) attinti dalle disposizioni regolamentari. Ci si è così spinti a sostenere che il *fondamento* della potestà regolamentare dei Consigli – alla pari di quella delle Camere – poggi sulla loro autonomia organizzativa e funzionale, «coperta» da riserva costituzionale implicita e resa esplicita dalla fonte statutaria. I regolamenti consiliari sarebbero, pertanto, fonti regionali e, in quanto tali, entrerebbero a comporre l'ordinamento generale della Repubblica.

Di contrario avviso la Corte costituzionale. In un primo tempo <sup>(249)</sup>, essa aveva considerato il regolamento consiliare come atto amministrativo *tout court*. Successivamente, si era affermata l'interpretazione, secondo la quale il regolamento consiliare era atto sostanzialmente legislativo, i cui rapporti con la legge regionale erano informati al criterio della separazione delle competenze <sup>(250)</sup>. La riserva di competenza non operava – come nel caso dei regolamenti camerale – a favore del regolamento consiliare, bensì della legge regionale; sicché, qualora si fosse data veste regolamentare a norme che, per il loro oggetto, avrebbero dovuto avere forma legislativa, le delibere di approvazione dei regolamenti consiliari ben avrebbero potuto formare oggetto di impugnativa statale, quantomeno nella parte in cui avevano invaso la sfera riservata al legislatore regionale. Più correttamente, dunque, si sarebbe potuto ragionare di *concorrenza nella competenza*, con *preferenza* per la legge regionale. Infine, la Corte costituzionale si è pronunciata nel senso della loro insindacabilità <sup>(251)</sup>, in base all'asserita mancanza di forza di legge dei regolamenti consiliari.

---

<sup>(249)</sup> C.C. n. 14/1965.

<sup>(250)</sup> C.C. n. 18/1970.

<sup>(251)</sup> C.C. n. 288/1987.

In epoca anteriore alla L.C. n. 1/1999 si potevano forse considerare atti con forza di legge anche gli «atti improrogabili» da sottoporre a ratifica del nuovo Consiglio» che, in ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale, potevano essere compiuti dalla Commissione di tre cittadini, nominata per lo svolgimento della ordinaria amministrazione, per l'indizione delle nuove elezioni e, appunto, per il compimento di tali atti <sup>(252)</sup>. Non tutti, ovviamente, ma quelli che erano di competenza del Consiglio e dovevano essere compiuti con legge, come – ad esempio – l'approvazione del bilancio preventivo, laddove previsto che dovesse avvenire con legge e sempre che fosse da considerare un atto normativo.

#### IV. I regolamenti regionali

La disciplina dei *regolamenti regionali* – ossia delle tipiche fonti *secondarie* – è stata profondamente modificata dalla L.C. n. 1/1999 e dalla L.C. n. 3/2001, sia per quanto riguarda gli organi competenti a deliberarli, sia per quanto concerne l'estensione del potere regolamentare.

Quanto al profilo della *titolarità*, in epoca anteriore alle L.C. n. 1/1999 e n. 3/2001, se si escludevano alcune Regioni differenziate, nelle quali il potere regolamentare era attribuito alle *Giunte* <sup>(253)</sup>, ossia agli organi di governo regionali (e provinciali nelle Province di Trento e Bolzano), nelle altre Regioni tale potere era conferito ai *Consigli*, cioè agli organi regionali che esercitano la potestà legislativa. I regolamenti, al pari delle leggi, erano «promulgati» dal Presidente della Regione <sup>(254)</sup>. Il che faceva preferire l'uso della legge anche in ambiti potenzialmente regolamentari, sia per il procedimento – pressoché identico – di formazione dei regolamenti e delle leggi, sia per la maggiore semplicità e garanzia offerta dal controllo sulle leggi rispetto a quello sui regolamenti

---

<sup>(252)</sup> Art. 126, V, C. abrogato dalla L.C. n. 1/1999.

<sup>(253)</sup> Art. 12, IV, St. SI; art. 44, n. 1, e art. 54, n. 1, St. T-AA; art. 42, lett. b), St. F-VG.

<sup>(254)</sup> Art. 121, II, C. nella formulazione precedente la L.C. n. 1/1999.

Circa l'*estensione* del potere regolamentare, una volta escluso che la potestà normativa integrativa e attuativa, esercitata dalle Regioni in forma di legge anche in assenza di vincoli statutari, fosse esercitabile nella forma regolamentare<sup>(83)</sup> e spettando del Consiglio regionale la titolarità della relativa competenza normativa, ai regolamenti regionali, ossia alle tipiche fonti *secondarie*, restava ben poco. Operando nelle materie di competenza legislativa, vale a dire in materie di riserva di legge relativa, i regolamenti regionali non potevano che essere *esecutivi*. Non si ammetteva, cioè, l'adozione di regolamenti se non sulla base di una legge regionale e, peraltro, nei soli spazi da queste ultime rilasciati alla fonte regolamentare.

Il testo dell'art. 121, II, C., introdotto dalla L.C. n. 1/1999, ha eliminato dall'elenco delle competenze attribuite al Consiglio regionale la titolarità del potere regolamentare. In assenza di una disposizione che assegni detta potestà ad altro organo (quale, ad esempio, il Presidente della Regione o la Giunta regionale), ci si è chiesti a chi spetti ora la relativa competenza. C'è chi ha ritenuto che l'abrogazione delle parole «e regolamentari» già contenute nell'art. 121, II, C. abbia comportato *l'immediato affidamento* del potere regolamentare alla Giunta e *l'abrogazione* delle norme statutarie incompatibili con la mutata titolarità del potere regolamentare. Altri, invece, hanno sostenuto che spetti agli Statuti, nell'ambito della definizione della forma di governo, stabilire quale sia l'organo chiamato a esercitare il potere regolamentare.

La Corte ha avuto modo di precisare che, pur essendo stata eliminata per effetto del nuovo art. 121, II, C. la riserva di competenza regolamentare in favore del Consiglio regionale, una diversa scelta organizzativa in merito alla titolarità di detta competenza non può che essere contenuta nel nuovo Statuto. Con la conseguenza che, in attesa della sua approvazione, continua a trovare applicazione la distribuzione delle competenze normative già stabilita nel vecchio Statuto, la quale, di per sé, non è incompatibile con il nuovo art. 121, II, C. <sup>(255)</sup>.

---

<sup>(255)</sup> C.C. n. 313/2003; C.C. n. 324/2003; C.C. n. 2/2004; C.C. n. 119/2006.

Fra i nuovi Statuti approvati in base al procedimento introdotto dalla L.C. n. 1/1999, solo quelli degli Abruzzi e delle Marche conservano la potestà regolamentare in capo al Consiglio <sup>(256)</sup>. La maggior parte degli Statuti ha attribuito la potestà regolamentare alla Giunta <sup>(257)</sup>, riservando al Consiglio l'adozione dei *regolamenti delegati* dallo Stato alle Regioni in base all'art. 117, VI, C. <sup>(258)</sup> e quelli di attuazione delle direttive europee <sup>(259)</sup>.

L'art. 117, VI, C. stabilisce, poi, che la titolarità della potestà regolamentare spetta alle Regioni nelle materie in cui è stata loro attribuita competenza legislativa (concorrente e residuale-esclusiva). Nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, la potestà regolamentare spetta a quest'ultimo, il quale può delegarne l'esercizio alle Regioni <sup>(260)</sup>.

Quanto alla tipologia dei regolamenti regionali, pacificamente ammessa è la categoria dei *regolamenti esecutivi ed attuativi* delle leggi regionali e dei regolamenti europei, mentre di difficile configurazione appare la tipologia dei *regolamenti organizzativi*. A sostegno della loro legittimità si è peraltro sostenuto che lo Statuto – cui spetta determinare i *principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento* della Regione – potrebbe prevedere riserve *relative di legge* in materia. Non tuttavia una *riserva di regolamento regionale*: il principio secondo il quale «i pubblici uffici sono regolati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione» <sup>(261)</sup> co-

---

<sup>(256)</sup> Art. 37 St. AB; art. 21.2.a. St. MA. Ma l'art. 28.1.b. St. MA prevede la possibilità che le leggi regionali possano attribuire alla Giunta regionale l'adozione di singoli regolamenti.

<sup>(257)</sup> Art. 36.1.b. e art. 43.3. St. CAL; art. 49.2. St. E-R; art. 47 St. LA; art. 50.1. St. LI; artt. 27.2. e 56.1. St. PI; art. 42.2. e 4. St. TO; art. 39 St. UM; art. 44.1. St. PU. In taluni casi, è richiesto il parere obbligatorio delle Commissioni consiliari competenti: cfr. l'art. 42.2. St. TO e l'art. 28.4.n. St. E-R.

<sup>(258)</sup> Art. 16.2.p. e 43.2. St. CAL; art. 28.4.n. St. E-R; art. 23.2.o. St. LA; art. 50.2. St. LI; art. 27.3. St. PI; art. 42.3. St. TO; art. 43.2.j. St. UM.

<sup>(259)</sup> Art. 21.2.a St. MA.

<sup>(260)</sup> Art. 117, VI, C.

<sup>(261)</sup> Art. 97, I, C.

stituisce, infatti, un principio generale dell'ordinamento giuridico della Repubblica, al rispetto del quale sono tenute non solo le leggi statutarie delle Regioni ad autonomia differenziata, ma anche gli Statuti delle Regioni di diritto comune. Come corollario del limite dell'armonia con la Costituzione si pone, infatti, il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e, fra essi, di quello enunciato nell'art. 97, I, C.

Se si considera, infine, che – al pari del legislatore statale – il legislatore regionale è vincolato al rispetto dei principi dell'*imparzialità* e del *buon andamento* della pubblica amministrazione, i regolamenti organizzativi ben potrebbero essere qualificati come atti normativi secondati adottati in base a una riserva di legge relativa e *rinforzata* analogamente a quanto accade a livello statale <sup>(262)</sup>.

A fianco di tale categorie, alcuni Statuti <sup>(263)</sup> hanno previsto i *regolamenti autorizzati* o *in delegificazione*. Nelle materie non riservate in via assoluta alla legge regionale o allo Statuto, il Consiglio può autorizzare, mediante apposita legge, la Giunta a disciplinare con regolamento le singole materie oggetto di delegificazione. La legge regionale pone le norme generali regolatrici della materia e dispone l'abrogazione delle disposizioni vigenti, con effetto dall'entrata in vigore del regolamento stesso. La possibilità di emanare regolamenti autorizzati è stata ritenuta ammissibile dalla Corte costituzionale <sup>(264)</sup>.

Vanno infine menzionati i *regolamenti delegati* dallo Stato alle Regioni, ritenuti in letteratura come atti normativi che replicano, a un diverso livello normativo, la potestà attuativa-integrativa prevista nel testo originario della Costituzione. Se, come si è evidenziato, la potestà bipartita integra un'ipotesi di *doppia riserva*, sembra potersi ritenere che il potere regolamentare delegabile alle Regioni non riguardi le sole materie di competenza esclusiva statale, ma si estenda alla legge statale recante i principi fondamentali nell'ambito della potestà legislativa concorrente.

---

<sup>(262)</sup> Art. 97 C. e art. 17.1.d. L. n. 400/1988.

<sup>(263)</sup> Art. 47.3. St. LA; art. 39.2. UM.

<sup>(264)</sup> C.C. n. 378/2004.

I rapporti fra i regolamenti regionali (esclusi quelli delegati dallo Stato) e le fonti regionali sono ordinati in base al principio gerarchico; essi incorrono in abrogazione-invalidità quando contrastino con lo statuto e con le leggi regionali.

Al criterio gerarchico sono informati altresì i rapporti fra leggi statali di delega del potere regolamentare e regolamenti regionali delegati nelle materie di potestà esclusiva dello Stato. Quelli con le leggi regionali al principio della **separazione delle competenze**, quanto alla materia, ed al criterio gerarchico nei confronti dello Statuto relativamente al procedimento per la loro adozione ed emanazione.

Fonte di rango secondario è, infine, l'**atto risultante da referendum abrogativo** sui regolamenti regionali. Contemplato da tutti gli Statuti ordinari, esso è variamente escluso per le norme regolamentari meramente esecutive di norme legislative (se la proposta non riguarda anche le relative norme legislative) <sup>(265)</sup>, per i regolamenti attuativi delle leggi espressamente sottratte a *referendum* <sup>(266)</sup>, per i regolamenti concernenti accordi o intese di carattere internazionale o con altre Regioni <sup>(267)</sup>.

### 3 LE FONTI LOCALI

La Costituzione riconosce a *Province, Comuni e Città Metropolitane* **autonomia normativa**, individuandone gli atti di esercizio negli **Statuti** e nei **regolamenti**.

L'art. 114, II, C. dispone che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane ... sono *enti autonomi* con propri **statuti**, poteri, funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»; l'art. 117, VI, C. che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno **potestà regolamentare** in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

---

<sup>(265)</sup> Art. 18.3. e 80.2. PI; art. 24.3. St. UM.

<sup>(266)</sup> Art. 20.2.h. St. E-R; art. 75.3. St. TO.

<sup>(267)</sup> Art. 75.3. St. TO.

Il testo originario della Costituzione si limitava a riconoscere a *Province* e *Comuni* **autonomia normativa** «nell'ambito di principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni» <sup>(268)</sup> – la potestà normativa delle *Città metropolitane* essendo riconosciuta a livello di legislazione primaria <sup>(269)</sup> –, senza tuttavia indicare in quali atti normativi si sostanziasse la stessa autonomia normativa.

Il legislatore statale aveva poi attuato la prescrizione costituzionale con la legge sull'ordinamento delle autonomie locali <sup>(270)</sup> – in seguito raccolto nel c.d. *Testo unico degli enti locali* <sup>(271)</sup> –, la quale ha attribuito l'autonomia normativa alle Province e ai Comuni individuandone gli atti di esercizio negli **Statuti** e nei **regolamenti** <sup>(272)</sup>.

Mentre l'autonomia regionale, oltre che prevista, è direttamente disciplinata da norme costituzionali, il potere degli enti locali di concorrere alla formazione del diritto oggettivo mediante propri statuti e regolamenti è sì disposto dalla Costituzione, ma è affidato per la sua concreta attivazione alle leggi dello Stato e delle Regioni secondo le rispettive competenze, che attribuiscono il relativo potere e delimitano i limiti e gli ambiti materiali di competenza. La legge rappresenta, dunque, un limite «mobile» dell'autonomia locale, che può attingere anche la massima escursione, purché, ovviamente, il principio costituzionale di autonomia non ne venga svuotato <sup>(273)</sup>.

La legge ordinaria di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alle innovazioni introdotte dalla L.C. n. 3/2001 ha riaffermato che la potestà normativa di Comuni, Province e Città metropolitane «consiste nella potestà statutaria e in quella re-

---

<sup>(268)</sup> Art. 128 C. abrogato dalla L.C. n. 3/2001.

<sup>(269)</sup> Art. 17.4. D.P.R. 267/2000.

<sup>(270)</sup> L. n. 142/1990.

<sup>(271)</sup> D.P.R. n. 267/2000.

<sup>(272)</sup> Art. 2; art. 4; art. 5 L. n. 142/1990 sostituiti dagli art. 6, 7, 8, D.P.R. n. 267/2000..

<sup>(273)</sup> C.C. n. 307/1983.

golamentare»<sup>(274)</sup>, attribuendo alle *Unioni di Comuni*, alle *Comunità montane* e alle *Comunità isolate* il relativo potere normativo<sup>(275)</sup>.

### I. Gli statuti locali

La potestà statutaria degli enti locali trova nell'art. 114, II, C. un diretto *riconoscimento* a livello costituzionale. La **rilevanza costituzionale** degli *statuti degli enti locali* deve essere interpretata come espressione del principio di *preferenza costituzionale per l'autonomia*, che sancisce il *riconoscimento e della promozione delle autonomie locali*, nonché l'obbligo di adeguare i principi e i metodi della legislazione statale alle esigenze delle stesse autonomie<sup>(276)</sup>.

Tuttavia, l'art. 114, II, C. si limita a disporre che l'autonomia statutaria spetti agli enti locali «secondo i principi fissati dalla Costituzione», senza determinarne i contenuti e le modalità di approvazione. Si è così ritenuta *necessaria una interposizione legislativa* ai fini dell'esercizio della potestà statutaria. Soggetto titolare del relativo potere sarebbe il legislatore statale, al quale è riservata in via esclusiva la disciplina della materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»<sup>(277)</sup>.

La necessità dell'interposizione legislativa non determina, peraltro, una **riserva di competenza generale** in favore della legge statale, bensì una riserva *limitata* all'apposizione di una *disciplina unitaria* nei soli ambiti materiali indicati dalla disposizione costituzionale. Una volta definito il *minimo concettuale* comune alle diverse tipologie di enti locali, lo Stato è tenuto a recedere dalle aree nelle quali si manifestino, in virtù del principio di *preferenza costituzionale per l'autonomia locale*, i presupposti del riconoscimen-

---

<sup>(274)</sup> Art. 4.1. L. n. 131/2003.

<sup>(275)</sup> Art. 4.5. L. n. 131/2003.

<sup>(276)</sup> Art. 5 C.

<sup>(277)</sup> Art. 117, III, lett. p), C.

to per l'esercizio dell'autonomia statutaria da parte delle collettività territoriali minori.

Nel rispetto della Costituzione, la legge statale che definisce gli elementi essenziali dell'ordinamento dell'autonomia locale, contribuisce a delineare gli statuti come fonti *riservate*, a contenuto vincolato e limitato.

La riserva riguarda sia la forma sia il contenuto. Sotto il profilo formale, gli statuti si distinguono dai regolamenti e dagli atti amministrativi degli enti locali per una peculiarità procedimentale attinente alla loro deliberazione, la quale deve avvenire a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri; qualora tale maggioranza non venga raggiunta, saranno necessarie due successive deliberazioni a maggioranza assoluta <sup>(278)</sup>.

Il medesimo procedimento si applica anche alle modifiche statutarie. Dopo la sua approvazione, lo statuto viene pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* della Regione, *affisso* all'*Albo Pretorio* del relativo ente territoriale per trenta giorni consecutivi ed inserito nella *Raccolta ufficiale degli Statuti* presso il Ministero dell'Interno. Lo statuto entra in vigore dopo trenta giorni dalla sua affissione all'Albo Pretorio.

Sotto il profilo sostanziale, la legge indica le materie nelle quali lo statuto *deve* disporre e quelle nelle quali è invece *facoltizzato* ad intervenire <sup>(279)</sup>. L'elencazione di queste ultime non è tassativa: lo statuto potrà, ove necessario, dotarsi degli strumenti organizzativi atti a svolgere le funzioni che siano commesse all'ente locale.

Le **materie organizzative**, che formano oggetto dello statuto, sono ad esso riservate. Si tratta di una riserva «debole», perché è disposta dalla legge – la quale può variare gli oggetti e gli ambiti di disciplina statutari, ma che, nell'area riservata, esclude le fonti sia primarie sia secondarie – e perché soggiace alla

---

<sup>(278)</sup> Art. 6.2. D.P.R. n. 267/2000.

<sup>(279)</sup> Rispettivamente: art. 6.2. D.P.R. n. 267/2000; art. 8.3., 11.1, D.P.R. n. 267/2000.

*concorrenza* del regolamento – abilitato dalla Costituzione e dalla legge a disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni dell'ente locale – *con preferenza della fonte statutaria* quando la fonte regolamentare contrasti con i *principi di organizzazione e funzionamento* dell'ente riservati dalla legge allo statuto <sup>(280)</sup>.

Il fatto che la riserva copra i profili di organizzazione e di funzionamento è ribadito dalla L. n. 131/2003, la quale dispone che lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica – nonché nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in materia di legislazione elettorale, di organi di governo e di funzioni fondamentali degli enti locali <sup>(281)</sup> –, stabilisca i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare <sup>(282)</sup>.

Lo statuto è una *fonte limitata*. Lo stabilisce la norma costituzionale, sottoponendo le manifestazioni d'autonomia delle Province e dei Comuni e delle Città metropolitane ai principi fissati dalla Costituzione medesima; lo ribadisce il testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali, disponendo che gli statuti debbano contenersi nell'ambito dei principi fissati dalla *legge* <sup>(283)</sup>.

Nonostante l'opinione contraria di parte della letteratura, il termine «legge» pare riferirsi non alla sola legge sulle autonomie locali, ma a tutte le leggi organizzative che l'hanno preceduta e seguita <sup>(284)</sup>.

Si discute se la formula normativa consideri le sole *leggi statali* o anche le *leggi regionali*. Ad escludere queste ultime non vale né la riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia «legislazione elettorale» e «organi di governo» degli enti locali <sup>(285)</sup>, né

---

<sup>(280)</sup> Art. 4.3. L. n. 131/2003.

<sup>(281)</sup> Art. 117, II, lett. *p*), C.

<sup>(282)</sup> Art. 4.2. L. n. 131/2003.

<sup>(283)</sup> Art. 6.2. D.P.R. n. 267/2000.

<sup>(284)</sup> Ad esempio, L. n. 65/1986; L. n. 241/1990; L. n. 265/1999.

<sup>(285)</sup> Art. 117, II, lett. *p*), C.

l'affermazione che esse non pongono principi, ma solo, in diversa misura, norme di dettaglio. Infatti, i principi cui fanno riferimento la norma costituzionale e la norma legislativa di attuazione non sono apparentabili a quelli che delimitano le materie di competenza piena e bipartita delle Regioni. I principi che incidono in ambito statutario attengono, piuttosto, alla organizzazione dell'ente locale (se si vuole, dunque, alla materia organizzativa), e, per la propensione dello Stato e delle Regioni a disciplinare le strutture organizzative del livello locale in ragione delle funzioni statali e regionali che debbono esservi espletate, sono contenuti nella legislazione sia statale sia regionale. Tale conclusione appare confermata sia dall'attribuzione alle leggi regionali della potestà legislativa residuale <sup>(286)</sup>, sia dall'inserimento, fra i *contenuti necessari* dello statuto regionale, della disciplina del Consiglio delle autonomie locali – quale organo di consultazione fra queste e la Regione <sup>(287)</sup> –, sia, infine, dalla previsione per cui la legge statale e quella regionale, secondo le rispettive competenze, possono conferire agli enti locali ulteriori funzioni amministrative <sup>(288)</sup>, eventualmente determinando forme di coordinamento fra gli organi regionali e quelli locali.

I limiti alla potestà statutaria sono, pertanto, i principi posti dalle leggi statali e regionali che traducono le esigenze organizzative generali nella dimensione locale. L'attuazione nel dettaglio di questi principi è di competenza dello statuto. Le corrispondenti norme legislative perdono quindi efficacia dal momento in cui le norme statutarie di dettaglio organizzativo entrano in vigore. Con esse cessano d'efficacia anche le fonti secondarie statali e regionali, le quali, oltre al criterio della competenza rispetto allo statuto, verrebbero a contraddire il criterio della gerarchia rispetto alle leggi organizzative di principio.

L'impressione è che il legislatore statale, volendo mettere ordine nel sistema delle autonomie locali, che vede insistere sullo

---

<sup>(286)</sup> Art. 117, IV, C.

<sup>(287)</sup> Art. 123, IV, C.

<sup>(288)</sup> Art. 118, II, C.

stesso territorio strutture statali decentrate ed enti istituzionali, e competenze – a volte reciprocamente interferenti – alimentate in vario modo e con differenti limiti da leggi statali e regionali, abbia optato per una *ripartizione orizzontale e «ascendente»* delle competenze, dei poteri e degli atti fra Comune, Provincia, Città metropolitana e Regione, ma che, non essendo matura la ricomposizione delle competenze, abbia privilegiato il registro organizzativo, predisponendo innanzitutto le strutture necessarie a esercitare «autonomamente» le competenze locali ancora disseminate nelle leggi statali e regionali.

I rapporti fra statuto e leggi statali e regionali sono ordinati sulla base della *competenza*; i rapporti fra lo statuto e le fonti locali sono invece governati dalla *gerarchia*. Lo statuto è, infatti, una fonte *primaria* o *subprimaria* (perché qui la limitazione della legge è davvero penetrante e come controlimite può opporre soltanto la salvaguardia del principio costituzionale di autonomia locale). Nel senso, tuttavia, che le disposizioni di rango legislativo possono ritenersi vincolanti solo qualora rechino *norme di principio* e rientrino negli ambiti materiali riservati dalla Costituzione alle leggi.

Ad esso devono dunque ragguagliarsi gli atti amministrativi e i regolamenti degli enti locali. Questi ultimi tuttavia solo con riferimento all'organizzazione, materia che è disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie. Nelle materie non riservate allo statuto, i rapporti con i regolamenti sono regolati in base al criterio della competenza.

## II. I regolamenti locali

L'art. 117, VI, C., introdotto dalla L. C. n. 3/2001, ha previsto che i Comuni, le Province e le Città metropolitane siano titolari di potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Il *riconoscimento costituzionale* del potere regolamentare degli enti lo-

cali non deve essere peraltro inteso siccome istitutivo di una *riserva di regolamento locale*; il quadro normativo entro il quale è destinata ad esercitarsi l'autonomia regolamentare dell'ente locale essendo dettato dalla disciplina legislativa statale e regionale.

I regolamenti locali, già previsti dalla legge sulle autonomie locali e dal relativo testo unico <sup>(289)</sup>, ma non sconosciuti – a differenza dagli statuti – nemmeno alla legislazione preesistente, rappresentano, infatti, le tipiche fonti secondarie, che, nel rispetto delle fonti primarie (leggi statali-leggi regionali-statuto d'autonomia) provvedono a dare loro esecuzione.

La natura del regolamento locale è duplice. Per una parte dà esecuzione alle disposizioni statutarie in materia organizzativa – ad eccezione delle materie che la Costituzione riserva via esclusiva alla legge statale <sup>(290)</sup> –, assumendo con ciò la veste del *regolamento organizzativo* <sup>(291)</sup>. Per un'altra parte dà esecuzione alle leggi statali e regionali concernenti l'esercizio di funzioni locali. Alle fonti statali e regionali compete assicurare i requisiti minimi di uniformità delle funzioni conferite agli enti locali, secondo le rispettive competenze. <sup>(292)</sup>.

I regolamenti sono, quindi, delle fonti soggette, sotto il primo aspetto, al principio di *gerarchia* e, sotto il secondo aspetto al principio di *competenza*. In altre parole, nelle materie locali, che non sono ancora identificate e disciplinate direttamente dagli enti locali, i regolamenti costituiscono lo strumento della curvatura alle esigenze locali di discipline legislative statali e regionali: restano a queste soggette secondo il criterio della gerarchia, ma escludono per competenza la normazione regolamentare statale e regionale.

La disposizione secondo la quale i regolamenti di autorità diverse da quella governativa non possono dettare norme contrarie a quelle poste dai regolamenti del Governo deve pertanto

---

<sup>(289)</sup> Art. 7 D.P.R. n. 267/2000.

<sup>(290)</sup> Art. 117, III, lett. p), C.

<sup>(291)</sup> Art. 4.3. L. n. 131/2003.

<sup>(292)</sup> Art. 4.4. L. n. 131/2003 e art. 7 D.P.R. n. 267/2000.

ritenersi abrogata se (o nella parte in cui) quelle autorità siano gli enti locali dotati di potere regolamentare <sup>(293)</sup>.

Quanto ai rapporti fra regolamenti regionali e regolamenti locali, la Corte costituzionale <sup>(294)</sup> ha escluso che la Regione possa affidare a norme regolamentari a carattere cedevole la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni amministrative attribuite con legge agli enti territoriali minori. E ciò, nonostante la legge d'attuazione del disposto costituzionale disponesse, in ossequio al principio di continuità, che «fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali, si applicano le vigenti norme statali e regionali» <sup>(295)</sup>.

Secondo la Corte, il legislatore regionale, nell'ambito delle proprie materie legislative, può discrezionalmente conferire funzioni amministrative agli enti locali ulteriori rispetto a quelle fondamentali, anche in considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118, I, C. Tuttavia, esso non può affidare – *neppure in via suppletiva* – ad un organo della Regione la potestà regolamentare in riferimento a quanto attribuito ai Comuni o alle Province dalla legge regionale. Nei limiti delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo questi ultimi possono adottare i regolamenti relativi all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione.

---

<sup>(293)</sup> Art. 4, II, d.p.c.c.

<sup>(294)</sup> C.C. n. 246/2006.

<sup>(295)</sup> Art. 4.6. L. n. 131/2003.