

## INTRODUZIONE

Alla vigilia di un *referendum* costituzionale che potrebbe segnare una nuova e profonda svolta nel regionalismo italiano<sup>1</sup>, ci si propone di affrontare il tema dei rapporti tra fonte statutaria e Costituzione, che, per quanto da tempo annoverato tra quelli maggiormente problematici, non viene in alcun modo inciso dalla legge di revisione costituzionale *in itinere*. L'art. 123 Cost. sull'autonomia statutaria delle Regioni di diritto comune rappresenta, a ben vedere, uno dei pochi articoli del Titolo V della parte II della Costituzione non travolti dal vento riformatore<sup>2</sup>.

L'eventuale entrata in vigore della riforma non è, pertanto, destinata ad incidere significativamente sui limiti alla potestà statutaria ordinaria, condannati a riproporsi in termini immutati e a confrontarsi ancora a lungo con la mancanza di chiarezza del testo costituzionale. Ripercorrerne, oggi, la storia e le vicissitudini interpretative ed applicative non è pertanto un mero esercizio di stile, ma corrisponde all'esigenza ancora viva di un chiaro apprezzamento degli spazi entro i quali può svolgersi l'autonomia organizzativa dell'ente regionale. Si tratta di un percorso che consentirà di comprendere anche le ragioni della scelta del legislatore della revisione di escludere l'art. 123 Cost. da ogni propo-

---

<sup>1</sup> Il 12 aprile 2016 la Camera dei deputati ha approvato in ultima lettura il disegno di legge costituzionale recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*. Il testo pubblicato a fini notiziali nella *G.U.* 15 aprile 2016, n. 88 sarà sottoposto a *referendum* nel prossimo autunno. Ad oggi (maggio) il previsto numero dei componenti della Camera e del Senato ha depositato la relativa richiesta presso la Corte di Cassazione (ordinanza del 6 maggio 2016) e risultano pubblicati in *G.U.* cinque comunicati che annunciano la raccolta da parte dei proponenti delle 500.000 firme di cittadini (*G.U.* 19 aprile 2016, n. 91; *G.U.* 14 maggio 2016, n. 112 e *G.U.* 20 maggio 2016, n. 117). Per una riflessione sulle significative modifiche al modello regionale recate dalla riforma si rinvia ai contributi del volume monografico *Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, nonché a E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016.

<sup>2</sup> Rimangono immutati anche gli artt. 125 e 131, mentre tutti gli altri sono oggetto di più o meno ampi interventi.

sta emendativa, nonché di iniziare ad interrogarsi sulle implicazioni che potrebbero comunque derivare dall'inserimento della disposizione, e più in generale del tema che ci occupa, in un contesto profondamente rinnovato nelle sue linee ispiratrici<sup>3</sup>.

Il necessario punto di partenza della nostra indagine è l'art. 123 nella sua versione originaria che, com'è noto, per designare i limiti allo statuto regionale ricorreva alla formula «in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica»: un'espressione che ha dato molto filo da torcere agli interpreti<sup>4</sup> e prestato il fianco a soluzioni non sempre edificanti per l'autonomia regionale. La legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, nel ridisegnare la potestà statutaria delle Regioni ordinarie, ha introdotto novità di rilievo anche in riferimento ai limiti, oltretutto al procedimento di formazione e ai contenuti. L'intervenuta amputazione di uno dei parametri dell'armonizzazione – ovvero il passaggio dall'«armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica» all'unico limite dell'«armonia con la Costituzione» – non ha però attenuato le criticità interpretative<sup>5</sup>.

Quest'ultime affondano le loro radici nella stessa scelta del termine per esplicitare i rapporti tra fonte statutaria e Costituzione: assolutamente atecnico e latore di un significato tutt'altro che univoco. È nota, difatti, la prevalente contestualizzazione non giuridica dell'espressione che lega la sua vicenda ad altri rami del sapere: dalla musica alla filosofia passando per la religione, nei quali avrebbe con ogni probabilità fatto più felice mostra di sé<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Per analoghi interrogativi: E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, in *Consultaonline*, n. 1, 2016, 35. Sulle linee ispiratrici della riforma in tema di regionalismo: U. DE SIERVO, *I più che discutibili contenuti del progettato art. 117 della Costituzione*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2016 e i contributi pubblicati in *Le Regioni*, n. 1, 2015.

<sup>4</sup> Si riprende una nota considerazione di S. BARTOLE, voce *Statuti regionali*, in *Noviss. Dig. it.*, Appendice VII, Torino, 1987, 558.

<sup>5</sup> Alle ormai note espressioni sulle difficoltà interpretative della locuzione nella sua originaria formulazione: «formula alquanto sibillina» (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti)*, II, Padova, 1971, 92); «oscare formule costituzionali» (L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, 112); «ambigua locuzione» (ID., *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 224); «inciso enigmatico» (A. D'ATENA, *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, in *Dir. e soc.*, n. 2, 1984, 223); «formula ellittica» (S. BARTOLE, *L'ordinamento regionale*, in S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali. 1. Le Regioni*, Bologna, 1997, 54); devono aggiungersi quelle che si sono immediatamente appuntate sulla formula rinnovata: «rompicapo ermeneutico» (A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 3, 2001, 461 e prima A. RUGGERI, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 262).

<sup>6</sup> Per una ricostruzione dei significati che l'espressione armonia riveste (o ha rivestito) nei

L'inserimento del termine in un testo normativo ha indotto, e ancor oggi induce, ad interrogarsi su come il medesimo debba intendersi. La prima tappa del percorso ricostruttivo impone di verificare quali ausili interpretativi possano trarsi dal senso comune dell'espressione, nonché dal significato dalla medesima rivestito nelle discipline in cui trova più frequentemente cittadinanza. Il tentativo non pare destinato ad essere coronato da alcun significativo successo, dal momento che la semplice lettura di un dizionario della lingua italiana consente di rivelare definizioni non univoche di «armonia»<sup>7</sup>, che vanno dalla «consonanza di voci o di strumenti in accordo tra loro e grati quindi all'orecchio e al cuore», all'«effetto particolare per lo più gradevole, cui tendono i vari elementi di un'espressione compiuta», fino alla «rispondenza, accordo perfetto ... in conformità a»<sup>8</sup>. Significati che, quindi, evidenziano legami di intensità anche molto diversa tra elementi omogenei che spaziano dal semplice accordo/non contrasto all'intima coerenza. Di qui tutte le difficoltà per una fruizione del termine in ambito giuridico, considerato che la sua utilizzazione lascia sostanzialmente indeterminati i rapporti tra le fonti normative e la definizione degli spazi concessi alla fonte subordinata per un possibile disallineamento rispetto al parametro/i cui è tenuta ad armonizzarsi.

Tali significati, confortati dalla verifica – inevitabilmente superficiale – di quelli assunti dall'espressione negli ambiti tecnici sopramenzionati, consentono, comunque, di cogliere la natura relazionale del concetto e la sua attitudine – più o meno intensa – a comporre la molteplicità in unità. Pertanto, l'armonia tra testi normativi dovrebbe implicare un rapporto caratterizzato quantomeno dall'assenza di contrasti: accezione “minima” che lascia assolutamente aperta la questione del suo significato giuridico<sup>9</sup>.

L'intento del presente lavoro è di offrire un contributo allo studio di siffatto profilo al quale è legata la “sostanza” dell'autonomia statutaria ordinaria, e di identificare, ad oltre quindici anni dalla riscrittura dell'art. 123 Cost., gli spazi che la massima delle fonti regionali è riuscita a conquistare per la propria affermazione, nonché quelli a che ha rinunciato – volontariamente o meno – a rivendicare.

Il modo – o meglio i modi – di scioglimento di questi nodi di fondo sono strettamente legati alla disciplina procedurale e sostanziale della fonte statutaria.

---

diversi contesti sopramenzionati si rinvia alla relativa voce de *L'Enciclopedia italiana*, vol. IV, Roma, 1929, 519 e de *La Piccola Treccani*, vol. 1, Roma, 1995.

<sup>7</sup> Dal lat. *harmōniam* (dal gr. *harmonía*, da *harmózein* “congiungere”, der. di *hormós* “giuntura”), in *Il nuovo etimologico*, Bologna, 1999.

<sup>8</sup> *Il Devoto-Oli 2014. Vocabolario della lingua italiana*, Firenze, 2014.

<sup>9</sup> Cfr. A. CARDONE, *La “terza via” al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti ordinari*, Milano, 2007, 179.

Da un lato, la modifica dell'*iter* di formazione, con l'eliminazione del passaggio parlamentare e l'affidamento alla Corte costituzionale della soluzione di ogni controversia che insorga in ordine alla legittimità costituzionale della fonte, incide significativamente sulla ricostruzione dell'«armonia con la Costituzione», inducendo ad escludere – quantomeno *prima facie* – qualsiasi sua declinazione che sconfini in valutazioni di merito. Dall'altro, l'analisi dei contenuti statuari rappresenta l'essenziale terreno di verifica della concreta operatività del limite verticale. L'interazione con gli ambiti materiali che l'art. 123 Cost. riserva alla disciplina dello statuto ordinario consente di apprezzare il concreto atteggiarsi dell'«armonia con la Costituzione» e la sua effettiva capacità di conformare le scelte degli statuenti regionali.

In particolare, si è scelto di verificarne l'operatività in relazione ad alcuni contenuti rilevanti, alla luce delle scelte compiute dai nuovi statuti<sup>10</sup> e della giurisprudenza costituzionale, particolarmente feconda. Innanzitutto, la forma di governo: la novella del '99 ne ha, come noto, affidato la determinazione agli statuti regionali, proponendo, al contempo, un modello *standard*, liberamente derogabile. Di qui l'interesse per una riflessione sul ruolo che l'armonia con la Costituzione è destinata a svolgere entro la fitta e diversificata trama disegnata dalle previsioni costituzionali. Particolarmente interessante è parsa la verifica del *modus operandi* del limite *ex art. 123 Cost.* nella disciplina statutaria delle fonti regionali, ove la sostanziale assenza di regole costituzionali induce ad ipotizzare una sua maggiore rilevanza. La riflessione sull'interazione del limite con i contenuti statuari si chiude con l'analisi delle norme programmatiche, anche alla luce delle rilevanti criticità che la loro previsione ha sollevato nella nuova stagione statutaria.

Si è poi ritenuto di non arrestare l'indagine sull'«armonia con la Costituzione» all'autonomia statutaria ordinaria, ma di estenderla anche alle leggi statutarie delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome ovvero a quegli strumenti normativi introdotti dalla legge cost. n. 2 del 2001 al fine di dotare anche tali enti di una autentica autonomia organizzativa. Un'esigenza di completezza dell'indagine, ma anche l'opportunità di trarne indicazioni utili alla chiarificazione del problema definitivo, ha portato, infine, a non trascurare due ulteriori contesti in cui la formula è stata introdotta: l'art. 119 Cost., dove

---

<sup>10</sup> Ad oggi (maggio 2016) il vecchio statuto del 1971 risulta in vigore soltanto in Basilicata. La Regione ha approvato il nuovo testo statutario, in prima deliberazione, il 15 dicembre 2015 e, in seconda, il 22 febbraio 2016. Alcune previsioni del testo, pubblicato nel *B.U.R.* 11 marzo 2016, n. 10, sono state impugnate dal Consiglio dei Ministri con deliberazione dell'8 aprile 2016 (in [http://www.affariregionali.it/banche-dati/dettaglioleggeregione\\_nale?id=10672](http://www.affariregionali.it/banche-dati/dettaglioleggeregione_nale?id=10672)). Il relativo ricorso (9 aprile 2016, n. 24) è pubblicato nella *G.U.* 1° maggio 2016, n. 19. Il Consiglio regionale ha, comunque, proceduto alla repentina approvazione (il 4 maggio 2016, in prima lettura) di modifiche tese a rispondere alle censure governative.

è invocata quale limite all'istituzione e applicazione di tributi ed entrate proprie da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, e l'art. 4, comma 2, legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizione per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 12 ottobre 2001, n. 3*), che la menziona tra limiti che astringono la potestà statutaria degli enti locali.

La speranza è che il percorso svolto contribuisca a gettare un po' di luce sul senso della previsione dell'«armonia con la Costituzione» e sulla sua concreta operatività in riferimento ai contenuti statutari, nonché, più in generale, sul ruolo recitato dallo statuto ordinario nell'affermazione dell'autonomia regionale. Anche perché, forse, proprio nel «rendimento» dell'art. 123 Cost. risiedono i motivi della sua esclusione dall'attuale processo di revisione costituzionale che segna una profonda inversione di rotta nel regionalismo italiano.



## CAPITOLO I

### **GLI STATUTI REGIONALI E IL LIMITE DELL'«ARMONIA CON LA COSTITUZIONE E CON LE LEGGI DELLA REPUBBLICA»**

SOMMARIO: 1. La potestà statutaria delle Regioni nei lavori dell'Assemblea costituente. Alla ricerca delle origini del limite dell'«armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica». – 2. Gli statuti regionali: dal progetto del Comitato dei dieci alla Costituzione repubblicana. – 3. Le ricostruzioni dottrinali del limite dell'«armonia con la Costituzione ... – 4. ... e con le leggi della Repubblica». – 5. L'opzione interpretativa del legislatore nazionale: la legge 10 febbraio 1953, n. 62. – 6. I limiti all'autonomia statutaria nella giurisprudenza costituzionale: la sent. n. 40 del 1972. – 7. L'«armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica» nel procedimento di approvazione degli statuti. Il controllo del Parlamento. – 8. L'operatività del limite nel procedimento di formazione dei primi statuti regionali.

1. *La potestà statutaria delle Regioni nei lavori dell'Assemblea costituente. Alla ricerca delle origini del limite dell'«armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica».*

Il tentativo di ricostruire i rapporti tra statuto regionale e Costituzione e, in ultima analisi, gli spazi concessi alle Regioni per una disciplina differenziata della propria organizzazione interna non può che muovere da una ricostruzione storica della genesi dell'art. 123 Cost. e delle sue successive “vicissitudini” interpretative ed applicative.

Il costituente, com'è noto, per definire i limiti alla potestà statutaria delle Regioni di diritto comune aveva fatto ricorso alla locuzione «in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica». Il tentativo di svelare il significato di una simile scelta ripercorrendo i lavori preparatori e i dibattiti che in sede di Assemblea costituente accompagnarono l'elaborazione dell'art. 123 non pare destinato ad essere coronato da alcun significativo successo, né si configura, almeno *prima facie*, di particolare utilità. Al più consente di cogliere l'origine del tutto casuale dell'inciso e l'assenza di qualsiasi motivazione che ne avalli la

comparsa nel testo costituzionale<sup>1</sup>. Fu, difatti, il Comitato di redazione<sup>2</sup> a proporre in apertura del dibattito in Assemblea plenaria<sup>3</sup> la fusione degli artt. 124<sup>4</sup> e 119<sup>5</sup> del progetto di Costituzione nel definitivo art. 123, così determinando la fusione anche dei relativi limiti precedentemente previsti in maniera separata per la potestà statutaria rispettivamente in tema di organizzazione interna e di iniziativa popolare e *referendum*. Dagli incisi «in armonia alle norme costituzionali» e «in armonia con i principi stabiliti dalla Costituzione per le leggi della Repubblica» nacque, quindi, in maniera non pienamente comprensibile e in virtù di un'operazione difficilmente qualificabile come di mero coordinamento formale, il nuovo limite dell'«armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica».

Se l'elaborazione della formula costituzionale non offre alcuna indicazione utile ai fini della ricostruzione del significato, qualche lume riesce invece a fornire la complessa apparizione nei lavori preparatori della Carta costituzionale dell'inciso «in armonia»<sup>6</sup>. La sua prima comparsa si rintraccia nello schema di

---

<sup>1</sup> Per una compiuta e ragionata analisi dei lavori preparatori in tema di potestà statutaria delle Regioni è d'obbligo il rinvio a U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974. La puntuale ricostruzione dell'Autore svela come tale formula sia stata «adottata senza alcuna spiegazione in Assemblea plenaria e potrebbe pensarsi che ad essa si sia arrivati quasi inconsciamente». Cfr. ID., *Art. 123*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura), *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, tomo II, Bologna-Roma, 1990, 131.

<sup>2</sup> Nella seduta del 29 novembre 1946 la Commissione per la Costituzione assegnò il compito di coordinare in un testo organico i progetti elaborati dalle Sottocommissioni ad un altro gruppo di lavoro, il Comitato di redazione (c.d. Comitato dei diciotto), che riuniva i membri dell'Ufficio di presidenza della Commissione medesima e i rappresentanti di tutti i gruppi politici. Ebbe anche l'incarico di rappresentare la Commissione dei settantacinque durante la discussione presso l'Assemblea plenaria; dopo la discussione in aula e la votazione degli articoli il Comitato procedette all'ulteriore coordinamento delle norme approvate e presentò il testo definitivo del progetto di Costituzione all'Assemblea che lo votò il 22 dicembre 1947. In assenza di qualsiasi verbalizzazione delle riunioni sono rimaste tracce piuttosto scarse sull'importante attività svolta da quest'organo.

<sup>3</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di martedì 22 luglio 1947*, 6037.

<sup>4</sup> «Lo statuto di ogni regione è stabilito in armonia alle norme costituzionali, con legge regionale deliberata a maggioranza assoluta dei consiglieri e due terzi dei presenti; e deve essere approvato con legge della Repubblica».

<sup>5</sup> «Gli statuti regionali regolano l'esercizio dei diritti di iniziativa e del *referendum* popolare in armonia con i principi stabiliti dalla Costituzione per le leggi della Repubblica. Gli statuti regionali regolano altresì il *referendum* su determinati provvedimenti amministrativi».

<sup>6</sup> Occorre rammentare che tale termine è utilizzato nel testo costituzionale non soltanto per indicare i confini di una certa fonte normativa, ma anche con significati patentemente diversi in questa sede non considerati. Così nell'art. 46 Cost., ai sensi del quale «ai fini dell'elevazione economica e sociale del lavoro e *in armonia* con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende», si fissa semplicemente una direttiva per il legislatore statale.



progetto elaborato, su incarico della Seconda Sottocommissione, dal Comitato di redazione per l'autonomia regionale<sup>7</sup>, in riferimento ai poteri normativi – sia statutari che legislativi – attribuiti all'istituendo ente regionale.

Relativamente ai primi l'art. 21 prevedeva che lo statuto regionale fosse deliberato, «in armonia ai principi informativi degli articoli precedenti», dalla rispettiva Assemblea regionale e poi sottoposto alla ratifica del Parlamento; per quanto riguarda, invece, la potestà legislativa si prescriveva che dovesse esercitarsi «in armonia con la Costituzione e coi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato e nel rispetto degli interessi nazionali» (art. 3)<sup>8</sup>.

Il tentativo di ricostruire il momento immediatamente precedente, vale a dire la genesi di siffatte locuzioni, caratterizzate dall'utilizzazione di un termine privo di qualsiasi tecnicità, si presenta un'operazione dalla difficoltà quasi proibitiva, stante la disponibilità del solo resoconto sommario dei lavori del Comitato per le autonomie locali, inserito nella relazione di Ambrosini<sup>9</sup>, in luogo della verbalizzazione integrale dei lavori. Gli atti dell'Assemblea costituente non consentono, quindi, di verificare l'eventuale presenza di analoghe espressioni anche nell'originaria proposta del relatore che, com'è noto, svolse un ruolo di assoluto primo piano nella elaborazione di quello che sarebbe diventato il Titolo V, parte II, della Costituzione<sup>10</sup>. Soltanto in tempi più recenti<sup>11</sup> è stata resa pubblica la proposta presentata dal costituente siciliano al Comitato dei dieci e che divenne la base del progetto poi licenziato: si prevedeva per ogni tipo di Regione l'adozione di uno statuto interno «deliberato, in armonia ai principi informativi degli articoli precedenti, dalla rispettiva Assemblea regionale» e poi sottoposto all'approvazione del Parlamento. Una formulazione sostanzialmente

---

<sup>7</sup> Al termine della discussione generale sull'ordinamento regionale del 27, 29, 30 luglio e 1° agosto 1946, la Seconda Sottocommissione affidò ad un'apposita Sezione l'elaborazione di un articolato sulla base dell'ordine del giorno Piccioni. Cfr. COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE. SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario della seduta di giovedì 1 agosto 1946*, 77. Tale Sezione, comunemente indicata come Comitato dei dieci, fu composta da: Ambrosini, Codacci Pisanelli e Uberti (DC); Bordon e Lussu (Autonomisti); Castiglia ed Einaudi (UDN); Greco (PCI); Lami Starnuti (PSIUP-PLI); Zuccarini (PRI).

<sup>8</sup> COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE. SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Relazioni e proposte*, vol. II, 154. Il progetto elencava nel successivo art. 4 le materie nelle quali veniva riconosciuta alle Regioni una più limitata «potestà legislativa di integrazione delle norme direttive e generali emanate con legge dello Stato».

<sup>9</sup> G. AMBROSINI, *Relazione sulle autonomie regionali*, in COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE. SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Relazioni e proposte*, vol. II, 137.

<sup>10</sup> E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967, 243 qualifica il ruolo di Gaspare Ambrosini nella elaborazione del Titolo V, come «*magna pars*». Si veda anche F. TERESI, *Gaspare Ambrosini alla Costituente padre delle Regioni*, in *Nuove aut.*, n. 2, 1996, 199.

<sup>11</sup> Grazie a U. DE SIERVO, *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, n. 5, 1993, 1261.

identica a quella del progetto poi condiviso dal Comitato: l'unica modifica è rappresentata dalla previsione, anziché dell'«approvazione», della «ratifica» dello statuto regionale da parte del Parlamento<sup>12</sup>.

Altrettanto non può dirsi in merito alla potestà legislativa primaria riconosciuta all'ente regionale che secondo la proposta originaria avrebbe potuto essere esercitata soltanto «fermi restando i principi fondamentali della Costituzione e dell'ordinamento giuridico dello Stato». È nel corso dei lavori del Comitato dei dieci che la formula muta nel senso di richiedere l'«armonia coi principi della Costituzione e delle leggi fondamentali dello Stato», per poi essere sostituita, su proposta dello stesso relatore, dalla prescrizione dell'«armonia con la Costituzione e coi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato», al dichiarato fine di rendere più chiara la disposizione e di differenziarla più decisamente da quella dell'art. 4, recante la disciplina della potestà legislativa di integrazione.

Mentre per la potestà legislativa l'inciso fu il precipitato della discussione in seno al Comitato incaricato della stesura del progetto, non così per la potestà statutaria che già Ambrosini voleva in armonia ai principi informativi degli articoli precedenti ovvero ai principi costituzionali qualificanti l'ordinamento regionale.

Proseguendo in questa indagine a ritroso, alla ricerca delle radici dei limiti alla potestà statutaria regionale e, più in generale del nostro regionalismo, resta da interrogarsi sui modelli che possono aver ispirato il costituente siciliano<sup>13</sup>.

L'opinione comune<sup>14</sup> ritiene che la principale fonte di ispirazione vada rintracciata nella Costituzione della Repubblica spagnola del 1931, e, in effetti, proprio muovendo dallo studio di questo ordinamento – oltre che dell'organizzazione politico-territoriale dell'Austria imperiale e repubblicana<sup>15</sup> – Ambrosini aveva individuato lo Stato caratterizzato dalle autonomie regionali, o più sem-

<sup>12</sup> Lo stesso relatore spiegò nel corso del successivo dibattito in Seconda Sottocommissione le ragioni di tale scelta: la necessità di chiarire che non era ancora perfezionato l'atto deliberato dall'Assemblea regionale. COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE. SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario della seduta di domenica 15 dicembre 1946*, 714.

<sup>13</sup> Anche se egli stesso negò, nel corso del dibattito in Assemblea plenaria, che fosse rintracciabile una qualsiasi relazione fra i suoi studi sullo stato regionale e la sua attività di principale artefice del Titolo V della Costituzione. «Le Costituzioni basate su schemi teorici non reggono. Sicuramente Mario Pagano fece una Costituzione magnifica, ma era frutto del suo cervello e dei suoi studi. Bisogna tener conto delle particolari condizioni dell'ambiente, delle particolari esigenze del momento. Dicendo ciò intendo rispondere alle critiche che hanno voluto vedere nel progetto una affermazione di tendenze di scuola, di preconette teoriche». ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di martedì 10 giugno 1947*, vol. V, 4587.

<sup>14</sup> In particolare si veda E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, cit., 244; A. PIRAINO, *Il principio autonomistico in Gaspare Ambrosini*, in *Nuove aut.*, n. 6, 2000, 915.

<sup>15</sup> Sul punto si veda S. BASILE, *La cultura politico-istituzionale e le esperienze «tedesche»*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica. I: Costituzione italiana e modelli stranieri*, Bologna, 1980, 94.

plicemente lo Stato regionale, quale forma di Stato “intermedia” rispetto ai due tipi classici, l’unitario e il federale<sup>16</sup>.

Tale testo costituzionale, che definiva la Repubblica spagnola «*un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones*»<sup>17</sup>, prevedeva la possibilità per una o più province limitrofe, con caratteristiche storiche, culturali ed economiche comuni di organizzarsi in regione autonoma attraverso uno statuto. Questi atti risentivano di alcune caratteristiche tipiche del regionalismo spagnolo, quali la volontarietà della costituzione dell’ente e l’individuazione proprio nei medesimi delle competenze legislative della Regione nell’ambito del sistema di riparto delle competenze di cui agli artt. 14, 15 e 16 Cost.; ciononostante rilevante fu l’influenza sulle vicende italiane di alcuni aspetti, quali la previsione di un meccanismo di formazione dello statuto regionale caratterizzato dall’intervento di organi rappresentativi delle popolazioni interessate e del Parlamento nazionale<sup>18</sup>. Relativamente ai limiti, il comma 2 dell’art. 12 prevedeva che gli statuti regionali venissero approvati dalle *Cortes* «sempre che concordino col presente titolo e non contengano in nessun caso norme contrarie alla Costituzione nonché alle leggi organiche dello Stato nelle materie non trasmissibili al potere regionale». I rapporti fra fonte costituzionale e fonte statutaria erano definiti in termini diversi: da un lato, veniva richiesta la concordia con il titolo I recante la disciplina dell’organizzazione nazionale, dall’altro la non contraddittorietà rispetto alla Costituzione e alle leggi organiche. Mentre quest’ultima prescrizione pare non differenziarsi molto da quella del rispetto della Costituzione, inibendo allo statuto della regione autonoma la possibilità

---

<sup>16</sup> G. AMBROSINI, *Lo Stato regionale: tipo intermedio di Stato fra l’unitario e il federale, caratterizzato dall’autonomia regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, II, 1933; ora in ID., *L’ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna, 1957, 3.

<sup>17</sup> Art. 1. Per il testo e approfondimenti dottrinali: F. PIERANDREI, *La costituzione spagnola del 9 dicembre 1931*, Firenze, 1946 e C. GARCIA OVIEDO, *La nuova Costituzione spagnola*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1932, I, 186. Nonché: L. JIMENEZ DE AUSA, *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, 1946; A. HERNANDEZ LAFUENTE, *La Constitución de 1931 y la autonomía regional*, Madrid, 1978; L. MARTIN RETORTILLO, *La experiencia de los Estados de Autó en la Segunda República española*, in *Autonomía y autogobierno de la Universidad y otros temas*, Zaragoza, 1980, 67; C.A. CHERNICHERO DIAZ, *Constitución española de 1931: la articulación de las Regiones Autónomas en el Estado*, in *Derecho constitucional para el siglo XXI*, II, Madrid, 2006, 4511; G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L’apporto del diritto comparato*, in *Le Regioni*, n. 2, 2015, 336.

<sup>18</sup> U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, cit., 22. La procedura di approvazione constava, difatti, di due fasi. La prima era locale: la proposta doveva provenire dalla maggioranza delle municipalità della Regione ovvero da quelle comprendenti i due terzi degli elettori iscritti nella Regione ed essere accettata, con il procedimento stabilito dalla legge elettorale, da almeno i due terzi degli elettori iscritti nelle liste della Regione. La seconda era rappresentata dall’approvazione dello statuto da parte delle *Cortes*.

di recare previsioni in contrasto con quelle costituzionali, un ragionamento diverso può farsi per la prima prescrizione, non casualmente indicata con un'espressione linguistica diversa e con riferimento ad un differente parametro. Questa, resa nella versione spagnola dall'espressione «*se ajusten al presente Título*», pare configurare non un limite negativo, di non-contrasto, ma "positivo": la necessità che lo statuto presentasse una complessiva concordanza con il Titolo I della Carta costituzionale, residuando la possibilità di qualche spazio di autonomia (ad esempio nella scelta delle materie da riservare alla competenza dell'ente regionale, anche se pur sempre tratte dagli elenchi costituzionali).

Di fatto, comunque, ogni differenza e ogni tentativo di definizione sfumava nell'affidamento della verifica del rispetto dei limiti e, in definitiva, della loro concreta individuazione alla discrezionalità del Congresso. L'approvazione degli statuti delle regioni spagnole da parte delle *Cortes* non costituiva l'esercizio di un mero controllo: la stessa Costituzione elencava nell'art. 15 una serie di materie che avrebbero potuto essere riservate alle autonomie, previo positivo apprezzamento da parte delle *Cortes*<sup>19</sup>. Un'emblematica dimostrazione della portata di tale controllo è offerta dalle vicende relative all'approvazione dello statuto catalano, l'unico adottato durante il breve periodo di vita della Seconda Repubblica. Le stesse *Cortes* modificarono unilateralmente il progetto presentato dalla *Generalidad*, in molte e importanti parti, «nel senso di porlo in armonia con le norme della Costituzione»<sup>20</sup>. Basta rilevare che nel progetto di statuto si era prevista una vera e propria distribuzione di competenze tra Spagna e Catalogna, indicando le materie rispettivamente riservate allo Stato e alla Regione, in contrasto con quanto stabilito dal testo costituzionale che consentiva allo statuto l'indicazione esclusivamente delle materie affidate alla competenza regionale. Le *Cortes* procedettero quindi ad una indicazione dettagliata delle materie a vario titolo attribuite alla competenza della Regione<sup>21</sup>. Analoga sorte toccò alla dizione dell'art. 1 del progetto, secondo cui la Catalogna doveva conside-

<sup>19</sup> «Spetta allo Stato spagnolo la legislazione e può spettare alle Regioni autonome l'esecuzione, in ragione della loro capacità politica, a giudizio delle *Cortes* nelle seguenti materie ...».

<sup>20</sup> F. PIERANDREI, *La costituzione spagnola del 9 dicembre 1931*, cit., 47. Tanto che il progetto in 52 articoli venne ridotto nel testo adottato nel 1932 a 18 articoli (oltre una disposizione transitoria). Più approfonditamente sul tema: M. GERPE LANDIN, *L'estatut d'autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Barcelona, 1977; J.A. GONZÁLEZ CASANOVA, *Federalismo y autonomía: Cataluña y el Estado español (1868-1938)*, Barcelona, 1979; J.M. ROIG ROSICH, *El debat sobre l'Estatut el 1932*, in *Revista de Catalunya*, n. 213, 2006, 9; G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, cit., 336.

<sup>21</sup> G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, 1945, 39; anche in ID., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, cit., 33; A. GIANNINI, *La Costituzione spagnuola del 1931*, Roma, 1934.

rarsi «uno Stato autonomo della Repubblica spagnola», che fu cambiata in: «la Catalogna si costituisce in regione autonoma dentro lo Stato spagnolo, in conformità alla Costituzione della Repubblica e al presente statuto». Nonché alle previsioni relative all'uso delle lingue castigliana e catalana: l'art. 5 del progetto, che indicava la lingua catalana quale lingua ufficiale in Catalogna, fu modificato disponendo in contrasto con l'art. 4 della Costituzione e sostituito dalla previsione che «la lingua catalana è, al pari di quella castigliana, la lingua ufficiale in Catalogna ... Tutte le disposizioni e risoluzioni ufficiali prese nella Catalogna debbono essere pubblicate in ambedue le lingue».

Di qui l'opinione che lo statuto non potesse avere affatto carattere di atto pattizio tra Regione e Stato, ma concretasse un atto di natura statale<sup>22</sup>. Caratteristica che, com'è noto, non verrà ripresa dal nostro regionalismo. Il debito verso il modello spagnolo – sicuramente oggetto di approfondito studio da parte di Ambrosini – se risulta evidente quanto al procedimento di approvazione non pare trascurabile nemmeno in riferimento ai limiti ove si consideri il concetto di concordanza e l'affidamento della relativa valutazione al Parlamento.

## *2. Gli statuti regionali: dal progetto del Comitato dei dieci alla Costituzione repubblicana.*

Il dibattito in Seconda Sottocommissione non stravolse il ricordato art. 21 del progetto elaborato, con il contributo decisivo di Ambrosini, dall'apposito Comitato sull'autonomia regionale. Si aggiunse la previsione che lo statuto regionale dovesse essere approvato con legge dell'Assemblea regionale «deliberata alla presenza di almeno la metà dei membri e con la maggioranza dei due terzi dei voti», rimanendo comunque ferma la necessità dell'intervento statale. Per quanto riguarda i limiti, l'armonia ai principi informativi degli articoli precedenti fu sostituita, su proposta di Mortati, dall'armonia ai principi costituzionali<sup>23</sup>.

Il dato letterale avrebbe potuto far propendere per il riconoscimento di uno spazio piuttosto ampio per la potestà statutaria ordinaria, tenuta ad una non meglio precisata concordanza con i principi costituzionali. Le conclusioni sono, però, destinate ad essere diverse se si ha cura di ripercorre il dibattito che accompagnò l'approvazione dell'articolo in Seconda Sottocommissione, dal quale emerge con chiarezza la ritenuta subordinazione della fonte statutaria alle disposizioni recanti la disciplina dell'ordinamento regionale e non soltanto ai relativi principi.

---

<sup>22</sup> G. AMBROSINI, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, cit., 19.

<sup>23</sup> COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE. SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario della seduta di domenica 15 dicembre 1946*, 711.

Fu lo stesso Ambrosini a rilevare che lo statuto, nonostante la sua natura formale di legge della Repubblica, «deve sostanzialmente contenere il regolamento di applicazione delle norme stabilite nella Costituzione», riconoscendo così ad ogni Regione la mera possibilità di svolgere i principi stabiliti dalla Costituzione. E per rendere l'idea di questo ruolo – di mera integrazione – dello statuto regionale un altro democristiano, Mannironi, propose di emendare la formula nel senso che «ogni Regione potrà emanare un Regolamento per l'attuazione delle norme generali costituzionali». Muovendo dalla considerazione che l'approvazione dei precedenti venti articoli sull'ordinamento regionale avesse già tracciato l'ossatura dello statuto regionale, quello ora in discussione non poteva che riguardare i «modi di esecuzione di determinati principi già elaborati»<sup>24</sup>. Così si fugava il timore di dare ad ogni Regione un carattere eccessivamente particolaristico, dal momento che vi sarebbe pur sempre stata la legge costituzionale a dettare «i principi fondamentali regolatori dell'ente regione, fuori dei quali vi sarebbe soltanto l'arbitrio». Il Comitato parlando di statuto aveva inteso riferirsi all'organizzazione interna della Regione, «nei limiti consentiti dai principi fondamentali compresi nella Carta costituzionale»<sup>25</sup>. Se il ricorso al termine regolamento fu poi respinto, in quanto utilizzato per negare alla Regione ogni potestà di autoregolazione interna<sup>26</sup>, non si perse la convinzione che lo statuto dovesse «naturalmente rispettare le norme fondamentali già emanate, come limite della sua portata»<sup>27</sup>.

La successiva discussione in Assemblea plenaria nella seduta del 22 luglio 1947 sull'autonomia statutaria, come accennato, non fornisce alcun elemento di chiarificazione, soprattutto con riferimento ai limiti, dal momento che il testo originario fu sostituito dal Comitato di redazione senza alcuna spiegazione. Il testo adottato dalla Commissione per la Costituzione per cui «lo statuto di ogni Regione sarà stabilito in armonia ai principi costituzionali», già modificato dal Comitato di redazione nel senso che «lo statuto in ogni Regione è stabilito in armonia alle norme costituzionali» (art. 124)<sup>28</sup>, fu fuso con l'art. 119 che af-

<sup>24</sup> In tal senso Fuschini in COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE. SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Resoconto sommario della seduta di domenica 15 dicembre 1946*, 712.

<sup>25</sup> Si veda l'intervento di Lussu, sempre in COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE. SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *ult. cit.*, 713.

<sup>26</sup> L'emendamento Mannironi fu fatto proprio da Terracini («ogni Regione potrà emanare un regolamento per l'attuazione delle norme generali costituzionali e delle leggi speciali previste dalla Costituzione attinenti all'ordinamento regionale») e ritirato dal proponente con l'argomentazione che «parlando di norma di attuazione, intendeva riferirsi ad un potere non solo regolamentare ma anche d'integrazione».

<sup>27</sup> Tosato, in COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE. SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *ult. cit.*, 714. Questa l'interpretazione anche di P. ARMAROLI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Gli statuti delle Regioni*, Firenze, 1971, XI.

<sup>28</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti della Commissione per la Costituzione. IV. Quadri di raf-*

fidava agli statuti regionali la disciplina del *referendum* popolare e del diritto di iniziativa purché «in armonia con i principi stabiliti dalla Costituzione per le leggi della Repubblica».

Quest'ultimo articolo aveva seguito un altro percorso, traendo origine dall'art. 7 del progetto presentato da Mortati sui vari tipi di *referendum*, che considerava l'applicazione dell'istituto nel più ristretto ambito territoriale delle Regioni<sup>29</sup>. Fu nel corso del dibattito in Seconda Sottocommissione<sup>30</sup> che l'originario inciso che imponeva la «conformità ai principi posti per tale materia dalla Costituzione» venne sostituito dalla previsione dell'«armonia ai principi posti negli articoli precedenti»<sup>31</sup>. Tale formula fu interpretata da Perassi «nel senso che lo statuto regionale possa anche andare oltre: che, ad esempio, per certi provvedimenti possa stabilire il *referendum* obbligatorio quando per lo Stato è previsto solo come facoltativo». La sostituzione del riferimento alla conformità con la previsione dell'«armonia» sembra doversi intendere, almeno in questa materia, come un vincolo meno intenso e diverso dal puntuale rispetto della disciplina statale in materia. Tanto che lo stesso relatore riteneva che la questione circa la possibilità per la Regione di indire *referendum* anche al di là dei casi previsti per l'omologo istituto nazionale dovesse essere affidata all'autonomia degli statuti «in quanto il *referendum* non incida in qualche norma di carattere costituzionale». Purché entro questi limiti non riteneva vi fosse bisogno di farne espressa menzione in Costituzione. Conseguentemente mentre un *referendum* preventivo, a scopo consultivo, avrebbe potuto sempre farsi dal momento che non avrebbe inciso sulla formazione di una legge o di un provvedimento, al contrario, lo statuto regionale non avrebbe potuto affidare al popolo una decisione spettante ad altri organi «perché dovrebbe, per farlo, derogare alle norme che sono state fissate nella Costituzione per gli statuti regionali»<sup>32</sup>.

Il risultato della fusione di questo articolo con l'art. 124 del progetto portò

---

*fronto delle proposte formulate per ogni norma dai comitati speciali, dalle Sezioni, dalle Sottocommissioni e dal Comitato di redazione, bozza di stampa, 93.*

<sup>29</sup> «Gli statuti regionali potranno disporre, per la formazione delle leggi regionali, l'impiego del *referendum*, in conformità ai principi posti per tale materia dalla Costituzione. Potrà altresì essere affidata al *referendum* l'approvazione dei singoli provvedimenti. Sono in ogni caso sottoposte al voto degli elettori le deliberazioni relative all'assunzione diretta dei pubblici servizi, o alla contrazione di prestiti, non destinati alla conversione di debiti precedenti, in misura superiore a lire ..., o all'erogazione di spese tali da impegnare il bilancio dell'Ente per oltre cinque anni, in misura superiore al decimo delle entrate annuali ordinarie».

<sup>30</sup> COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE. SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Seduta di mercoledì 22 gennaio 1947*, 853.

<sup>31</sup> Non venne accolto un emendamento di Nobile che proponeva la formula «con disposizioni analoghe a quelle già stabilite per il *referendum* nazionale».

<sup>32</sup> COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE. SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Seduta di mercoledì 22 gennaio 1947*, 855.

all'inciso definitivo prescrivente l'«armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica»: si tratta del sostanziale accoglimento dell'emendamento presentato dall'onorevole Perassi<sup>33</sup>. Quest'ultimo non motivò in Assemblea la dilatazione dei parametri a cui gli statuti avrebbero dovuto armonizzarsi (accanto alla Costituzione, le leggi della Repubblica), né altri tra i costituenti ritennero di sottolineare la novità o di intervenire nel merito. Nessuna indicazione, quindi, circa la scelta dei parametri e, in particolare, delle leggi della Repubblica.

Non compare invece nel testo definito la prescrizione che la potestà legislativa primaria della Regione dovesse svolgersi «in armonia con la Costituzione e coi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato», dal momento che scomparve – almeno in favore delle Regioni ordinarie<sup>34</sup> – la potestà medesima, che escludeva la possibilità di intervento della singola legge statale. L'art. 3 del progetto licenziato dalla Sezione per le autonomie regionale fu invero approvato dalla Sottocommissione nelle sedute del 16 e 19 novembre 1946 e inserito nel progetto di Costituzione (art. 109)<sup>35</sup>, ma venne sostanzialmente modificato in virtù dell'emendamento presentato in apertura del dibattito in Assemblea plenaria dallo stesso Comitato di coordinamento, che raggruppò in un'unica norma tutte le disposizioni in tema di potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario<sup>36</sup>.

Ai nostri fini un certo interesse riveste il dibattito svoltosi in Sottocommissione, nel corso del quale si registrarono alcuni interventi aventi ad oggetto i limiti di detta potestà normativa, posti al fine di consentire alle Regioni di avere «un qualche campo – di interesse particolarmente locale – in cui [poter] legiferare in modo autonomo», salvaguardando nel contempo l'interesse generale dello Stato<sup>37</sup>. Così Perassi fece notare che «l'art. 3, oltre ai limiti che funzionano anche per la legge dello Stato (e cioè il rispetto della Costituzione), ne considera altri afferenti all'attività legislativa della Regione e cioè: i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato e il rispetto degli interessi nazionali»<sup>38</sup>. E Ambrosini precisò che la potestà legislativa in discussione avrebbe

<sup>33</sup> ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di martedì 22 luglio 1947*, vol. VI, 6038.

<sup>34</sup> Quando, però, l'Assemblea costituente passò alla redazione degli statuti speciali, parve opportuno tornare alla tripartizione delle potestà legislative regionali contenuta nel progetto di Costituzione, anche se si introdusse il nuovo limite del rispetto «delle riforme economico-sociali della Repubblica».

<sup>35</sup> Anche se in una versione fortemente modificata, in senso restrittivo, nella parte relativa all'elencazione delle materie. Cfr. M. CARLI, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino, 1992, 14.

<sup>36</sup> Seduta 1 luglio 1947.

<sup>37</sup> Così Ambrosini, in COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE. SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Seduta di sabato 16 novembre 1946*, 520.

<sup>38</sup> COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE. SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Seduta di martedì 19 novembre 1946*, 530.



consentito alla Regione di legiferare, «ma entro certi limiti, e precisamente: in armonia anzitutto con la Costituzione ed i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato ed inoltre (e si ha qui un limite più profondo di merito) nel rispetto degli interessi nazionali». Le due dichiarazioni forniscono alcune – seppur minime – indicazioni sul senso della formula costituzionale: in primo luogo, l'utilizzazione di un termine apparentemente più “elastico” quale armonia non era ritenuta tale da escludere il rispetto della Costituzione, cui sono tenute anche le leggi dello Stato; in secondo luogo, lo stesso relatore del progetto precisava che si sarebbe trattato di un limite di legittimità a differenza del più profondo limite rappresentato dagli interessi nazionali.

Non vi è dubbio che rimane indimostrata la omogeneità tra questa prescrizione e quella poi contenuta nel definitivo art. 123 Cost.<sup>39</sup>, ma, alla luce dei lavori preparatori, non pare possibile affermare che con quest'ultima locuzione («in armonia con la Costituzione ...») si sia inteso escludere il rispetto delle disposizioni costituzionali e costruire un rapporto meno intenso della semplice subordinazione con la fonte costituzionale. Nessuna indicazione decisiva, invece, può trarsi sulla natura del limite in questione, quale limite di legittimità, anche in riferimento alla potestà statutaria regionale, stante la diversità degli organi deputati al controllo (la Corte costituzionale sulle leggi regionali<sup>40</sup>, il Parlamento sugli statuti).

### *3. Le ricostruzioni dottrinali del limite dell'«armonia con la Costituzione ...»*

L'ambiguità – ascrivibile anche all'atecnicità – della formula costituzionale ha calamitato l'attenzione della dottrina non solo in forza di un'esigenza esegetica e terminologica, ma anche perché dalla identificazione dell'«armonia» e delle «leggi della Repubblica» cui si riferiva l'art. 123 Cost. dipendeva, in buona sostanza, l'ampiezza della autonomia statutaria riconosciuta alle Regioni. Ne è scaturita una vera e propria babele di interpretazioni, ora fortemente restrittive ora, all'opposto, permissive nei confronti della potestà statutaria ordinaria. Tutte, comunque, accomunate dalla difficoltà di attribuire alla formula «armonia» un significato conciliabile con i due diversi parametri richiamati dall'art. 123. Giacché il termine «armonia», ugualmente riferito alla Costituzione e alle leggi dello Stato, sembrava porre un limite di tipo unico, portando però a risultati in ogni caso inaccettabili. Se esso infatti fosse stato inteso quale «conformità assoluta e puntuale» avrebbe reso gli statuti vincolati alla legislazione statale più di quanto si richiedeva per le leggi regionali. Se, al contrario, si fosse configurato quale vinco-

<sup>39</sup> U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, cit., 177.

<sup>40</sup> Si veda l'art. 12 Progetto della Sezione per le autonomie.

lo meno intenso, con margini di flessibilità tali da assicurare attraverso gli statuti una effettiva autonomia organizzativa, non si sarebbe adattato ai rapporti con la Costituzione, che necessariamente non potevano non implicare un rispetto delle relative previsioni. Ne è conseguita la tendenza – per quanto esegeticamente poco corretta – a diversificare in qualche modo la portata dell'art. 123 Cost., a seconda che si trattasse della Costituzione ovvero delle leggi della Repubblica<sup>41</sup>.

Lo sforzo interpretativo ha, invero, interessato quasi esclusivamente il limite dell'«armonia ... con le leggi della Repubblica», per lo più trascurando l'altro limite derivante dall'armonia con la Costituzione ritenuto di facile intelligenza, se non addirittura ovvio<sup>42</sup>. Non si è mancato di rilevare che la prima parte dell'endiadi avrebbe costituito una proposizione superflua<sup>43</sup>: non è tanto dalla prescrizione dell'«armonia con la Costituzione» che sarebbe derivato il necessario rispetto di tutte le norme costituzionali da parte degli statuti regionali, ma dalla stessa posizione della Regione nell'ordinamento costituzionale dello Stato ed, in generale, dalla posizione di qualsiasi tipo di fonte normativa dinanzi alle norme costituzionali<sup>44</sup>. A sostegno di questa affermazione si è invocata, pertanto, la rigidità del nostro sistema costituzionale, in cui tutte le fonti subcostituzionali – compresi quindi gli statuti regionali ordinari – sono tenute a rispettare puntualmente le disposizioni costituzionali. L'opzione del costituente per un termine dal significato apparentemente più elastico, quale armonia, non avrebbe implicato una diversa ricostruzione interpretativa, non essendo infrequente l'utilizzazione da parte delle fonti costituzionali di simili forme pleonastiche<sup>45</sup>.

Non sono, tuttavia, mancate ricostruzioni volte ad attribuire un autonomo significato alla prescrizione dell'armonia con la Costituzione: così si è sostenuto che con essa si fosse riconosciuta agli statuti regionali la possibilità di una parziale deroga od integrazione delle norme costituzionali<sup>46</sup>.

Questa – peraltro isolata – opinione, muovendo da «una concezione del rapporto tra fonti che correttamente riconosca l'attribuzione a distinti soggetti costi-

<sup>41</sup> C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, 6ª ed., Torino, 1985, 234.

<sup>42</sup> P. GASPARRI, *Gli ordinamenti giuridici delle Regioni e i loro rapporti con quello dello Stato*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. III, Milano, 1963, 227.

<sup>43</sup> A. D'ATENA, *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, cit., 249. Anche per F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 1971, I, 440, «lo stesso riferimento alla Costituzione appare, in un ordinamento sostanzialmente unitario come il nostro, del tutto superfluo, non essendo pensabile che lo statuto regionale, come qualsiasi altra fonte diversa dalle leggi formalmente costituzionali, possa non essere non solo “in armonia”, ma senz'altro conforme con le norme costituzionali».

<sup>44</sup> U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, cit., 185.

<sup>45</sup> A. D'ATENA, *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, cit., 250.

<sup>46</sup> S. D'ALBERGO, *L'efficacia costituzionale degli statuti*, in *Gli statuti regionali*, Roma, 1971, 9.

tuzionali della competenza a sviluppare, concretandoli a vari livelli di incidenza politica, le finalità costituzionali», riteneva lo statuto regionale fortemente «caratterizzato dalla destinazione a “costituire” le strutture portati dello Stato nella sua essenza di Stato regionale, acquistando così solo all’interno di una classificazione formalistica una posizione intermedia, fra la Costituzione e la legge regionale, ma in realtà proiettandosi in una posizione paritaria con la Costituzione, che lo statuto regionale completa nell’ambito di un tipo di struttura per grandi linee indicata dalla Costituzione». Secondo questa ricostruzione gli statuti regionali sarebbero stati abilitati a dettare, in forza di un’attribuzione di competenza formulata dalla Costituzione, norme costituzionali regionali, ponendosi in una posizione di equiordinazione con la Legge fondamentale. In quest’ottica le leggi di approvazione sarebbero state espressione dell’«adozione da parte dell’ordinamento generale, perché vi possano avere efficacia, di quegli atti costituzionali delle Regioni, dei quali il Parlamento valuta la concreta “armonia” con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, garantendo che l’azione costituente delle Regioni – legittimata dalla Costituzione – sia volontà costituente ad ogni effetto, cioè non solo per le comunità locali che l’hanno manifestata, ma per tutta la Comunità, per la Repubblica, che fornisce l’ulteriore garanzia della coerenza degli statuti con il sistema generale di cui vengono a far parte, ampliandone la portata».

Gli statuti regionali così interpretati avrebbero indotto a riconoscere «la figurazione concreta di quelle leggi materialmente costituzionali che, stando ad una interpretazione schematica del principio di rigidità costituzionale, dovrebbero ritenersi espunte perché prive di uno spazio giustificato tra le leggi costituzionali e le leggi ordinarie dello Stato». La collocazione degli statuti regionali ordinari, pur nelle differenze di rapporti che questi presentano rispetto agli statuti regionali speciali, «non è dissimile, quanto a condizioni di validità e di efficacia, sì che alla maggior durezza degli statuti verso le leggi regionali, deve corrispondere anche una capacità di resistenza degli statuti – espressione con diversa angolazione della medesima durezza – verso le leggi dello Stato da un lato, e verso questioni di legittimità costituzionale (sia in via di eccezione che in via principale) dall’altro lato»<sup>47</sup>.

Nei confronti di questa ricostruzione – indubbiamente originale – dei rapporti tra fonte statutaria e Costituzione non sono mancate critiche, dal momento che in un assetto costituzionalmente rigido, garantito sia dalla speciale procedura di revisione costituzionale che dalla giurisdizione costituzionale, è inconcepibile che una fonte normativa possa avere un rapporto con le norme costituzionali diverso da quello di stretta subordinazione, salvo che non sia la Costituzione a contenere una esplicita deroga<sup>48</sup>. Né si è ritenuto sostenibile che

---

<sup>47</sup> ID., *L’efficacia costituzionale degli statuti*, cit., 22.

<sup>48</sup> Vedi P. BARILE-U. DE SIERVO, voce *Revisione della Costituzione*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XV, Torino, 1957, 773.

nel caso dell'art. 123 Cost. questa deroga sia rintracciabile nella semplice prescrizione dell'armonia con la Costituzione: troppo modesto è apparso l'appiglio formale per una deroga di così vasta ampiezza e di tale eccezionalità<sup>49</sup>. Quindi, per quanto ampia potesse essere l'autonomia statutaria delle Regioni, i loro statuti avrebbero dovuto essere conformi a quanto disponeva in ordine all'organizzazione regionale la stessa Costituzione.

Del tutto inconcepibile è, inoltre, parsa l'equiparazione della potestà statutaria regionale con la potestà costituente tecnicamente intesa<sup>50</sup>. Non può, infatti, confondersi un potere normativo costituito con un potere libero nel fine come il potere costituente; ma anche ammettendo che l'uso del termine «azione costituente» sia improprio e in realtà si intenda con esso l'esercizio di un potere di integrazione delle disposizioni costituzionali in alcuni settori, «non si comprende come possa concludersi per una “forza” degli statuti regionali ordinari analoga a quella degli statuti speciali “adottati con leggi costituzionali”»: occorrerebbe costruire una equivalenza fra la procedura prescritta dall'art. 116 Cost. e quella dell'art. 123 Cost. per il solo motivo formale che in questo ultimo si parla solo di “armonia” degli statuti ordinari con la Costituzione»<sup>51</sup>.

La proposta interpretativa di D'Albergo non ha esaurito i tentativi di attribuire un autonomo significato all'espressione contenuta nell'art. 123 Cost., escludendo così che con l'«armonia con la Costituzione» si fosse inteso ribadire quanto era ovvio e cioè che gli statuti non potessero discostarsi dalla disciplina costituzionale degli oggetti devoluti alla loro competenza. Prendendo le mosse dalla etimologia della parola si è ritenuto che la richiesta armonia fosse qualcosa di diverso – e forse più intenso – della mera delimitazione di un ambito di competenza. «Essere in armonia non significa soltanto mantenersi entro certi limiti, che possono anche non essere fissati; significa essere in accordo con certi parametri assunti a criteri di riferimento, e così essere in accordo con i modelli organizzativi generali delineati dalla Costituzione e dalle leggi della Repubblica»<sup>52</sup>. Come si è detto<sup>53</sup>, l'«armonia con la Costituzione» non si sarebbe riferita tanto alle norme costituzionali relative all'organizzazione delle Regioni, quanto alle altre norme della Costituzione e, in particolare, a quelle che disciplinano l'organizzazione dello Stato-persona, «nei confronti delle quali non può porsi

<sup>49</sup> U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, cit., 189.

<sup>50</sup> Una tale equiparazione si trova anche in G. LOMBARDO, *La potestà statutaria delle Regioni a statuto ordinario*, in *Nuova Rassegna*, n. 11, 1970, 1299.

<sup>51</sup> U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, cit., 191.

<sup>52</sup> F. CUOCOLO, *Commento allo statuto della Regione Liguria*, Milano, 1973, 85. Nello stesso senso G. STANCANELLI, *Limiti della potestà statutaria*, in UNIONE REGIONALE DELLE PROVINCE TOSCANE (URPT), *Problemi dello statuto regionale*, Firenze, 1970, 21.

<sup>53</sup> F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, cit., 441.

un vincolo di conformità degli statuti – dal momento che esse regolano una diversa materia – ma di semplice armonia». Sviluppando tale impostazione si è giunti a concludere che la Costituzione ponesse due ordini di vincoli agli statuti: un vincolo di rispetto (o di conformità), scaturente dalle norme che regolavano gli oggetti su cui essi erano chiamati ad intervenire e un vincolo di armonia nei confronti di norme regolanti oggetti diversi, ancorché analoghi a quelli demandati alla potestà statutaria<sup>54</sup>.

Così dagli artt. 64 e 72, commi 1 e 2, Cost. si argomentava che lo statuto non potesse sottrarre ai regolamenti consiliari fattispecie corrispondenti a quelle riservate ai regolamenti parlamentari; dall'art. 75 Cost. si deducevano in via analogica vincoli a carico della disciplina statutaria del *referendum* (sia per quanto concerneva la titolarità dell'iniziativa e i limiti di materia, sia per quel che atteneva al *quorum* richiesto per l'abrogazione); dall'art. 94 Cost. poteva desumersi che – nonostante le aperture rilevabili in materia nel Titolo V della Costituzione (e le alternative da esse astrattamente consentite) – nella disciplina della forma regionale di governo, lo statuto avrebbe dovuto attenersi al modello parlamentare<sup>55</sup>. Similmente, in relazione al diritto di iniziativa delle leggi regionali si riteneva che lo statuto dovesse assumere a modello quanto era disposto per le leggi dello Stato (art. 71), «accordando tale diritto alla giunta regionale, a ciascun membro del consiglio, ai consigli comunali e provinciali e, infine, ai cittadini della Regione, mediante la proposta da parte di un certo numero di essi, di un progetto redatto in articoli»<sup>56</sup>.

La formula «in armonia» non avrebbe indicato, quindi, un limite puntuale, ma implicato una valutazione di carattere generale: il quadro avrebbe dovuto essere armonico, pur nella possibile varietà dei dettagli (si veda in proposito la sent. n. 9 del 1958<sup>57</sup>). In questa ricostruzione la richiesta di armonia dell'ordi-

<sup>54</sup> A. D'ATENA, voce *Statuti regionali. II) Statuti regionali ordinari*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 1993, 7.

<sup>55</sup> M. GALIZIA, *Aspetti dell'organizzazione regionale. Note preliminari*, in *Il politico*, 1970, 355; S. ANDÒ, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, in *Riv. trim. dir e proc. civ.*, 1971, 926.

<sup>56</sup> G. MIELE, *La Regione*, in P. CALAMENDREI-A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. II, Firenze, 1950, 225.

<sup>57</sup> La sentenza ha affermato l'applicabilità dell'art. 81 Cost. anche alle Regioni: «è da ritenere ... che debba anche in questa materia aver pieno vigore il principio unitario, espresso dall'art. 5 della Costituzione e ripetuto dall'art. 1 dello Statuto siciliano, e in forza del quale la legislazione regionale si svolge nella osservanza delle supreme direttive della disciplina giuridica dello Stato. La disposizione dell'ultimo comma dell'art. 81 deve necessariamente riguardare oltre che lo Stato anche le Regioni, non potendo queste sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui la predetta norma si ispira, in vista anche della stretta correlazione in cui l'attività e i mezzi finanziari dello Stato e delle Regioni vengono reciprocamente a trovarsi».

namento e delle formule organizzative delle diverse Regioni con l'ordinamento della Repubblica e con le sue formule organizzative essenziali trovava il proprio fondamento nel principio di unità e indivisibilità della Repubblica, che costituiva (e indubbiamente costituisce ancora oggi) il limite invalicabile al riconoscimento delle autonomie<sup>58</sup>. In questo quadro l'armonia non era piatta conformità, ma richiesta di un collegamento logico con il sistema generale che proprio per la sua necessaria unità, non avrebbe potuto tollerare contrapposizioni organizzative così rilevanti da compromettere il quadro logico dell'ordinamento.

Si osservava, però, che in tal modo l'autonomia statutaria sarebbe stata ridotta a ben poca cosa, risultando compressa da una disciplina costituzionale a maglie estremamente fitte<sup>59</sup>. Appariva contestabile la compatibilità di una ricostruzione del genere con la logica del disegno delineato dalla Costituzione. Dalla devoluzione della potestà statutaria alle Regioni e dalla particolarità del procedimento prescelto, avrebbe dovuto, all'opposto, dedursi che le soluzioni organizzative adottate per le singole Regioni fossero naturalmente destinate a divergere; inoltre, e conseguentemente, che le scelte rimesse agli organi chiamati ad intervenire nel corso della sequenza non potessero ridursi alla mera esecuzione di un disegno rigido e dai contorni nettamente delineati. Ciò non avrebbe implicato, comunque, che da disposizioni della Costituzione diverse da quelle recate dal Titolo V non potessero dedursi limiti a carico della competenza statutaria. Si sosteneva, difatti, che il rispetto dei principi generali dell'ordinamento costituzionale (che sono cosa diversa dal "modello" organizzativo statale) fosse condizione necessaria perché gli statuti si mantenessero in armonia con la Carta fondamentale. A questa stregua si sosteneva ad esempio che il limite costituzionale sarebbe stato vulnerato dalle numerose disposizioni statutarie che riservavano il controllo sull'ammissibilità delle proposte di *referendum* abrogativo ad organi di natura politica (ponendoli nell'inammissibile posizione di giudici in causa propria)<sup>60</sup>.

In altri termini, secondo quest'ultima ricostruzione interpretativa – più generosa nei confronti dell'autonomia statutaria – l'espressione «in armonia con la Costituzione» avrebbe significato che, «pur nella varietà dei possibili modelli delle forme di governo e di organizzazione regionale, le Regioni debbono ispirarsi a quei principi di democraticità, di responsabilità, di partecipazione, di rappresentatività e simili che costituiscono l'essenza dell'ordinamento dello Stato; e inoltre che nella disciplina dei rapporti e istituti giuridici connessi con la

---

<sup>58</sup> C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID. *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 67.

<sup>59</sup> F. BASSANINI, *L'autonomia statutaria delle Regioni al vaglio della Corte costituzionale: una battaglia di retroguardia? (riflessioni sulla sentenza n. 40 del 1972)*, in *Giur. cost.*, 1972, I, 871.

<sup>60</sup> A. D'ATENA, voce *Statuti regionali. II) Statuti regionali ordinari*, cit., 7.

materia statutaria le Regioni debbano tener presenti quelli già indicati dalla Costituzione, senza idearne dei nuovi che nella Costituzione stessa non abbiano punti di riferimento»<sup>61</sup>. Non si arrivava, comunque, mai a dedurre che la fonte statutaria si collocasse in posizione simmetrica rispetto a quella costituzionale, quasi si trattasse di due sistemi distinti: la prima risultava comunque subordinata alla seconda, che ne costituiva il limite e il modello generico e non tollerava contraddizioni nelle parti che direttamente regolava.

#### 4. ... e con le leggi della Repubblica».

L'attenzione della dottrina, come detto, si è appuntata soprattutto sulla seconda parte dell'inciso prescrivente l'armonia con le «leggi della Repubblica» (*rectius* dello Stato)<sup>62</sup>, dando luogo ad un'ampia gamma di interpretazioni. Ai fini del presente lavoro sarà utile prendere in esame le più rilevanti, analizzandone in particolare le ricadute sugli spazi di autonomia riconosciuti all'ente regionale.

In primo luogo, si è assistito a ricostruzioni particolarmente restrittive della potestà statutaria regionale da parte di chi, assumendo l'armonia quale limite rigido di legittimità in riferimento ad entrambi i parametri, è giunto ad affermare la natura regolamentare o di norma legislativa di tipo terziario della fonte statutaria. E, in effetti, la formula costituzionale – intesa alla lettera – sembrava precludere agli statuti qualsiasi possibilità di disporre in contrasto non solo alla Costituzione, ma anche alle leggi ordinarie<sup>63</sup>. Conseguentemente questi atti, nonostante l'approvazione per legge, non avrebbero avuto efficacia legislativa e le disposizioni «che [fossero] risulta[te] contrarie a una qualche legge non [avrebbero] d[ovuto] essere applicate dal giudice, conformemente all'art. 5 della legge sul contenzioso amministrativo»<sup>64</sup>. Non molto dissimile la posizione di chi pur non disconoscendo il rango legislativo delle norme statutarie rilevava

---

<sup>61</sup> E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1991, 79. Nello stesso senso G. STANCANELLI, *Limiti della potestà statutaria*, cit., 20-21. «Il legislatore regionale nella predisposizione dello statuto deve tener conto, oltre che delle specifiche singole norme della Costituzione, anche dei principi che possono desumersi da questa e dalle leggi dello Stato»; in altri termini «lo statuto ... deve contenere disposizioni che si armonizzino con i principi informatori della Costituzione e delle leggi statali».

<sup>62</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano. (Le fonti)*, cit., 92.

<sup>63</sup> G. BASCHIERI-L. BIANCHI D'ESPINOSA-C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana*, Firenze, 1949, 400.

<sup>64</sup> G. ZANOBINI, *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, 1955, 382; ID., *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, 8ª ed., Milano, 1958, 84.

come si trattasse di «leggi aventi un minor grado di forza innovativa rispetto alle leggi regionali di cui all'art. 117: sarebbero, anzi, leggi esclusivamente di integrazione ed attuazione di quelle statali, corrispondenti alle leggi regionali emanabili per effetto della competenza cosiddetta "terziaria" da talune Regioni a statuto speciale. Leggi di tal genere, in effetti, vengono accostate, quanto alla loro funzione, al regolamento amministrativo, il quale, com'è noto, non può contraddire la legge»<sup>65</sup>. Questa conclusione sarebbe stata suffragata da un semplice raffronto tra gli artt. 123 e 117 Cost.: il sistema dei limiti previsti per le norme statutarie pareva rispetto a quello imposto alla legge regionale, da un lato, più ampio in virtù dell'espreso riferimento alla Costituzione, dall'altro più restrittivo, data l'esistenza non del solo limite dei principi, ma di quello imposto dalle ordinarie disposizioni della legge statale.

Queste ricostruzioni riducevano, quindi, lo statuto regionale ad una fonte di norme secondarie, o ad un testo meramente riproduttivo di disposizioni totalmente fissate – fin nel dettaglio – dallo Stato<sup>66</sup>. Ma allora quale la ragione del riconoscimento nell'art. 123 della Costituzione di una potestà statutaria alle Regioni? A che pro imporre per l'approvazione degli statuti un procedimento assai più gravoso e un controllo statale più penetrante di quello previsto per le leggi regionali<sup>67</sup>? La pregnanza di siffatte obiezioni induceva la maggior parte degli interpreti a propendere per l'inammissibilità di tali ricostruzioni, ritenendosi che la Costituzione non avesse voluto togliere con una mano alla Regione ciò che dava con l'altra. Queste affermazioni critiche parevano suffragate dal semplice raffronto tra potestà statutaria *ex art. 123 Cost.* e potestà legislativa *ex art. 117 Cost.*: la Costituzione prevedeva – proprio a tutela delle esigenze di unità dell'ordinamento – un controllo molto rigoroso sugli statuti regionali e più esteso ed efficace di quello previsto per le leggi regionali ordinarie, dal momento che i primi non erano sottoposti soltanto ad un controllo eventuale da parte degli organi dello Stato, come le seconde, ma dovevano essere in ogni caso sottoposti al vaglio del Parlamento e non potevano entrare in vigore prima dell'approvazione da parte di quest'ultimo. La previsione di un controllo decisamente più penetrante sarebbe stata illogica se nel disegno del costituente lo statuto regionale non fosse stato pensato come espressione di scelte aventi un minimo di rilievo politico, ma più semplicemente come un complesso di norme riproduttive di norme statali. Del resto, non si riusciva a comprendere per

---

<sup>65</sup> E. GIZZI, *Gli statuti regionali*, in *Nuova Rassegna*, n. 9, 1970, 948; E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Napoli, 1991, 149.

<sup>66</sup> Questa la ricostruzione della fonte che sembra aver ispirato il legislatore del 1953: *infra*, par. 5.

<sup>67</sup> Così F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale. Tra centralismo e principi costituzionali*, Firenze, 1970, 108.



quale ragione ed a quale scopo si fosse prevista la sottoposizione all'approvazione del Parlamento di un atto che in nessun modo e sotto nessun riguardo avrebbe potuto derogare alla legislazione statale vigente ossia di un atto che sarebbe stato dotato di una efficacia o di una forza innovativa dell'ordinamento inferiore a quella delle stesse leggi ordinarie regionali<sup>68</sup>.

Per la maggioranza degli interpreti era, quindi, da escludersi un'interpretazione così restrittiva dell'autonomia statutaria delle Regioni, in quanto contraria a tutto il sistema del Titolo V, parte II della Costituzione. Quando la Costituzione aveva inteso permettere interventi del legislatore ordinario a limitazione dell'autonomia regionale, l'aveva dichiarato chiaramente, riservando la materia esplicitamente a leggi statali o usando inequivoche espressioni limitative. D'altra parte l'art. 115 riservava alla Costituzione la delimitazione dell'autonomia regionale: il rinvio ad altre fonti per l'imposizione di limiti all'autonomia regionale doveva, quindi, trovare esplicito fondamento nella Costituzione e andava comunque interpretato come eccezionale (derogando al principio dell'autonomia regionale) e inteso restrittivamente<sup>69</sup>.

Si è, così, assistito a tutta una serie di interpretazioni anche assai complesse della nozione «leggi della Repubblica», attraverso le quali si è tentato di ridurre l'ampiezza del parametro legislativo a cui lo statuto regionale era tenuto ad armonizzarsi, evitando così di svuotare di concreto rilievo la potestà di autorganizzazione propria della Regione, in contrasto con la volontà del costituente che aveva voluto garantirla per consentire gli opportuni adattamenti della struttura interna delle Regioni a situazioni ed esigenze locali.

Secondo l'impostazione più restrittiva – e parallelamente più estensiva se guardata dal punto di vista dell'autonomia statutaria regionale – le leggi della Repubblica alle quali si riferiva l'art. 123 Cost. sarebbero state quelle alle quali specifiche disposizioni del Titolo V, parte II della Costituzione esplicitamente rinviavano, riservando in tal modo alla legislazione statale la disciplina di particolari materie inerenti l'organizzazione della Regione, come quella elettorale (art. 122, comma 1), quella sulla potestà tributaria (art. 119, commi 1 e 2), sul demanio regionale (art. 119, comma 4), in ordine al controllo sugli atti degli enti locali (art. 130, comma 1) e al controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione (art. 125, comma 1). Il richiamo alle leggi della Repubblica, secondo questo indirizzo, andava inteso – dato il livello costituzionale della garanzia riconosciuta dall'art. 115 Cost. – solo con riferimento alle leggi statali che risultavano espressamente richiamate dal testo costituzionale nelle materie attinenti alla di-

---

<sup>68</sup> Per questi rilievi critici: L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., 113; P. GASPARRI, *Gli ordinamenti giuridici delle Regioni e i loro rapporti con quello dello Stato*, cit., 228.

<sup>69</sup> F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale. Tra centralismo e principi costituzionali*, cit., 109.

sciplina statutaria<sup>70</sup>. In virtù di tale ricostruzione del rapporto tra statuto regionale e leggi statali residuava uno spazio significativo per l'autonomia statutaria della Regione, spazio che la Costituzione aveva inteso espressamente riconoscere attraverso l'utilizzazione di una dizione meno rigida, quale armonia. Inoltre consentiva di considerare la potestà statutaria della Regione come una manifestazione di autonomia più consistente e rilevante della ordinaria potestà legislativa *ex art.* 117 Cost., ciò che bene si conciliava con l'intervento che il Parlamento era chiamato ad esercitare sugli statuti deliberati dai Consigli regionali e con i relativi poteri di controllo e di approvazione mediante legge.

Sebbene questa tesi consentisse una interpretazione uniforme dei due limiti statutari previsti dall'art. 123 Cost., richiedendo la piena conformità e con la Costituzione e con le leggi statali cui questa faceva rinvio, e sebbene consentisse di salvaguardare l'autonomia statutaria delle Regioni e di evitarne lo scadimento a mero strumento di esecuzione-attuazione della volontà racchiusa nelle leggi dello Stato, andava tuttavia incontro ad una obiezione non del tutto pretestuosa. Era la necessità dell'armonia dello statuto con la Costituzione ad implicare, già di per sé, la conformità con quelle riserve di legge statale che disposizioni della stessa Costituzione pongono, con la conseguenza che il richiamo all'altro limite derivante dalla necessità dell'armonia con le leggi della Repubblica si sarebbe risolto in una «inutile e fuorviante ripetizione del riferimento già fatto nel medesimo articolo alle norme della Costituzione»<sup>71</sup>.

Di qui l'elaborazione di alcune posizioni che potremmo definire intermedie, che interpretavano il generico riferimento alle «leggi» dell'art. 123 Cost. in rapporto ai principi posti o comunque ricavabili dalla legislazione statale relativamente agli istituti riservati alla fonte statutaria (in altri termini gli stessi «principi fondamentali» di cui alla prima parte del vecchio art. 117 Cost.) ovvero

---

<sup>70</sup> L. PALADIN, *Diritto regionale*, 2ª ed., Padova, 1976, 44; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 8ª ed., tomo II, Padova, 1969, 851; G. LUCATELLO, *Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Atti del primo convegno di studi regionali*, Padova, 1955, 148; F. BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale. Tra centralismo e principi costituzionali*, cit., 113; P. BARILE, *Relazione*, in UNIONE REGIONALE DELLE PROVINCE TOSCANE (URPT), *Problemi dello statuto regionale*, cit., 511; P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, 7ª ed., Milano, 1971, 419; S. ANDÒ, *Autonomia statutaria e forme di governo regionale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, n. 3, 1971, 959; E. CHELI, *Art. 3 e 4*, in E. CHELI-U. DE SIERVO-G. STANCANELLI-D. SORACE-P. CARETTI, *Commento allo statuto della Regione Toscana*, Milano, 1972; G. LA BARBERA, *Diritto pubblico regionale*, Milano, 1973, 114.

<sup>71</sup> F. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, cit., 440. U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, cit., 204. Non a caso lo stesso Mortati ha abbandonato questa teoria, riconoscendo che «il limite, così inteso, verrebbe ad identificarsi ed esaurirsi in quello derivante dalla Costituzione, sicché la sua enunciazione, apparendo persino superflua, non è sufficiente ad indicare la portata della norma». C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico. Appendice*, Padova, 1972, 29.

– accogliendo un’interpretazione meno rigorosa – ai principi generali della legislazione statale<sup>72</sup>.

Secondo la prima opinione, l’armonia con le leggi della Repubblica avrebbe comportato, in analogia con quanto stabilito dall’art. 117 Cost., la necessaria conformità con i principi fondamentali della legislazione dello Stato, anche se ciò non era espressamente imposto in riferimento agli statuti regionali<sup>73</sup>. Avrebbe potuto conseguentemente ammettersi la possibilità di uno statuto regionale contrario a disposizioni di legge della Repubblica recanti precetti di dettaglio in tema di organizzazione amministrativa degli enti pubblici.

Accolta questa ricostruzione, il passo successivo conduceva alla legittimazione di una disciplina statale – mediante legge cornice – che fissasse i principi fondamentali relativi all’organizzazione regionale<sup>74</sup>. Le leggi statali con le quali gli statuti avrebbero potuto, logicamente, venire in conflitto erano quelle concernenti l’organizzazione dell’ente Regione. In altre parole l’art. 123 Cost. avrebbe riservato allo Stato il potere di sviluppare con proprie leggi le disposizioni del Titolo V, attribuendo a queste leggi «una posizione, nella scala delle durezze imperative, preminente su quella degli statuti»<sup>75</sup>. Viceversa, non si sarebbe posto alcun problema di armonia con le altre leggi dello Stato vista anche la tassatività dei contenuti dello statuto, che non avrebbe potuto esorbitare, a pena di illegittimità costituzionale, tali confini.

La seconda tesi vedeva nell’inciso «in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica» un riferimento, oltre che alle norme costituzionali e alle norme legislative statali cui espressamente la Costituzione faceva rinvio in materia statutaria, anche a quei principi generali dell’ordinamento giuridico dello Stato, al cui rispetto, in forza del principio di unità e indivisibilità dell’ordinamento sancito dall’art. 5 Cost., sarebbero state vincolate non solo tutte le specie di normazione legislativa regionale, compresa quella c.d. piena o esclusiva delle Regioni speciali, ma in generale tutte le manifestazioni dell’autonomia regionale, e dunque anche la normazione statutaria<sup>76</sup>. Lo statuto avrebbe, pertanto,

---

<sup>72</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L’ordinamento costituzionale italiano. (Le fonti)*, cit., 92.

<sup>73</sup> P. BODDA, *Sulla potestà normativa delle Regioni secondo la nuova Costituzione*, in *Nuova Rassegna*, n. 10, 1948, 614; G. MIELE, *Gli statuti regionali*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1949, 40; P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, 27; E. GIZZI, *La formazione degli statuti regionali*, in *Riv. amm.*, 1964, 156.

<sup>74</sup> Trovava in tal modo giustificazione la legge Scelba del 1953, che si sarebbe posta come legge quadro in materia di organizzazione interna della Regione.

<sup>75</sup> P. GASPARRI, *Gli ordinamenti giuridici delle Regioni e i loro rapporti con quello dello Stato*, cit., 228, che escludeva che il legislatore statale potesse emanare leggi ordinarie regolanti in modo speciale l’organizzazione di una o di alcune Regioni.

<sup>76</sup> G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 11<sup>a</sup> ed., Milano, 1976, 379; S. BARTHOLI-

dovuto armonizzarsi «col complesso dei principi, nelle materie di cui all'art. 123, anche implicitamente risultanti dalla Costituzione e dal sistema legislativo che fa diretta applicazione di questa»<sup>77</sup>. Richiamando le leggi della Repubblica l'art. 123 Cost. si sarebbe riferito anche alle leggi statali considerate come «complesso di unità statiche, non già come atti di intervento limitativo del potere regionale statutario», ovvero ad un complesso di leggi già poste, da cui sarebbero stati desumibili principi destinati a porsi, insieme alla Costituzione, quale limite alla potestà statutaria della Regione<sup>78</sup>. Tale ricostruzione escludeva l'intervento di leggi statali recanti nuovi principi specifici per l'organizzazione regionale, in virtù, in primo luogo, dell'argomento letterale rappresentato dalla dizione dell'art. 123 Cost. rispetto a quella dell'art. 117 Cost.: mentre quest'ultimo disponeva che la potestà legislativa regionale potesse esercitarsi «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato», l'art. 123 ricorreva al concetto di armonia con le leggi della Repubblica, inibendo nella materia statutaria qualsiasi ripartizione di competenza tra Stato e Regione. Analoga conclusione sembrava doversi dedurre dal necessario rispetto dell'autonomia regionale, nonché dal particolare procedimento di controllo sulla deliberazione di adozione dello statuto<sup>79</sup>.

Questa interpretazione sarebbe stata talaltro suffragata dal significato che l'espressione «armonia» assumeva negli statuti speciali, laddove si rapporta(va) ai principi generali del diritto vigente (art. 3 st. Sardegna; art. 2 st. Valle d'Aosta; art. 4 st. Trentino-Alto Adige)<sup>80</sup>. Anche queste ricostruzioni non sono andate esenti da critiche: da una parte c'era il problema di giustificare in termini teorici dei limiti alla potestà statutaria che non risultavano dalla lettera della norma costituzionale, dall'altra veniva ammessa contemporaneamente la liceità di norme legislative che esplicitassero o dichiarassero questi limiti. Inoltre, a ragionare in tal modo, si trascurava che quel tipo di conformità, in cui si voleva far consistere l'armonia, avrebbe dovuto valere anche nei confronti delle norme costituzionali che, invece, si imponevano al legislatore statutario anche se di mero dettaglio.

---

NI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, 1961, 68; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 235; M. SCUDIERO *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1971, 39.

<sup>77</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico. Appendice*, cit., 29.

<sup>78</sup> S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, cit.; G. STANCANELLI, *Limiti della potestà statutaria*, cit., 20; G. LOMBARDO, *La potestà statutaria delle regioni a statuto ordinario*, cit., 1306; F. SORRENTINO *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, cit., 441; M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, cit., 37.

<sup>79</sup> Ci saremmo altrimenti trovati di fronte ad un duplice intervento del Parlamento: una prima volta in sede di approvazione della legge-cornice in materia statutaria ed una seconda volta al momento dell'approvazione dello statuto. G. STANCANELLI, *Limiti della potestà statutaria*, cit., 20.

<sup>80</sup> L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., 113.

Non pareva – come detto – corretto scindere radicalmente l'endiadi «armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica» in due diverse proposizioni normative, delle quali l'una avrebbe richiesto una pura conformità con la Costituzione e l'altra un semplice uniformarsi ai principi della legislazione statale.

Sia che si sostenesse che l'armonia dovesse essere trovata con i «principi più generali che informano l'ordinamento legislativo dello Stato nel suo complesso» o anche con «i principi della legislazione statale disciplinanti ciascuno dei singoli istituti regolati dagli statuti» il punto di arrivo, si è osservato<sup>81</sup>, rischiava di essere in realtà omogeneo a quello, a parole negato, di Zanobini: non si sarebbe trattato dell'automatico rispetto di tutte le norme delle leggi statali, ma del necessario rispetto di tutte quelle disposizioni delle leggi statali o dei principi fondamentali che si assumeva incidere sulla materia statutaria. «Si rischia, cioè di lasciare agli interpreti prima, ed agli organi costituzionali interessati poi il potere di enucleare i limiti di legittimità alla potestà statutaria regionale, il che equivale ad affidare ad essi la configurazione della forse più delicata manifestazione di autonomia delle Regioni, allorché tutto ciò dovrebbe essere esclusivamente disciplinato dalla Costituzione». Una simile soluzione portava inevitabilmente ad ammettere, se non la necessità, quantomeno l'opportunità di apposite leggi statali che fissassero più o meno analiticamente ulteriori principi relativi alla materia statutaria, dal momento che non poteva negarsi la necessità (almeno) di un trattamento uniforme tra le varie Regioni<sup>82</sup>.

##### 5. *L'opzione interpretativa del legislatore nazionale: la legge 10 febbraio 1953, n. 62.*

L'originaria dizione dell'art. 123 Cost. era, come detto, talmente ambigua ed imprecisa da non consentire conclusioni sufficientemente solide in ordine alla sua interpretazione e offriva non solo alla dottrina, ma anche al legislatore ordinario, un terreno favorevole per le più svariate soluzioni. E così il legislatore nazionale lesse nel comma 1 dell'art. 123 un'autorizzazione ad intervenire nella materia statutaria regionale e attuò l'implicita previsione nel modo, senza dubbio, più restrittivo: il risultato fu la legge 10 febbraio 1953, n. 62, relativa alla costituzione e al funzionamento degli organi regionali. La scelta si poneva in

<sup>81</sup> U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, cit., 193.

<sup>82</sup> *Ibidem*; P. GASPARRI, *Gli ordinamenti giuridici delle Regioni e i loro rapporti con quello dello Stato*, cit., 232; S. BARTOLE, voce *Giunta regionale*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 9; E. SPAGNA MUSSO, *Proposta di statuto per la Regione di diritto comune*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 7, 1970, 20.