



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

Matteo Cosulich

IL DECRETO LEGISLATIVO
DI ATTUAZIONE STATUTARIA
NELLE REGIONI AD AUTONOMIA SPECIALE

2017



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Giurisprudenza

COLLANA DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

13

2017

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© *Copyright 2017*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-745-7
ISSN 2421-7093

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli, con ISBN 978-88-9391-161-0.

Luglio 2017

Matteo Cosulich

IL DECRETO LEGISLATIVO
DI ATTUAZIONE STATUTARIA
NELLE REGIONI AD AUTONOMIA SPECIALE

Università degli Studi di Trento 2017

*A Matelda e Riccardo Maria,
che sono cresciuti accanto a me*

Chi dietro a iura (...)
sen giva
(Par., XI, 4-5)

INDICE

	Pag.
PREMESSA	1
 INTRODUZIONE ESSENZA E VALORE DELLA SPECIALITÀ REGIONALE 	
<i>1. Il modello di Regione a Statuto speciale</i>	9
<i>2. La natura della specialità regionale</i>	10
<i>3. Il fondamento della specialità regionale</i>	16
<i>4. I caratteri distintivi delle Regioni a Statuto speciale</i>	23
<i>5. La bilateralità dei rapporti fra Regione a Statuto speciale e Stato. In particolare: le norme di attuazione. Rinvio</i>	29
 CAPITOLO PRIMO LA FONTE SULLA PRODUZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO DI ATTUAZIONE STATUTARIA 	
<i>1. Le disposizioni statutarie</i>	31
<i>1.1. Le differenti formulazioni letterali delle disposizioni statutarie: considerazioni generali</i>	32
<i>1.2. (segue): con riferimento a specifici indicatori</i>	40
<i>1.3. L'omogeneizzazione delle disposizioni statutarie attraverso l'interpretazione sistematica: quanto all'oggetto rimesso all'attuazione</i>	44
<i>1.4. (segue): quanto alla disciplina del procedimento di formazione</i>	53
<i>1.5. (segue): quanto alle funzioni attribuite alla Commissione paritetica. Rinvio</i>	64

	Pag.
2. Solum Statutum sufficit	65
2.1. <i>Il silenzio della legge n. 400 del 1988</i>	66
2.2. <i>La timida emersione del decreto legislativo di attuazione statutaria nella legislazione statale</i>	69
2.3. <i>La scarna disciplina extrastatutaria delle Commissioni paritetiche</i>	75

CAPITOLO SECONDO
IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE
DEL DECRETO LEGISLATIVO
DI ATTUAZIONE STATUTARIA

1. <i>Gli organi coinvolti nel procedimento</i>	79
1.1. <i>Il mancato intervento parlamentare: analogia con i decreti legislativi del periodo transitorio</i>	80
1.2. (segue): <i>fondamento alternativo nel principio costituzionale di specialità regionale. Rinvio</i>	84
2. <i>Le fasi del procedimento</i>	86
2.1. <i>La fase preparatoria: l'instaurazione del procedimento</i>	87
2.2. (segue): <i>le indicazioni ricavabili dai preamboli dei decreti legislativi</i>	89
2.3. (segue): <i>la funzione propositiva della Commissione paritetica</i>	94
2.4. <i>La fase costitutiva: l'apparente peculiarità siciliana</i>	99
2.5. (segue): <i>l'adozione del decreto legislativo da parte del Consiglio dei ministri</i>	101
2.6. <i>La fase integrativa dell'efficacia</i>	108

CAPITOLO TERZO
 IL DECRETO LEGISLATIVO
 DI ATTUAZIONE STATUTARIA
 QUALE FONTE DI PRODUZIONE

<i>1. Il decreto legislativo di attuazione statutaria come fonte permanente</i>	111
<i>2. L'oggetto del decreto legislativo di attuazione statutaria</i>	116
<i>2.1. I trasferimenti dallo Stato alla Regione (o alla Provincia autonoma)</i>	117
<i>2.2. L'attuazione statutaria in senso stretto: gli ambiti di disciplina</i>	122
<i>2.3. (segue): l'integrazione dello Statuto</i>	133
<i>3. Il decreto legislativo di attuazione statutaria nel sistema delle fonti</i>	140
<i>3.1. Le relazioni con lo Statuto speciale</i>	140
<i>3.2. Le relazioni con le fonti primarie</i>	147
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE. IL SEGRETO DELLA SPECIALITÀ REGIONALE	153
DECRETI LEGISLATIVI DI ATTUAZIONE STATUTARIA CITATI IN FORMA ABBREVIATA	163
BIBLIOGRAFIA.....	179

PREMESSA

Al decreto legislativo di attuazione dello Statuto regionale speciale sembra ben attagliarsi il comparativo di maggioranza col quale, nell'*incipit* del capitolo XXXI dei *Promessi sposi*, Alessandro Manzoni qualificava il «tratto di storia patria» durante il quale si diffuse la peste nella Milano secentesca: «più famoso che conosciuto».

Quanto alla peste milanese, possiamo serenamente rimetterci all'autorità del gran lombardo. Occorre invece adeguatamente suffragare la tesi relativa alla non eccessiva attenzione dedicata dalla dottrina al decreto legislativo in discorso. Al riguardo, pare eloquente il mero, grezzo dato quantitativo: accanto a numerosi e approfonditi saggi, soltanto quattro lavori monografici sono stati finora dedicati all'attuazione legislativa degli Statuti speciali, sebbene la relativa problematica sia presente nel nostro paese sin dal maggio 1946, quando, su proposta del governo De Gasperi I, il re Umberto II approvò, col r.d.lgs. n. 455, lo Statuto della Regione siciliana, contenente, all'art. 43, la prima previsione di norme attuative del dettato statutario, nonché la disciplina della loro procedura di adozione.

Per di più, delle quattro monografie menzionate, due hanno un taglio prettamente monoregionale, più precisamente siciliano: l'una *ratione loci*; *ratione materiae* l'altra. La prima, vale a dire il volume di Giovanni Grimaldi, *Le norme di attuazione degli Statuti regionali speciali*, venne pubblicata nel 1969 presso un piccolo editore palermitano, Editori stampatori associati¹, che probabilmente ne assicurò una limitata diffusione nazionale. In tal senso, militano sia l'attuale non agevole reperibilità del volume nelle biblioteche, sia, soprattutto, la circostanza che detto lavoro monografico sovente non appaia nelle citazioni bibliografiche degli scritti successivi sul medesimo tema. La seconda monografia corrisponde al volume di Gaspare La Barbera, *Le norme di attuazio-*

¹ Nel catalogo della Biblioteca nazionale centrale di Firenze risultano soltanto undici volumi pubblicati da tale editore (si veda il sito internet www.bncf.sbn.it).

ne dello Statuto siciliano, Milano, Giuffrè, 1967, e risulta dedicata soltanto alla Sicilia, come inequivocabilmente emerge sin dal titolo. D'altra parte, la stessa monografia di Giovanni Grimaldi si sofferma soprattutto sulle norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana.

L'accennata prospettiva monoregionale non può comunque far velo alla constatazione che proprio dalla dottrina siciliana, così precipuamente attenta all'attuazione dello Statuto speciale, sono giunte alcune delle riflessioni più acute e profonde sul tema del decreto legislativo di attuazione statutaria; riflessioni che ne agevolano oggi, come vedremo², la corretta ricostruzione.

In oltre mezzo secolo il decreto legislativo di attuazione statutaria è stato quindi oggetto di due sole opere monografiche, ad un tempo di portata generale e a diffusione nazionale: il volume di Antonello Bracci, *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale*, Milano, Giuffrè, 1961 e, molti anni dopo, l'opera di Michele Sias, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali*, Napoli, Jovene, 2012. Può dunque rilevarsi come sia rimasto quasi inascoltato, almeno a livello monografico, l'appello formulato nelle ultime righe del più risalente volume, quello del 1961, laddove l'A. esprimeva l'augurio che «il nostro modesto lavoro possa richiamare sull'argomento trattato, che ha indubbiamente importanza ed interesse notevoli, l'attenzione di altri studiosi»³. La conclusione qui e ora raggiunta potrà forse stupire, alla luce della constatazione dell'elevato numero di decreti legislativi di attuazione statutaria emanati nel corso dei decenni, soprattutto con riferimento allo Statuto trentino-altoatesino⁴, secondo una tendenza anche recentemente confermata. Al riguardo, può rammentarsi che il 2016 ha visto l'emanazione di ben tredici decreti legislativi di attuazione statutaria⁵, ad un ritmo superiore all'uno al mese; inoltre, più della metà di tali decreti legislativi è volta ad attuare il solo Statuto trentino-altoatesino.

² Vedi *infra* cap. II, spec. nt. 86.

³ A. BRACCI, *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale*, Milano, 1961, p. 103.

⁴ Vedi *infra* introduzione, nt. 45 e considerazioni conclusive, nt. 18.

⁵ Si tratta dei dd.lgss. nn. 14, 16, 43, 44, 46, 51, 102, 114, 146, 239, 240, 251 e 259, tutti, come si è visto nel testo, emanati nel 2016.

D'altra parte, ad analoga conclusione, quanto alla limitata attenzione riservata dalla dottrina all'attuazione legislativa degli Statuti speciali, può giungersi ricorrendo a un altro indice quantitativo, qual è il numero delle voci enciclopediche dedicate. Se si compulsano le principali enciclopedie giuridiche italiane e i loro volumi di aggiornamento, si rinvencono soltanto due lemmi espressamente dedicati all'oggetto del presente studio: l'ampia voce di Francesco Gabriele, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, pubblicata nel 1988 sul vol. X dell'*Enciclopedia giuridica Treccani*, da un lato, e, dall'altro, l'omonima voce di Vincenzo Casamassima, pubblicata nel 2006 sul vol. III del *Dizionario di Diritto pubblico*. Ad esse possiamo aggiungere le voci *Disposizioni di attuazione*, nell'ambito delle quali viene esaminata anche la questione della disciplina legislativa attuativa degli Statuti speciali. Si tratta in particolare dei lemmi redatti nei primi anni Sessanta del secolo scorso da Giorgio Lombardi (in *Novissimo Digesto italiano*, vol. V, 1964) e da Giuliano Amato (in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIII, 1964). Per quanto risalenti, i lemmi in discorso appaiono significativi ai nostri fini, anche in quanto redatti da due giovanissime promesse (poi, com'è noto, abbondantemente mantenute) del diritto costituzionale italiano.

Il proposito che muove il presente lavoro è facilmente identificabile sia dal punto di vista del diritto costituzionale in genere, sia dall'angolo visuale del diritto regionale in specie. Quanto al primo, basti rammentare come il decreto legislativo di attuazione statutaria rientri incontestabilmente nel novero delle fonti del diritto, vale a dire nell'«oggetto privilegiato di studio del diritto costituzionale»⁶. Quanto al secondo, è sufficiente richiamare come l'attuazione statutaria mediante decreti legislativi notoriamente riguardi le sole Regioni ad autonomia speciale; dunque gli enti che si pongono all'origine stessa del diritto regionale. Quest'ultimo infatti, che lo si intenda come disciplina vigente e applicata o come dottrina, nasce, forse suo malgrado, come diritto regionale speciale, identificato col «diritto regionale *tout court*»⁷ per quasi un quarto di secolo, fino a quando, nel 1970, le Regioni ordinarie sono

⁶ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, p. 1.

⁷ S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in *le Regioni*, 2010, p. 863.

diventate, finalmente, «da soggetti virtuali, soggetti attuali, in grado di concretamente operare e agire»⁸. Nella prospettiva regionalista ora richiamata, l'attenzione qui dedicata a una fonte propria e tipica del diritto regionale italiano presuppone il convincimento che esso non sia oggi «in declino»⁹.

Soffermarsi sul decreto legislativo di attuazione statutaria significa dunque cercare di illuminare una fonte del diritto che ha accompagnato, sin dai suoi albori, l'evoluzione del diritto regionale italiano, allontanandola dal cono d'ombra in cui – pur con lodevoli eccezioni, tra cui quelle poc' anzi richiamate – pare trovarsi da tempo.

La penombra che sembra avvolgere l'oggetto della presente opera trova conferma nell'incertezza terminologica che emerge allorché sia necessario definirlo. Basti rileggere i titoli dei lavori sin qui citati. Si constaterà come tale oggetto venga spesso definito ricorrendo al sintagma «norme di attuazione». In tal modo però non viene indicata la fonte del diritto e nemmeno l'atto da essa prodotto, ma ci si limita a riprodurre tralattivamente la definizione del contenuto dell'atto normativo, come indicato da quattro Statuti speciali (art. 43 St. Sicilia¹⁰, art. 56 St. Sardegna, art. 65 St. Friuli Venezia Giulia, art. 107 St. Trentino-Alto Adige/*Südtirol*)¹¹ su cinque. Il quinto, vale a dire lo Statuto della Re-

⁸ Per riprendere la felice sintesi espressa al punto 2. *in diritto* della sent. n. 39 del 1971 dal giudice costituzionale, *rectius* dal relatore, Vezio Crisafulli.

⁹ Si condivide dunque la ben argomentata risposta negativa al quesito, formulata da A. RUGGERI, *Il diritto regionale, una disciplina «in declino»?», in Liber amicorum di Piero Alberto Capotosti*, tomo II, Bari, 2016, p. 657.

¹⁰ Nello Statuto siciliano si ragiona di «norme per l'attuazione», peraltro con significato equivalente a quello di «norme di attuazione», rinvenibile negli altri tre Statuti speciali (vedi G. LOMBARDI, *Disposizioni di attuazione*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. V, 1964, p. 1131). Reputa preferibile la locuzione «norme per l'attuazione» G. GRIMALDI, *Le norme di attuazione degli Statuti regionali speciali*, Palermo, 1969, p. 13, salvo poi utilizzare sempre, sin dal titolo, l'altra locuzione «norme di attuazione» (corsi dello scrivente).

¹¹ D'ora in poi, rispettivamente St. Sic., St. Sard., St. F.V.G. e St. T.-A.A./S. Quest'ultimo acronimo indica il cosiddetto secondo Statuto, vale a dire il d.P.R. n. 670 del 1972, dove sono confluite le novelle del primo Statuto (legge cost. n. 5 del 1948), introdotte dalla legge cost. n. 1 del 1971, e gli articoli invariati dello stesso, peraltro rinumerati a seguito dell'introduzione di nuovi articoli da parte, appunto, della citata legge cost. n. 1. Per il secondo Statuto viene dunque utilizzata l'indicazione bilingue della

gione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*¹², probabilmente grazie alla più recente redazione del suo art. 48-*bis* (introdotto dalla legge cost. n. 2 del 1993), ivi più accortamente ragiona di «disposizioni di attuazione»; maggiore accortezza, in quanto si tiene così conto dell'autorevole insegnamento crisafulliano sulla distinzione, appunto, fra disposizione e norma, ove soltanto la prima costituisce «il contenuto prescrittivo dell'atto»¹³. Tuttavia, anche se al termine «norma» si sostituisce quello «disposizione» ci si muove sempre – anche se più perspicuamente – sul piano del contenuto dell'atto normativo e non su quello della fonte, cui sarebbe invece opportuno fare riferimento.

Rispetto alle possibili titolazioni ora richiamate, appare dunque preferibile la scelta, compiuta – come si è visto – dalle due voci di Francesco Gabriele e di Vincenzo Casamassima, interamente dedicate all'attuazione legislativa degli Statuti speciali: riferirsi agli atti normativi mediante i quali quest'ultima viene posta in essere, utilizzando il lemma *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*. Nel titolo del presente lavoro si è peraltro deciso di privilegiare il numero singolare anziché quello plurale, ragionandosi quindi di *Decreto legislativo di attuazione statutaria*. Si è inteso così mettere l'accento sulla fonte-atto in sé considerata, alla luce della considerazione che il numero plurale più facilmente evoca, in luogo della fonte in senso stretto¹⁴, la pluralità

Provincia di Bolzano (Alto Adige/*Südtirol*), assunta a seguito della revisione dell'art. 116 Cost., disposta con legge cost. n. 3 del 2001. L'indicazione soltanto in lingua italiana (Alto Adige) viene qui utilizzata per il primo Statuto, il cui acronimo è dunque St. T.-A.A. Sul primo e sul secondo Statuto *adde amplius infra* introduzione, par. 3.

¹² D'ora in poi St. V.d'A.; l'acronimo ora proposto può utilizzarsi sia per la denominazione italiana, sia per quella francese (entrambe riportate all'art. 116 Cost., come modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001), in quanto nelle due lingue le iniziali coincidono.

¹³ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, 5 ed., Padova, 1984, p. 41. *Adde amplius* ID., *Disposizione (e norma)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIII, 1964, pp. 199-203.

¹⁴ Definizione che può essere ricondotta al significato di fonti del diritto quali «*tipi astratti di regole ammesse, a prescindere dai loro contenuti, cosicché si dice che, nell'ordinamento italiano, sono fonti la legge, il decreto-legge, ecc.*» (G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, ristampa aggiornata, Torino, 1990, p. 4; corsivo dell'A.).

(appunto) di atti normativi da essa prodotti¹⁵. Esigenze stilistiche imporranno talvolta di ricorrere, nel presente scritto, al tradizionale (e impreciso, come si è ora detto) sintagma «norme di attuazione», che verrà comunque impiegato come sinonimo di «decreto legislativo di attuazione statutaria»¹⁶.

È ben vero che l'attuazione statutaria tramite decreto legislativo è regolata da distinte fonti sulla produzione, corrispondenti alle cinque disposizioni di grado costituzionale che, una in ciascuno Statuto regionale speciale, disciplinano detta attuazione. Tuttavia il processo di progressiva omogeneizzazione della procedura di adozione dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali, ad onta delle previsioni statutarie non sempre coincidenti, fa oggi intravedere una sola fonte-atto, appunto il decreto legislativo di attuazione statutaria. Nella direzione qui indicata, si rammenti che generalmente nelle enciclopedie giuridiche italiane si utilizza il lemma *Legge regionale* (appunto al singolare) per indicare una fonte-atto che, come quella in discorso e forse ancor più di essa, è disciplinata da varie fonti sulla produzione¹⁷. Distinte tipologie di legge regionale sono infatti istituite e disciplinate dall'art. 117 Cost. (nel testo originario e in quello oggi vigente) e dalle disposizioni statutarie dei cinque Statuti speciali¹⁸; nonché, indirettamente, dall'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 che, com'è noto, prevede l'estensione alle Regioni speciali delle competenze legislative spettanti alle Regioni ordinarie in base alle disposizioni introdotte nella Costituzione dalla stessa legge costituzionale del 2001 e comportanti «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» alle prime Regioni. Conclusivamente, sembra si possa adottare una scelta analoga con riferimento

¹⁵ Si pensi ad esempio al sostantivo «leggi», indicante svariati, singoli documenti legislativi (sull'atto prodotto dalla fonte-atto e inteso come documento vedi F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in ID. (cur.), *Diritto pubblico*, 2 ed., Torino, 2015, p. 100).

¹⁶ Vedi I. RUGGIU, *Le Regioni a Statuto speciale*, in R. BIN, G. FALCON (cur.), *Diritto regionale*, Bologna, 2012, p. 305.

¹⁷ Così, ad esempio, A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIII, 1973, p. 970; adde A. ANZON, *Legge regionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XVIII, 1990, p. 1 e R. BIN, *Legge regionale*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. IX, 1994, p. 173.

¹⁸ Vedi T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 13 ed., interamente riveduta da G. Silvestri, Milano, 2013, p. 48.

alla titolazione del presente lavoro, dedicato quindi al *Decreto legislativo di attuazione statutaria*.

Poiché, come vedremo, le modalità di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata si inseriscono coerentemente nelle strutture portanti della specialità regionale, l'analisi del decreto legislativo di attuazione statutaria verrà preceduta, in sede introduttiva, da una concisa ricostruzione dell'essenza e del valore di tale specialità, al fine di evidenziare i legami fra quest'ultima e i profili propri della fonte in discorso. Come si addice a una fonte del diritto, il decreto legislativo di attuazione statutaria verrà quindi esaminato soffermandosi anzitutto sulla sua fonte di produzione (capitolo primo), per ricostruirne quindi il procedimento di formazione (capitolo secondo) e analizzarlo infine quale fonte di produzione (capitolo terzo). Sarà così possibile, in sede conclusiva, cogliere appieno il ruolo che il decreto legislativo in discorso può assumere nella costruzione della specialità regionale, ipotizzando, proprio alla luce di tale ruolo, alcuni interventi sulla disciplina del procedimento di formazione del decreto legislativo stesso.

INTRODUZIONE

ESSENZA E VALORE DELLA SPECIALITÀ REGIONALE

SOMMARIO: *1. Il modello di Regione a Statuto speciale. 2. La natura della specialità regionale. 3. Il fondamento della specialità regionale. 4. I caratteri distintivi delle Regioni a Statuto speciale. 5. La bilateralità dei rapporti fra Regione a Statuto speciale e Stato. In particolare: le norme di attuazione. Rinvio.*

1. Il modello di Regione a Statuto speciale

L'istituto della specialità regionale è accolto dalla Costituzione italiana al suo art. 116, 1°c., secondo cui, notoriamente, «il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/ *Südtirol* e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con leggi costituzionali».

La disposizione costituzionale affida quindi a ogni Statuto speciale la definizione delle forme e la precisazione delle condizioni di speciale autonomia di ciascuna delle Regioni citate. Dal che discende che la specialità può assumere – e assume – caratteristiche differenti in ognuna delle cinque Regioni, ma nell'ambito di un modello comune, i cui profili fondamentali saranno qui di seguito evidenziati.

Sulla base della disciplina, di grado costituzione e subcostituzionale, vigente in ciascuna Regione a Statuto speciale, si tratta di individuare la natura della specialità regionale, interrogandosi sul fondamento, costituzionale ed extracostituzionale, delle Regioni a Statuto speciale complessivamente intese e di ciascuna di esse singolarmente considerata. In tale prospettiva, l'esame dei caratteri portanti della specialità regionale permetterà di individuare in ogni Regione ad autonomia differenziata un vero e proprio sistema di governo, autonomo rispetto allo Stato, di

un particolare territorio e della corrispondente comunità. Così, laddove il sistema in discorso viene pienamente realizzato, il ruolo e le funzioni dello Stato risultano fortemente compressi, rivelandosi incomparabilmente più limitati rispetto a quanto avviene nel restante territorio nazionale.

Com'è noto, l'inveramento della specialità regionale ha dato luogo a esiti più o meno felici nelle varie Regioni ad autonomia differenziata; in ciascuna di esse risultano però sempre presenti, almeno potenzialmente, quei caratteri in grado di farne un sistema di governo distinto e separato da quello operante nel resto del territorio nazionale.

2. La natura della specialità regionale

Al fine di investigare la natura della specialità regionale occorre assumere l'ordinamento repubblicano, complessivamente inteso, come angolo visuale, ad esso rapportando, in termini di deroga, la disciplina di ciascuna Regione a Statuto speciale. Sembra invece fuorviante leggere la Regione speciale primariamente e prevalentemente in termini di deroga alla (sola) disciplina comune delle Regioni ordinarie. Grossolanamente, ma efficacemente, potrebbe dirsi che la Regione speciale non è semplicemente una Regione ordinaria con più autonomia, più funzioni, più risorse finanziarie. Se si accedesse alla qui denegata ipotesi, si finirebbe probabilmente per limitarsi a descrivere ciascuna Regione a Statuto speciale in termini tali da enfatizzarne le sole differenze rispetto alle Regioni ad autonomia ordinaria; l'analisi della specialità regionale rischierebbe così di ridursi alla comparazione tra Regioni speciali e Regioni ordinarie, che, soprattutto se condotta a prescindere dalle relazioni fra le prime e l'ordinamento nel suo insieme, potrebbe finire per risolversi – come sempre più spesso accade nella vulgata giornalistica – nell'additare alla pubblica riprovazione le Regioni ad autonomia speciale, descritte esclusivamente in termini di privilegio, se non anche di spreco¹.

¹ Evidenzia gli elementi demagogici rinvenibili in tali ricostruzioni G.F. FERRARI, *Il futuro delle specialità regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, p. 1940.

Ma il legame tra Regione a Statuto speciale e Regione a Statuto ordinario è assai meno stretto di quanto l'assonanza tra i due sintagmi potrebbe fallacemente suggerire. Sebbene il sostantivo «Regione» indichi il genere comune, l'accento dovrebbe piuttosto cadere sulla differenza specifica, manifestata dai rispettivi aggettivi qualificativi. Altrimenti detto, è la tendenza all'euritmia che induce a raffigurare – un poco semplicisticamente – l'assetto regionale italiano come un insieme di venti Regioni, cinque delle quali dotate di autonomia speciale. Ma l'indifferenziata elencazione delle Regioni italiane all'art. 131 Cost. non deve trarre in inganno. Occorre piuttosto rammentare che in origine la previsione dell'autonomia speciale non rientrava in un disegno complessivo di regionalizzazione, ma rispondeva piuttosto all'esigenza di conservare all'unità nazionale territori insulari e di confine, rappresentando «il tributo pagato per sottrarre consensi e togliere consistenza ad ambizioni ben più eversive»². Non casualmente, i territori e le comunità che corrispondono alle Regioni a Statuto speciale non hanno necessariamente le caratteristiche dimensionali di una Regione. Al riguardo, si rammenti come la Valle d'Aosta abbia una pezzatura provinciale (se non subprovinciale)³; tanto è vero che la sua autonomia sorse con l'attribuzione di funzioni amministrative a quella parte della Provincia di Aosta corrispondente ai suoi Comuni francofoni, «costituita in circoscrizione autonoma con capoluogo Aosta» (art. 1, 1°c. d.lgs.lgt. n. 545 del 1945)⁴; analogamente, la dimensione provinciale connota in profondità il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, dove, nella sempre più fragile cornice regionale, la stragrande maggioranza delle funzioni viene statutariamente attribuita o comunque esercitata dalle Province autonome di Trento e di Bolzano⁵.

² E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967, p. 55.

³ Al riguardo, si ragiona di «micro-Regione», «sfida permanente al limite delle leggi della fisica» (R. LOUVIN, *La Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: statica e dinamica dell'ordinamento di una micro-Regione*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della revisione costituzionale*, Napoli, 2016, p. 111).

⁴ Su tale decreto legislativo luogotenenziale vedi *infra* cap. I, par. 1.1.

⁵ Al riguardo, si è evidenziato come «le due Province autonome di Trento e di Bolzano rappresentano (...) la "specialità nella specialità"» (R. TONIATTI, *Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori: i titoli fondativi dell'autonomia*

Il grezzo dato dimensionale, ora richiamato, aiuta a comprendere come la specialità regionale non vada ricostruita soltanto in termini di attribuzione a cinque Regioni su venti di «forme e condizioni particolari di autonomia», più ampie, può presumersi, di quelle di cui uniformemente (salvo che non venga finalmente attuato l'art. 116, 3°c. Cost.) dispongono le rimanenti quindici Regioni, cosiddette ordinarie. Secondo un'impostazione non condivisibile, la ricostruzione ora brevemente accennata legge topograficamente l'art. 116, 1°c. Cost., in modo da valorizzarne la collocazione nel titolo V della parte seconda della Costituzione; viene così razionalizzato *a posteriori* un processo, in misura non trascurabile di origine precostituzionale, che ha condotto a introdurre, in cinque territori, cinque discipline derogatorie non solo rispetto al titolo V (e dunque all'uniforme disciplina delle Regioni ordinarie), ma anche rispetto ai caratteri propri dell'ordinamento repubblicano complessivamente inteso.

Appare invece preferibile leggere non topograficamente, ma sistematicamente le «forme e condizioni particolari di autonomia», riferendole dunque all'intero testo costituzionale. Così, ad esempio, l'uso in un dato territorio, accanto all'italiano, di altri idiomi quali lingue coufficiali (così il tedesco, *ex art. 99, 1°c. St. T.-A.A./S.* e il francese, *ex art. 38, 1°c. St. V.d'A.* che peraltro si limita a parificarlo all'italiano, senza dichiararlo lingua ufficiale)⁶ rappresenta evidentemente una deroga non alla disciplina dettata dal titolo V, ma al principio presente in filigrana nella Costituzione repubblicana, dalla quale si trae la «conferma per implicito che il nostro sistema riconosce l'italiano come unica lingua ufficiale» (C. cost., sent. n. 28 del 1982, punto 2. *in diritto*)⁷; principio esplicitato, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 1, 1°c. legge n. 482 del 1999⁸, secondo cui, appunto, la (sola) «lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano».

speciale e le incognite della revisione statutaria, in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Il futuro della specialità*, cit., p. 30).

⁶ *Adde amplius infra* cap. III, par. 2.2.

⁷ Su tale profilo *adde*, recentemente, sent. n. 42 del 2017, punto 3.1. *in diritto*.

⁸ Si tratta della legge che introduce «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche».

D'altra parte, il richiamo alla genesi delle Regioni a Statuto speciale conferma come esse si pongano quali deroghe all'ordinamento complessivo, più che alla disciplina delle Regioni a Statuto ordinario. Non si vede come (se non appunto razionalizzando *a posteriori*, come si diceva poc'anzi), le Regioni speciali possano costituire deroghe all'uniforme disciplina delle Regioni ordinarie, se l'istituzione delle prime ha preceduto di quasi un quarto di secolo quella delle seconde e, nel caso della Regione Sicilia (il cui Statuto venne notoriamente adottato durante il periodo transitorio⁹, con r.d.lgs. n. 455 del 1946), ha anticipato la stessa previsione costituzionale di queste ultime. La storia del regionalismo italiano sembra quindi confermare come le Regioni speciali costituiscano una variabile indipendente rispetto alle Regioni ordinarie: nella fase genetica della specialità regionale, può constatarsi come essa costituisca una sorta di «fatto compiuto, di cui l'Assemblea costituente è chiamata a tener conto»¹⁰; successivamente, la specialità regionale ha potuto operare per lunghi decenni, pur in mancanza della regionalizzazione della restante parte del territorio nazionale. Il dato comparatistico sembra confermare l'accennato carattere della specialità regionale, con specifico riferimento sia alla Finlandia, sia al Portogallo, che si pongono quali Stati unitari centralizzati, nell'ambito dei quali sono state istituite Regioni autonome, dotate di funzioni legislative, soltanto in una parte esigua del loro territorio (rispettivamente gli arcipelaghi delle Åland, da un lato, e delle Azzorre e di Madera, dall'altro), per il resto non regionalizzato¹¹; condizione analoga, dunque, a quella che ha caratterizzato il nostro paese per un quarto di secolo, dall'adozione dello Statuto siciliano (1946) all'istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria (1970).

⁹ Così viene definito (*ex multis* V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, *Introduzione al diritto costituzionale italiano*, 2 ed., Padova, 1970, p. 119 e F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, 12 ed., Milano, 2003, p. 177) il lasso di tempo intercorrente fra la caduta del regime fascista (25 luglio 1943) e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1 gennaio 1948).

¹⁰ L. PALADIN, *Diritto regionale*, 7 ed., Padova, 2000, p. 9.

¹¹ Vedi A. CARIOLA, F. LEOTTA, in *Commentario alla Costituzione*, sub art. 116, Torino, 2006, p. 2209.

L'indipendenza concettuale delle Regioni speciali rispetto alle Regioni ordinarie emerge anche qualora si rifletta sulla *ratio* dell'istituzione delle une e delle altre: mentre la regionalizzazione dell'intero territorio dello Stato permette a quest'ultimo di liberarsi di competenze che, secondo una *ratio* traslativa, vengono esercitate ovunque dalle Regioni, la specialità regionale non fa venir meno le competenze dello Stato, delle quali la Regione speciale potrà soltanto delimitare l'efficacia, escludendola dal proprio territorio, secondo una *ratio* derogatoria¹², non tanto nei confronti dell'eventuale Regione ordinaria, quanto rispetto allo Stato; il che significa riferirsi a deroghe rispetto all'ordinamento complessivamente inteso, come già sin qui sostenuto.

A ben vedere, il decreto legislativo di attuazione statutaria può essere agevolmente ricondotto alla *ratio* derogatoria propria delle Regioni speciali, in quanto contrapposta alla *ratio* traslativa, tipica delle Ordinarie. Così, con riferimento a queste ultime, il trasferimento di funzioni amministrative statali avviene con «legge della Repubblica» (2°c. dell'VIII disp.trans.fin. Cost.), atto generale, adottato assai di rado¹³, che trasla contestualmente e uniformemente – appunto – la medesima funzione a tutte le (e a ciascuna delle) quindici Regioni ad autonomia normale. In presenza di una Regione speciale, invece, alla «legge della Repubblica» subentra il decreto legislativo di attuazione statutaria che ne rappresenta l'esatto speculare: non solo le funzioni vengono trasferite *singulatim* a una sola Regione autonoma, ma – almeno laddove la specialità regionale riesce a sviluppare appieno le sue potenzialità¹⁴ – al decreto in discorso si ricorre frequentemente, per ritoccare continuamente la ripartizione di funzioni amministrative (e legislative) fra lo Stato e la Regione speciale, definita dalle norme di attuazione.

Si evidenzia in tal modo un elemento di profonda differenziazione tra le Regioni ordinarie e le Regioni speciali, alla luce del quale apparirà forse meno casuale l'integrale fallimento del tentativo, posto in esse-

¹² A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, al sito internet www.associazionedeicostituzionalisti.it, 4, 2014, p. 5; *adde amplius* ID., *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, spec. pp. 155-161 e pp. 184-188.

¹³ Naturalmente, anche sulla base dell'art. 118 Cost. (vedi *infra* cap. III, par. 2.1.).

¹⁴ Vedi *infra* considerazioni conclusive, nt. 10.

re dalla legge cost. n. 3 del 2001, di rendere meno dissimili le une e dalle altre. Così può oggi constatarsi come quindici anni non siano stati sufficienti: né per adeguare gli Statuti delle Regioni speciali, ex art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, con specifico riferimento alle «forme di autonomia più ampie», espressamente attribuite dalla stessa legge costituzionale alle Regioni ordinarie (c.d. clausola di maggior favore); né per attuare la specializzabilità delle Regioni ordinarie, che le avrebbe in qualche misura avvicinate alle Regioni speciali, per il tramite dell'attribuzione alle prime (o ad alcune di esse) di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ex art. 116, 3°c. Cost., introdotto dalla medesima legge cost. n. 3 del 2001. Al riguardo, ci si potrebbe domandare se l'attribuzione a una singola Regione ordinaria di competenze ex art. 116, 3°c. Cost. avrebbe comportato, per disciplinare le relazione fra lo Stato e tale Regione, il ricorso ad atti analoghi al decreto legislativo di attuazione statutaria¹⁵, certamente più in grado della «legge della Repubblica» di corrispondere alla *ratio* derogatoria, propria non solo, come si è detto poc'anzi, della specialità regionale, ma anche della specializzabilità delle Ordinarie.

La specialità regionale può essere dunque ricostruita in termini di singola eccezione nell'ambito dell'ordinamento, per rispondere a peculiari (e non necessariamente uniformi tra loro) esigenze di autonomia, che si sono manifestate attraverso una forte domanda sociale, in quanto radicata in una identità culturale assai sentita¹⁶. Non per nulla, tali esigenze autonomistiche si sono venute rafforzando in determinati territori anche in ragione del loro sviluppo storico, condizionato vuoi dall'isolamento dovuto al carattere insulare, vuoi dalla loro collocazione su un

¹⁵ In generale, ci si è così chiesti se un istituto simile, «con diverse procedure, non sarebbe utile anche per le Regioni ordinarie» (G. FALCON, *Conclusioni*, in R. BIN, L. COEN (cur.), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Udine, 2008, p. 153).

¹⁶ Non necessariamente legata alla composizione marcatamente plurilinguistica della popolazione; si pensi ad esempio al Trentino nell'immediato secondo dopoguerra, «la cui popolazione, salva una piccola minoranza ladina, è etnicamente e linguisticamente italiana, ma adusata ad una amministrazione decentrata e liberale e gelosa delle sue tradizioni e dei suoi costumi, più bisognevole quindi di ogni altra di essere affrancata da quel centralismo a cui era rimasto improntato l'ordinamento italiano tra le due guerre mondiali» (U. POTOTSCHNIG, *Trentino-Alto Adige*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XIX, 1973, p. 684).

confine che separa una minoranza linguistica dalla restante parte del medesimo gruppo linguistico, maggioritario nello Stato posto al di là del confine stesso (vale a dire la collocazione su un confine politico che non è anche un confine linguistico e dunque in qualche misura culturale, in quanto la minoranza linguistica stanziata in Italia si riconosce – in misura maggiore o minore – nell'appartenenza nazionale propria dello Stato confinante); carattere insulare o collocazione di confine che i settant'anni di vita dell'ordinamento repubblicano di per sé non hanno cancellato, né potevano cancellare. Le esigenze di autonomia in discorso non sembravano poter essere soddisfatte attraverso la disciplina generale prevista dall'ordinamento che, avendole valutate favorevolmente – anche per ragioni di carattere internazionale – vi ha fatto corrispondere il riconoscimento della specialità.

Il convergere delle peculiari esigenze di autonomia di territori e comunità con le particolari caratteristiche storico-geografiche ora delineate, da un lato, e, dall'altro, il singolare, puntuale riconoscimento di tali esigenze da parte dell'ordinamento, può reputarsi costituisca l'essenza stessa della specialità regionale, il cui valore va identificato nella riconduzione delle accentuate istanze autonomistiche, proprie di tali parti della Repubblica, al valore dell'unità nazionale; altrimenti detto, nella piena realizzazione, anche dove potrebbe risultare meno agevole, dell'armoniosa sintesi tra autonomia e unità, tratteggiata dall'art. 5 Cost.

3. Il fondamento della specialità regionale

Le Regioni a Statuto speciale trovano il loro fondamento costituzionale nell'art. 116, 1°c. Cost. che, sia nel testo originario, sia in quello vigente, introdotto dalla legge cost. n. 3 del 2001, prevede «forme e condizioni particolari di autonomia» per il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. Peraltro la disposizione costituzionale vigente risulta diversamente formulata rispetto a quella originaria: mentre quest'ultima disponeva che le «forme e condizioni particolari di autonomia» fossero «attribuite» alle Regioni a Statuto speciale, la prima statuisce che esse ne «dispongono». Ad avviso di chi qui scrive, la formulazione prescelta

dal revisore costituzionale risulta maggiormente perspicua, in quanto il ricorso al verbo «disporre» evidenzia il «carattere originario» della specialità regionale¹⁷, e dunque il suo fondamento precostituzionale, se non extracostituzionale. Altrimenti detto, prevedere che le cinque Regioni esplicitamente menzionate all'art. 116, 1°c. Cost. «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia», sulla base dei rispettivi Statuti speciali, equivale ad affermare che la Costituzione, più che istituire le autonomie speciali (come sembrava sottintendere il testo originario dell'art. 116, 1°c.), prende atto della loro esistenza, riconoscendola. In questa prospettiva, la specialità regionale è stata qualificata come un limite alla stessa revisione costituzionale, poiché come «la creazione di Regioni a Statuto speciale non è stata l'effetto di pure volizioni politiche, ma è stato un portato della storia, allo stesso modo non è possibile la loro cancellazione per pura volontà politica»¹⁸, qual è appunto quella sottesa al procedimento *ex art. 138 Cost.*

Il riconoscimento da parte della Costituzione repubblicana delle autonomie regionali speciali sembra dunque presupporre un fondamento extracostituzionale, sia di natura internazionale, sia di natura metagiuridica¹⁹.

Quanto al fondamento internazionale, il caso più noto è quello del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, la cui specialità regionale, nella peculiare forma dell'articolazione in due Province autonome, trova origine nell'accordo De Gasperi-Gruber (Parigi, 5 settembre 1946), che costituisce l'allegato IV del trattato di pace fra l'Italia e le Potenze alleate e associate (Parigi, 10 febbraio 1947, ratificato dal nostro paese con legge n. 811 del 1947), il cui art. 10, 2°c. espressamente ne prende atto. L'art. 2 dell'accordo italo-austriaco prevede infatti che ai «German speaking inhabitants of the Bolzano Province and of the neighbouring bilingual townships of the Trento Province» «will be granted the exercise of an autonomous legislative and executive regional power». Come

¹⁷ S. MANGIAMELI, *Regioni a Statuto speciale*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. V, 2006, p. 4986.

¹⁸ G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, Trieste, 26 maggio 2014, al sito internet www.cortecostituzionale.it, p. 9.

¹⁹ G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, in *le Regioni*, 2015, pp. 342-344.

l'accordo De Gasperi-Gruber del 1946 fonda il cosiddetto primo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige (adottato con legge cost. n. 5 del 1948), così alla base del secondo Statuto (risultante dalle modifiche apportate al primo Statuto dalla legge cost. n. 1 del 1971, successivamente trasfusa nel d.P.R. n. 670 del 1972) si pone l'intesa Moro-Waldheim (Copenaghen, 30 novembre 1969) che condusse all'introduzione delle misure previste dal «Pacchetto per l'Alto Adige», in larga misura realizzate appunto con lo Statuto speciale del 1972²⁰.

Quella trentino-altoatesina non è peraltro l'unica autonomia speciale almeno in parte riconducibile alla tutela internazionale delle minoranze linguistiche che concorrono a costituire la comunità regionale. Anche nel caso del Friuli Venezia Giulia, la specialità si fonda infatti anche sulla tutela della minoranza linguistica slovena, presente nella parte orientale del territorio regionale, vale a dire nella Venezia Giulia; così come la minoranza germanofona è stanziata nella parte settentrionale della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, vale a dire nella Provincia di Bolzano. Curiosamente, nell'uno e nell'altro caso, soltanto una piccola quota della rispettiva minoranza linguistica è stanziata in altra parte del territorio regionale: i germanofoni mocheni e cimbri in Provincia di Trento e gli sloveni delle Valli del Natisone (Slavia Veneta) in Provincia di Udine. Peraltro la tutela internazionalmente garantita ad un gruppo linguistico specificamente definito riguarda soltanto la parte nettamente più consistente della minoranza linguistica, stanziata lungo il confine con lo Stato dove il suo idioma è maggioritario (Austria in un caso, Slovenia nell'altro)²¹. Così il *memorandum* d'intesa (Londra, 5

²⁰ Si veda G. POSTAL, *L'attuazione del Pacchetto e il nuovo Statuto*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (cur.), *Trent'anni di autonomia*, vol. I, *Riflessioni sull'assetto della Provincia autonoma di Trento dal 1972 al 2002*, Bologna, 2005, pp. 107-110.

²¹ Il che naturalmente non significa che le altre minoranze non siano tutelate. In particolare, sulle minoranze linguistiche (ladini, mocheni e cimbri) nella Provincia autonoma di Trento quale «laboratorio di tutela delle «piccole diversità»», sulla base del suo ordinamento speciale, si veda R. TONIATTI, *Il Trentino quale laboratorio del diritto delle diversità: le «piccole minoranze» come minoranze garantite*, in J. WOELK, S. PENASA, F. GUELLA (cur.), *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino ed esperienze comparate*, Padova, 2014, pp. 298-300.

ottobre 1954) tra i Governi d'Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Jugoslavia prevede(va), al suo allegato II, uno statuto speciale per il Territorio Libero di Trieste, contenente, con riferimento alla parte destinata all'amministrazione civile italiana, varie forme di tutela per il «gruppo etnico jugoslavo» (*rectius* gruppo linguistico sloveno). È ben vero che il *memorandum* non è mai stato ratificato dal nostro paese, ma le sue previsioni sono state in gran parte applicate e successivamente garantite dal trattato italo-jugoslavo di Osimo (10 novembre 1975; esso si ratificò dall'Italia, con legge n. 77 del 1973), che all'art. 7 stabilisce la cessazione degli effetti del *memorandum* d'intesa e dei suoi allegati, ma al successivo art. 8 prevede che ciascuna parte «maintiendra en vigueur les mesures internes déjà adoptées» sulla base del citato statuto speciale, allegato al *memorandum* stesso²².

Pur in assenza di atti di diritto internazionale pattizio, altre autonomie regionali speciali non sembrano del tutto prive di una qualche forma di fondamento internazionale, quantomeno in termini di ragioni di politica estera che hanno favorito il sorgere della corrispondente autonomia regionale speciale.

Si pensi alla peculiare situazione della Valle d'Aosta, dove i propositi secessionisti si intrecciavano con la presenza delle truppe francesi d'occupazione, lì stanziato sino al luglio 1945, vale a dire contestualmente alla redazione del d.lgs.lgt. n. 545 del 1945, origine dell'autonomia valdostana²³, emanato poche settimane dopo, anche come una sorta di contropartita della rinuncia francese a eventuali disegni annessionistici²⁴.

²² Vedi *infra* cap. III, nt. 59. Si noti come, a seguito della dissoluzione della Jugoslavia, nel 1992 la Slovenia, quale suo Stato successore, dichiarò di subentrarle nel trattato di Osimo (si veda il comunicato del Ministero degli affari esteri italiano «Successione della Repubblica di Slovenia nei trattati bilaterali di cui era parte la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia» che, al n. 40, menziona il trattato di Osimo del 10 novembre 1975, in *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, 8 settembre 1992, n. 211, pp. 8-10).

²³ Vedi *amplius infra* cap. I, par. 1.1.

²⁴ Si veda P. CARROZZA, in *Commentario della Costituzione, sub* legge cost. n. 4/1948, Bologna-Roma, 1995, p. 404, nt. 9. Al riguardo, si è osservato che «la rivendicazione, fortemente sostenuta dalla popolazione di un *plébiscite*, ossia di un *referendum* istituzionale che avrebbe consentito la scelta fra la permanenza in Italia e l'annessione alla

Del pari, si rammenti che il movimento indipendentista siciliano indusse gli Alleati, nel 1944, al momento del trasferimento dell'amministrazione della Sicilia al Governo italiano, a caldeggiare «il soddisfacimento delle istanze autonomiste»²⁵; istanze espresse dal movimento autonomista che venne fronteggiato anche attraverso l'assai tempestiva concessione dello Statuto siciliano (r.d.lgs. n. 455 del 1946), notoriamente adottato il 15 maggio 1946, vale a dire due settimane prima dell'elezione dell'Assemblea costituente, il successivo 2 giugno.

Accanto al fondamento internazionale della specialità regionale, se ne può riscontrare un altro, per così dire metagiuridico, riconducibile alle caratteristiche delle comunità interessate, che presentano un'identità culturale specifica e fortemente differenziata da quella del resto del paese, in ragione di uno sviluppo storico condizionato da fattori particolari. Si è già accennato all'insularità o al plurilinguismo, cui occorre aggiungere la protratta appartenenza a un ordinamento giuridico diverso da quello italiano, che ha lasciato in eredità istituti peculiari, come ad esempio il sistema del libro fondiario, tutt'ora vigente in quei territori più a lungo appartenuti all'Impero asburgico e alternativo al catasto ordinario, proprio del resto d'Italia. Identità culturale che sta alla base delle peculiari esigenze di autonomia dei territori e delle comunità corrispondenti, di cui si discorreva nel paragrafo precedente.

Al riguardo, può rilevarsi come tutti gli Statuti speciali esprimano, nell'elencazione delle materie di competenza legislativa e – in virtù del principio del parallelismo delle funzioni²⁶ – amministrativa della corrispondente Regione (o Provincia autonoma, in Trentino-Alto Adige/*Süd-*

Francia, rappresentava [in Valle d'Aosta] molto più di una generica minaccia. E così pure la richiesta, che per complessi motivi non ebbe seguito, di internazionalizzare la questione valdostana»: così R. LOUVIN, *I decreti luogotenenziali per la Valle d'Aosta del 1945: fra rottura e transizione costituzionale*, in D. ROCCA (cur.), *I decreti luogotenenziali del 1945*, Aosta, 2007, p. 145. *Adde amplius* R. LOUVIN, *L'autonomia ritrovata: impronte di persistenza storica e di pattuizioni costituzionali*, in G. ROLLA (cur.), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, 2013, pp. 263-267.

²⁵ Vedi C. TRAMONTANA, *Le origini dell'autonomia regionale e la genesi dello Statuto siciliano*, in A. RUGGERI, G. VERDE (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, p. 9.

²⁶ Vedi *infra* cap. III, par. 2.1.

tirol), una particolare attenzione a quei profili che esprimono l'identità culturale della corrispondente comunità. Così, accanto al già menzionato «impianto e tenuta dei libri fondiari» (art. 4, 1°c., n. 5 St. F.V.G. e art. 4, 1°c., n. 5 St. T.-A.A./S.), possono richiamarsi gli «usi civici» (art. 4, 1°c., n. 4 St. F.V.G., art. 3, 1°c., lett. *n* St. Sard., art. 14, 1°c., lett. *c* St. Sic., art. 8, 1°c., n. 7 St. T.-A.A./S., art. 2, 1°c., lett. *o* St. V.d'A.), l'«ordinamento delle minime proprietà colturali» (art. 8, 1°c., n. 8 St. T.-A.A./S., art. 2, 1°c., lett. *o* St. V.d'A.), la «toponomastica» (art. 5, 1°c., n. 19 St. F.V.G., art. 8, 1°c., n. 2 St. T.-A.A./S., art. 2, 1°c., lett. *v* St. V.d'A., di cui non sfugge la rilevanza culturale in territori caratterizzati da plurilinguismo), nonché, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, l'«ordinamento dei “masi chiusi” e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini» (art. 8, 1°c., n. 5 St.), l'«alpicoltura» (art. 8, 1°c., n. 16), «le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci» (art. 8, 1°c., n. 20) e, in Valle d'Aosta, l'«incremento dei prodotti tipici della Valle» (art. 2, 1°c., lett. *n* St.), le «consorterie, promiscuità per condomini agrari e forestali» (art. 2, 1°c., lett. *o*), l'«ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini» (art. 2, 1°c., lett. *u*).

D'altra parte che la specialità regionale esprima una forte esigenza autonomistica, radicata in specifici fattori storico-culturali, sembra trovare conferma nella circostanza che «buona parte degli Statuti speciali (...) o sono stati elaborati in sede locale o sono risultati da una contrattazione cui hanno partecipato anche forze politiche locali»²⁷; tanto è vero che la stessa giurisprudenza costituzionale ragiona di un «“patto di autonomia” tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale», posto alla base della disciplina contenuta nello Statuto della Regione Sicilia (sent. n. 545 del 1989 punto 2. *in diritto*). Si fa riferimento in particolare al ruolo svolto nell'elaborazione statutaria dalla Consulta regionale siciliana e da quella sarda (rispettivamente istituite dall'art. 3 d.lgs.lgt. n. 416 del 1944 e dall'art. 3 d.lgs.lgt. n. 417 del 1944)²⁸ che intrapresero «veri

²⁷ G. MOR, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *le Regioni*, 1999, p. 208.

²⁸ Vedi *infra* cap. I, par. 1.4.

e propri lavori di elaborazione di bozze di Statuti speciali»²⁹, sostanzialmente corrispondenti ai testi successivamente adottati. Del pari, sia il primo, sia il secondo Statuto trentino-altoatesino sono il risultato di processi che hanno origine da testi elaborati localmente³⁰.

Proprio in quanto il regionalismo speciale corrisponde alle esigenze autonomistiche di una comunità stanziata su un certo territorio, questo (e di conseguenza quella), viene assai precisamente delimitato, quando detta operazione non risulta superflua in ragione della sua natura insulare. Così il territorio valdostano è individuato, Comune per Comune, dall'allegato 1 al d.lgs.lgt. n. 545 del 1945 (implicitamente ripreso all'art. 1, 2°c. St. V.d'A.), mentre lo Statuto trentino-altoatesino fa acribiamente coincidere il confine interprovinciale con quello linguistico, spingendosi sino al livello di frazione comunale (art. 3, 2°c. St. T.-A.A./S., già presente nel primo Statuto). Il territorio sembra costituire un elemento identitario della specialità regionale, sulla base di considerazioni storiche e culturali. Caratteristica che pare invece più difficilmente propria del territorio delle Regioni ad autonomia ordinaria che non rispondono tanto al senso di appartenenza delle rispettive collettività, quanto alla necessità di suddividere in Regioni l'intero territorio nazionale, onde poter riorganizzare le funzioni (e gli apparati) dello Stato trasferendone alcune al livello regionale, secondo la *ratio* traslativa propria del regionalismo ordinario³¹. Tanto è vero che le Regioni ordinarie vengono delimitate secondo confini in buona misura artificiali, in quanto corrispondenti ai vecchi compartimenti statistici, individuati a partire dal 1864 appunto per finalità statistiche, semplicemente rag-

²⁹ P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. MANGIAMELI (cur.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, p. 126.

³⁰ Vedi, con riferimento all'uno, P. PICCOLI, A. VADAGNINI (cur.), *Progetti e documenti per lo Statuto speciale di autonomia del 1948*, Bologna, 2010, e, con riguardo all'altro, G. ANDREATTA, *La specialità: costituzione materiale e costituzione formale. Il passaggio del 1972*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (cur.), *Trent'anni di autonomia*, cit., pp. 22-24 che richiama i lavori della Commissione dei diciannove (composta da rappresentanti sudtirolesi, altoatesini, trentini e dello Stato italiano) che elaborò il Pacchetto, posto alla base della legge cost. n. 1 del 1971 (vedi *supra* nt. 20 e premessa, nt. 11).

³¹ Vedi *supra* nt. 12.

gruppando le varie Province, senza prestare soverchia attenzione al grado di omogeneità che esse presentavano. Emblematica sul punto fu l'approvazione, da parte dell'Assemblea costituente, dell'o.d.g. Targetti, che ripropose i vecchi compartimenti statistici proprio per «troncare i vari tentativi localistici» di perimetrare altre Regioni³². A ben vedere, l'esatto opposto di quanto avviene nella definizione del territorio delle Regioni a Statuto speciale.

4. I caratteri distintivi delle Regioni a Statuto speciale

Nell'ambito della disciplina dettata dai vari Statuti speciali, possono evidenziarsi alcuni caratteri distintivi delle Regioni ad autonomia differenziata che, complessivamente intesi, permettono di configurare ciascuna di esse come un sistema di governo di un territorio e della corrispondente comunità, marcatamente autonomo, almeno in potenza, rispetto a quello statale. Si delinea così un modello di Regione speciale, corrispondente alla sua natura e al suo fondamento.

Quanto alla funzione legislativa, può anzitutto osservarsi come negli Statuti speciali venga utilizzata la tecnica dell'espressa enumerazione delle materie rientranti nella competenza regionale; il che risulta particolarmente significativo con riferimento alla potestà legislativa primaria (art. 4 St. F.V.G., art. 3 St. Sard., art. 14 St. Sic., artt. 4 e 8 St. T.-A.A./S., art. 2 St. V.d'A.). Se infatti l'enumerazione delle materie ricomprese nella legislazione concorrente caratterizza da sempre anche le Regioni ordinarie ex art. 117 Cost., sia nella formulazione originaria, sia in quella vigente (introdotta dalla legge cost. n. 3 del 2001), la potestà legislativa attribuita a queste ultime che più si avvicina alla legislazione primaria delle Speciali, vale a dire la legislazione residuale, vede il suo ambito materiale individuato *a contrario*, appunto residualmente, rispetto alle materie incluse nella potestà legislativa statale esclusiva e nella legislazione concorrente. Di conseguenza, le materie rientranti nella legislazione primaria delle Regioni speciali risultano più precisa-

³² Vedi F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, 1991, p. 29 ed E. ALBANESE, *Le variazioni territoriali delle autonomie speciali*, in G. ROLLA (cur.), *Regimi giuridici speciali*, cit., pp. 308-309.

mente definite e dunque meglio tutelate dalle ingerenze della legislazione statale di quanto non lo siano le materie riconducibili alla legislazione residuale delle Regioni ordinarie. Tanto più che in ciascuna Regione speciale la portata semantica dei sintagmi indicanti le materie può essere ulteriormente precisata attraverso le norme di attuazione statutaria, il cui ruolo centrale nella qualificazione della specialità regionale verrà approfondito nel prosieguo del presente lavoro³³.

È ben vero che, da un canto, l'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 ha introdotto anche per le Regioni speciali la possibilità di legiferare in ambiti innominati, in quanto corrispondenti alle materie spettanti *a contrario* alle Regioni ordinarie *ex art. 117, 4°c. Cost.*, e, dall'altro, che le materie dello Stato cosiddette trasversali non mancano di incidere anche sulle materie attribuite alla legislazione delle Regioni a Statuto speciale (così, i «livelli essenziali delle prestazioni» *ex art. 117, 2°c., lett. m, Cost.*, ad esempio in materia sanitaria, secondo C. cost., sent. n. 134 del 2006, punto 9. *in diritto*). Tuttavia è sufficiente confrontare la timida legislazione residuale adottata dalle Regioni ordinarie nell'ultimo quindicennio³⁴ con l'ampia legislazione primaria delle Regioni speciali per rendersi conto di quanto, al di là di ogni altra considerazione, l'espressa enumerazione delle materie favorisca il legislatore regionale.

In forza della legge cost. n. 2 del 1993, tra le materie espressamente attribuite alla legislazione primaria di tutte le Regioni speciali – e dunque enumerate nei loro Statuti – rientra l'«ordinamento degli enti locali», secondo i vigenti: art. 4, 1°c., n. 1-*bis* St. F.V.G., art. 3, 1°c., lett. *b* St. Sard., art. 14, 1°c., lett. *o* St. Sic. (che utilizza l'equivalente sintagma «regime degli enti locali»), art. 4, 1°c., n. 3 St. T.-A.A./S., art. 2, 1°c., lett. *b* St. V.d'A. In tal modo si è consentito il sorgere nelle varie Regioni speciali di altrettanti «sistemi regionali di autonomie territoriali»³⁵, disciplinati dalla legislazione regionale, distinti e separati dal si-

³³ Sul punto vedi in particolare *infra* cap. III, par. 2.3.

³⁴ Al riguardo, ragiona di scarso «coraggio» delle Regioni a Statuto ordinario, M. RUOTOLO, *Il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Diritto e Società*, 2011, p. 132.

³⁵ A. FERRARA, *I poteri ordinamentali sugli enti locali tra passato e futuro della specialità regionale*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (cur.), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 254.

stema degli enti locali vigente nelle restanti quindici Regioni ordinarie, di fonte quasi esclusivamente statale, grazie alla potestà legislativa esclusiva dello Stato *ex art. 117, 2°c., lett. p Cost.* in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Quanto alla funzione amministrativa, nelle Regioni a Statuto speciale continua a vigere il principio del parallelismo delle funzioni (ad es., art. 8 St. F.V.G.), non trovandovi automatica applicazione il principio di sussidiarietà *ex art. 118, 1°c. Cost. (C. cost., sentt. n. 238 e n. 286 del 2007)*. Il che significa che la Regione speciale amministra le proprie leggi, potendo dar vita a un vero e proprio sistema regionale, almeno potenzialmente chiuso rispetto ad altri enti territoriali, incluso lo Stato.

I profili finanziari costituiscono un ulteriore carattere distintivo delle Regioni speciali. Al riguardo, va anzitutto evidenziata una peculiarità procedurale, consistente nella decostituzionalizzazione (*rectius* destatu-tizzazione) delle disposizioni di alcuni Statuti speciali relative alla materia finanziaria (titolo IV St. F.V.G., titolo III St. Sard. e titolo IV St. T.-A.A./S.³⁶). In particolare, le disposizioni friulano giuliane e sarde sono modificabili con legge ordinaria «sentita la Regione» (art. 63, 5°c. St. F.V.G. e art. 54, 5°c. St. Sard.), mentre quelle trentino-altoatesine possono essere revisionate «con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province» (art. 104, 1°c. St. T.-A.A./S.).

Il procedimento disciplinato dallo Statuto trentino-altoatesino, pur previsto sin dal 1948³⁷, fino al 2009 venne utilizzato soltanto in due occasioni: con la legge n. 1777 del 1968, modificativa del primo Statuto, e con la legge n. 386 del 1986, modificativa del secondo. Significativamente, nell'ultimo decennio detto procedimento è stato utilizzato

³⁶ Nonché dell'art. 13 St. T.-A.A./S. disciplinante «le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico» e i relativi contributi corrisposti alle Province autonome dai concessionari.

³⁷ Un'analogia disposizione può infatti rinvenirsi nel primo Statuto, dove peraltro la «concorde richiesta» era necessariamente regionale, oltre che governativa, escludendosi così dal procedimento le Province autonome (art. 89, 1°c. St. T.-A.A.).

altre quattro volte³⁸, vale a dire il doppio rispetto al precedente sessantennio. Anche il mero dato quantitativo dà conto del progressivo svilupparsi delle relazioni bilaterali fra il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (Regione, ma soprattutto Province autonome) e lo Stato, sfociate dapprima nell'accordo di Milano del 30 novembre 2009, quindi nell'accordo di Roma del 15 ottobre 2014. Attraverso tali accordi viene espressa la «concorde richiesta» ex art. 104, 1°c. St. T.-A.A./S., trasfusa dunque in «legge ordinaria dello Stato», rispettivamente nella legge finanziaria 2010 (legge n. 191 del 2009) e nella legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014), appunto modificative, per quel che qui interessa, del titolo IV St. T.-A.A./S.³⁹. Gli accordi e le corrispondenti previsioni legislative sono stati successivamente resi operanti attraverso norme d'attu-

³⁸ Si fa riferimento, da un lato, alle leggi n. 191 del 2009 e n. 190 del 2014, citate poco più avanti nel testo, e, dall'altro, alla legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013) e alla legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016 che, pur non modificando letteralmente il titolo IV dello Statuto, lo integra con disposizioni approvate appunto «ai sensi e per gli effetti dell'art. 104 St. T.-A.A./S.» come precisa l'art. 1, 504°c. della legge stessa).

³⁹ Si noti come gli accordi di Milano e di Roma si ponessero anche come attuativi dell'art. 27 (rubricato «Coordinamento delle finanze delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome») della legge n. 42 del 2009 (intitolata «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 Cost.»), in quanto tali da disciplinare il concorso delle Regioni ad autonomia differenziata e delle Province di Trento e di Bolzano «al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà». Si rammenti che a tal fine analoghi accordi sono stati conclusi dal Governo con la Regione Friuli Venezia Giulia (accordo di Roma del 29 ottobre 2010) e con la Regione Valle d'Aosta (accordo di Roma dell'11 novembre 2010), entrambi trasfusi nella legge di stabilità 2011 (legge n. 220 del 2010). Sui profili richiamati nella presente nota si veda F. GUELLA, *Garanzie e rinunce nella ridefinizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni a Statuto speciale. I contenuti degli accordi 2014 per il Trentino-Alto Adige/Südtirol e per il Friuli Venezia Giulia*, in R. TONIATTI, F. GUELLA (cur.), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale*, Napoli, 2014, pp. 171-174; *adde amplius* F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti: la norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, 2014, pp. 450-471. Sulla problematica compatibilità dell'art. 119 Cost., come revisionato dalla legge cost. n. 1 del 2012, con il principio di autonomia locale si veda G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, p. 109.

zione (anch'esse, come meglio si vedrà nel prosieguo⁴⁰, concordate dallo Stato con la Regione e le Province), talvolta *praeter Statutum*, in quanto riflesso di disposizioni legislative adottate *ex art.* 104, 1°c. St. T.A.A./S., a loro volta *praeter Statutum*⁴¹.

Al di là dei profili procedurali ora richiamati, dal punto di vista sostanziale la specialità finanziaria regionale si traduce soprattutto nella compartecipazione, statutariamente garantita, al gettito erariale riferibile al territorio regionale (ad esempio, art. 49 St. F.V.G.). Anche dal punto di vista finanziario, la Regione speciale si configura quindi come un sistema chiuso, capace di trattenere al suo interno la gran parte della ricchezza ivi prodotta, concordando con lo Stato le modalità di partecipazione al processo di redistribuzione delle risorse a favore delle aree economicamente svantaggiate del paese⁴². Il che implica una distinzione, nell'ambito delle Regioni speciali, basata sulle loro condizioni fattuali, vale a dire sulla loro capacità fiscale per abitante. Com'è evidente, soltanto se quest'ultima è elevata, la Regione (o la Provincia autonoma) può porsi come un sistema finanziario sostanzialmente autonomo dallo Stato, in grado di contrattare con esso «un costante scambio tra innalzamento delle compartecipazioni (o interpretazione/applicazione estensiva dei criteri di compartecipazione) e oneri aggiuntivi legati alla regionalizzazione di funzioni originariamente statali»⁴³, attraverso gli accordi Regione-Stato e le successive norme di attuazione ad essi relative. Al riguardo, occorre rammentare come la disponibilità di risorse finanziarie propria delle Regioni speciali, e dunque la spesa per abitante delle stesse, vada rapportata non solo e non tanto a quella propria

⁴⁰ Vedi *infra* cap. II, par. 2.3.

⁴¹ Si veda ad esempio la delega di funzioni statali alla Provincia autonoma di Trento in materia di Università degli Studi di Trento, prevista dall'accordo di Milano e disposta dall'art. 2, 122°c., legge n. 191 del 2009 (le disposizioni contenute in tale comma sono state approvate «ai sensi e per gli effetti» dell'art. 104 St. T.A.A./S., come precisa il 106°c. del medesimo art. 2). Le relative norme di attuazione sono state adottate con d.lgs. n. 142 del 2011 (sul quale si veda G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in *Rivista AIC*, al sito internet www.associazionedeicostituzionalisti.it, 4, 2015, p. 14). Sulle norme di attuazione *praeter Statutum adde amplius infra* cap. II, par. 2.3.

⁴² Vedi *supra* nt. 39.

⁴³ O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in S. MANGIAMELI (cur.), *Il regionalismo italiano*, cit., p. 173.

delle Regioni ordinarie, quanto piuttosto alle funzioni esercitate da ciascuna autonomia speciale, tenuta a finanziare servizi che nel resto d'Italia sono a carico dello Stato, come ad esempio gli stipendi del personale della scuola pubblica, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* gravanti sulle Province autonome⁴⁴. Anche per tal via pare quindi confermata la tesi, qui sostenuta, secondo cui il termine di paragone della Regione speciale non va ricercato tanto nella Regione ordinaria, quanto nell'ordinamento complessivamente inteso, cui la disciplina della prima variamente deroga.

I profili finanziari della specialità regionale evidenziano come i caratteri distintivi di quest'ultima possano realizzarsi in modo più o meno pieno. Così nelle specialità insulari non solo la debole capacità fiscale impedisce l'autonomia finanziaria della Regione e il suo contrattare con lo Stato l'esercizio di nuove funzioni a fronte di un aumento del gettito tributario regionale trattenuto *in loco*, ma, pur in presenza di disposizioni statutarie sostanzialmente simili a quelle delle specialità alpine⁴⁵, la costruzione dell'autonomia speciale come sistema di governo separato dallo Stato procede a fatica. La debolezza economica delle società insulari ha probabilmente contribuito a rendere le corrispondenti Regioni assai meno ansiose di liberarsi degli interventi centralistici dello Stato⁴⁶ di quanto non lo siano state le autonomie speciali dell'Italia settentrionale. Basti riflettere sulla circostanza che in queste ultime, e soprattutto in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, una pervasiva legislazione (regionale, ma lì soprattutto) provinciale ha progressivamente soppiantato la legislazione dello Stato in tutte le materie di competenza della Provincia autonoma (o della Regione), in modo da far venir meno il rinvio ad atti legislativi statali. Parallelamente, attraverso le norme di

⁴⁴ Si vedano G. CERA, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità*, Milano, 2013, pp. 54-56 e R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *le Regioni*, 2016, p. 441.

⁴⁵ Sulla distinzione fra l'una e l'altra specialità vedi, per tutti, V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, al sito internet www.associazione.deicostituzionalisti.it, 4, 2014, p. 5.

⁴⁶ Così si è incisivamente osservato che «la Regione preferisce non chiedere e lo Stato è felice nel conservare» (G. VERDE, *Le funzioni amministrative. Le norme di attuazione dello Statuto*, in A. RUGGERI, G. VERDE (cur.), *Lineamenti di diritto*, cit., Torino, 2012, p. 234).

attuazione, si è spesso fornita un'interpretazione estensiva delle materie di competenza legislativa della Regione e (soprattutto) delle Province autonome, trasferendo (o delegando) ad esse funzioni amministrative prima statali⁴⁷. Nulla di paragonabile è avvenuto nelle specialità insulari, dove ampi settori materiali continuano a essere disciplinati da atti legislativi statali, nonostante la competenza legislativa regionale statutariamente prevista, e dove le norme di attuazione hanno spesso faticosamente e tardivamente inseguito i decreti legislativi di trasferimento di funzioni alle Regioni ordinarie⁴⁸.

Non stupirà dunque constatare come spesso i rilievi critici sulla specialità regionale muovano soprattutto dall'analisi delle Regioni insulari, con particolare riferimento alla Sicilia. Occorrerebbe forse rammentare che inferire da considerazioni descrittive sulle singole Regioni speciali alcune conseguenze prescrittive sul futuro della specialità regionale violerebbe la legge di Hume; peraltro, anche se si reputasse corretto passare da proposizioni descrittive a proposizioni prescrittive, non potrebbe sottacersi che l'insoddisfacente realizzazione di un modello (la specialità regionale), non implica necessariamente un giudizio negativo sul modello stesso, soprattutto se altrove ha dato luogo a risultati apprezzabili.

5. La bilateralità dei rapporti fra Regione a Statuto speciale e Stato. In particolare: le norme di attuazione. Rinvio

La bilateralità dei rapporti fra ciascuna Regione a Statuto speciale, da un lato, e, dall'altro, lo Stato (poc'anzi evidenziata con riferimento alle modalità di revisione – e integrazione – delle disposizioni finanziarie dello Statuto trentino-altoatesino) può reputarsi costituisca una manifestazione della natura distinta e separata della prima rispetto al secondo, che, come si è visto, connota profondamente la specialità regio-

⁴⁷ Vedi *infra* cap. III, par. 2.3. Sulle «maggiori potenzialità» della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e soprattutto delle sue Province autonome, si veda U. ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *le Regioni*, 2016, p. 43.

⁴⁸ Vedi *infra* cap. III, par. 2.1.

nale. Ora, detta bilateralità si esprime soprattutto nelle norme di attuazione, o, più precisamente, nel procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria e, in particolare, nel ruolo che nel suo ambito viene attribuito alla Commissione paritetica. Non casualmente, la composizione di quest'ultima richiama quella di un organo arbitrale, in quanto è formata per metà da rappresentanti della Regione speciale (e delle Province autonome, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*) e per metà da rappresentanti dello Stato.

Il prosieguo del presente lavoro si soffermerà dunque sul decreto legislativo di attuazione statutaria e sulle funzioni esercitate, nell'ambito del suo procedimento di formazione, dalla Commissione paritetica; funzioni che verranno ricostruite coerentemente col principio di bilateralità dei rapporti Regione ad autonomia differenziata-Stato, vera struttura portante della specialità regionale.

CAPITOLO PRIMO

LA FONTE SULLA PRODUZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO DI ATTUAZIONE STATUTARIA

SOMMARIO: 1. *Le disposizioni statutarie. 1.1. Le differenti formulazioni letterali delle disposizioni statutarie: considerazioni generali. 1.2. (segue): con riferimento a specifici indicatori. 1.3. L'omogeneizzazione delle disposizioni statutarie attraverso l'interpretazione sistematica: quanto all'oggetto rimesso all'attuazione. 1.4. (segue): quanto alla disciplina del procedimento di formazione. 1.5. (segue): quanto alle funzioni attribuite alla Commissione paritetica. Rinvio. 2. Solum Statutum sufficit. 2.1. Il silenzio della legge n. 400 del 1988. 2.2. La timida emersione del decreto legislativo di attuazione statutaria nella legislazione statale. 2.3. La scarsa disciplina extrastatutaria delle Commissioni paritetiche.*

1. *Le disposizioni statutarie*

L'analisi del decreto legislativo di attuazione statutaria quale fonte del diritto richiede preliminarmente di definirne la fonte sulla produzione¹ intesa in senso stretto, vale a dire la fonte delle «norme che stabiliscono quale organo sia competente a creare norme (...) e con quali procedimenti esso debba esercitare tale competenza»². Con riferimento al

¹ Si preferisce qui ragionare di fonti sulla produzione (come, *ex multis*, F. POLITI, *Diritto pubblico*, 5 ed., Torino, 2017, p. 130 e G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano*, vol. I, *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, 5 ed., Milano, 2014, p. 219), anziché soltanto di norme sulla produzione per rimarcare come queste ultime siano a loro volta dettate da fonti di produzione e quindi per tal via possano essere modificate.

² R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 1998, pp. 43-44. Poiché il decreto legislativo di attuazione statutaria è fonte non a competenza generale, ma *ex se* teleologicamente orientata all'attuazione dello Statuto regionale speciale, le disposizioni di quest'ultimo che prevedono tale decreto possono altresì reputarsi, sotto il profilo dell'oggetto dello stesso, fonti sulla pro-

decreto legislativo in discorso, tale fonte sulla produzione va individuata negli Statuti speciali di autonomia e più precisamente nelle disposizioni di grado costituzionale che, in ciascuno Statuto, disciplinano l'attuazione legislativa di quest'ultimo³.

1.1. Le differenti formulazioni letterali delle disposizioni statutarie: considerazioni generali

Le disposizioni che ciascuno Statuto speciale di autonomia dedica alla propria attuazione legislativa non sono letteralmente identiche, come forse ci si potrebbe aspettare, almeno con riferimento agli Statuti regionali coevi, quali sono quelli del 1948, adottati dall'Assemblea costituente conformemente al 1°c. della XVII disp.trans.fin. Cost.⁴.

Più specificamente, le differenze tra gli Statuti speciali adottati con le leggi costituzionali promulgate il 26 febbraio 1948⁵, da un lato, e, dall'altro, lo Statuto siciliano (r.d.lgs. n. 455 del 1946), convertito in legge costituzionale dalla concomitante legge cost. n. 2 del 1948, possono spiegarsi alla luce del mancato coordinamento del secondo con la Costituzione⁶, e dunque, indirettamente, con altre leggi costituzionali,

duzione in senso lato, in quanto «predeterminano il contenuto della normazione futura» (*ibidem*), identificabile appunto nell'attuazione dello Statuto stesso.

³ Vedi I. RUGGIU, *Le Regioni a Statuto*, cit., p. 305.

⁴ «L'Assemblea costituente sarà convocata dal suo Presidente per deliberare, entro il 31 gennaio 1948, sulla legge per l'elezione del Senato della Repubblica, sugli Statuti regionali speciali e sulla legge per la stampa».

⁵ Vale a dire le leggi costt. n. 3, n. 4 e n. 5 del 1948 che adottano rispettivamente lo Statuto speciale per la Sardegna, per la Valle d'Aosta e per il Trentino-Alto Adige.

⁶ Si rammenti al riguardo che l'Alta Corte per la Regione siciliana, con dec. n. 2 del 1948, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il 2°c. dell'art. 1 legge cost. n. 2 del 1948 (vedi criticamente G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto*, cit., p. 117). Tale disposizione prevedeva la temporanea decostituzionalizzazione («non oltre due anni dall'entrata in vigore» della legge costituzionale) dello Statuto siciliano (modificabile appunto con legge ordinaria dello Stato, «udita l'Assemblea regionale siciliana»), contestualmente costituzionalizzato dal 1°c. del medesimo art. 1; o, se si preferisce, prevedeva il rinvio biennale della costituzionalizzazione dello Statuto siciliano. Come la si voglia ricostruire, la disciplina in discorso appariva volta ad agevolare l'adeguamento dello Statuto della Regione siciliana alla successiva Costituzione repubblicana; in conseguenza della citata pronuncia dell'Alta Corte, l'adeguamento è risultato rimesso esclu-

quali sono appunto gli Statuti speciali. Così la lettera dell'art. 43 St. Sic.⁷ appare disarmonica rispetto alla Costituzione repubblicana; basti osservare che non menziona il decreto legislativo quale forma tipica delle disposizioni di attuazione, sembrando rimettere la redazione di queste ultime alla sola Commissione paritetica, che risulterebbe così in grado di adottarle definitivamente.

Ma gli stessi tre Statuti adottati con le leggi costituzionali ora menzionate, promulgate – come si è detto – il medesimo giorno, si discostano notevolmente l'uno dall'altro, quanto alle previsioni relative alla loro attuazione: lo Statuto valdostano (legge cost. n. 4 del 1948) non include alcuna disposizione disciplinante la sua attuazione in generale; il primo Statuto trentino-altoatesino (così generalmente definito, come si è visto, per distinguerlo dal secondo, contenuto nel d.P.R. n. 670 del 1972) include una laconica disposizione sul punto (art. 95 legge cost. n. 5 del 1948)⁸; la disposizione sarda (art. 56 legge cost. n. 3 del 1948)⁹ risulta la più dettagliata fra le previsioni sull'attuazione statutaria degli anni Quaranta del secolo scorso.

sivamente al legislatore costituzionale, che, com'è noto, si è astenuto dall'intervenire in materia (*rectius*, ha più volte revisionato lo Statuto siciliano – si vedano le leggi costt. n. 1 del 1972, n. 3 del 1989, n. 2 del 2001, n. 2 del 2013 – ma senza mai procedere all'adeguamento). Di conseguenza, il coordinamento della disciplina statutaria con la Costituzione è inevitabilmente spettato alla giurisprudenza costituzionale (si vedano ad esempio le sentt. n. 38 del 1957 e n. 6 del 1970, relative proprio all'Alta Corte), chiamata a superare le «formulazioni ambigue» e le «omissioni» dello Statuto siciliano «sulla base di una complessiva interpretazione dello Statuto e della singolarità dell'autonomia siciliana» (sent. n. 316 del 2004, punto 6. *in diritto*).

⁷ «Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto».

⁸ «Con decreto legislativo saranno emanate le norme di attuazione della presente legge».

⁹ «Una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall'Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente Statuto.

Tali norme saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo».

L'accennato silenzio dello Statuto valdostano – destinato a perdurare sino al 1993, come vedremo qui di seguito – può leggersi alla luce delle peculiari vicende che hanno caratterizzato la genesi dell'autonomia della Valle d'Aosta, alla quale, in quanto «circostrizione autonoma» (art. 1, 1°c. d.lgs.lgt. n. 545 del 1945), varie funzioni amministrative erano già state trasferite durante il periodo transitorio¹⁰, dapprima con i decreti legislativi luogotenenziali del settembre 1945 (nn. 545 e 546)¹¹, quindi con i decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato del novembre-dicembre 1946 (nn. 365, 367 e 532). Potrebbe dirsi che lo Statuto valdostano risultava già parzialmente attuato al momento della sua entrata in vigore, soprattutto per quanto attiene al trasferimento delle funzioni amministrative statali¹². L'inclusione nello Statuto valdostano di disposizioni disciplinanti la sua attuazione sarà apparsa allora meno necessaria, tanto più che i comitati misti Stato-Regione, previsti dal d.lgs.lgt. n. 545 per darvi attuazione¹³, «venivano avvertiti come

¹⁰ Vedi *supra* introduzione, nt. 9.

¹¹ Non per nulla, tali decreti sono reputati «autenticamente fondativi del successivo regime di autonomia speciale» (R. LOUVIN, *I decreti luogotenenziali*, cit., p. 150).

¹² Così L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Roma, 1949, p. 117.

¹³ Si fa riferimento al Comitato di coordinamento destinato a collaborare con gli organi valdostani per l'attuazione dello stesso decreto legislativo («composto di un rappresentante del Ministero dell'interno che lo presiede, di un rappresentante del Ministero del tesoro e di un rappresentante della Valle, nominato dal Consiglio fra persone ad esso estranee», secondo l'art. 9) e alle Commissioni miste per l'adattamento dei programmi scolastici alle esigenze locali (art. 18, 2°c.). Si noti come queste ultime Commissioni sopravvivano nella successiva disciplina statutaria, perdendo però il carattere bilaterale Stato-Regione, in quanto risultano composte, accanto ai «rappresentati del Ministero della pubblica istruzione» e ai «rappresentanti del Consiglio della Valle», dai «rappresentanti degli insegnanti» (art. 40, 2°c. St. V.d'A.), come osserva R. LOUVIN, *I decreti luogotenenziali*, cit., p. 157, nt. 31.

Nella disciplina statutaria, al Comitato di coordinamento succede, con analoga composizione, la Commissione di coordinamento, formata «da un rappresentante del Ministero dell'interno, che la presiede, da un rappresentante del Ministero delle finanze e di un rappresentante della Regione, designato dal Consiglio della Valle fra persone estranee al Consiglio» (art. 45, 1°c. St. V.d'A.). Si noti come, attraverso norme di attuazione *praeter Statutum* (vedi *infra* cap. III, par. 2.3.), la Commissione di coordinamento sia stata sterilizzata: il d.lgs. n. 45 del 2015, all'art. 1, prevede che, «in attesa dell'adeguamento degli artt. 31, 45 e 46 St. ai principi della Costituzione» (vale a dire, tenuto conto del venir meno, con la legge cost. n. 3 del 2001, delle previsioni relative al

grave tentativo di limitare l'effettiva portata dell'autonomia»¹⁴ valdostana, con prevedibili conseguenze in termini di assenza di meccanismi analoghi nel testo statutario¹⁵. D'altra parte, una più generale diffidenza dello Statuto valdostano nei confronti degli istituti atti a realizzare forme di concertazione o di cooperazione con lo Stato sembra potersi indurre anche dalla mancata previsione statutaria della potestà legislativa concorrente¹⁶.

controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione ex art. 125, 1°c. Cost. e del Commissario del Governo ex art. 124 Cost., cui corrispondono, nel testo statutario valdostano, una funzione della Commissione di coordinamento ex art. 46 St. e la figura del suo Presidente ex art. 31 St.), «il Ministero dell'interno, il Ministero dell'economia e il Consiglio della Valle non procedono alla nomina dei loro rappresentanti in seno alla Commissione di coordinamento» (1°c.); al 2°c. e al 3°c. vengono inoltre abrogate le norme di attuazione disciplinanti la struttura e le funzioni della Commissione di coordinamento.

¹⁴ P. CARROZZA, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 414.

¹⁵ Peraltro detti comitati possono reputarsi, in qualche misura, precursori della futura Commissione paritetica (così R. LOUVIN, *I decreti luogotenenziali*, cit., 156-157).

¹⁶ Vedi, per tutti, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 307. L'art. 3 St. V.d'A. («la Regione ha la potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, entro i limiti indicati nell'articolo precedente [“in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”], per adattare alle condizioni regionali, nelle seguenti materie (...)») attribuisce infatti alla Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* la potestà legislativa integrativo-attuativa (così R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, 7 ed., Milano, 2002, pp. 28-35), difettandole invece la potestà legislativa concorrente. Si rammenti tuttavia la lettura dell'art. 3 St. V.d'A. che lo ricostruisce come attributivo della potestà legislativa concorrente (per tutti, V. ONIDA, *Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pp. 267-275); in tal caso, a mancare sarebbe la potestà legislativa integrativo-attuativa. Sul punto, la giurisprudenza costituzionale risulta piuttosto oscillante, talvolta riconducendo le materie di cui all'art. 3 St. V.d'A. alla potestà legislativa concorrente (sentt. n. 512 del 1988 e n. 412 del 1993), talaltra a quella attuativo-integrativa (sentt. n. 66 del 1961, n. 150 del 1985 e n. 227 del 1990). D'altra parte, la questione della natura della potestà legislativa attribuita alla Valle d'Aosta dall'art. 3 del suo Statuto appare meno significativa di quanto possa astrattamente apparire, anche sulla base dell'originaria ripartizione della legislazione fra Stato e Regioni (vedi A. DI GIOVINE, *Osservazioni sulla potestà legislativa prevista dall'articolo 3 dello Statuto della Valle d'Aosta*, in *Il ruolo delle autonomie speciali nell'ordi-*

Quasi a compensare la mancata disciplina della sua attuazione in generale, lo Statuto della Valle d'Aosta del 1948 contiene alcune disposizioni relative all'attuazione di suoi specifici profili, mediante atti legislativi statali adottati con varie forme di concorso regionale, senza tuttavia prevedere organi misti Stato-Regione, forse in ragione della valutazione negativa degli stessi, poc'anzi richiamata. Le modalità di concorso regionale che ora vedremo possono comunque reputarsi l'equivalente valdostano, per specifici profili, di quanto previsto negli altri Statuti speciali per la loro attuazione legislativa in generale.

Al riguardo, non è tanto significativo l'art. 49, 1°c. St. V.d'A., secondo cui le prime elezioni del Consiglio regionale («Consiglio della Valle») saranno disciplinate con decreto legislativo, adottato «sentito il Consiglio della Valle», in quanto una previsione simile è riscontrabile anche all'art. 55, 2°c. St. Sard.¹⁷, nonché all'art. 93, 1°c. St. T.-A.A. del 1948¹⁸, priva peraltro di ogni riferimento a forme di concorso regionale,

namento regionale italiano con particolare riguardo alla potestà legislativa primaria, Padova, 1979, p. 191; *adde*, con specifico riferimento alla materia sanitaria, R. BALDUZZI, A. PITINO, *Una «piccola» sanità: il sistema sanitario della Valle d'Aosta*, in R. BALDUZZI (cur.), *I Servizi sanitari regionali tra autonomia e coerenze di sistema*, Milano, 2005, pp. 50-51). Tendenziale insignificanza accentuata dalla legge cost. n. 3 del 2001, il cui art. 10 comporta, per quel che qui interessa, il riconoscimento alla Valle d'Aosta della potestà legislativa concorrente in tutte le materie nelle quali l'art. 117, 3°c. Cost. (novellato dalla stessa legge costituzionale) l'attribuisce alle Regioni ordinarie, determinando così un aumento «qualitativo» (così S. PARISI, *Le Regioni speciali e la riforma costituzionale del 2001*, in R. BIN, G. FALCON (cur.), *Diritto regionale*, Bologna, 2012, p. 324) della competenza legislativa valdostana, appunto da integrativo-attuativa a concorrente. In tal senso si veda la sent. n. 235 del 2010, punto 5.1. *in diritto*, con riferimento alla competenza legislativa della Regione Sardegna in materia di istruzione, che la Corte costituzionale ritiene non più integrativo-attuativa secondo la lettera dello Statuto (art. 5, 1°c., lett. a), ma concorrente, sulla base del combinato disposto dell'art. 117, 3°c. Cost. e dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001.

¹⁷ «La prima elezione del Consiglio regionale avrà luogo in conformità all'art. 16 dello Statuto ed alla legge per l'elezione della Camera dei deputati secondo le norme che saranno stabilite con decreto legislativo, sentiti l'Alto Commissario e la Consulta regionale».

¹⁸ «Con decreto legislativo, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente Statuto, saranno stabilite le norme per la elezione e la convocazione, da parte dei Governo, del primo Consiglio regionale e dei primi Consigli provinciali».

corrispondentemente alla disciplina dell'attuazione legislativa in generale del primo Statuto trentino-altoatesino¹⁹. Si tratta infatti delle norme relative esclusivamente alla prima attuazione degli Statuti delle Regioni speciali, necessarie affinché i loro organi possano essere istituiti.

Piuttosto, si intende qui fare riferimento all'art. 14, 2°c., St. V.d'A., secondo cui «le modalità di attuazione della zona franca saranno concordate con la Regione e stabilite con legge dello Stato»²⁰ e all'art. 16, 1°c. St. V.d'A. che rimette(va) la disciplina dell'elezione del Consiglio della Valle alla «legge dello Stato, sentita la Regione», differenziandosi così dagli altri quattro Statuti speciali, che sin dall'inizio avevano previ-

Per disciplinare le prime elezioni dei Consigli regionali valdostano, sardo e trentino-altoatesino vennero adottati, conformante alle previsioni statutarie citate nel testo, rispettivamente il d.P.R. n. 2 del 1949, il d.P.R. n. 1462 del 1948 e il d.P.R. n. 1155 del 1948. Si noti peraltro che né il decreto relativo alla Valle d'Aosta, né quello riguardante la Sardegna menzionano nella premessa l'intervento degli organi regionali, statutariamente previsto; menzione *a fortiori* assente nel decreto disciplinante le elezioni in Trentino-Alto Adige.

¹⁹ Vedi *supra* nt. 8. Quanto al Friuli Venezia Giulia e alla Sicilia, pur contemplando i loro Statuti speciali i decreti legislativi di attuazione statutaria in generale (art. 65 St. F.V.G. e art. 43 St. Sic.), per la disciplina delle prime elezioni regionali lo Statuto friulano giuliano, all'art. 69, 1°c., rinvia alla «legge della Repubblica» (disciplina adottata con legge n. 3 del 1964), mentre lo Statuto siciliano, all'art. 42, 1°c., prevede direttamente l'applicazione dell'«emananda legge elettorale politica dello Stato» (disposta dal d.C.p.S. n. 456 del 1946 che applica alle prime elezioni regionali siciliane il d.lgs.lgt. n. 74 del 1946, vale a dire le «Norme per l'elezione dei deputati dall'Assemblea costituente»).

²⁰ La previsione della zona franca, sebbene accompagni l'autonomia valdostana sin dalla sua origine prestatutaria (sulla quale vedi *supra* nel testo) – tanto è vero che l'art. 14, 1°c. St. V.d'A. («Il territorio della Valle d'Aosta è posto fuori della linea doganale e costituisce zona franca») riproduce letteralmente l'art. 4, 1°c. d.lgs.lgt. n. 546 del 1945 («Il territorio compreso nella circoscrizione della Valle è posto fuori della linea doganale e costituisce zona franca») – è rimasta inattuata (come osserva G.F. FERRARI, *Valle d'Aosta*, in *le Regioni*, 2011, 898), essendosi tradotta soltanto nella legge n. 623 del 1949 che, per quanto più volte modificata (dalle leggi n. 525 del 1956, n. 305 del 1967, n. 1057 del 1971, n. 44 del 1979 e n. 913 del 1986), si è sempre limitata a disporre, all'art. 1, «in attesa che sia attuato il regime di zona franca», esenzioni fiscali per contingenti annui di determinate merci ivi elencati.

sto la competenza legislativa regionale in materia di elezione del Consiglio regionale²¹.

Se le particolari soluzioni che, negli anni Quaranta del Novecento, lo Statuto siciliano e quello valdostano hanno offerto alla questione della loro attuazione possono essere ricondotte alle singolari vicende della genesi dell'uno e dell'altro (rispettivamente, in termini di mancato coordinamento con la Costituzione repubblicana e di attuazione *ante Statutum*, come si è visto poc'anzi), le non trascurabili differenze riscontrabili fra lo Statuto regionale sardo e il coevo Statuto trentino-altoatesino, quanto alla disciplina della loro attuazione, risultano assai meno agevoli da spiegare. A maggior ragione, se si riflette sulla circostanza che un'altra questione rimessa – come l'attuazione statutaria, dove prevista – all'ultimo titolo dello Statuto (rubricato «Norme transitorie e finali» in quello sardo e in quello valdostano; «Disposizioni integrative e transitorie» in quello del Trentino-Alto Adige), vale a dire la successione della legge regionale alla legge statale nelle materie di competen-

²¹ Si vedano le osservazioni critiche di R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, cit., p. 19, che stigmatizza la «concertante (...) disparità di trattamento, nell'ambito degli ordinamenti differenziati, che lo Statuto, nel testo originario, configurava nei confronti della Valle d'Aosta». La peculiarità valdostana riscontrabile nelle modalità di adozione della disciplina elettorale regionale è stata dapprima attenuata dalla legge cost. n. 3 del 1989, quindi superata dalla legge cost. n. 2 del 2001. Più specificamente, l'art. 3 legge cost. n. 3 del 1989 ha modificato l'art. 16, 1°c. St. V.d'A., attribuendo la competenza in discorso alla legge regionale, peraltro «adottata con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati», vale a dire con un *quorum* non richiesto nelle altre Regioni ad autonomia speciale. Da parte sua, la legge cost. n. 2 del 2001 ha contestualmente modificato i cinque Statuti speciali, uniformandoli sul punto che qui interessa, così che attualmente la legislazione elettorale del Consiglio regionale (in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, dei Consigli provinciali) è adottata con la legge regionale (provinciale, secondo lo Statuto trentino-altoatesino) statutaria, uniformemente disciplinata dalle disposizioni degli Statuti speciali introdotte nel 2001 (art. 12 St. F.V.G., art. 15 St. Sard., art. 47 St. T.-A.A./S., art. 15 St. V.d'A.; in Sicilia, l'elezione dell'Assemblea regionale è invece disciplinata dalla legge elettorale regionale, ex art. 3, 1°c. St., formalmente distinta dalla legge regionale statutaria, ex art. 9, 3°c. St., sebbene sottoponibile a *referendum* eventuale, al pari di quest'ultima, secondo l'art. 17-*bis* St., e delle leggi statutarie delle altre Regioni speciali o Province autonome).

za regionale, trova una disciplina letteralmente identica nei tre Statuti adottati con le leggi costituzionali promulgate il 26 febbraio 1948²².

Neppure gli Statuti speciali successivi al 1948 registrano l'affermarsi di una disciplina uniforme, quanto alle previsioni sulla loro attuazione. Così, seguendo un ordine cronologico, lo Statuto friulano giuliano (legge cost. n. 1 del 1963) contiene, all'art. 65²³, una previsione che sembra il risultato della fusione del disposto trentino-altoatesino con quello sardo, mentre il secondo Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (d.P.R. n. 670 del 1972) consente di dotare anche tale Regione di una disposizione sull'attuazione statutaria (art. 107)²⁴ paragonabile a quelle delle altre Specialità regionali, quanto a livello di dettaglio, nonché capace di esprimere il ruolo delle Province autonome di Trento e di Bolzano in quanto elementi costitutivi della Regione trentino-altoatesina, secondo il vigente art. 116, 2°c. Cost.

²² Così sia l'art. 57 St. Sard., sia l'art. 51 St. V.d'A. recitano: «Nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si applicano le leggi dello Stato», mentre l'art. 92 St. T.-A.A. se ne differenzia soltanto in quanto menziona, accanto alla Regione e alle leggi regionali, la Provincia e le leggi provinciali. Un testo identico a quelli sardo e valdostano è riscontrabile inoltre nello Statuto friulano giuliano del 1963 (art. 64), mentre il disposto dell'art. 92 dello Statuto trentino-altoatesino del 1948 è ora riportato all'art. 105 del secondo Statuto.

²³ «Con decreti legislativi, sentita una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale, saranno stabilite le norme di attuazione del presente Statuto e quelle relative al trasferimento all'Amministrazione regionale degli uffici statali che nel Friuli Venezia Giulia adempiono a funzioni attribuite alla Regione».

²⁴ «Con decreti legislativi saranno emanate le norme di attuazione del presente Statuto, sentita una Commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco.

In seno alla Commissione di cui al precedente comma è istituita una speciale Commissione per le norme di attuazione relative alle materie attribuite alla competenza della Provincia di Bolzano, composta di sei membri, di cui tre in rappresentanza dello Stato e tre della Provincia. Uno dei membri in rappresentanza dello Stato deve appartenere al gruppo linguistico tedesco; uno di quelli in rappresentanza della Provincia deve appartenere al gruppo linguistico italiano».

Ora, l'art. 107 St. T.-A.A./S. è assai simile all'art. 65 dell'immediatamente precedente Statuto friulano giuliano, differenziandosene soltanto per l'ora accennato rilievo riconosciuto all'articolazione provinciale, ovviamente assente in Friuli Venezia Giulia. Ma la più recente disposizione di grado costituzionale relativa all'attuazione statutaria, vale a dire l'art. 48-*bis* St. V.d'A.²⁵, introdotto dall'art. 3 legge cost. n. 2 del 1993, si distacca dalle due disposizioni, trentino-altoatesina e friulano giuliana, ora menzionate, richiamando invece per certi versi l'art. 56 St. Sard., come vedremo.

Può osservarsi come sia la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, sia la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* abbiano visto radicalmente mutare la disciplina dell'attuazione dei loro Statuti, contenuta negli stessi. Nel caso valdostano, potrebbe dirsi che si è passati dall'ultima alla prima posizione quanto a livello di dettaglio della disciplina statutaria delle norme di attuazione: dalla mancata previsione, nel 1948, alla più completa disposizione statutaria vigente in materia di attuazione, nel 1993 (art. 48-*bis*). Nel caso trentino-altoatesino, la successione dal primo al secondo Statuto ha comportato, per quel che qui interessa, il passaggio da una disposizione piuttosto sbrigativa (art. 95), al punto da non menzionare la Commissione paritetica, ad una assai dettagliata proprio con riferimento a quest'ultima (art. 107).

1.2. (segue): con riferimento a specifici indicatori

A cinque Regioni ad autonomia speciale corrispondono dunque sette differenti soluzioni al problema dell'attuazione in generale dei rispettivi Statuti; *rectius*, sei differenti discipline di quest'ultima, poiché la soluzione valdostana del 1948 corrisponde all'anomia, come si è visto. Di-

²⁵ «Il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione del presente Statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della Regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla Regione.

Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una Commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del Consiglio stesso».

scipline talmente differenziate tra loro da potersi classificare sulla base di alcuni indicatori, quali:

- α) l'ampiezza dell'oggetto che rimettono all'attuazione;
- β) la completezza della disciplina del procedimento di formazione delle disposizioni di attuazione;
- γ) nell'ambito di quest'ultimo, l'incisività delle funzioni attribuite alla Commissione paritetica.

Quanto ad (α), tutte le sei discipline qui prese in considerazione vi includono ovviamente l'attuazione dello Statuto (denominato «legge», all'art. 95 St. T.-A.A. 1948, con riferimento indiretto – e inutilmente complesso – allo Statuto, per il tramite della legge costituzionale che l'ha adottato, la n. 5 del 1948), di solito menzionando le «norme di attuazione» («per l'attuazione» all'art. 43 St. Sic.)²⁶ e in un caso, più perspicuamente, le «disposizioni di attuazione» (art. 48-*bis*, 1°c. St. V.d'A.)²⁷. Soltanto due Statuti affiancano a tale menzione quella delle «norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione» (art. 56, 1°c. St. Sard. e art. 43 St. Sic. che peraltro le qualifica «transitorie») cui fa riscontro nello Statuto friulano giuliano il riferimento alle norme «relative al trasferimento all'Amministrazione regionale degli uffici statali che nel Friuli Venezia Giulia adempiono a funzioni attribuite alla Regione» (art. 65). Infine, il solo Statuto valdostano menziona un'altra categoria di disposizioni, quelle «per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della Regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla Regione» (art. 48-*bis*, 1°c.).

Per quanto riguarda la disciplina del procedimento di adozione (β), tutti i testi statutari – tranne quello siciliano che, come si è visto, nulla dice sulla tipologia dell'atto contenente le norme di attuazione – dispongono il ricorso al decreto legislativo, che il solo Statuto valdostano prevede che il Governo sia «delegato ad emanare». Unicamente lo Statuto del Trentino-Alto Adige del 1948 si limita a tale previsione, mentre

²⁶ Vedi *supra* premessa, nt. 10.

²⁷ Vedi *supra* premessa, ntt. 12 e 13.

gli altri cinque testi statuari introducono nel procedimento di adozione del decreto legislativo l'intervento della Commissione paritetica (così sempre denominata) e, in due casi, del Consiglio regionale, chiamato a esprimere un parere (art. 56, 2°c. St. Sard. e art. 48-*bis*, 2°c. St. V.d'A.); la disposizione statutaria sarda ora richiamata menziona, accanto al Consiglio e in alternativa ad esso, la Consulta regionale.

All'identità di denominazione della Commissione, non corrisponde l'identità di composizione, salvo per il suo carattere appunto paritetico tra Stato e Regione speciale²⁸. Così due Commissioni paritetiche sono formate da quattro componenti (art. 43 St. Sic. e art. 56, 1°c. St. Sard.: due nominati dal Governo statale e due, secondo il testo dello Statuto, dall'Alto Commissario, rispettivamente della Sicilia e per la Sardegna, in quest'ultimo caso «sentita la Consulta regionale»), due da sei componenti (art. 65 St. F.V.G. e art. 48-*bis*, 2°c. St. V.d'A.: tre nominati dal Governo statale e tre dal Consiglio regionale), mentre la Commissione prevista dall'art. 107, 1°c. Statuto trentino-altoatesino del 1972 rispetta l'articolazione provinciale della Regione: composta di dodici membri (c.d. Commissione dei dodici), sei «in rappresentanza dello Stato» e sei nominati dagli organi del sistema tripolare del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (due dal Consiglio regionale e due da ciascun Consiglio provinciale); nel suo seno viene istituita una speciale Commissione per (le disposizioni di attuazione relative alle materie di competenza del) la Provincia di Bolzano, formata da sei componenti (c.d. Commissione dei

²⁸ Si noti che la composizione paritetica caratterizza la c.d. Commissione dei sei (vedi *infra* nota successiva), anche dal punto di vista linguistico, in quanto risulta formata da tre componenti italofoeni e tre germanofoni (così F. PALERMO, *Ruolo e natura delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (cur.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, p. 831, che ragiona quindi, a p. 826, di «duplice pariteticità»), sebbene l'art. 107, 2°c. St. T.-A.A./S. si limiti a richiedere la presenza di almeno un membro appartenente al gruppo linguistico tedesco e di almeno un membro appartenente al gruppo linguistico italiano, rispettivamente in rappresentanza dello Stato e della Provincia autonoma di Bolzano (vedi *supra* nt. 24).

sei), «tre in rappresentanza dello Stato e tre della Provincia» (art. 107, 2°c.), eletti da, e fra, i membri della Commissione dei dodici²⁹.

Quanto infine alle funzioni attribuite alla Commissione paritetica nell'elaborazione delle disposizioni di attuazione (γ), dalla lettura degli Statuti del 1948 emerge una netta differenza tra le specialità insulari e quelle alpine, paradossalmente speculari rispetto al ruolo che il decreto legislativo di attuazione statutaria, e quindi la Commissione paritetica, svolgerà nella costruzione della specialità regionale, come meglio si vedrà nel prosieguo³⁰. Così, soltanto gli Statuti delle Regioni insulari prevedono la Commissione paritetica, chiamata a incidere significativamente nel procedimento di adozione delle disposizioni di attuazione che «determinerà», ai sensi dello Statuto siciliano (art. 43) e «proporrà» secondo quello sardo (art. 56, 1°c.). Nel 1948, i testi statutari delle Regioni speciali alpine tacciono invece sul punto: come si è visto, lo Statuto valdostano ignora l'attuazione statutaria in generale, mentre quello trentino-altoatesino la contempla, ma senza far cenno alla Commissione paritetica (art. 95).

È noto come successivamente la Commissione paritetica faccia la sua comparsa anche negli Statuti speciali delle Regioni del Nord, dapprima in Friuli Venezia Giulia (1963), quindi in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (1972), infine in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* (1993). Tuttavia la Commissione paritetica è soltanto «sentita», secondo lo Statuto friulano giuliano (art. 65) e quello trentino-altoatesino (art. 107, 1°c.) che per di più – forse non del tutto immemore, sul punto, del testo statutario del 1948, poc'anzi richiamato – all'immediatamente successivo art. 108, dopo aver fissato un termine biennale per l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria (1°c.), prevede che, negli ultimi sei mesi del biennio, il Governo possa adottare i decreti prescindendo dal parere della Commissione paritetica, se essa non l'ha reso nei diciotto mesi precedenti (2°c.). Al riguardo, si rammenti peraltro che il termine biennale in discorso è stato reputato di «natura meramente ordinatoria» dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 160 del 1985,

²⁹ Vedi G. BRONZETTI, *L'autonomia speciale del Trentino-Alto Adige*, Trento, 2016, p. 27, nt. 22, e il sito internet www.affariregionali.it/attivita/affari-regionali/rapporti-con-le-regioni-autonome/commissioni-paritetiche/.

³⁰ Vedi *amplius infra* cap. III, par. 2.

punto 2. *in diritto*); natura ordinatoria che andrebbe conseguentemente attribuita ai termini interni a quello biennale.

Lo Statuto valdostano, come novellato dalla legge cost. n. 2 del 1993, riecheggia sul punto quello sardo, non solo prevedendo, come si è detto, il parere del Consiglio regionale, ma anche rimettendo alla Commissione paritetica il compito di elaborare gli schemi dei decreti legislativi di attuazione statutaria (art. 48-*bis*, 2°c.), che, in Sardegna, sono proposti, appunto, dalla Paritetica.

1.3. L'omogeneizzazione delle disposizioni statutarie attraverso l'interpretazione sistematica: quanto all'oggetto rimesso all'attuazione

Le disposizioni statutarie relative all'attuazione presentano dunque differenze letterali di non poco conto. È tuttavia sufficiente interpretare, soprattutto sistematicamente³¹, tali disposizioni per giungere alla conclusione che le discipline contenute negli Statuti speciali e relative alla loro attuazione sono assai meno differenziate di quanto appaia *ictu oculi*.

Sotto il profilo oggettivo, le disposizioni di attuazione (che tali sono, anche se quasi sempre denominate «norme») paiono includere sia quelle propriamente attuative dello Statuto, sia quelle che lo attuano disciplinando il «passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione» (così, ad esempio, art. 56 St. Sard.). Quale che sia l'ampiezza dell'oggetto di tale passaggio, vale a dire sia che includa il solo personale degli organi decentrati dello Stato presenti nella Regione³², sia che si riferisca anche a tali organi³³, sia infine che includa le funzioni am-

³¹ Vedi R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2004, pp. 167-168.

³² Nel qual caso il «passaggio degli uffici e del personale» sarebbe un'endiadi, indicando quindi il trasferimento del personale degli uffici (si veda G. GRIMALDI, *Le norme di attuazione*, cit., p. 61).

³³ Così «passare un ufficio (...) dallo Stato alla Regione significa ordinare al titolare di questo, e ai suoi collaboratori, considerati tutti impersonalmente, di ritenersi, da un certo momento, non più dipendenti dal Governo dello Stato, bensì dal Governo della Regione» (P. GASPARRI, *Le norme di attuazione degli Statuti regionali speciali*, in *Atti del terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, 1962, p. 144).

ministrative esercitate da questi ultimi³⁴ (oppure le sole funzioni, quando esercitate da organi centrali dello Stato)³⁵, le «norme relative al passaggio» si pongono come «transitorie», come espressamente le qualifica lo Statuto siciliano (art. 43), in quanto, una volta trasferiti alla Regione il personale, gli organi, le funzioni, essa può disciplinarli con propri atti, anzitutto legislativi, senza che siano necessarie ulteriori disposizioni di attuazione³⁶; legislazione regionale da adottarsi, naturalmente, nel rispetto dei limiti costituzionalmente/statutariamente posti alla corrispondente potestà legislativa regionale. Le disposizioni di attuazione relative ai trasferimenti sono dunque «transitorie» in tutte le Regioni speciali, a prescindere dalla circostanza che il corrispondente Statuto così espressamente le qualifichi. I caratteri del trasferimento in discorso emergono anche nella disposizione dello Statuto friulano giuliano, che, all'art. 65, ricorre a una circonlocuzione terminologicamente più precisa – laddove utilizza il sostantivo «trasferimento» in luogo di «passaggio»³⁷ e laddove circoscrive gli «uffici statali» che ne sono oggetto a quelli «che nel Friuli Venezia Giulia adempiono a funzioni attribuite alla Regione» – per esprimere lo stesso contenuto dispositivo delle già menzionate e corrispondenti disposizioni statutarie sarda e siciliana.

Lo Statuto del Trentino-Alto Adige (sia del 1948, sia del 1972) e quello della Valle d'Aosta non menzionano invece le disposizioni disciplinanti il trasferimento degli uffici e del personale, come si è detto. Il silenzio in questione non dovrebbe stupire con riferimento alla disposizione statutaria valdostana (art. 48-*bis*), introdotta soltanto nel 1993, quando detto trasferimento poteva reputarsi oramai pressoché completato, tanto più in una Regione dove esso aveva avuto inizio prima anco-

³⁴ Così L. GIOVENCO, *Intervento*, in *Atti del terzo Convegno*, cit., pp. 168-169, A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Sulle conseguenze giuridiche della mancata emanazione delle norme di attuazione dello Statuto siciliano*, *ivi*, 628-629 e C. cost., sent. n. 180 del 1980, punto 3. *in diritto*.

³⁵ Vedi U. ALLEGRETTI, *Questioni relative alle norme di attuazione dello Statuto sardo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, p. 135.

³⁶ Vedi G. GRIMALDI, *Le norme di attuazione*, cit., pp. 89-90.

³⁷ Si rammenti peraltro che la stessa VIII disp.trans.fin. Cost. utilizza il termine «passaggio» (vedi *infra* cap. III, par. 2.1.).

ra dell'entrata in vigore dello Statuto, sia con riferimento agli organi periferici e al relativo personale, sia con riferimento alle funzioni amministrative³⁸.

Fra i sistemi previsti dagli Statuti regionali speciali per la loro attuazione, quello disciplinato dall'art. 95 St. T-A.A. del 1948 risulta il «più sommario»³⁹: siamo in presenza di una disposizione assai laconica, quasi affrettata⁴⁰, forse non a caso adottata dall'Assemblea costituente senza discuterla in alcun modo⁴¹. Peraltro il riferimento alle sole «norme di attuazione» e non anche a quelle sul trasferimento degli uffici e del personale è riscontrabile anche nello Statuto trentino-altoatesino del 1972, frutto di una riflessione assai più accurata. Al riguardo, potrebbe supporre non aver giovato la tecnica della novellazione, adottata dalla legge cost. n. 1 del 1971, che potrebbe aver favorito il transitare dal primo al secondo Statuto di una formulazione ellittica come quella in esame.

La presenza di un'ellissi all'art. 107 St. T-A.A./S. (e precedentemente, all'art. 95 St. T.-A.A. 1948) e all'art. 48-*bis* St. V.d'A. può argomentarsi sistematicamente muovendo dalla considerazione che l'attuazione statutaria in generale include sia le disposizioni di attuazione in senso stretto, volte a disciplinare vari profili delle relazioni fra lo Stato e la singola Regione speciale, sia le disposizioni sui trasferimenti, dallo

³⁸ Si veda il d.lgs.C.p.S. n. 532 del 1946, che peraltro disponeva la soppressione di organi periferici dello Stato e la contestuale assunzione delle corrispondenti funzioni da parte della Valle d'Aosta «che vi provvede con appositi uffici e proprio personale» (art. 1, 2°c.). Vedi altresì il d.lgs.C.p.S. n. 365 del 1946 con riferimento agli organi e alle funzioni in materia d'istruzione.

³⁹ P. GASPARRI, *Le norme di attuazione*, cit., p. 141.

⁴⁰ Al riguardo, pare emblematico il riferimento all'attuazione «della presente legge» anziché dello Statuto, cui già si faceva cenno nel testo.

⁴¹ Si vedano i relativi verbali dell'Assemblea costituente (seduta pomeridiana di giovedì 29 gennaio 1948) al sito internet www.archivio.camera.it. D'altra parte la laconicità del dibattito pare essere una caratteristica che accomuna le disposizioni statutarie introduttive dei decreti legislativi di attuazione statutaria; così la Consulta di Sicilia approvò l'art. 41 del progetto (ora art. 43 St. Sic.) «senza discussione, sia per l'ora tarda, sia per la stanchezza dei consultori, ansiosi di ritornare in famiglia la stessa notte» (antivigilia di Natale del 1945), come riporta il relativo verbale (vedilo in G. SALEMI, *Lo Statuto della Regione siciliana. I lavori preparatori*, Padova, 1961, p. 89).

Stato alla Regione stessa, di personale, organi e funzioni amministrative⁴². Di conseguenza, può reputarsi che il riferimento nello Statuto trentino-altoatesino alle sole «norme di attuazione» vada inteso nel senso di includervi sia la prima, sia la seconda categoria di disposizioni. Se invece si reputasse che le «norme di attuazione» trentino-altoatesine comprendessero soltanto la prima categoria, ne discenderebbe che i necessari trasferimenti di personale, organi o funzioni alla Regione Trentino-Alto Adige verrebbero disposti (non mediante decreti legislativi di attuazione statutaria, ma) ricorrendo alle «leggi della Repubblica» previste dal 2°c. dell'VIII disp.trans.fin. Cost.⁴³.

Ma tale conclusione è da respingersi, costituendo piuttosto un esempio di applicazione dell'argomentazione *ab absurdo*.

Da un lato, secondo la denegata ipotesi, si applicherebbe a una singola Regione ad autonomia speciale un istituto, appunto il trasferimento mediante «legge della Repubblica», concepito per «regolare i passaggi di funzioni in modo unitario» nelle Regioni ordinarie, evitando che i passaggi in discorso avvengano «in modo cronologicamente disordinato»⁴⁴. La previsione dell'intervento parlamentare, escluso invece con riferimento ai decreti legislativi di attuazione statutaria, trova dunque la sua *ratio* nella volontà di intervenire «materia per materia», regolando «passaggi di funzioni in modo unitario»⁴⁵. A ben vedere, esattamente il contrario avverrebbe se la «legge della Repubblica» regolasse i trasferimenti per una singola Regione ad autonomia speciale, qual è il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* che pure vede disciplinato nel suo Statuto l'istituto del decreto legislativo di attuazione statutaria.

Dall'altro, se si accogliesse la tesi qui respinta, nella sola Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* l'attuazione dello Statuto verrebbe disciplinata da due fonti differenti: il decreto legislativo per le disposizioni attuative in senso stretto e la «legge della Repubblica» per i trasferimenti. Il che farebbe sorgere – inutilmente – una serie di difficoltà, derivanti dalle relazioni tra le discipline poste dall'una e dall'altra fonte,

⁴² Vedi *infra* cap. III, par. 2.

⁴³ Così G. GRIMALDI, *Le norme di attuazione*, cit., pp. 16-17.

⁴⁴ P. GASPARRI, *Le norme di attuazione*, cit., p. 155.

⁴⁵ *Ibidem*.

rischiando di inficiare la funzione di coordinamento propria delle disposizioni di attuazione complessivamente intese⁴⁶.

Può dunque concludersi che per attuare lo Statuto trentino-altoatesino occorre avvalersi dei decreti legislativi di attuazione statutaria, riferiti *singulatim* alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, e disciplinanti sia l'attuazione in senso stretto, sia i trasferimenti di personale, organi, funzioni amministrative⁴⁷. La tesi qui sostenuta trova conferma nella prassi (incontestata dalla giurisprudenza costituzionale)⁴⁸ che vede, sin dal 1951 (d.P.R. n. 574), l'emanazione di decreti legislativi di attuazione dello Statuto trentino-altoatesino contenenti sia disposizioni di attuazione in senso stretto, sia disposizioni disciplinanti i trasferimenti in discorso, per i quali mai si è ricorsi, per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, alla «legge della Repubblica» ex VIII disp.trans.fin. Cost.

Il ricorso alla «legge della Repubblica» per disciplinare i trasferimenti dallo Stato alla Regione trova spazio soltanto se il corrispondente Statuto regionale non prevede affatto la fonte del decreto legislativo di at-

⁴⁶ Così, a un decennio dall'avvio dell'esperienza regionale speciale e agli albori della giurisprudenza costituzionale, autorevolmente si affermava che «le norme di attuazione degli Statuti (...) hanno principalmente una funzione di coordinamento, anche dal punto di vista tecnico, dell'amministrazione statale e dell'amministrazione regionale» (G. AZZARITI sr., *Discorso del Presidente della Corte costituzionale nella seduta inaugurale del secondo anno di attività*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, p. 888).

⁴⁷ Così A. BRACCI, *Le norme di attuazione*, cit., 49 e F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. X, 1988, p. 10. In tal senso si veda la chiara, lapidaria affermazione secondo cui «le norme sul passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione sono ricomprese nelle norme di attuazione, anche laddove (art. 95 St. T.-A.A.) non specificamente menzionate» (V. CRISAFULLI, *In tema di trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, p. 635; adde G. AMATO, *Disposizioni di attuazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIII, 1964, pp. 213-214).

⁴⁸ Si veda la sent. n. 14 del 1960 della Corte costituzionale, avente a oggetto alcune disposizioni del d.P.R. n. 97 del 1959, contenente norme di attuazione dello Statuto trentino-altoatesino in materia di Ipad e disciplinante, fra l'altro, il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione (art. 1, 1°c.). In tale pronuncia, al punto 2. *in diritto*, il giudice delle leggi rileva come «le norme di attuazione» hanno, fra l'altro, la funzione di regolare «il concreto passaggio alla Regione delle funzioni amministrative statali»; regolazione che invece l'VIII disp.trans.fin. Cost. rimette, per le Regioni ordinarie, alla «legge della Repubblica».

tuazione statutaria. Tale è notoriamente il caso, sino alla legge cost. n. 2 del 1993, della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* dove peraltro, come ora vedremo, il rinvio alla «legge della Repubblica» ha teso ad assumere modalità tali da avvicinarlo all'attuazione statutaria con decreti legislativi, propria delle altre Regioni ad autonomia speciale. Più dettagliatamente, può osservarsi come inizialmente si affermò una prassi, forse un poco arditamente fondata sull'art. 51 St. V.d'A.⁴⁹, secondo la quale la legge regionale operava da sé sola il trasferimento (delle sole funzioni amministrative)⁵⁰, nel silenzio del Governo statale che, sotto il profilo in discorso, non la rinviava (né quindi successivamente l'impugnava) ex art. 127 Cost. Detta prassi si interruppe proprio a seguito del rinvio governativo e della successiva impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale di una deliberazione legislativa valdostana che disciplinava le funzioni amministrative in materia di «tutela del paesaggio, antichità, monumenti e belle arti», trasferendole così «in concreto» alla Regione. La sent. n. 76 del 1963 definiva il ricorso dichiarando costituzionalmente illegittima la deliberazione legislativa nella parte in cui attribuisce alla Regione funzioni amministrative statali, con ciò stesso richiedendo, appunto, il ricorso all'VIII disp.trans.fin. Cost. e, dunque, alla legge statale per l'attuazione dello Statuto valdostano⁵¹. La senten-

⁴⁹ Si tratta infatti della disposizione statutaria che regola la successione delle leggi regionali alle leggi statali nelle materie attribuite alla competenza della Regione. Disposizione presente anche negli altri Statuti speciali (vedi *supra* nt. 22), dove non è mai stata interpretata nella direzione indicata qui nel testo per l'art. 51 St. V.d'A. (si veda il punto 2. *in diritto* della sent. n. 76 del 1963 della Corte costituzionale che, riprendendo la sua giurisprudenza relativa all'identica disposizione contenuta nell'art. 57 St. Sard., afferma che l'art. 51 St. V.d'A. non può essere invocato «per dimostrare che la Regione potrebbe regolare il passaggio dei servizi con proprie leggi prima che intervengano le norme di attuazione»).

⁵⁰ Si è criticamente osservato come sia «ovvio e incontestabile» che per trasferire organi e personale dallo Stato alla Regione (nella specie, Valle d'Aosta) «ci vogliono norme statali» (V. CRISAFULLI, *In tema di trasferimento*, cit., p. 640). La prassi legislativa descritta nel testo si desume dalle seguenti leggi regionali valdostane: n. 2 del 1952, n. 1 del 1953, nn. 2 e 4 del 1956, nn. 1 e 4 del 1958.

⁵¹ Così F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione*, cit., p. 2. Si è peraltro criticamente osservato che la sent. n. 76 avrebbe dovuto riconoscere «un peso maggiore» alla «prassi ormai lunga, costante ed univoca, nei rapporti tra lo Stato e la Regione valdostana, nel senso della non necessarietà delle norme sul trasferimento delle funzioni

za in discorso determinò fra Stato e Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* «una lunga fase conflittuale di assoluto blocco dei trasferimenti»⁵², superato soltanto con l'ampia legge n. 196 del 1978⁵³, con cui ci si uniforma all'orientamento della giurisprudenza costituzionale, come esplicitamente rivela il titolo della legge «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta».

Peraltro l'art. 72 della legge n. 196 contiene una delega legislativa *ex art. 76 Cost.*, destinata ad avvicinare l'attuazione dello Statuto valdostano a quella degli altri Statuti speciali, in quanto contempla l'adozione di decreti legislativi «per estendere alla Regione Valle d'Aosta le disposizioni del d.P.R. n. 616 del 1977» (notoriamente relativo ai trasferimenti alle Regioni ordinarie), «su proposta di una Commissione paritetica formata da tre rappresentanti del Governo designati dal Consiglio dei ministri e tre rappresentanti della Regione eletti dal Consiglio regionale». Delega rinnovata dapprima con legge n. 827 del 1978, quindi con legge n. 453 del 1981, per essere finalmente esercitata con d.P.R. n. 182 del 1982⁵⁴. In tal modo il ricorso alla «legge della Repubblica» si allontana dal modello, delineato dall'VIII disp.trans.fin. Cost. e basato sulla loro contestualità per tutte le Regioni (ordinarie)⁵⁵, per avvicinarsi alle caratteristiche proprie dell'attuazione degli Statuti speciali, come si addice alla *ratio* derogatoria propria della specialità regionale⁵⁶. Tali caratteristiche, nel caso della Valle d'Aosta, verranno pienamente assunte

amministrative»; prassi alla quale «non sembra facile negare (...) ogni e qualsiasi valore, considerandola addirittura *contra legem*» (V. CRISAFULLI, *In tema di trasferimento*, cit., pp. 637-638).

⁵² P. CARROZZA, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 439.

⁵³ Peraltro preceduta da atti legislativi statali di portata più circoscritta: la legge n. 907 del 1971 e il d.P.R. n. 861 del 1975, rispettivamente relativi a trasferimenti dallo Stato alla Valle d'Aosta di alcuni beni immobili e di funzioni in materia d'istruzione.

⁵⁴ L'attuazione dello Statuto valdostano attraverso decreti legislativi *ex art. 76 Cost.* è proseguita, sempre sulla base della delega legislativa in discorso, cui l'art. 2 legge n. 453 del 1981 ha affiancato un'ulteriore delega per il trasferimento di funzioni amministrative alla Regione Valle d'Aosta, prevedendo, anche in questo caso, la proposta della Commissione paritetica (art. 3). Così sono stati promulgati il d.P.R. n. 1142 del 1985 e i dd.lgss. nn. 430, 431, 432, 433 e 434 del 1989.

⁵⁵ Vedi *supra* nt. 45.

⁵⁶ Vedi *supra* introduzione, nt. 12.

a seguito dell'inserimento nello Statuto regionale dell'art. 48-*bis*⁵⁷ da parte della legge cost. n. 2 del 1993.

Il vigente testo statutario valdostano, come si è detto, non menziona, accanto alle «disposizioni di attuazione» dello Statuto quelle sui trasferimenti. Tuttavia possono estendersi allo Statuto della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* le affermazioni proposte con riferimento allo Statuto trentino-altoatesino, con particolare riguardo alla considerazione che l'attuazione statutaria ivi esplicitamente disciplinata include, accanto alle disposizioni attuative in senso stretto, anche quelle relative ai trasferimenti. In tal senso, come nel caso del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, si pone la prassi: nella Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, successivamente alla legge cost. n. 2 del 1993, i decreti legislativi di attuazione statutaria, a partire dal d.lgs. n. 320 del 1994, disciplinano le relazioni fra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, attuando contestualmente i trasferimenti dal primo alla seconda.

Lo Statuto della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* è l'unico a menzionare, accanto alla disciplina della sua attuazione (e forse nell'ambito di quest'ultima)⁵⁸, le «disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della Regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla Regione» (art. 48-*bis*, 1°c.).

La peculiarità in discorso potrebbe leggersi alla luce di un'altra peculiarità valdostana, vale a dire l'assenza di legislazione concorrente che si potrebbe reputare idonea, nelle altre Regioni a Statuto speciale, a realizzare detta armonizzazione, limitatamente alle materie rientranti in tale potestà legislativa. Ma forse l'individuazione di un parallelismo tra le peculiarità statutarie valdostane soddisfa soltanto una certa inclinazione all'euritmia. Più prosaicamente, la *ratio* della disposizione dello Statuto della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* sull'armonizzazione delle leggi statali con l'ordinamento regionale sembra da ricercarsi nell'erra-

⁵⁷ Vedi *supra* nt. 25.

⁵⁸ In senso appunto dubitativo vedi V. CASAMASSIMA, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, 2006, p. 1737. Paiono invece ricondurre l'armonizzazione all'attuazione statutaria C. PAOLINI, A. ROMANO, *Commento art. 62 legge 8 giugno 1990, n. 142*, in *La riforma delle autonomie locali*, Roma, 1990, p. 263.

tico cammino parlamentare degli atti legislativi. A ben vedere, infatti, la previsione dello Statuto valdostano sull'armonizzazione della legislazione statale altro non è che la costituzionalizzazione (*rectius* statutarizzazione) di una disposizione legislativa rinvenibile nella di poco precedente legge n. 142 del 1990⁵⁹, che, all'art. 62, conteneva una delega legislativa atta appunto ad armonizzare le disposizioni della legge stessa con l'ordinamento regionale valdostano⁶⁰; delega esercitata col d.lgs. n. 282 del 1992, alla vigilia della discussione parlamentare della proposta di legge cost. n. 773 (Camera dei deputati, XI legislatura), destinata a divenire la citata legge cost. n. 2 del 1993⁶¹.

Il carattere un poco casuale della previsione dell'armonizzazione della legislazione nazionale con l'ordinamento valdostano, di cui all'art. 48-*bis*, 1°c. St. V.d'A., sembra confermato dalla circostanza che detta previsione è stata assai raramente applicata⁶².

Quanto all'oggetto rimesso all'attuazione statutaria, sembra dunque potersi concludere che esso sia il medesimo in tutti gli Statuti speciali, in quanto: da un lato, il riferimento alle disposizioni disciplinanti i trasferimenti di personale, organi, funzioni amministrative dallo Stato alla Regione, quando non espressamente menzionato, può reputarsi implicito nell'indicazione delle disposizioni di attuazione statutaria; dall'altro, la peculiare previsione statutaria valdostana sulle disposizioni di armo-

⁵⁹ Si tratta della ben nota legge disciplinante l'«ordinamento delle autonomie locali» (così il suo titolo).

⁶⁰ Si notino le analogie tra il testo dell'art. 48-*bis* St. V.d'A. relativamente all'armonizzazione e l'art. 62 legge n. 142 del 1990, secondo cui «il Governo è delegato ad emanare per la Regione Valle d'Aosta (...) uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per armonizzare le disposizioni della presente legge con l'ordinamento della Regione medesima.

Le norme di cui al 1°c. debbono tener conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla Regione».

⁶¹ Così la *Relazione* della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, nel proporre il testo del futuro art. 48-*bis* St. V.d'A. espressamente richiama l'art. 62 legge n. 142 del 1990 (Atti parlamentari, XI legislatura, Proposta di legge costituzionale n. 773-A, *Relazione della I Commissione permanente*, 29 luglio 1992, p. 2).

⁶² Per un esempio recente, si veda il d.lgs. n. 44 del 2016 di armonizzazione della legge n. 107 del 2015 (cosiddetta «buona scuola») con l'ordinamento scolastico valdostano.

nizzazione delle leggi statali all'ordinamento regionale è rimasta sinora quasi del tutto inapplicata.

La conclusione ora raggiunta pare corroborata dall'emanazione, per tutte le Regioni speciali, di disposizioni attuative riguardanti il medesimo oggetto e simili nella loro formulazione, superandosi così le pur rilevate differenze letterali fra i testi delle disposizioni statutarie che prevedono le norme di attuazione. Eloquenti al riguardo appare il caso del trasferimento dallo Stato a tutte le singole Regioni ad autonomia speciale (o alle Province autonome, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*) delle funzioni relative alla sanità penitenziaria⁶³.

1.4. (segue): *quanto alla disciplina del procedimento di formazione*

Per quanto riguarda la disciplina del procedimento di formazione e il suo grado di completezza, può rilevarsi come sia l'una sia l'altro presentino significative differenze nei vari testi statutari. Peraltro anche sotto il profilo in discorso queste ultime appaiono ridimensionate alla luce di una lettura sistematica; lettura che qui viene riferita dapprima agli organi che intervengono nel procedimento di formazione, quindi all'atto da esso prodotto.

Quanto agli organi, i testi statutari siciliano e sardo si differenziano dagli altri, in quanto prevedono che i componenti di parte regionale della Commissione paritetica siano rispettivamente nominati «dall'Alto Commissario della Sicilia» (art. 43 St. Sic.) e «dall'Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale» (art. 56, 1°c. St. Sard.); al 2°c. dell'art. 56 St. Sard., la Consulta è nuovamente menzionata, in questo caso in alternativa al Consiglio regionale, quale organo chiamato a esprimere un parere sulle norme di attuazione. Vengono quindi evocati organi istituiti *ad tempus*⁶⁴ durante il periodo transitorio, rispettiva-

⁶³ Si vedano i dd.lgss. n. 192 del 2010, n. 252 del 2010, n. 274 del 2010, n. 152 del 2011 e n. 222 del 2015, contenenti disposizioni di attuazione in materia di sanità penitenziaria e rispettivamente relativi alla Valle d'Aosta, al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, al Friuli Venezia Giulia, alla Sardegna e alla Sicilia.

⁶⁴ Secondo i decreti qui citati nel testo, l'Alto Commissariato per la Sicilia (che, come si sarà notato, l'art. 43 St. Sic. sembra voler denominare diversamente, sostituendo, per l'Alto Commissario, al complemento di fine quello di specificazione) è istituito

mente dall'art. 1 r.d.-l. n. 91 del 1944 «Istituzione di un Alto Commissariato civile per la Sicilia», dall'art. 1 r.d.-l. n. 21 del 1944 «Istituzione dell'Alto Commissariato della Sardegna» e dall'art. 3 d.lgs.lgt. n. 417 del 1944 «Provvedimenti regionali per la Sardegna». Si tratta di organi di nomina governativa⁶⁵, dipendenti dal Presidente del Consiglio⁶⁶ e aventi sede rispettivamente a Palermo⁶⁷ e a Cagliari⁶⁸. L'Alto Commissario «sovrintende e dirige, nel territorio dell'isola, tutte le amministrazioni statali (...) ed in genere tutti gli enti sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato»⁶⁹; con pareri e proposte, lo assiste la Consulta, da lui presieduta e «composta di diciotto membri scelti fra i rappresentanti delle organizzazioni politiche, economiche, sociali e culturali e fra competenti ed esperti»⁷⁰.

Ma il riferimento ai citati organi transitori – dal quale discenderebbe, se letteralmente inteso, la natura transitoria della stessa potestà di adottare decreti legislativi di attuazione statutaria⁷¹ – non va pietrificata-

«per la durata della presente guerra e fino a un anno dalla conclusione della pace», mentre l'Alto Commissariato per la Sardegna è più genericamente istituito «con carattere temporaneo», come pure, può pianamente reputarsi pur nel silenzio della relativa disciplina, la Consulta regionale, appunto istituita «presso l'Alto Commissariato per la Sardegna». Si veda P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni*, cit., pp. 124-125.

⁶⁵ Più specificamente: l'Alto Commissario per la Sicilia «è nominato con decreto reale, su proposta del Capo del Governo e di intesa col Ministro dell'interno, sentito il Consiglio dei ministri» (art. 5 r.d.-l. n. 91 del 1944), l'Alto Commissario per la Sardegna «è nominato con decreto reale, su proposta del Capo del Governo, sentito il Consiglio dei ministri» (art. 5 r.d.-l. n. 21 del 1944), mentre i membri della Consulta regionale sarda «sono nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri, su proposta dell'Alto Commissario» (art. 3 d.lgs.lgt. n. 417 del 1944).

⁶⁶ Così dispongono l'art. 1 r.d.-l. n. 21 del 1944 e l'art. 1, 1° c. r.d.-l. n. 91 del 1944, rispettivamente per l'Alto Commissario sardo e per quello siciliano.

⁶⁷ Secondo l'art. 1, 2° c. r.d.-l. n. 91 del 1944.

⁶⁸ Secondo l'art. 3 r.d.-l. n. 90 del 1944 (Alto Commissario) e l'art. 3 d.lgs.lgt. n. 417 del 1944 (Consulta regionale).

⁶⁹ Così l'art. 2, 1° c., lett. a r.d.-l. n. 21 del 1944, con definizione che può reputarsi in qualche modo riassuntiva delle funzioni dell'Alto Commissario, sia sardo (cui la disposizione si riferisce), sia siciliano.

⁷⁰ Si vedano rispettivamente l'art. 4 e l'art. 3 d.lgs.lgt. n. 417 del 1944, relativi alla Consulta sarda.

⁷¹ Vedi *infra* cap. III, par. 1.

to. Il silenzio degli Statuti regionali coevi a quello siciliano e a quello sardo, relativamente alla previsione stessa delle norme di attuazione (Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste*) o dell'intervento della Commissione paritetica e del Consiglio regionale nel loro procedimento di adozione (Trentino-Alto Adige/*Südtirol*)⁷², non permette infatti di inchiodare i citati riferimenti sardo e siciliano agli organi transitori, in quanto non risulta possibile argomentare *a contrario* sulla base di altri contestuali testi statutari che menzionino invece gli organi definitivi della Regione. L'unico riferimento a un organo definitivo della Regione presente negli Statuti del 1948 milita invece nel senso della successione di quest'ultimo al corrispondente organo transitorio: l'art. 56, 2°c. St. Sard. «ha direttamente provveduto a designare nel Consiglio regionale l'organo successore della Consulta nel compito della emanazione dei pareri ivi richiesti» (punto 3. *in diritto* della sent. n. 22 del 1961). Sulla base della giurisprudenza costituzionale ora citata può dunque affermarsi la successione degli organi definitivi della Regione agli organi transitori menzionati all'art. 56 St. Sard., anche con riferimento al Presidente della Regione, succeduto all'Alto Commissario; affermazione pianamente estensibile all'art. 43 St. Sic., dove la potestà di nomina dei componenti della Commissione paritetica attribuita all'Alto Commissario va oggi letta come riferita al Presidente della Regione⁷³.

L'obiezione secondo cui la successione degli organi definitivi agli organi transitori troverebbe un ostacolo insormontabile nella natura di organi di decentramento statale di questi ultimi⁷⁴ (e non dunque di or-

⁷² Vedi *supra* par. 1.2.

⁷³ Così già Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, parere 19 dicembre 1948, n. 47, punto III (vedilo in *Diritto pubblico della Regione siciliana*, 1949, II, p. 40), dove peraltro l'organo successore sembra identificato nel Governo regionale più che nel Presidente della Regione, come afferma invece la giurisprudenza costituzionale qui citata nel testo, nonché l'art. 1, 2°c. d.lgs.C.p.S. n. 567 del 1947 ai sensi del quale «le attribuzioni già spettanti all'Alto Commissario per la Sicilia (...) sono esercitate, in quanto occorre, dal Presidente regionale».

⁷⁴ Così P. GASPARRI, *Replica*, in *Atti del terzo Convegno*, cit., pp. 177-178; orientamento ribadito dall'A., in qualità di avvocato della Regione Sardegna, nel corso del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, definito dalla citata sent. n. 22 del 1961 (vedine la ricostruzione nel *ritenuto in fatto*). *Adde*: G. ROEHRSEN, *Sicilia e Sardegna. Decentramento e accentrimento nell'attuale ordinamento amministrativo*, in

gani regionali, come sono ovviamente quelli definitivi), viene – forse un poco sbrigativamente – superata dalla citata sent. n. 22 laddove, al punto 3. *in diritto*, osserva che l'Alto Commissario e la Consulta regionale «vennero ad assumere, al momento dell'entrata in vigore dello Statuto speciale (...) la diversa veste di organi provvisori dell'ente che doveva costituirsi», destinati a svolgere le loro funzioni «fino alla prima elezione del Consiglio regionale» (art. 55, 1°c. St. Sard.)⁷⁵. Analogamente dispone l'art. 42, 1°c. St. Sic., permettendo così di estendere alla Regione siciliana l'ora richiamato argomento della Corte costituzionale.

Dalla descritta successione degli organi definitivi agli organi transitori discende che la nomina dei componenti di parte regionale della Commissione paritetica in Sardegna e in Sicilia spetta al Presidente della Regione. Può osservarsi come in tal modo si delinei un modello proprio delle Regioni insulari, diverso rispetto a quello che caratterizza le Regioni speciali alpine, i cui Statuti attribuiscono tale nomina al Consiglio (art. 65 St. F.V.G., art. 107 St. T.-A.A./S.⁷⁶ e art. 48-*bis*, 2°c. St. V.d'A.)⁷⁷. Ri-

Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 1945, p. 319 che definisce gli Alti Commissari espressione di «decentramento (...) burocratico»; U. ALLEGRETTI, *Questioni relative alle norme*, cit., p. 133, laddove riporta il dibattito svoltosi nel Consiglio regionale sardo nella seduta del 25 settembre 1958. *Contra* L. GIOVENCO, *Costituzionalità e necessità delle norme di attuazione degli Statuti regionali speciali*, in *Atti del terzo Convegno*, cit., pp. 507-508.

⁷⁵ In tale veste, prosegue la sentenza, successivamente all'entrata in vigore dello Statuto sardo e anteriormente all'elezione del Consiglio regionale della Sardegna, la Consulta regionale diede il proprio parere sui decreti legislativi contenenti le disposizioni di attuazione statutaria, come risulta dalla premessa del d.P.R. n. 250 del 1949 («udito il parere della Consulta regionale sarda»).

⁷⁶ Nomina consiliare che caratterizza anche i tre componenti della c.d. Commissione dei sei, nominati «in rappresentanza» della Provincia autonoma di Bolzano, in quanto, individuati nell'ambito della c.d. Commissione dei dodici (vedi *supra* nt. 29), coincidono coi due componenti nominati dal Consiglio provinciale bolzanino, cui si aggiunge uno dei due componenti nominati dal Consiglio regionale (così F. PALERMO, *Ruolo e natura*, cit., p. 831).

⁷⁷ Si noti come la differenza ora riscontrata può rilevarsi anche con riferimento alla scelta di componenti non togati degli organi della giurisdizione amministrativa previsti dagli Statuti siciliano (art. 23) e trentino-altoatesino (artt. 90-92), rispettivamente attribuita dalle norme di attuazione al Presidente della Regione per i membri del Consiglio

spetto ai testi statutari del 1948 (tutt'ora vigenti, per il profilo che qui interessa, nelle sole Regioni insulari), quelli successivi (rispettivamente e notoriamente del 1963, del 1972 e del 1993) paiono redatti alla luce dell'ultradecennale esperienza dell'operare – nell'ordinamento giuridico, come fonti permanenti – delle disposizioni di attuazione e del condizionamento che esse esercitano sulla legislazione regionale. Il che rende più opportuno, nella formazione della componente regionale della Commissione paritetica, l'intervento dell'organo titolare esclusivo della funzione legislativa regionale: appunto il Consiglio regionale (e provinciale, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*). In questa prospettiva, potrebbe ipotizzarsi che il riferimento all'Alto Commissario (poi, implicitamente, al Presidente della Regione), negli Statuti sardo e siciliano degli anni Quaranta del secolo scorso, rifletta una visione risalente e oramai superata delle norme di attuazione, reputate fonte temporanea e destinate soprattutto ad attuare i trasferimenti dallo Stato alla Regione di uffici e personale. Forse non a caso, su tali trasferimenti sembrano porre l'accento sia l'art. 43 St. Sic., sia l'art. 56, 1°c. St. Sard., collocando «l'attuazione del presente Statuto» dopo la congiunzione correlativa «nonché», che tradizionalmente «segnala (...) il membro di minor peso di una correlazione, dando implicitamente maggior rilievo all'altro membro»⁷⁸ (appunto, il «passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione»).

Peraltro lo Statuto sardo prevede un coinvolgimento consiliare nel procedimento di formazione della Commissione paritetica: i suoi due componenti di parte regionale sono, come si è visto, «nominati dall'Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale» (art. 56, 1°c. St. Sard.); vale dire, oggi, nominati dal Presidente della Regione,

di Giustizia Amministrativa (d.lgs. n. 373 del 2003) e ai Consigli provinciali per i membri del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa e, in misura percentualmente assai maggiore, della sua Sezione autonoma (d.P.R. n. 426 del 1984; vedi *infra* cap. III, par. 2.3.). La diversa disciplina potrebbe peraltro spiegarsi, nel caso di specie, anche con riferimento all'accentuato pluralismo (anche e soprattutto linguistico) che caratterizza la realtà regionale trentino-altoatesina in genere e quella provinciale bolzanina in specie; pluralismo che trova più agevolmente espressione negli organi elettivi collegiali.

⁷⁸ L. SIRIANNI (cur.), *Italiano*, Torino, 2000, p. 379.

sentito il Consiglio regionale. Il parere di quest'ultimo è inoltre richiesto dal 2°c. dell'art. 56 sulle norme di attuazione; *rectius* sugli schemi dei decreti legislativi di attuazione statutaria, per riprendere la più per-spicua – e recente – disciplina valdostana di analogo contenuto (art. 48-*bis*, 2°c. St. V.d'A.).

Lo Statuto valdostano è dunque quello che prevede il maggior coinvolgimento del Consiglio regionale, attraverso la nomina della componente regionale della Commissione paritetica e il parere sugli schemi dei decreti legislativi da quest'ultima predisposti, mentre lo Statuto siciliano non contempla alcun intervento, neppure consultivo, dell'Assemblea regionale. Natura esclusivamente consultiva, nella forma dei suoi pareri qui sopra richiamati, assume l'intervento del Consiglio regionale sardo, mentre quelli friulano giuliano e trentino-altoatesino (e i due Consigli provinciali) esercitano un potere di nomina sulla componente regionale (e provinciale) della Commissione paritetica. Se si disponessero in ordine cronologico i cinque testi statutari vigenti in materia di attuazione statutaria, potrebbe constatarsi come nel corso degli anni sia progressivamente cresciuto il ruolo attribuito al Consiglio regionale, dal minimo (nullo) disegnato dallo Statuto siciliano (approvato nel 1946 e rimasto invariato nel 1948), al massimo individuato dallo Statuto valdostano del 1993, passando per le soluzioni intermedie via via più attente al ruolo del Consiglio regionale, rappresentate anzitutto dallo Statuto sardo del 1948 e quindi da quelli friulano giuliano del 1963 e trentino-altoatesino del 1972.

Sul versante statale delle Commissioni paritetiche, le relative nomine sono sempre esplicitamente attribuite al Governo, tranne nello Statuto trentino-altoatesino del 1972 che si limita a prevedere metà dei componenti «in rappresentanza dello Stato» (art. 107 St.). Anche in questo caso la nomina spetta al Governo⁷⁹, incontestabilmente, come *a contrario* confermano – se mai ve ne fosse bisogno – i ricorsi per conflitto di attribuzione delle Province autonome definiti dalla Corte costituzionale con la sent. n. 109 del 1995 e riassunti ai suoi punti 1. e 2. *in fatto*; ricorsi che non contestavano la titolarità governativa del potere di nomi-

⁷⁹ Vedi, da ultimo, il d.m. 18 marzo 2014, del Ministro per gli affari regionali, Maria Carmela Lanzetta, con specifico riferimento alla nomina dei componenti «in rappresentanza dello Stato».

na dei commissari di parte statale, ma appunto soltanto quella di indicare tra di loro il Presidente della Commissione.

Per tutte le Commissioni paritetiche, la nomina dei componenti statali spetta al Presidente del Consiglio; generalmente la nomina viene delegata al Ministro per gli affari regionali che adotta quindi il provvedimento costitutivo di ogni Commissione⁸⁰, avente appunto «valore costitutivo per quel che attiene alla nomina dei membri statali e meramente ricognitivo per quanto attiene alle scelte» regionali, «non potendo in nessun caso né il Ministro, né il governo nazionale sindacare [tali] scelte»⁸¹.

Se gli Statuti sardo e siciliano evocano organi non più esistenti, lo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige del 1948 non menziona alcun organo chiamato a intervenire nel procedimento di formazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria; omissione che riflette l'affrettata redazione dell'art. 95 St. T.-A.A., cui si faceva cenno⁸². Il che peraltro non ha impedito di delineare una disciplina simile a quella espressamente prevista al riguardo negli altri Statuti speciali, né, come si è visto⁸³, sotto il profilo dell'oggetto delle norme di attuazione, né sotto quello degli organi che intervengono nel procedimento di formazione di queste ultime. Così, in vigenza del primo testo statutario trentino-altoatesino del 1948, «una Commissione di studio composta di membri di nomina statale e membri di nomina regionale, su base paritetica, ha sempre formulato proposte al Governo sulle norme stesse»⁸⁴.

⁸⁰ Si vedano, da ultimo, il decreto citato alla nota precedente per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e, per le altre Regioni speciali, i dd.mm. 13 febbraio 2017, 7 ottobre 2014, 4 novembre 2014 e 13 febbraio 2017, rispettivamente relativi alle Commissioni paritetiche del Friuli Venezia Giulia, della Sardegna, della Sicilia e della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*.

⁸¹ G. VERDE, *Le funzioni amministrative*, cit., p. 228.

⁸² Vedi *supra* ntt. 39 e 40.

⁸³ Vedi *supra* par. 1.3.

⁸⁴ L. GIOVENCO, *Costituzionalità e necessità*, cit., p. 508. Adde C. MORTATI, *Legislazione regionale esclusiva e interesse nazionale. (A proposito della competenza della Regione Trentino-Alto Adige in materia di industria alberghiera)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1956, p. 1003, nt. 2, che ragiona di «contatti diretti fra gli organi regionali e quelli governativi, espressamente previsti per la Sicilia e per la Sardegna, e realizzati di fatto anche per il Trentino».

L'indicazione del decreto legislativo come atto contenente le disposizioni di attuazione statutaria (riscontrabile in tutti gli Statuti, tranne in quello siciliano) fa sì che possano agevolmente individuarsi gli altri organi che intervengono nel procedimento di formazione del decreto, siano espressamente menzionati o no. Di per se stesso, il decreto legislativo – avendo forza di legge – è infatti adottato dal Governo (più specificamente, dal Consiglio dei ministri, *ex art. 2, 3°c., lett. c* legge n. 400 del 1988) ed emanato, *ex art. 87, 5°c. Cost.*, dal Presidente della Repubblica (o, durante il periodo transitorio, dall'organo posto a Capo dello Stato, vale a dire, a seconda della fase considerata, dal Re o dal Luogotenente generale del Regno o dal Capo provvisorio dello Stato)⁸⁵. Il mero riferimento al decreto legislativo permette dunque di identificare l'organo adottante e l'organo emanante, sebbene il secondo non venga mai espressamente menzionato dai testi statutari, mentre il primo è richiamato soltanto dallo Statuto valdostano (art. 48-*bis*, 1°c.) che peraltro curiosamente ed erroneamente identifica il Governo nell'organo che emana (anziché in quello che adotta) il decreto legislativo⁸⁶.

Il ricorso al decreto legislativo per emanare le disposizioni di attuazione statutaria caratterizza tutte le Regioni ad autonomia differenziata, ivi compresa la Sicilia, il cui Statuto, come si accennava poc'anzi, è l'unico a non menzionare il decreto legislativo stesso. Ma il silenzio

⁸⁵ Si rammenti che nell'ordinamento monarchico, le «norme aventi forza di legge» venivano emanate «con decreto reale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri» (art. 3, 1°c. legge n. 100 del 1926).

⁸⁶ Analoga previsione è rinvenibile sia nel vigente Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, laddove dispone che, in assenza del parere delle Commissioni paritetiche, trascorsi diciotto mesi, «il Governo provvede nei successivi sei mesi alla emanazione dei relativi decreti, prescindendo dal parere delle Commissioni stesse» (sul punto, vedi criticamente F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione*, cit., p. 2), sia nella stessa Costituzione, all'art. 77, 1°c., secondo cui «il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria» (corsivi di chi qui scrive; si veda il condivisibile orientamento critico espresso da A.A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972, p. 56). Al riguardo, può constatarsi come le stesse deleghe legislative *ex art. 76 Cost.* abbiano utilizzato la formula «il Governo è delegato ad emanare», sino alla legge 6 marzo 2001, n. 64 «Istituzione del servizio civile nazionale» (art. 2, 2°c.); formula sostituita – a partire dalla legge 22 marzo 2001, n. 85 «Delega al Governo per la revisione del codice della strada» (art. 1, 1°c.) – da quella, più corretta, «il Governo è delegato ad adottare» (corsivi di chi qui scrive).

dello Statuto siciliano sul punto non vale a escludere il ricorso al decreto legislativo; anzi, a ben vedere, lo conferma, in quanto se si fosse voluta dettare per la Regione siciliana una disciplina che contemplasse, per porre in essere le norme di attuazione, un atto diverso dal decreto legislativo utilizzato nelle altre Regioni speciali (e già impiegato nella Valle d'Aosta, quando entra in vigore lo Statuto siciliano), la forma di tale atto sarebbe stata esplicitata nello Statuto che invece, al contrario, tace sul punto⁸⁷. L'apparente lacuna presente nello Statuto siciliano viene dunque colmata dalla previsione del ricorso al decreto legislativo⁸⁸, argomentabile anche sulla base dell'integrazione del silente Statuto siciliano con una norma ricavabile dalle analoghe disposizioni presenti negli altri Statuti speciali⁸⁹. Tanto è vero che la prassi oramai settantennale è costantemente nel senso di emanare con decreto legislativo le disposizioni di attuazione dello Statuto siciliano, analogamente a quanto accade in tutte le altre Regioni a Statuto speciale.

Non inganni il *nomen iuris* con il quale quattro Statuti su cinque espressamente definiscono l'atto contenente le disposizioni di attuazione statutaria⁹⁰: quest'ultimo non corrisponde ai decreti legislativi *ex art. 76 Cost.*, vale a dire ai decreti legislativi delegati. È agevole constatare come negli Statuti speciali adottati dall'Assemblea costituente non vi sia traccia di delega legislativa al Governo per adottare i decreti legislativi di attuazione statutaria. Non si vede peraltro come l'Assemblea costituente avrebbe potuto operare, pur con legge costituzionale, una delega di tal fatta, poiché la funzione legislativa era allora «delegata» in via generale non a tale Assemblea, ma al Governo *ex art. 3, 1° c. d.lgs.lgt. n. 98*

⁸⁷ Si veda G. GRIMALDI, *Le norme di attuazione*, cit., p. 31.

⁸⁸ Così Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, parere 19 dicembre 1948, n. 47, punto IV (vedilo in *Diritto pubblico della Regione siciliana*, 1949, II, p. 40) e Corte dei conti, Sez. controllo, risoluzione 29 aprile 1950, n. 256 (vedila in *Rivista della Corte dei conti*, 1950, II, p. 51). *Adde* Corte costituzionale, sent. n. 180 del 1980, punto 4. *in diritto*: «al pari che in Sicilia, anche per quanto concerne la Sardegna le norme relative al passaggio degli uffici e del personale devono essere emanate (...) con decreto legislativo».

⁸⁹ Vedi, in generale, P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, 9 ed., Milano, 1979, p. 385.

⁹⁰ Di «similitudine solo nominalistica» ragiona G. VERDE, *Le funzioni amministrative*, cit., p. 226.

del 1946⁹¹. L'Assemblea costituente avrebbe potuto disciplinare le modalità e i limiti della delega al Governo della funzione legislativa, in generale e *pro futuro* (come prevede appunto l'art. 76 Cost.); non delegare direttamente al Governo la funzione legislativa in determinate materie, quale appunto l'attuazione dello Statuto speciale. Gli Statuti speciali in discorso dispongono invece «una speciale attribuzione di facoltà legislativa, fatta dall'organo costituente, subordinata alle determinate forme stabilite [dallo Statuto] per raggiungere la finalità di porre in essere quelle norme di attuazione» (C. cost., sent. n. 20 del 1956). I decreti legislativi prodotti da tale «facoltà legislativa» attribuita al Governo possono dunque definirsi «non delegati»⁹² o «indipendenti»⁹³, per accentuarne anche nominalisticamente la distinzione rispetto ai decreti legislativi *ex art. 76 Cost.*

Il carattere permanente della potestà di adottare decreti legislativi di attuazione dello Statuto speciale, con le modalità da quest'ultimo disciplinate⁹⁴, rafforza la conclusione ora raggiunta, in quanto l'eternità mal si addice alla delega in genere e alla delega legislativa in specie, come conferma la lettera stessa dell'art. 76 Cost.⁹⁵.

Rispetto agli Statuti dell'immediato secondo dopoguerra, quello del Friuli Venezia Giulia consente agevolmente di giungere a conclusioni analoghe quanto alla natura di decreto legislativo «non delegato» dell'atto contenente le norme di attuazione. La lettera dei testi statutari trentino-altoatesino (1972) e valdostano (1993) parrebbe invece orientarsi in senso opposto, ma essi, se sistematicamente interpretati, confermano le conclusioni qui raggiunte.

Anzitutto, l'art. 108, 1°c. St. T.-A.A./S. pone un termine generale biennale per l'emanazione dei «decreti legislativi contenenti le norme di attuazione dello Statuto»; termine che appunto parrebbe evocare i

⁹¹ Così G. GRIMALDI, *Le norme di attuazione*, cit., p. 36. Sul d.lgs.lgt. n. 98 del 1946 vedi *infra* cap. II, nt. 13.

⁹² A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma, 1977, p. 270.

⁹³ L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, cit., p. 232.

⁹⁴ Vedi *infra* cap. III, par. 1.

⁹⁵ Dalla quale si desume il «divieto di una delega “permanente”» (M. RUOTOLO, S. SPUNTARELLI, in *Commentario alla Costituzione*, sub art. 76, Torino, 2006, p. 1492).

limiti alla delega legislativa *ex art. 76 Cost.* («tempo limitato») e quindi la natura di decreto legislativo delegato dell'atto emanato. Ma proprio con riferimento a tale disposizione statutaria la Corte costituzionale ha avuto occasione di chiarire che «il richiamo alla disciplina dell'art. 76 Cost. non appare appropriato», anche alla luce della considerazione che il termine biennale «ha natura meramente ordinatoria» (sent. n. 160 del 1985, punto 2. *in diritto*)⁹⁶; natura che non contraddistingue mai la delega legislativa, caratterizzata invece da termini perentori⁹⁷. Quindi argomentando *a contrario* sulla base della citata giurisprudenza costituzionale si giunge piuttosto a escludere la natura di decreti legislativi delegati degli atti in discorso.

La lettera dell'art. 48-*bis*, 1°c. St. V.d'A. parrebbe ancor più decisamente militare a favore della natura di decreti legislativi delegati degli atti con cui vengono emanate le norme di attuazione, laddove espressamente ragiona di delega al Governo con riferimento a tali atti. Occorre però guardarsi dall'attribuire un peso determinante alla terminologia impiegata dall'art. 48-*bis* St. V.d'A. Quest'ultima infatti, come si è già avuto modo di osservare⁹⁸, risulta poco perspicua, probabilmente influenzata dalla precedente legislazione ordinaria che interveniva nella materia poi rimessa appunto dall'art. 48-*bis* St. V.d'A. ai decreti legislativi di attuazione statutaria. Così l'*incipit* del 1°c. dell'art. 48-*bis* («il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi») sembra da leggersi più come un formale, anodino omaggio alla precedente tradizione valdostana dell'attuazione statutaria attraverso deleghe legislative *ex art. 76 Cost.*, che come una sorta di *revirement* del consolidato orientamento, dottrinale e giurisprudenziale, il quale, come si è detto, esclude l'atto contenente le norme di attuazione statutaria dal novero dei decreti legislativi delegati.

⁹⁶ Vedi *supra* par. 1.2.

⁹⁷ Vedi, *ex multis*, L. PALADIN, in *Commentario della Costituzione*, sub art. 76, Bologna-Roma, 1980, pp. 14-15.

⁹⁸ Vedi *supra* par. 1.3.

1.5. (segue): *quanto alle funzioni attribuite alla Commissione paritetica. Rinvio*

Nell'ambito della disciplina del procedimento di formazione delle disposizioni di attuazione statutaria, spiccano le differenti funzioni che i vari Statuti – letteralmente interpretati – attribuiscono alla Commissione paritetica. Così, accanto ai due Statuti del 1948 che non contemplano quest'ultima (valdostano, in ragione della mancata previsione dello stesso decreto legislativo di attuazione statutaria⁹⁹, e trentino-altoatesino), i rimanenti cinque testi statutarî speciali delineano tre differenti soluzioni che possono graduarsi sulla base dell'incisività della funzione riconosciuta alla Commissione paritetica.

Più specificamente, la lettera dello Statuto siciliano sembra attribuire una funzione decisionale alla Commissione paritetica che «determinerà» le norme di attuazione (art. 43). La formulazione scelta dallo Statuto sardo richiama piuttosto la funzione propositiva, laddove prevede che la Commissione «proporrà» le norme di attuazione (art. 56, 1°c.); sotto questo profilo – come sotto quello del parere del Consiglio regionale¹⁰⁰ – la soluzione sarda riecheggia nel più recente testo statutario valdostano (introdotto nel 1993), secondo cui gli schemi dei decreti legislativi di attuazione statutaria «sono elaborati» dalla Commissione paritetica (art. 48-*bis*, 2°c.). Gli Statuti trentino-altoatesino del 1972 e friulano giuliano sembrano infine attribuire una funzione consultiva alla rispettiva Commissione paritetica che viene «sentita» sullo schema di decreto legislativo (art. 107, 1°c. St. T.-A.A./S. e art. 65 St. F.V.G.).

Anche con riferimento al ruolo della Commissione paritetica nel procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria, non va però sopravvalutato il dato letterale e le connesse differenze riscontrabili fra i testi statutarî speciali. Come vedremo meglio nel prosieguo: da un lato, con specifico riferimento alle peculiari disposizioni statutarie siciliane, la loro oramai consolidata interpretazione restrittiva porta, nel caso qui in esame, a leggere la funzione della relativa Commissione paritetica come propositiva, anziché decisionale¹⁰¹; dal-

⁹⁹ Vedi *supra* par. 1.1.

¹⁰⁰ Vedi *supra* par. 1.2.

¹⁰¹ Vedi *infra* cap. II, par. 2.4.

l'altro, più in generale, il processo di omogeneizzazione delle previsioni statutarie speciali relativamente al ruolo della Commissione paritetica fa emergere la tendenza a riconoscerle, in tutte le autonomie regionali speciali, l'ora richiamata funzione propositiva¹⁰².

Ma l'analisi delle funzioni svolte dalle Commissioni paritetiche va al di là dell'esame delle disposizioni statutarie che stiamo svolgendo nel presente capitolo, per interessare piuttosto e soprattutto il procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria. Pare dunque opportuno rinviare al prossimo capitolo, dedicato a tale procedimento, l'analisi in discorso¹⁰³.

2. Solum Statutum sufficit

Nelle disposizioni degli Statuti regionali speciali ora analizzate tende a esaurirsi la disciplina della fonte sulla produzione del decreto legislativo di attuazione statutaria. A differenza di quanto avviene per gli altri atti statali aventi forza di legge, la disciplina costituzionale (statutaria, nel caso di specie) non viene infatti espressamente integrata da altri atti normativi.

Una ricognizione degli atti dello Stato e delle Regioni ad autonomia speciale permette di constatare come, a livello subcostituzionale, pochissimi atti normativi abbiano a oggetto il decreto legislativo di attuazione statutaria e il suo procedimento di formazione, anche latamente inteso. Così, come ora vedremo, nessuna previsione relativamente a tale fonte è presente laddove ci si potrebbe aspettare di rinvenirla, vale a dire nella legge n. 400 del 1988¹⁰⁴ che al capo III, rubricato «Potestà normativa del Governo», notoriamente disciplina tutti gli (altri) atti normativi governativi. All'afasia della legge n. 400 corrisponde la laconicità della complessiva legislazione statale¹⁰⁵, mentre gli atti normativi

¹⁰² Vedi *infra* cap. II, par. 2.3.

¹⁰³ Vedi *infra* cap. II.

¹⁰⁴ Dal titolo: «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri».

¹⁰⁵ Ad eccezione naturalmente di quella che disciplinava l'attuazione dello Statuto valdostano anteriormente alla revisione (legge cost. n. 2 del 1993) che lo ha uniformato

delle Regioni ad autonomia speciale dedicano soltanto pochi fuggevoli riferimenti ai componenti regionali delle corrispondenti Commissioni paritetiche.

2.1. Il silenzio della legge n. 400 del 1988

Come si accennava, la legge n. 400 del 1988 non nomina mai il decreto legislativo di attuazione statutaria¹⁰⁶. Al riguardo, può osservarsi come l'art. 14, rubricato «decreti legislativi», si riferisca ai soli «decreti legislativi adottati dal Governo ai sensi dell'art. 76 Cost.», mentre il successivo art. 16, sotto la rubrica «atti aventi valore o forza di legge» disciplina soltanto i decreti di cui agli artt. 76 e 77 Cost.; né l'una, né l'altra disposizione menzionano invece i decreti di attuazione statutaria. È pur vero che una sorta di mimetismo nominalistico ha fatto sì che al mutare del *nomen iuris* – da «decreto del Presidente della Repubblica» a «decreto legislativo» – disposto per i decreti *ex* art. 76 Cost. dall'art. 14, 1° c. legge n. 400 del 1988, abbia corrisposto un identico mutamento del *nomen iuris* dei decreti di attuazione statutaria, denominati «decreti legislativi» successivamente all'entrata in vigore di tale legge¹⁰⁷. Ma

agli altri, quanto alla previsione statutaria del decreto legislativo oggetto del presente volume (vedi *supra* par. 1.1.).

¹⁰⁶ Si veda la proposta di novellare la legge n. 400 del 1988, al fine di disciplinare il procedimento di adozione dei decreti legislativi di attuazione statutaria; proposta formulata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi*, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, trasmesso alle Presidenze il 6 novembre 2015, pp. 96-97.

¹⁰⁷ Così i decreti di attuazione statutaria emanati dal Presidente della Repubblica il 16 luglio 1988 (nn. 295, 296, 300, 301, 305, 405, 574 e 575, tutti relativi allo Statuto trentino-altoatesino) sono gli ultimi ad essere denominati «decreti del Presidente della Repubblica», sebbene i decreti n. 574 e n. 575 fossero pubblicati successivamente all'entrata in vigore della legge n. 400 del 1988, in ragione della registrazione con riserva relativa a una disposizione del primo (art. 24) e all'articolo unico del secondo (vedi le decisioni di ricasazione del visto assunte dalla Sezione di controllo della Corte dei conti in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, II, pp. 2543-2549). Il decreto di attuazione statutaria emanato dal Presidente della Repubblica il 28 settembre 1990 (n. 284; vedi *infra*

l'abolizione, ai sensi dell'art. 16, 1°c. della medesima legge, del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sui decreti legislativi ex art. 76 Cost. non venne analogicamente estesa ai decreti legislativi di attuazione statutaria. Così, dopo un'iniziale fase di incertezza, immediatamente successiva all'entrata in vigore della legge n. 400 – quando un decreto di tale specie (il n. 32 del 1991) non fu sottoposto al controllo della Corte dei conti, come si evince dalla mancata menzione della registrazione in sede di pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale*¹⁰⁸ –

nota successiva), anch'esso riguardante lo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, fu il primo ad assumere la denominazione di «decreto legislativo».

Nell'individuazione del momento in cui il decreto di attuazione statutaria muta il proprio *nomen iuris*, come pure del momento in cui viene meno il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sul decreto stesso (vedi qui di seguito nel testo), va ovviamente considerato a parte il caso della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, il cui Statuto, sino alla legge cost. n. 2 del 1993, è stato attuato legislativamente mediante (leggi oppure) decreti ex art. 76 Cost., previsti da un'apposita legge di delegazione, e non dallo Statuto stesso (vedi *supra* ntt. 53 e 54). Di conseguenza, i decreti di attuazione dello Statuto valdostano condivisero la sorte dei decreti ex art. 76 Cost., assumendo la denominazione di «decreto legislativo» e sottraendosi al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti semplicemente in base alle disposizioni della legge n. 400 del 1988 (art. 14, 1°c. e art. 16, 1°c.); così avvenne in particolare per i decreti emanati dal Presidente della Repubblica il 28 dicembre 1989 (nn. 430, 431, 432, 433 e 434), gli ultimi a precedere la revisione statutaria del 1993.

¹⁰⁸ Vedi *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, 1 febbraio 1991, n. 27, p. 4; si rammenti che, in sede di pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale*, «la menzione della avvenuta registrazione da parte della Corte dei conti per i decreti e gli atti ad essa soggetti» è richiesta dall'art. 5, 1°c., lett. d d.P.R. n. 217 del 1986. Che qualche dubbio relativamente al controllo preventivo della Corte dei conti dovesse sussistere, almeno a livello di fonte di cognizione dell'atto, sembrerebbe trovare conferma nella circostanza che altri due decreti legislativi di attuazione statutaria (il n. 284 del 1990 e il n. 33 del 1991) furono pubblicati nello stesso periodo in *Gazzetta ufficiale, Serie generale* – rispettivamente 11 ottobre 1990, n. 238, p. 3, e 1 febbraio 1991, n. 27, p. 7 – senza che vi si riportassero gli estremi della relativa registrazione da parte della Corte dei conti. Tuttavia per tali due decreti legislativi (ma non per il n. 32 del 1991, citato nel testo), si è posto rimedio in sede di correzione di errori materiali: nella *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, 4 giugno 1991, n. 129, p. 29, vennero pubblicati due *avvisi di rettifica* che inserirono la menzione della registrazione da parte della Corte dei conti rispettivamente nel testo del d.lgs. n. 284 del 1990 e in quello del d.lgs. n. 33 del 1991; decreti legislativi integralmente ripubblicati, nel testo corretto, nel *supplemento ordinario* n. 33 della medesima *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, ai sensi dell'art. 15 (rubricato «Errori occorsi nella promulgazione delle

il controllo preventivo di legittimità sui decreti legislativi di attuazione statutaria venne mantenuto¹⁰⁹.

La stessa Corte costituzionale sembrava implicitamente avallare l'opposta disciplina dei decreti legislativi *ex art. 76 Cost.* e dei decreti legislativi di attuazione statutaria, quanto all'abolizione o alla conservazione del controllo preventivo di legittimità, laddove affermava che «spetta al Governo adottare i decreti legge ed i decreti delegati [*scilicet* decreti legislativi *ex art. 76 Cost.*] senza successivamente sottoporli a visto e registrazione della Corte dei conti», anche argomentando che «l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo vede (...), in primo luogo, nel Parlamento il titolare dei controlli costituzionalmente necessari» (sent. n. 406 del 1989, punto 4. *in diritto*); controlli parlamentari presenti con riferimento al decreto legislativo costituzionalmente previsto, ma del tutto assenti con riguardo al decreto legislativo di attuazione statutaria, rispetto al quale le Camere avrebbero soltanto potuto far valere la responsabilità politica del Governo, anch'essa richiamata nel medesimo passaggio della citata sentenza. Quest'ultimo rimedio appare però eccessivo e dunque di improbabile azionabilità, ma egualmente (e quasi retoricamente) invocabile oggi, tanto più a seguito dell'abolizione del controllo preventivo della Corte dei conti sui decreti legislativi di attuazione statutaria; abolizione inferibile dall'art. 3 legge n. 20 del 1994¹¹⁰, secondo cui detto controllo della Corte dei conti si esercita «esclusivamente» su «atti non aventi forza di legge», ivi espressamente elencati. Tanto è vero che all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994 i decreti legislativi di attuazione statu-

leggi o nella emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica») d.P.R. n. 217 del 1986.

¹⁰⁹ In tal senso, pur dubitativamente, L. COZZOLINO, *Il controllo della Corte dei conti sui decreti legislativi di attuazione statutaria e il silenzio dell'art. 16 l. n. 400 del 1988: una lacuna voluta o una svista del legislatore?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, II, p. 2553 e, criticamente, A. LAMPIS, *Norme di attuazione degli Statuti speciali e controllo della Corte dei conti, in le Regioni*, 1991, p. 1573.

¹¹⁰ Intitolata: «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti».

taria non sono più stati sottoposti alla registrazione da parte della Corte dei conti¹¹¹.

2.2. La timida emersione del decreto legislativo di attuazione statutaria nella legislazione statale

A scorrere la legislazione statale ordinaria, può agevolmente constatarsi come il decreto legislativo di attuazione statutaria assai raramente ne sia oggetto. Per di più, le sporadiche disposizioni legislative ad esso relative non ne integrano la disciplina dettata dagli Statuti regionali speciali, limitandosi a invitare – pleonasticamente – il Governo ad adottare «norme di attuazione» degli Statuti regionali speciali. Il che probabilmente si spiega alla luce di una sorta di parallelismo che il legislatore statale vuole delineare tra Regioni ordinarie e Regioni speciali: alla previsione di un intervento nei confronti delle prime, corrisponde l'evocazione delle norme di attuazione degli Statuti delle seconde.

Così, la legge n. 549 del 1995 («Misure di razionalizzazione della finanza pubblica»), vale a dire il c.d. collegato alla legge finanziaria 1996), all'art. 2, contiene: al 46°c., deleghe legislative per trasferire funzioni amministrative (lett. *a* e lett. *d*) o delegare funzioni «in materia di industria e commercio, di impiantistica sportiva, di trasporti di interesse regionale e locale» (lett. *b*) alle Regioni (ordinarie), «entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, [con] uno o più decreti legislativi», sulla base dei principi e criteri direttivi indicati al successivo 47°c. (c.d. deleghe Frattini)¹¹²; al 56°c., la previsione del trasferimento «alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, con norme di attuazione, previo parere delle relative Commissioni paritetiche», di «ulteriori funzioni per completare le competenze previste dai rispettivi Statuti speciali». Peraltro, quest'ul-

¹¹¹ Così, nel novero dei decreti previsti dagli Statuti speciali per la loro attuazione legislativa, il d.lgs. n. 592 del 1993 è l'ultimo ad essere registrato dalla Corte dei conti, mentre il d.lgs. n. 320 del 1994 è il primo a non essere sottoposto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (salvo il caso eccezionale menzionato *supra* alla nt. 107).

¹¹² Dal cognome del Ministro eponimo, Franco Frattini, titolare del Ministero per la Funzione pubblica e gli Affari regionali del Governo Dini.

tima previsione sembra introdotta al fine di sostenere quella dettata all'immediatamente successivo secondo periodo del medesimo comma, laddove «viene altresì delegato alle Regioni e Province autonome stesse, per il rispettivo territorio, l'esercizio di funzioni legislative nonché di quelle amministrative che, esercitate dagli uffici statali soppressi, residuano alle competenze dello Stato», «al fine di rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni trasferite con le medesime norme di attuazione».

La disposizione ora riportata sembra(va) suscitare qualche perplessità relativamente all'individuazione dell'atto col quale delegare le funzioni: da un lato, non siamo in presenza di una delega legislativa, a meno di non voler ricondurre la previsione in discorso, non senza qualche forzatura, ai commi 46-47, peraltro non espressamente richiamati e relativi alle (sole) Regioni ordinarie; dall'altro, la disposizione non fa riferimento al decreto legislativo di attuazione statutaria, prevedendo semmai l'integrazione della disciplina dettata da quest'ultimo, non a caso richiamato all'immediatamente precedente primo periodo del 56°c., ma non, appunto, al secondo periodo, di cui stiamo discorrendo; dall'altro ancora, sembra difficile reputare che le funzioni risultino delegate *ope legis*, con un mero differimento della delega sino all'entrata in vigore delle norme di attuazione che le funzioni delegate andrebbero a integrare, sol che si rifletta come dette funzioni vengano individuate soltanto con riferimento a futuri (e incerti) decreti legislativi di attuazione statutaria, dal contenuto vago e dunque sostanzialmente inconoscibile *ex ante* («ulteriori funzioni per completare le competenze previste dai rispettivi Statuti speciali»).

Vanno peraltro segnalati due decreti legislativi di attuazione statutaria che paiono indicare un *favor* per tale fonte quale strumento per delegare le funzioni (almeno quelle amministrative) di cui al secondo periodo del 56°c. dell'art. 2 legge n. 549 del 1995: il d.lgs. n. 514 del 1996, che delega alla Regione Friuli Venezia Giulia le funzioni amministrative attribuite «all'Ufficio regionale e agli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione nonché alle sezioni circoscrizionali per l'impiego» (art. 1, 1°c.); il d.lgs. n. 320 del 1997 che delega alle Province autonome di Trento e di Bolzano «le funzioni in materia di viabilità stradale dello Stato quale ente proprietario e dell'Ente naziona-

le per le strade (Anas)» (art. 1, 1°c., lett. a), contestualmente alla soppressione del «compartimento Anas di Trento con sede in Bolzano» (art. 2, 1°c.).

Al di là dei due atti legislativi ora puntualmente richiamati, va peraltro rammentato che il complessivo processo di trasferimento/delega di funzioni alle Regioni (ordinarie e speciali) previsto dall'art. 2 del collegato alla finanziaria 1996 non si è mai avviato, in quanto travolto, unitamente al Governo che l'aveva promosso, dall'evoluzione del quadro politico: le dimissioni del Governo Dini (11 gennaio 1996), il successivo scioglimento anticipato delle Camere e le conseguenti elezioni politiche (21 aprile 1996) hanno di fatto impedito l'esercizio della delega di cui al 46°c. e l'adozione degli atti in qualche modo da essa dipendenti. Il che ha posto rapidamente in secondo piano i summenzionati profili problematici relativi alla disciplina dettata dall'art. 2, 56°c., secondo periodo legge n. 549 del 1995.

L'accennato parallelismo tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, nel delineare interventi a favore delle une e delle altre, caratterizza anche l'altro caso di menzione del decreto legislativo di attuazione statutaria da parte della legislazione statale ordinaria. Nell'attuare legislativamente il titolo V della parte II della Costituzione, come novellato dalla legge cost. n. 3 del 2001, la legge n. 131 del 2003 (c.d. legge La Loggia, appunto intitolata «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3») ¹¹³ disciplina infatti, all'art. 7, un procedimento per il trasferimento dallo Stato alle Regioni (ordinarie) e ai corrispondenti enti locali «dei beni e delle risorse finanziarie, umane, organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire»; procedimento che prevede accordi fra Stato, Regioni e autonomie locali, in sede di Conferenza unificata (2°c.) e che è destinato a sfociare in decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, con cui «lo Stato può avviare i trasferimenti dei suddetti beni e risorse» (3°c.) ¹¹⁴. Il successivo art. 11 preve-

¹¹³ Dal cognome del Ministro eponimo, Enrico La Loggia, titolare del Ministero per gli Affari regionali del Governo Berlusconi II.

¹¹⁴ Sottolinea criticamente il carattere eventuale dei trasferimenti così disciplinati M. CARLI, *Esercizio delle funzioni amministrative. Commento all'articolo 7, commi 1-*

de che per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome il trasferimento dei menzionati beni e risorse – occorrenti in questo caso «all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative», relative alle «ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'art. 10 della citata legge cost. n. 3 del 2001» – avvenga *per aliam viam*, vale a dire, appunto, attraverso «l'adozione di norme di attuazione» che le Commissioni paritetiche «possono proporre» (2°c.). Dette «norme di attuazione (...) possono prevedere altresì disposizioni specifiche per la disciplina delle attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari» (3°c).

È peraltro assai dubbio che la potestà di adottare norme di attuazione statutaria possa essere limitata al solo trasferimento di beni e risorse, per di più nelle sole materie di competenza delle Regioni speciali e delle Province autonome in forza dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001¹¹⁵, o alle sole attività regionali in «materia di rapporti internazionali e comunitari», anch'esse in buona misura riconducibili al citato art. 10. La legge n. 131 del 2003 è infatti soltanto una legge ordinaria, in quanto tale inidonea a circoscrivere una potestà costituzionalmente attribuita¹¹⁶, salvo che non espliciti limiti impliciti a livello costituzionale/statutario speciale; ma non è certamente questo il caso dell'art. 11 legge n. 131 del 2003, del quale è preferibile proporre un'interpretazione costituzionalmente conforme, che porta a leggerlo come un mero invito rivolto al legislatore d'attuazione statutaria affinché adotti le norme di attuazione in discorso. D'altra parte, egli ha assai debolmente reagito, tanto è vero che nel biennio successivo all'entrata in vigore della legge n. 131 del 2003 soltanto due decreti legislativi d'attuazione statutaria paiono in qualche misura riconducibili (sempre implicitamente, in quanto la legge La Loggia non viene mai menzionata nella premessa del decreto legislativo) all'invito formulato dal suo art. 11: il d.lgs. n. 70 del 2004, laddo-

6, in G. FALCON (cur.), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, 154.

¹¹⁵ Così G. PITRUZZELLA, *Regioni speciali e Province autonome. Commento all'art. 11*, in G. FALCON (cur.), *Stato, Regioni*, cit., 222-223. Sull'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 vedi *supra* introduzione, par. 2.

¹¹⁶ Sulle relazioni tra legislazione statale ordinaria e disciplina contenuta nei decreti legislativi d'attuazione statutaria vedi *amplius infra* cap. III, par. 3.2.

ve, all'art. 4, viene disciplinata, in materia di agricoltura, l'individuazione «dei beni, delle risorse umane, strumentali e organizzative da trasferire alla Regione» Sardegna con d.P.C.m. (analogamente, dunque, ai medesimi trasferimenti alle Regioni ordinarie, previsti dall'art. 7 legge n. 131 del 2003), a seguito del trasferimento ad essa di «tutte le funzioni e i compiti in materia», disposto dal medesimo d.lgs. (art. 1); il d.lgs. n. 176 del 2006, il cui articolo unico novella il d.P.R. n. 381 del 1974, aggiungendo un periodo al suo art. 19, 4°c., in modo da prevedere il trasferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano, di alcuni «beni immobili che risultino non più funzionali alla viabilità stradale dello Stato».

Al di là dello scarso seguito che ebbero in termini di adozione di decreti legislativi di attuazione, le leggi n. 549 del 1995 e n. 131 del 2003 meritano di essere qui rammentate in quanto paiono espressive di un orientamento volto a uniformare il ruolo delle Commissioni paritetiche nel procedimento di formazione di tali decreti, e dunque quest'ultimo complessivamente inteso. Basti osservare come, a fronte di discipline statutarie sul punto marcatamente differenziate fra loro¹¹⁷, l'art. 2, 56°c. legge n. 549 identifichi per tutte le cinque Commissioni paritetiche un ruolo consultivo, mentre l'art. 11 legge n. 131 attribuisce loro una funzione propositiva.

Tuttavia l'uniformizzazione per via legislativa ordinaria del ruolo delle Commissioni paritetiche, diversamente disciplinato a livello statutario speciale (e dunque costituzionale) non pare un'operazione legittimamente praticabile. Alla modifica legislativa di una disposizione costituzionale osta naturalmente la gerarchia delle fonti; il richiamo a quest'ultima impedisce d'altra parte di ipotizzare una deroga da parte della legge ordinaria alla disposizione statutaria speciale¹¹⁸, tale da introdurre un peculiare – e parallelo – procedimento di formazione del decreto legislativo d'attuazione statutaria relativamente ai soli ambiti individuati dalla legge stessa¹¹⁹. Tanto è vero che se la funzione della Commissione

¹¹⁷ Vedi *supra* par. 1.2.

¹¹⁸ In tal senso R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica*, cit., p. 226, nt. 22.

¹¹⁹ In tale direzione pare invece orientarsi R. CHIEPPA, *Le esperienze delle Commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli Statuti speciali regionali*, in *le Regioni*, 2008, 1059-1060, laddove richiama un *obiter dictum* della giurisprudenza

paritetica indicata nello Statuto non coincide con quella prevista dalla legge, nel procedimento di formazione del decreto legislativo d'attuazione statutaria riconducibile alla legge n. 549 o alla legge n. 131, detta Commissione ha richiamato la prima, non la seconda. Così almeno emerge dalla lettura dei quattro decreti legislativi qui sopra citati (n. 514 del 1996, n. 320 del 1997, n. 70 del 2004, n. 176 del 2006) le cui premesse riportano sempre la funzione della Commissione paritetica indicata dallo Statuto, anche quando essa diverge da quella prevista dalla legge. Così, in particolare, il d.lgs. n. 176 del 2006, adottato in attuazione dello Statuto trentino-altoatesino, menziona in premessa la Commissione paritetica come «sentita» (art. 107, 1°c. St.), anziché richiamarne la «proposta», come avrebbe richiesto l'art. 11, 2°c. legge n. 131 del 2003¹²⁰.

È ben vero che, come si vedrà nel prosieguo¹²¹, le indicazioni dei preamboli dei decreti legislativi di attuazione statutaria non paiono decisive per la ricostruzione della funzione esercitata dalla Commissione paritetica. Tuttavia, la circostanza che nel richiamare la funzione indicata dallo Statuto speciale o quella dettata dalla legge ordinaria si privilegi condivisibilmente la prima, conferma che la via per uniformare il ruolo delle Commissioni paritetiche non passa per la legislazione statale

costituzionale relativo all'applicazione dell'art. 11 legge n. 131 del 2003 e dunque alla «indefettibile partecipazione della Commissione paritetica» per il trasferimento delle funzioni amministrative spettanti alle Regioni speciali e alle Province autonome in virtù dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 (sent. n. 236 del 2004, punto 3.1. *in diritto*).

¹²⁰ Vedilo in *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, 16 maggio 2006, n. 112, p. 4. Gli altri tre casi sono assai meno significativi, in quanto, provvidenzialmente, l'indicazione statutaria e quella legislativa coincidono, nel senso del parere (d.lgs. n. 514 del 1996 e d.lgs. n. 320 del 1997, rispettivamente attuativi dello Statuto friulano giuliano e di quello trentino-altoatesino, che prevedono entrambi un ruolo consultivo della Commissione paritetica, cui corrisponde un'analoga indicazione dell'art. 2, 56°c. legge n. 549 del 1995, cui tali decreti legislativi sono riconducibili) o in quello della proposta (d.lgs. n. 70 del 2004, attuativo dello Statuto della Regione Sardegna che prevede la proposta della Commissione paritetica, analogamente all'art. 11, 2°c. legge n. 131 del 2003, cui il decreto legislativo in discorso può essere ricondotto).

¹²¹ Vedi *infra* cap. II, par. 2.2.

ordinaria. Occorre piuttosto ricorrere all'interpretazione sistematica¹²², in attesa di un'auspicabile revisione statutaria¹²³.

2.3. *La scarna disciplina extrastatutaria delle Commissioni paritetiche*

Alla luce dell'assai contenuta disciplina legislativa del decreto legislativo di attuazione statutaria e del suo procedimento di formazione in genere, non stupirà constatare come le Commissioni paritetiche in specie siano disciplinate quasi esclusivamente dal corrispondente Statuto regionale speciale. Al di là di quest'ultimo (e delle disposizioni legislative statali poc'anzi menzionate)¹²⁴, possono rinvenirsi soltanto pochi cenni riguardanti le Commissioni paritetiche, relativi, da un canto, alle indennità spettanti ai componenti, e, dall'altro, alle relazioni di ciascuna di esse con il corrispondente Consiglio regionale (o provinciale).

Più specificamente, sia lo Stato, sia ciascuna Regione speciale, disciplinano legislativamente le indennità dei componenti le Commissioni rispettivamente nominati. Sul versante statale, può rammentarsi la legge n. 183 del 2002, intitolata «disciplina degli emolumenti per i componenti di nomina statale delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti delle Regioni a Statuto speciale», il cui art. 1 stabilisce che a tali componenti spetti «una indennità mensile lorda determinata con decreto del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e della finanza, comprensiva della partecipazione alle riunioni e delle connesse attività di studio e di consulenza»¹²⁵.

Sul versante regionale, può riscontrarsi una notevole varietà di soluzioni: dalla legislazione siciliana che equipara(va) l'indennità dei componenti la Commissione paritetica *ex art.* 43 Statuto a quella degli assessori regionali (art. 10, 1°c. legge reg. n. 19 del 1997; equiparazione peraltro successivamente ridimensionata dalla previsione secondo cui l'ammontare dell'indennità percepita dai componenti di nomina regionale «non può essere superiore a quella corrisposta ai componenti stata-

¹²² Vedi *supra* par. 1.3. e *infra* cap. II, par. 2.3.

¹²³ Vedi *infra* considerazioni conclusive, nt. 30.

¹²⁴ Vedi *supra* par. 2.2.

¹²⁵ Vedi d.m. 14 luglio 2003.

li»¹²⁶, secondo l'art. 11, 7°c. legge reg. n. 26 del 2012) e dalla legislazione friulano giuliana che stabilisce, per i componenti eletti dal Consiglio regionale della Commissione paritetica ex art. 65 Statuto, «un'indennità annuale di 16.000 euro» (art. 6, 4°c. legge reg. n. 13 del 2002)¹²⁷, alla più sobria disposizione sarda secondo cui a ciascun componente di nomina regionale della Commissione paritetica ex art. 56 Statuto, non dipendente dell'amministrazione regionale, «è corrisposto un rimborso spese pari a 300 euro per ciascuna seduta della Commissione» (art. 1, 34°c. legge reg. n. 3 del 2008), alla legislazione trentino-altoatesina che rimette all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale la determinazione dell'indennità mensile lorda spettante ai componenti di nomina regionale della Commissione paritetica ex art. 107 Statuto «che non godano di indennità consiliare, di indennità parlamentare o di assegno vitalizio o di reddito assimilabile derivante da altri incarichi istituzionali» (art. 16, 2°c. legge reg. n. 6 del 2012)¹²⁸.

Con riferimento alle relazioni di ciascuna Commissione paritetica col corrispondente Consiglio regionale (cui si aggiungono, in Trentino Alto Adige/*Südtirol*, i due Consigli provinciali), le fonti regionali paiono integrare le disposizioni statutarie, laddove necessario. Così nelle Regioni i cui Statuti prescrivono il parere consiliare sullo schema del decreto legislativo di attuazione statutaria (Sardegna e Valle d'Aosta)¹²⁹, né il regolamento consiliare, né la legislazione regionale prevedono che il Consiglio venga informato sull'attività della Commissione paritetica,

¹²⁶ Vedi *supra* nota precedente.

¹²⁷ La previgente disciplina legislativa regionale, abrogata appunto dalla legge reg. n. 13 del 2002, prevedeva invece «un gettone di presenza nella misura di lire 300.000» a seduta (art. 4, 1°c. legge reg. n. 23 del 1997).

La legislazione friulano giuliana contiene un ulteriore riferimento ai componenti la Commissione paritetica laddove prevede che, se essi sono dipendenti regionali, «sono autorizzati ad assentarsi dal servizio per il tempo strettamente necessario a partecipare alle riunioni della predetta Commissione e per svolgere le altre attività connesse all'espletamento dell'incarico, senza alcuna decurtazione della retribuzione» (art. 47 legge reg. n. 21 del 2013).

¹²⁸ Si veda la Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 371 del 2013, in *Bollettino Ufficiale del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, 10 dicembre 2013, n. 50, *Supplemento* n. 1, pp. 34-36.

¹²⁹ Vedi *supra* par. 1.4.

probabilmente – e condivisibilmente – reputandosi che la funzione consultiva consiliare assicuri comunque tale informazione. Specularmente, i regolamenti consiliari secondo i quali il Consiglio viene informato sull'attività posta in essere dalla Commissione paritetica (o dai rispettivi componenti) corrispondono a Regioni i cui Statuti non prevedono il parere consiliare in discorso. Si fa qui riferimento al regolamento consiliare della Provincia autonoma di Bolzano¹³⁰, di quella di Trento¹³¹ e della Regione Friuli Venezia Giulia¹³²; quest'ultima è l'unica Regione a disciplinare anche legislativamente la descritta funzione informativa¹³³.

Al di fuori dell'inquadramento qui proposto rimangono invece l'Assemblea regionale siciliana e il Consiglio regionale trentino-altoatesino: né il regolamento interno né la legislazione regionale prevedono che siano destinatari di informazioni relativamente all'attività della rispetti-

¹³⁰ Art. 108-*quater*, 1°c.: «I/Le componenti della Commissione dei sei (...) presentano al Consiglio provinciale entro maggio di ogni anno una relazione sulle attività svolte e pianificate. Il/La Presidente del Consiglio si mantiene comunque in contatto con i/le citati/e componenti per informare il collegio dei capigruppo su nuove disposizioni in preparazione nelle Commissioni».

¹³¹ Art. 147-*ter*: «Il Presidente del Consiglio chiede periodicamente ai componenti nominati dal Consiglio nell'ambito della Commissione paritetica sulle norme di attuazione dello Statuto informazioni e documentazioni sulla loro attività e sui programmi d'azione e ne informa i consiglieri.

Periodicamente, sentita la conferenza dei Presidenti dei gruppi, invita gli stessi componenti nominati dal Consiglio a relazionare sulla loro attività o su specifiche problematiche all'attenzione della Commissione paritetica. L'invito è esteso anche al Presidente della Provincia e agli assessori interessati».

¹³² Art. 174-*bis*: «Il Presidente del Consiglio, con cadenza almeno semestrale, invita i componenti di nomina consiliare della Commissione paritetica prevista dallo Statuto e il Presidente della Regione, a riferire davanti alla V Commissione, allargata ai Presidenti dei gruppi consiliari, sulle attività svolte dalla Commissione paritetica e sullo stato di attuazione delle linee di indirizzo formulate dal Consiglio regionale.

Il Presidente del Consiglio può chiedere periodicamente ai componenti nominati dal Consiglio regionale nell'ambito della Commissione paritetica informazioni e documenti sui programmi della loro attività e ne informa le Commissioni competenti e i Consiglieri».

¹³³ Art. 14, 1°c., lett. *k* legge reg. stat. n. 17 del 2007: «Il Presidente della Regione (...) esercita le seguenti funzioni: (...) informa periodicamente il Consiglio sulle attività svolte dalla Commissione paritetica, prevista dallo Statuto».

va Commissione paritetica, i cui schemi di decreti legislativi non sono neppure oggetto della loro funzione consultiva.

Sempre con riferimento ai regolamenti interni, può constatarsi come quello del Consiglio dei ministri (d.P.C.m. 10 novembre 1993) non menzioni mai il decreto legislativo di attuazione statutaria, peraltro così accomunandolo al decreto legislativo *ex art. 76 Cost.*, anch'esso ignorato da tale regolamento interno. D'altra parte, le Commissioni paritetiche costituiscono un infrequente esempio di organo collegiale privo di un proprio regolamento interno¹³⁴, che ben avrebbe potuto – e potrebbero – adottare.

¹³⁴ Così si è rimarcata «l'assenza di precise disposizioni circa i procedimenti» nell'ambito delle Commissioni paritetiche (P. GIANGASPERO, *I decreti di attuazione degli Statuti speciali*, in R. BIN, L. COEN (cur.), *I nodi tecnici*, cit., p. 118). Rileva l'opportunità di prevedere, per le Commissioni paritetiche, l'adozione di regolamenti interni «che garantiscano anche la trasparenza dei lavori», B. PLATZER, *Memoria*, riassunta in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva*, cit., p. 69 (vedi *infra* considerazioni conclusive, nt. 24).

CAPITOLO SECONDO

IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL DECRETO LEGISLATIVO DI ATTUAZIONE STATUTARIA

SOMMARIO: 1. Gli organi coinvolti nel procedimento. 1.1. Il mancato intervento parlamentare: analogia con i decreti legislativi del periodo transitorio. 1.2. (segue): fondamento alternativo nel principio costituzionale di specialità regionale. Rinvio. 2. Le fasi del procedimento. 2.1. La fase preparatoria: l'instaurazione del procedimento. 2.2. (segue): le indicazioni ricavabili dai preamboli dei decreti legislativi. 2.3. (segue): la funzione propositiva della Commissione paritetica. 2.4. La fase costitutiva: l'apparente peculiarità siciliana. 2.5. (segue): l'adozione del decreto legislativo da parte del Consiglio dei ministri. 2.6. La fase integrativa dell'efficacia.

1. Gli organi coinvolti nel procedimento

La ricostruzione del procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria non può che fondarsi sulle scarse disposizioni, sin qui illustrate, che peraltro consentono di individuarne un punto fermo, costituito dagli organi che prendono parte al procedimento stesso: la Commissione paritetica, il Consiglio dei ministri, il Presidente della Repubblica. Agli organi ora menzionati può aggiungersi, per alcune Regioni, il Consiglio regionale, chiamato a esprimere un parere, appunto secondo le sole previsioni statutarie sarda e valdostana¹. Come si è detto, non è invece (più) previsto l'intervento della Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità².

¹ Vedi *supra* cap. I, par. 1.4.

² Vedi *supra* cap. I, par. 2.1.

1.1. Il mancato intervento parlamentare: analogia con i decreti legislativi del periodo transitorio

Dalla lettura dell'elenco degli organi coinvolti nel procedimento di formazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, emerge l' almeno apparentemente stupefacente assenza di organi parlamentari: né le assemblee, né le commissioni parlamentari, né alcun altro organo direttamente o indirettamente riconducibile alle Camere del Parlamento intervengono nel procedimento in discorso³, cosicché il decreto legislativo di attuazione degli Statuti speciali costituisce, nel vigente ordinamento repubblicano, l'unica fonte primaria dove la produzione normativa ha luogo a prescindere da una qualche forma di partecipazione parlamentare.

Si tratta quindi non di delega legislativa, come erroneamente sembra reputare lo Statuto valdostano (art. 48-*bis*)⁴, ma di «un'attribuzione di competenza a carattere eccezionale in quanto derogatoria del sistema di fonti previsto dagli artt. 70, 76 e 77 Cost.»⁵; eccezionalità che evoca i decreti legislativi del periodo transitorio⁶, anch'essi frutto della diretta attribuzione della «potestà legislativa» al Capo dello Stato «e quindi al Governo»⁷.

Al riguardo, sebbene la giurisprudenza costituzionale, autorevolmente e convincentemente, inviti a tenere distinto il decreto «contenente le norme di attuazione» dal decreto emanato nel periodo transitorio⁸ (sent. n. 20 del 1956), può constatarsi come l'uno e l'altro possano agevolmente sussumersi nella medesima categoria dei decreti legislativi «non-delegati» o «indipendenti, in quanto espressione di un potere proprio del Governo, esercitabile senza il supporto di una delega»⁹; indi-

³ Vedi F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione*, cit., p. 4.

⁴ Vedi *supra* cap. I, par. 1.4.

⁵ A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., p. 271.

⁶ Si veda G. AMATO, *Decreto legislativo luogotenenziale*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, 1962, p. 876 che ne esclude appunto la natura di decreti delegati.

⁷ F. MODUGNO, S. NICCOLAI, *Atti normativi*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. III, 1997, p. 12, che sottolineano la natura «sostanzialmente governativa» della «potestà legislativa di attuazione degli Statuti speciali».

⁸ Vedi *supra* introduzione, nt. 9.

⁹ L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, cit., p. 232. Vedi *supra* cap. I, par. 1.4.

pendenza, appunto, proprio nei confronti del Parlamento che, come si diceva poc' anzi, non interviene in alcun modo nel relativo procedimento di formazione.

D'altra parte, il mancato intervento parlamentare può spiegarsi alla luce della considerazione che sia la disciplina dei decreti legislativi del periodo transitorio, sia la prima disciplina (quella contenuta nello Statuto siciliano) dei decreti legislativi di attuazione statutaria, vennero introdotte in una temperie politico-istituzionale¹⁰ nella quale, semplicemente, il Parlamento non c'era (ancora)¹¹. Tanto è vero che, «finché non sarà entrato in funzione il nuovo Parlamento», l'art. 4 d.-l. n. 151 del 1944¹² attribuiva la potestà legislativa al Governo, attraverso decreti legislativi «deliberati dal Consiglio dei ministri» (1°c.), per essere poi

¹⁰ Temperie che è stata metaforicamente ed efficacemente evocata osservandosi come i decreti legislativi di attuazione statutaria rappresentino «uno di quei fenomeni giuridici uscenti dai binari della tradizione, che fanno la loro comparsa nei periodi critici degli ordinamenti, quando la struttura di questi ritorna fluida e incandescente nella ricerca di nuovi schemi in cui consolidarsi» (P. GASPARRI, *Le norme di attuazione*, cit., p. 139).

¹¹ Le considerazioni qui proposte nel testo paiono suffragate dalla stessa previsione dell'intervento in sede consultiva, nel procedimento di formazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, di un organo collegiale regionale, la Consulta regionale sarda, appunto istituita e operante – a differenza del Parlamento nazionale – al momento dell'entrata in vigore dello Statuto speciale della Sardegna (vedi *supra* cap. I, nt. 70). Poiché la Consulta si poneva come organo predecessore del Consiglio regionale (C. cost., sent. n. 22 del 1961, punto 3. *in diritto*), la funzione consultiva si trasferì dalla prima al secondo (art. 56, 2°c. St. Sard.), dando vita a un modello che, come si è visto (vedi *supra* cap. I, par. 1.4.), verrà successivamente ripreso dal solo Statuto valdostano (art. 48-bis, 2°c.).

¹² Intitolato «Assemblea per la nuova Costituzione dello Stato, giuramento dei membri del Governo e facoltà del Governo di emanare norme giuridiche». Si tratta della cosiddetta «Costituzione provvisoria», come verrà in seguito definita. Si noti che, sebbene la XV disp.trans.fin. Cost. notoriamente denominò il decreto n. 151 del 1944 «decreto legislativo luogotenenziale», esso è un decreto-legge, come si evince – oltre che dal suo *nomen iuris* (vedilo in *Gazzetta ufficiale*, 8 luglio 1944, n. 39, p. 1) – dal richiamo, nel preambolo, a «la necessità e l'urgenza per causa di guerra» e a quello, all'art. 6, alla sua futura «conversione in legge» da parte delle «Assemblee legislative». D'altra parte, la fonte decreto legislativo luogotenenziale viene istituita proprio dal d.-l. n. 151 del 1944 e non può dunque che tradursi in atti ad esso successivi (vedi G. AMATO, *Decreto legislativo*, cit., p. 875).

«sanzionati e promulgati dal Luogotenente generale del Regno» (2°c.); attribuzione confermata, «durante il periodo della Costituente e fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione», dal d.lgs.lgt. n. 98 del 1946, con l'eccezione delle leggi elettorali e delle leggi di approvazione dei trattati internazionali, le quali «saranno deliberate dall'Assemblea» costituente, competente inoltre, ovviamente, in «materia costituzionale» (art. 3, 1°c.)¹³.

L'ora descritta attribuzione della potestà legislativa al Governo durante il periodo transitorio può dunque aver condizionato l'analoga previsione relativamente alle modalità di attuazione degli Statuti regionali speciali, che muovono i loro primi passi proprio in quel periodo¹⁴. Più specificamente, lo Statuto siciliano è esso stesso un atto legislativo del periodo transitorio, in quanto adottato dal Governo secondo il procedimento previsto, e qui sopra richiamato, dal d.-l.lgt. n. 151 del 1944 e dal d.lgs.lgt. n. 98 del 1946, non per nulla citati entrambi nel preambolo del r.d.lgs. n. 455 del 1945 con il quale viene appunto approvato «lo Statuto della Regione siciliana» (art. 1)¹⁵. All'epoca, per l'attuazione legislativa di quest'ultimo, nell'immediato non si poteva che immaginare – e quindi prevedere – l'esercizio di potestà legislativa del Governo, con decreti legislativi analoghi a quello che aveva approvato lo Statuto

¹³ La successiva (ri)parlamentarizzazione della funzione legislativa (art. 70 Cost.) sembra peraltro prefigurarsi nel d.lgs.lgt. n. 98 del 1946, soprattutto se raffrontato col precedente d.-l.lgt. n. 151 del 1944. Mentre quest'ultimo non menziona mai possibili interventi in sede legislativa dell'Assemblea costituente e del futuro Parlamento, il d.lgs.lgt. n. 98: da un canto, all'art. 3, 2°c., affianca all'indicazione delle materie di competenza dell'Assemblea costituente (vedi *supra* nel testo) la previsione che il Governo potrà sottoporre al suo esame «qualunque altro argomento per il quale ritenga opportuna la deliberazione di essa»; dall'altro, prevede che i decreti legislativi adottati dal Governo «devono essere sottoposti a ratifica del nuovo Parlamento entro un anno dalla sua entrata in funzione» (art. 6).

¹⁴ Così U. ALLEGRETTI, *La Corte stabilisce l'estraneità del Parlamento all'attuazione degli Statuti speciali*, in *le Regioni*, 1984, p. 1322, nt. 6.

¹⁵ Tanto è vero che il regio decreto legislativo venne registrato con riserva della Corte dei conti (vedi *Gazzetta ufficiale*, 10 giugno 1946, n. 133-3, p. 1360) secondo la quale si configurava una violazione dell'art. 3, 1°c. d.lgs.lgt. n. 98 del 1946 che riservava all'Assemblea costituente la «materia costituzionale» (vedi *supra* nel testo), nel cui ambito rientrava lo Statuto siciliano (vedi C. TRAMONTANA, *Le origini dell'autonomia regionale*, cit., p. 12, nt. 30).

stesso¹⁶, successivamente costituzionalizzato¹⁷. Tanto è vero che le prime norme di attuazione siciliane furono adottate con decreti legislativi che menzionavano, nel preambolo, non soltanto lo Statuto siciliano, ma anche il d.-l. n. 151 del 1944 e il d.lgs. n. 98 del 1946¹⁸. In tal modo, l'origine del modello del decreto legislativo di attuazione statutaria – adottato dal Governo in assenza di delega parlamentare – ci viene espressamente indicata nel decreto legislativo del periodo transitorio, espressione, appunto, di potestà legislativa governativa.

Il modello di decreto legislativo di attuazione statutaria delineato dallo Statuto siciliano viene poi tratteggiato e incorporato negli altri Statuti regionali speciali: prevedibilmente, in quelli deliberati dall'Assemblea costituente (lo Statuto sardo e quello trentino-altoatesino, rispettivamente adottati con legge cost. n. 3 del 1948 e con legge cost. n. 5 del 1948)¹⁹, durante la fase successiva all'entrata in vigore della Costituzione, ma precedente l'elezione del Parlamento, nella quale la ripartizione della potestà legislativa restava quella del periodo transitorio²⁰, quando, come si è visto, essa spettava in larga parte al Governo; più sorprendentemente, invece, negli altri Statuti speciali (quello friulano giuliano del 1963, quello trentino-altoatesino del 1972 e, per quel che qui interessa, la revisione statutaria valdostana del 1993)²¹, adottati in

¹⁶ In tale prospettiva, si è sostenuto che gli Statuti speciali (e in particolare l'art. 56, 2° c. St. Sard.), nel menzionare i decreti legislativi di attuazione statutaria intendessero riferirsi ai decreti legislativi del periodo transitorio (G. GUARINO, *Competenza della Regione sarda in materia di credito*, in *Banca e credito agrario*, 1954, p. 29; contra C. MORTATI, *Legislazione regionale esclusiva*, cit., p. 1002, nt. 2).

¹⁷ In quanto convertito in legge costituzionale dall'art. 1 legge cost. n. 2 del 1948 (vedi *supra* cap. I, par. 1.1.).

¹⁸ Si vedano: il d.lgs.C.p.S. n. 204 del 1947 (in *Gazzetta ufficiale*, 7 aprile 1947, n. 89, p. 1147), il d.lgs.C.p.S. n. 307 del 1947 (in *Gazzetta ufficiale*, 14 maggio 1947, n. 109, p. 1404), il d.lgs.C.p.S. n. 567 del 1947 (in *Gazzetta ufficiale*, 5 luglio 1947, n. 151, p. 2045) e il d.lgs.C.p.S. n. 942 del 1947 (in *Gazzetta ufficiale*, 27 settembre 1947, n. 222, p. 2871).

¹⁹ Come si è visto (*supra* cap. I, par. 1.1.), lo Statuto valdostano, anch'esso adottato dalla Costituente (legge cost. n. 4 del 1948) non conteneva alcuna disciplina della sua attuazione in generale.

²⁰ Vedi *supra* nel testo l'art. 3, 1° c. d.lgs. n. 98 del 1946.

²¹ Cui corrispondono rispettivamente la legge cost. n. 1 del 1963, il d.P.R. n. 670 del 1972 e la legge cost. n. 2 del 1993.

momenti sempre più distanti dal periodo transitorio e dalla peculiare assegnazione al Governo della potestà legislativa che connotava tale periodo.

1.2. (segue): fondamento alternativo nel principio costituzionale di specialità regionale. Rinvio

La potestà legislativa attribuita al Governo per l'attuazione degli Statuti regionali speciali si proietta così in profondità nell'ordinamento repubblicano; tanto più che il decreto legislativo di attuazione statutaria, forse inizialmente concepito come fonte temporanea, viene oggi pacificamente reputato una fonte di natura permanente²². Al riguardo, può rilevarsi come proprio e soltanto l'asserito carattere transitorio delle norme di attuazione (dunque la natura temporanea della relativa fonte), poteva legittimare la completa esclusione del Parlamento dal processo di formazione di un atto legislativo, quale il decreto legislativo di attuazione statutaria²³. Se la fonte in discorso assume natura permanente, non può non porsi la questione relativa alla legittimità della deroga, da parte del decreto legislativo di attuazione statutaria, al principio dell'attribuzione – immediata (art. 70 Cost.) o mediata (artt. 76 e 77 Cost.)²⁴ – della funzione legislativa alle Camere del Parlamento in quanto organi «il cui potere deriva direttamente dal popolo» (C. cost., sent. n. 171 del 2007, punto 3. *in diritto*); vale a dire, dunque, la questione relativa alla possibilità che il procedimento di formazione del decreto in discorso deroghi allo stesso principio democratico²⁵.

²² Vedi *infra* cap. III, par. 1.

²³ Si veda C. MORTATI, *Legislazione regionale esclusiva*, cit., pp. 1002-1003; adde P. GASPARRI, *Le norme di attuazione*, cit., pp. 157-158.

²⁴ Vale a dire, per il tramite della legge delega, ex art. 76 Cost., o della legge di conversione, ex art. 77 Cost., e con precisi limiti e condizioni fissati da tali disposizioni costituzionali.

²⁵ Sulla relazione tra l'attribuzione della funzione legislativa alle Camere del Parlamento e «i principi dell'ordinamento democratico» vedi A.A. CERVATI, in *Commentario della Costituzione*, sub Art. 70, Bologna-Roma, 1985, p. 7; al riguardo, è stata sottolineata «l'appartenenza ultima di tali poteri al popolo» (N. LUPO, in *Commentario alla Costituzione*, sub art. 70, Torino, 2006, p. 1337).

Una deroga di tal fatta, permanentemente introdotta nel nostro ordinamento, parrebbe legittima, come meglio si vedrà nel prosieguo²⁶, soltanto se espressiva di un altro principio costituzionale. Un indizio per individuare quest'ultimo ci è fornito dallo stesso procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria, nel quale alla completa assenza di qualsiasi intervento parlamentare corrisponde la costante presenza della Commissione paritetica. Ora, se la Commissione paritetica si configurasse come il luogo dell'accordo fra lo Stato e la singola Regione speciale sul testo del decreto legislativo, detta Commissione potrebbe essere considerata espressiva del principio pattizio tra l'uno e l'altra. In tal modo, la supposta deroga al principio democratico nel procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria potrebbe risultare legittimata dalla sua riconduzione al principio costituzionale di specialità regionale (art. 116 Cost.)²⁷.

Altrimenti detto, la *ratio* propria della specialità regionale²⁸ si traduce, fra l'altro, in una deroga ai principi costituzionali in tema di fonti (primarie) del diritto; deroga legittima se e in quanto riconducibile all'art. 116 Cost. («forme e condizioni particolari di autonomia») per il tramite degli Statuti speciali. Ma, appunto, questi ultimi, come si è visto²⁹, contengono disposizioni che – se interpretate sistematicamente, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale – corrispondono alla fonte sulla produzione del decreto legislativo di attuazione statutaria che, di conseguenza, può essere legittimamente collocato nel nostro sistema delle fonti del diritto; purché, naturalmente, tale decreto risulti espressivo, come qui si propone, del principio di specialità regionale, ipostatizzato nel ruolo della Commissione paritetica nel procedimento di formazione del decreto stesso³⁰.

²⁶ Vedi *infra* par. 2.3.

²⁷ Si veda F. PALERMO, *Ruolo e natura*, cit., p. 839.

²⁸ Sulla *ratio* derogatoria che connota la specialità regionale vedi *supra* introduzione, par. 2.

²⁹ Vedi *supra* cap. I, par. 1.3.

³⁰ Vedi *infra* par. 2.3.

2. *Le fasi del procedimento*

Le rare disposizioni, costituzionali³¹ e subcostituzionali³², riguardanti il decreto legislativo di attuazione statutaria, ne tratteggiano un procedimento di formazione debolmente formalizzato, le cui lacune possono colmarsi sia in via interpretativa, sia riferendosi alla prassi³³, progressivamente consolidatasi nel corso del settantennio 1947-2017³⁴; prassi che risulterebbe tanto più significativa, quanto più la si reputasse espressiva di convenzioni costituzionali³⁵, nonché in grado di contribuire al sorgere di vere e proprie norme consuetudinarie. D'altra parte, l'integrazione della disciplina dettata da fonti normative scritte con regole di natura convenzionale o consuetudinaria costituisce un tratto tipico dei procedimenti nei quali al carattere lacunoso della disciplina in discorso corrisponde un ruolo da protagonisti riconosciuto agli organi politici. Si pensi, accanto al procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria, qui esaminato, a quello di formazione del Governo³⁶.

³¹ Vedi *supra* cap. I, par. 1.

³² Vedi *supra* cap. I, par. 2.

³³ Al riguardo, si è osservato che, nell'ambito di tale procedimento, «il funzionamento della Commissione [paritetica] è rimesso principalmente alla prassi» (I. RUGGIU, *Audizione*, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva*, cit., p. 75).

³⁴ Risale infatti al 1947 il primo decreto legislativo di attuazione statutaria, relativo alla Regione siciliana: il d.lgs.C.p.S. n. 204.

³⁵ Sulla distinzione tra convenzioni e prassi vedi G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, p. 146. L'espressione convenzione costituzionale viene qui intesa come «una sorta di accordo o intesa – per lo più tacita (e perciò stesso, secondo alcuni, fittizia) – fra i titolari degli organi costituzionali (e/o tra le forze politiche)» (R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica*, cit., p. 658, che riprende, ampliandola, la definizione proposta da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, cit., p. 168). Nell'ambito della sua analisi della convenzione costituzionale, accenna ad «accordi espressi o taciti fra Stato e Regioni», sui quali essa può basarsi, A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., p. 551. Sui vari possibili significati dell'espressione convenzione costituzionale si veda L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, cit., pp. 403-404.

³⁶ Si veda L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, 1970, pp. 675-676 e 680.

La nozione di procedimento come «la successione o sequenza preordinata di atti rivolti all'esercizio di un potere per ottenere la formazione di una decisione o atto finale»³⁷, come può tradursi, con riferimento alla formazione della legge, nel procedimento legislativo, così può essere riferita al decreto legislativo di attuazione statutaria, il cui procedimento di formazione risulta quindi suddivisibile nelle medesime fasi individuate per il procedimento legislativo³⁸ (e per il procedimento amministrativo)³⁹: preparatoria, costitutiva e integrativa dell'efficacia.

2.1. La fase preparatoria: l'instaurazione del procedimento

Il procedimento si instaura in Commissione paritetica, a seguito dell'iniziativa statale o regionale, volta a introdurre nell'ordinamento una determinata normativa di attuazione statutaria. L'assenza di un'espressa disciplina dell'iniziativa fa sì che la prassi corrispondente sia piuttosto varia: da un lato, l'iniziativa si traduce nella presentazione alla Commissione di testi con differenti caratteristiche di strutturazione interna, definibili, secondo un grado crescente di formalizzazione, in termini di proposte di attuazione statutaria, bozze di normative volte ad attuare lo Statuto o veri e propri schemi di decreti legislativi di attuazione statutaria; dall'altro, l'iniziativa viene assunta, sia sul versante statale⁴⁰, sia, assai più frequentemente («quasi esclusivamente»), su quello regiona-

³⁷ F. MODUGNO, *Legge (vizi della)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIII, 1973, p. 1016.

³⁸ Viene qui ripresa la tripartizione del procedimento legislativo proposta da A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico nel contesto europeo*, 5 ed., Milano, 2015, p. 203, che peraltro vi affianca l'alternativa quadripartizione, configurabile qualora si bipartisca la fase preparatoria nella fase dell'iniziativa e nella fase istruttoria.

³⁹ Così A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940, p. 119.

⁴⁰ Un non frequente esempio di iniziativa statale è offerto dalle norme di attuazione relative alla sanità penitenziaria, non a caso adottate in tutte le Regioni speciali (vedi *supra* cap. I, par. 1.3.); il relativo schema di decreto legislativo, almeno per la Sicilia, ha «preso avvio da un preciso *input* del Ministero della giustizia» (A. LA SPINA, *Audizione*, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva*, cit., p. 85).

le⁴¹, da una molteplicità di soggetti, vuoi esterni alla Commissione paritetica (i Ministeri⁴², per parte statale; per parte regionale, gli Assessorati, la Presidenza della Regione o la Segreteria generale della stessa), vuoi interni ad essa (uno o più commissari), senza escludersi neppure la possibilità che l'iniziativa sia assunta direttamente dalla Commissione stessa, complessivamente intesa⁴³.

Come si accennava all'inizio del paragrafo, al di là della variegata prassi, ora sommariamente richiamata, il cardine dell'avvio del procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria può essere individuato nel suo radicarsi nella Commissione paritetica, il cui intervento, dunque, nell'ambito della fase preparatoria, precede – e non segue – quello del Consiglio dei ministri.

Alla diversa scansione temporale, in tale fase, dell'intervento della Commissione paritetica rispetto all'intervento del Consiglio dei ministri, corrisponde una differente natura del primo. Così, se l'intervento della Commissione paritetica è anteriore rispetto a quello del Consiglio dei ministri, il primo intervento dovrà essere ricostruito in termini di proposta presentata al Consiglio stesso; se invece, seguendo la denegata ipotesi, l'intervento della Commissione paritetica fosse successivo, esso agevolmente rientrerebbe nella categoria del parere. Quest'ultimo, infatti, sebbene preceda la definitiva adozione governativa del decreto

⁴¹ Vedi R. CHIEPPA, *Le esperienze delle Commissioni*, cit., p. 1070; adde P. CIARLO, «Federalismo amministrativo» e Regioni speciali, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 130 e I. STRIZZOLO, *Audizione*, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva*, cit., p. 65.

⁴² Vedi A. LA SPINA, *Audizione*, cit., p. 85.

⁴³ Si fa riferimento alla situazione nella quale «l'iniziativa venga presa direttamente dalla stessa autorità competente a provvedere», nell'ambito della fase preparatoria, nel caso di specie (A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, 15 ed., Napoli, 1989, p. 651).

Al riguardo, si noti come a tale possibilità sembri riferirsi la lettera dello Statuto sardo (art. 56, 1°c.; vedi *supra* cap. I, par. 1.5.). Tuttavia, come si diceva nel testo, il peso prevalente pare doversi attribuire alla prassi, laddove «il ruolo di soggetto proponente (...) dal punto di vista pratico, non risulta ben definito e, al contrario, adattabile alle circostanze» (M. SIAS, *Le norme di attuazione*, cit., pp. 74-75). Così, nella prassi, «la Commissione ha un ruolo più tecnico, di lavoro sul testo, di aggiustamento e di coordinamento giuridico, proprio perché il potere di proposta promana essenzialmente dalla parte regionale» (I. RUGGIU, *Audizione*, cit., pp. 75-76).

legislativo (nella successiva fase costitutiva), segue comunque, nella fase preparatoria, la predisposizione dello schema di decreto legislativo che verrebbe così rimessa al Consiglio dei ministri, nel quale, appunto, si radicherebbe l'avvio del procedimento di formazione del decreto in discorso.

L'impostazione qui accolta presuppone una ricostruzione unitaria del procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria⁴⁴, resa possibile dalla condivisibile affermazione secondo cui la prassi, e dunque «il concreto funzionamento dei decreti di attuazione degli Statuti speciali li ha configurati come uno strumento di produzione normativa unitario e omogeneo per tutte le autonomie differenziate»; con specifico riferimento a quel che qui più interessa, «può dirsi che i decreti legislativi di attuazione siano una fonte unitaria dal punto di vista del procedimento, ed in particolare dei rapporti, all'interno di questo, tra il ruolo delle Commissioni paritetiche e quello del Governo nel determinare il contenuto dei decreti»⁴⁵. Si tratta di un processo progressivamente consolidatosi nel tempo, ma individuabile già all'inizio degli anni Sessanta del secolo scorso⁴⁶, nonostante gli Statuti speciali contenessero – e contengano – differenti previsioni al riguardo; processo certamente favorito dal porsi del decreto legislativo di attuazione statutaria come fonte permanente⁴⁷ che ne comporta una stabilizzazione nel sistema delle fonti tale da favorire la ricostruzione in termini appunto unitari del relativo procedimento di formazione.

2.2. (segue): le indicazioni ricavabili dai preamboli dei decreti legislativi

Come si è visto⁴⁸, la lettera di ciascuno Statuto speciale sembra attribuire alla rispettiva Commissione paritetica una differente funzione:

⁴⁴ La cui unica eccezione sarebbe costituita dal parere del Consiglio regionale, richiesto dai soli Statuti sardo e valdostano (vedi *supra* cap. I, par. 1.4.).

⁴⁵ P. GIANGASPERO, *I decreti di attuazione*, cit., pp. 109-110 e 111-112. *Adde* ID., *La nascita delle Regioni*, cit., p. 155.

⁴⁶ Si veda A. BRACCI, *Le norme di attuazione*, cit., pp. 52-53.

⁴⁷ Vedi *infra* cap. III, par. 1.

⁴⁸ Vedi *supra* cap. I, par. 1.5.

consultiva (art. 65 St. F.V.G. e art. 107, 1°c. St. T.-A.A./S.) o propositiva (art. 56, 1°c. St. Sard. e art. 48-*bis*, 2°c. St. V.d'A.) o ancora decisionale (art. 43 St. Sic.). Tale differenza trova puntuale riscontro nei preamboli (o premesse) dei decreti legislativi di attuazione statutaria adottati dal 1947 a oggi, il cui esame non pare agevolare l'individuazione di un unico procedimento di formazione per i decreti legislativi in discorso. Tendenzialmente, per ciascuna Regione, il preambolo dei decreti legislativi di attuazione statutaria riproduce fedelmente il testo dello Statuto che li riguarda.

Così, in tutti i decreti di attuazione dello Statuto friulano giuliano sinora emanati, dal primo (d.P.R. n. 78 del 1965)⁴⁹, all'ultimo (d.lgs. n. 102 del 2016)⁵⁰, possiamo leggere nella premessa «sentita la Commissione paritetica» di cui all'art. 65 St. Analogamente, tutti i decreti legislativi attuativi del secondo Statuto trentino-altoatesino (dal d.P.R. n. 115 del 1973 al d.lgs. n. 77 del 2017)⁵¹ recano nel preambolo la dizione «sentita la Commissione paritetica» ex art. 107 St., mentre quelli volti ad attuare il primo Statuto (dal d.P.R. n. 574 del 1951 al d.P.R. n. 1270 del 1970)⁵² non menzionavano mai, nella premessa, tale organo (pur di fatto esistente, ma non previsto dallo Statuto)⁵³. La funzione propositiva attribuita, a partire dalla novella introdotta dalla legge cost. n. 2 del 1993, dallo Statuto valdostano alla corrispondente Commissione paritetica, è invece richiamata nel preambolo di tutti i decreti legislativi di attuazione statutaria ex art. 48-*bis* St. (dal d.lgs. n. 320 del 1994 al d.lgs. n. 259 del 2016)⁵⁴, emanati «vista la proposta» della Commissione paritetica.

Meno costante risulta il riflettersi nei preamboli dei decreti legislativi di attuazione statutaria dell'analogo funzione propositiva statutariamente

⁴⁹ Vedilo in *Gazzetta ufficiale*, 5 marzo 1965, n. 57, p. 1035.

⁵⁰ Vedilo in *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, 15 giugno 2016, n. 138, p. 1.

⁵¹ Vedili rispettivamente in *Gazzetta ufficiale*, 18 aprile 1973, n. 101, *Supplemento ordinario*, p. 3, e in *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, 8 giugno 2017, n. 131, p. 5.

⁵² Vedili rispettivamente *Gazzetta ufficiale*, 27 luglio 1951, n. 170, p. 2342, e 5 febbraio 1971, n. 30, p. 620.

⁵³ Vedi *supra* cap. I, nt. 84.

⁵⁴ Vedili rispettivamente in *Gazzetta ufficiale*, 31 maggio 1994, n. 125, p. 3, e in *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, 19 gennaio 2017, n. 15, p. 1.

attribuita alla Commissione paritetica sarda: dal primo decreto di attuazione (d.P.R. n. 250 del 1949)⁵⁵ sino al d.P.R. n. 780 del 1972⁵⁶ nella premessa viene riportata la dizione «viste le proposte» della Commissione paritetica. Tale dizione viene sostituita, tra il 1975 (d.P.R. n. 480)⁵⁷ e il 1986 (d.P.R. n. 51)⁵⁸, dalla locuzione «sentito il parere» di tale Commissione⁵⁹, per essere nuovamente utilizzata (con la formula «vista la proposta» della Commissione paritetica) a partire dal 1998 (d.lgs. n. 74)⁶⁰ e sino ad oggi (d.lgs. n. 114 del 2016⁶¹, il più recente decreto attuativo dello Statuto sardo).

Peraltro le oscillazioni lessicali ora descritte, riscontrabili nei preamboli dei decreti legislativi di attuazione dello Statuto sardo non debbono, ad avviso di chi qui scrive, essere prese troppo sul serio. Sarebbe eccessivo inferirne il mutamento del ruolo della Commissione paritetica fra il 1975 e il 1986, tanto più che, anche all'interno di tale periodo, non sono mancati riferimenti letterali che indicavano invece un suo ruolo propositivo⁶². Provverebbe comunque troppo il fondare la ricostruzione del ruolo della Commissione paritetica esclusivamente sulle modalità della sua menzione nelle premesse dei decreti legislativi di attuazione statutaria. Basti osservare il caso siciliano, dove la Commissione paritetica *ex art. 43 St.*, dopo essere stata menzionata una sola volta nel 1947 (d.lgs.C.p.S. n. 204⁶³, nel cui preambolo si legge «viste le conclusioni presentate dalla Commissione paritetica») scompare dalle successive premesse, per ricomparire soltanto nel preambolo del d.P.R. n. 637 del 1975 che introduce la dizione «viste le determinazioni della Commis-

⁵⁵ Vedilo in *Gazzetta ufficiale*, 27 maggio 1949, n. 121, *Supplemento ordinario*, p. 2.

⁵⁶ Vedilo in *Gazzetta ufficiale*, 18 dicembre 1972, n. 326, p. 8203.

⁵⁷ Vedilo in *Gazzetta ufficiale*, 6 ottobre 1975, n. 265, p. 7010.

⁵⁸ Vedilo in *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, 4 marzo 1986, n. 52, p. 4.

⁵⁹ La dizione «vista la proposta presentata dalla Commissione paritetica» ricompare curiosamente, tra il 1975 e il 1986, nel preambolo del d.P.R. n. 805 del 1976 (vedilo in *Gazzetta ufficiale*, 13 dicembre 1976, n. 330, p. 8723).

⁶⁰ Vedilo in *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, 7 aprile 1998, n. 81, p. 21.

⁶¹ Vedilo in *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, 27 giugno 2016, n. 148, p. 1.

⁶² Vedi *supra* nt. 59.

⁶³ Vedi *supra* nt. 18.

sione paritetica», modellata sul ruolo formalmente attribuito alla Commissione dallo Statuto; dizione conservata sino ad oggi.

Considerare ogni locuzione utilizzata nelle premesse non la meccanica ripetizione (con le eccezioni che si sono viste) del testo statutario, ma il riflesso del ruolo svolto dalla Commissione paritetica nel procedimento di formazione del decreto legislativo, equivarrebbe dunque ad argomentare *ab absurdo*, giungendo alla conclusione, appunto assurda, che tra il 1947 e il 1975 la Commissione siciliana non avrebbe mai operato. Nella stessa direzione, si rammenti come i decreti di attuazione del primo Statuto trentino-altoatesino non menzionassero la Commissione paritetica, che, pur non prevista da tale Statuto, era stata istituita e formulava al Governo proposte di decreti attuativi⁶⁴.

A tutto voler concedere, se si intendesse attribuire alle locuzioni utilizzate nei preamboli dei decreti attuativi una capacità esplicativa maggiore di quella che qui si è disposti a riconoscere loro, parrebbe comunque discenderne un orientamento volto a valorizzare il ruolo propositivo delle Commissioni paritetiche.

Anzitutto, il variare delle dizioni utilizzate nella premessa dei decreti legislativi di attuazione dello Statuto sardo si è comunque attestato, oramai da un ventennio, sulla dizione «vista la proposta» della Commissione paritetica che, con il suo numero singolare, sembra voler sottolineare, rispetto al numero plurale impiegato sino al 1986 («viste le proposte» della Commissione paritetica), l'univocità della deliberazione assunta dalla Commissione, rispetto alla quale pare potersi sostenere che il Consiglio dei ministri, qualora decida di darvi seguito, si esprimerà senza introdurre modificazioni sostanziali⁶⁵.

Ancora, si rammenti che sino al 1981, la locuzione «sentito il Consiglio dei ministri» nel preambolo dei decreti legislativi di attuazione statutaria⁶⁶ indicava appunto la deliberazione di tale organo, ai sensi dell'art. 3, 2° c. r.d. n. 1256 del 1931 «Testo unico sulla promulgazione

⁶⁴ Vedi *supra* cap. I, nt. 84.

⁶⁵ Vedi *infra* par. 2.5.

⁶⁶ L'ultimo decreto di attuazione statutaria a contenere nel suo preambolo tale locuzione è il d.P.R. n. 228 del 1981 (vedilo in *Gazzetta ufficiale*, 22 maggio 1981, n. 139, p. 3295).

delle leggi e dei decreti»⁶⁷. Soltanto a partire dal 1982 (d.P.R. n. 125)⁶⁸ viene espressamente indicata nel preambolo dei decreti di attuazione «vista la deliberazione del Consiglio dei ministri». Ci si potrebbe dunque chiedere se la dizione «sentita la Commissione paritetica», utilizzata, come si è detto poc'anzi, dai decreti di attuazione dello Statuto del Friuli Venezia Giulia e del secondo Statuto trentino-altoatesino, non evocasse una deliberazione della Commissione, più che un parere, rispetto al quale sarebbe apparsa più perspicua la locuzione «sentito il parere della Commissione paritetica», transitoriamente utilizzata, lo si è visto, nei preamboli dei decreti attuativi dello Statuto sardo, fra il 1975 e il 1986.

Infine, può evidenziarsi come, nell'unico caso in cui la premessa di un decreto attuativo dello Statuto siciliano abbandona, dopo aver (re)introdotta la menzione della Commissione paritetica, la formula adesiva alla lettera dello Statuto – ma lontana dalla realtà del procedimento di formazione dell'atto⁶⁹ – «viste le determinazioni della Commissione paritetica», la sostituisce con quella «viste le norme predisposte dalla Commissione paritetica» (d.P.R. n. 204 del 1978)⁷⁰, quasi a volerne indicare il ruolo propositivo.

⁶⁷ «Quando per legge (...) è intervenuta una deliberazione del Consiglio dei ministri, si fa menzione di tale adempiment[o], prima dell'indicazione del Ministro proponente (...) ("Sentito il Consiglio dei ministri")».

⁶⁸ Vedilo in *Gazzetta ufficiale*, 2 aprile 1982, n. 91, p. 2575.

⁶⁹ Vedi *infra* par. 2.4.

⁷⁰ Come opportunamente evidenzia F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione*, cit., p. 4. La differente locuzione impiegata nel d.P.R. n. 204 del 1978 non potrebbe fondarsi sulla sua natura di novella al d.lgs. n. 654 del 1948. Sebbene quest'ultimo non sia riconducibile alle norme di attuazione dello Statuto siciliano – come può indursi dall'assenza del richiamo allo Statuto stesso nel preambolo del decreto (se ne veda il testo in *Gazzetta ufficiale*, 12 giugno 1948, n. 135, p. 2002), nonché dal mancato intervento della Commissione paritetica nel suo procedimento di formazione (così S. RAIMONDI, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Milano, 2009, p. 11, nt. 16; *adde un obiter dictum* del giudice costituzionale nella sent. n. 61 del 1975, punto 4. *in diritto*, laddove rileva che il d.lgs. n. 654 «ha valore di legge ordinaria») – la materia da esso disciplinata, vale a dire l'istituzione e il funzionamento del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, attua certamente (seppur estensivamente, rileva criticamente F.F. PAGANO, *Il sistema di giustizia amministrativa siciliano*, in A. RUGGERI, G. VERDE (cur.), *Lineamenti di diritto*, cit., pp. 420-

2.3. (segue): *la funzione propositiva della Commissione paritetica*

Sebbene non paiano decisive, le stesse indicazioni ricavabili dal mutare delle dizioni utilizzate nelle premesse dei decreti legislativi di attuazione statutaria, nel loro conformarsi, più o meno pedissequamente, alla lettera di ciascuno Statuto regionale speciale, sembrano dunque militare nella direzione di attribuire alla Commissione paritetica una funzione propositiva. Ma il procedere nella direzione ora indicata trova più solido fondamento nell'interpretazione unitaria delle disposizioni di ciascuno Statuto, relative alla sua attuazione. Carattere unitario della ricostruzione della disciplina statutaria che pare, ad un tempo, causa ed effetto del processo di omogeneizzazione del procedimento di formazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, poc' anzi richiamato. In presenza di un unico procedimento di formazione, anche la funzione della Commissione paritetica tenderà infatti ad essere la medesima nelle diverse Regioni speciali, al di là delle differenze riscontrabili nelle loro disposizioni statutarie; osservazione estensibile anche alla Sicilia, il cui Statuto letteralmente sembra collocare la Commissione paritetica anche e soprattutto nell'ambito della fase costitutiva⁷¹.

La lettura unitaria delle disposizioni statutarie, volta ad attribuire alla Commissione paritetica una funzione propositiva, pare anzitutto implicitamente suggerita dallo stesso legislatore costituzionale (nella specie, statutario) se si accede alla condivisibile tesi secondo cui lo Statuto

421) lo Statuto siciliano, come si evince dall'art. 1 del d.P.R. n. 654 che attribuisce a tale Consiglio «le funzioni consultive e giurisdizionali spettanti alle Sezioni regionali del Consiglio di Stato previste dall'art. 23 dello Statuto della Regione siciliana» (in tal senso anche C. cost., sent. n. 316 del 2004, punto 5. *in diritto*, che include il d.lgs. n. 654 nel novero dei «decreti di attuazione dell'art. 23 St. Sic.»; per la vigente disciplina si vedano le disposizioni introdotte dal d.lgs. n. 373 del 2003, appunto un decreto legislativo di attuazione statutaria, che, all'art. 14, abroga sia il d.lgs. n. 654 del 1948, sia il d.P.R. n. 204 del 1978; d.lgs. n. 373 del 2003 giudicato legittimamente attuativo dell'art. 23 St. Sic. da C. cost., sent. n. 316 del 2004, punto 7. *in diritto*). Di conseguenza, il d.P.R. n. 204 del 1978, novellando tale materia, rientra certamente nel novero dei decreti legislativi di attuazione statutaria; d'altra parte, se non vi rientrasse, non si spiegherebbe la menzione in premessa della Commissione paritetica, pur con una dizione inconsueta.

⁷¹ Vedi *infra* par. 2.5.

regionale speciale più recente reca «un'indiretta interpretazione autentica di tutti gli altri testi statutari»⁷². Ora, la più recente disposizione statutaria in materia di attuazione del rispettivo Statuto è quella valdostana (art. 48-*bis* St., introdotto dall'art. 3 legge cost. n. 2 del 1993), secondo cui la Commissione paritetica elabora gli schemi dei decreti legislativi di attuazione statutaria⁷³. Le altre quattro previsioni statutarie possono dunque leggersi alla luce della disposizione valdostana, nel senso di attribuire alla Commissione paritetica una funzione propositiva, anche qualora la lettera dello Statuto configuri invece una funzione consultiva o decisionale. Il che varrebbe anche a escludere la paradossale eventualità che il Governo adotti il decreto legislativo di attuazione statutaria in assenza della pronuncia della Commissione⁷⁴, come sarebbe astrattamente possibile se a quest'ultima fosse attribuita una funzione meramente consultiva⁷⁵, tanto più alla luce dell'art. 108, 2°c. St. T.-A.A./S. che facoltizza(va) il Governo a prescindere dal parere dalla Commissione decorsi i termini, pur ordinatori secondo la giurisprudenza costituzionale⁷⁶.

Potrebbe dirsi che novellando, nel 1993, lo Statuto valdostano, il legislatore costituzionale recepisca le indicazioni emerse nella prassi, portando dal piano descrittivo a quello prescrittivo la funzione propositiva della Commissione paritetica, anche per quegli Statuti speciali la

⁷² L. PALADIN, «Cittadinanza regionale» ed elezioni consiliari, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 256-257 che si riferiva all'allora recente Statuto del Friuli Venezia Giulia (adottato con legge cost. n. 1 del 1963).

⁷³ Vedi *supra* cap. I, par. 1.1.

Si noti come l'orientamento in favore della funzione propositiva delle Commissioni paritetiche, espresso dall'art. 3 legge cost. n. 2 del 1993, sia stato successivamente ribadito dal legislatore statale, seppur in una sede impropria (vale a dire all'art. 11 legge n. 131 del 2003; sul punto, vedi *supra* cap. I, par. 2.2., spec. nt. 115).

⁷⁴ Vedi M. PLUTINO, *I decreti legislativi contenenti «norme di attuazione» degli Statuti speciali*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (cur.), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, pp. 122-123.

⁷⁵ Fatta salva naturalmente, da un lato, la possibilità del Presidente della Regione di far valere il suo dissenso in sede di Consiglio dei ministri (vedi *infra* nt. 97), e, dall'altro, l'eventuale impugnazione regionale del decreto legislativo viziato *in procedendo* (vedi *infra* nt. 104).

⁷⁶ Vedi *supra* cap. I, par. 1.2.

cui lettera non la riconosce espressamente. Quanto al piano descrittivo, può osservarsi che da tempo le Commissioni paritetiche esercitano tale funzione, anche in presenza di disposizioni statutarie letteralmente orientate verso la funzione consultiva delle Commissioni stesse (così in Friuli Venezia Giulia e in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*)⁷⁷. Ciascuna Commissione paritetica, dunque, formula le sue proposte sulle quali consulta tutte le amministrazioni interessate, statali e regionali, per «pervenire alla stesura di uno schema di disposizioni di attuazione sul quale la Commissione “esprime un’indicazione favorevole”». Dopodiché lo schema è nuovamente trasmesso alle amministrazioni in discorso; se esse «non contestano il contenuto delle disposizioni, in una successiva seduta la Commissione “formalmente approva” la disposizione

⁷⁷ Con riferimento al Friuli Venezia Giulia, si veda l’osservazione risalente secondo cui le norme di attuazione sono predisposte dalla Commissione paritetica, per essere poi recepite nel decreto legislativo (V. BUSCEMA, R. FUSCO, *La Regione Friuli Venezia Giulia*, Milano, 1982, p. 6, nt. 4); osservazione recentemente ribadita nei seguenti termini: «nel caso del Friuli Venezia Giulia per la Commissione paritetica è prevista una funzione meramente consultiva; tuttavia nell’esperienza applicativa il procedimento di formazione delle norme di attuazione dello Statuto ha assunto natura consensuale, con un ruolo determinante della Commissione paritetica, che si è confermata sede di elaborazione e di condivisione di scelte politico-normative» (F. IACOP, *Audizione*, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel *Documento approvato a conclusione dell’indagine conoscitiva*, cit., p. 64).

Per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, si ragiona di «testo proposto dalla Commissione» (corsivo di chi qui scrive) al Governo (Sezione di controllo della Corte dei Conti per la Regione Trentino-Alto Adige, *Audizione*, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, nel *Documento approvato a conclusione dell’indagine conoscitiva*, cit., p. 69), e, pur riferendosi al «parere “obbligatorio” e non vincolante» della Commissione paritetica sulla normativa di attuazione, se ne sottolinea «l’importanza determinante nella formulazione della normativa in questione» (G. BRONZETTI, *L’autonomia speciale*, cit., p. 27); tanto è vero che in concreto il parere è «atteso e seguito» dal Governo (E. REGGIO D’ACI, *La Regione Trentino-Alto Adige*, 2 ed., Milano, 1994, p. 25). Così la Commissione paritetica ex art. 107 St. T.-A.A./S. ha di fatto sovente esercitato la funzione propositiva, sebbene tale disposizione statutaria non gliela attribuisse espressamente (vedi A. LAMPIS, *La «vera» funzione delle Commissioni paritetiche per l’attuazione degli Statuti speciali*, in *Informator*, 2, 1995, p. 50).

di attuazione e ne chiede l'inoltro al Consiglio dei ministri per l'adozione del decreto legislativo finale»⁷⁸.

Il passaggio dal piano descritto a quello prescrittivo è peraltro piuttosto agevole qualora si osservi che «in fatto, il lavoro preparatorio della Commissione si inserisce nel procedimento che culmina con l'emanazione da parte del Presidente della Repubblica del decreto legislativo, con una efficacia condizionante. E probabilmente una efficacia condizionante di tal tipo deve riconoscersi anche in diritto, perché altrimenti la posizione del Governo, cui spetta adottare il decreto, sarebbe assurdamente libera da ogni condizionamento, il che si discosterebbe troppo sensibilmente dai principi costituzionali in tema di atti governativi aventi efficacia di legge»⁷⁹.

In particolare, l'assenza di ogni intervento parlamentare nel procedimento di formazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, appunto «atti governativi aventi efficacia di legge» richiede che la legittimità della deroga al principio della riconducibilità – immediata (art. 70 Cost.) o mediata (artt. 76 e 77 Cost.)⁸⁰ – della legislazione alle Camere del Parlamento venga fondata su un altro principio costituzionale, quale la specialità regionale. Il che a sua volta richiede che l'applicazione di tale principio assuma «una efficacia condizionante» nel procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria.

Si osservi al riguardo come tra gli organi che intervengono in tale procedimento l'unico espressivo del principio di specialità regionale è appunto la Commissione paritetica⁸¹, come conferma la sua composi-

⁷⁸ G. VERDE, *Le funzioni amministrative*, cit., p. 229, con specifico riferimento alla Regione Sicilia.

⁷⁹ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto*, cit., pp. 173-174.

⁸⁰ Vedi *supra* nt. 24.

⁸¹ Cui si aggiunge il Consiglio regionale, ma limitatamente al procedimento di formazione dei decreti legislativi di attuazione dello Statuto sardo e di quello valdostano (vedi *supra* cap. I, par. 1.4.). Il parere del Consiglio regionale potrebbe fornire un argomento *ad adiuvandum* per sostenere la funzione propositiva della Commissione paritetica (vedi *infra* nel testo), in quanto il parere stesso viene reso, preliminarmente all'esame da parte del Consiglio dei ministri (vedi R. CHIEPPA, *Le esperienze delle Commissioni*, cit., p. 1068), su uno schema di decreto legislativo elaborato dalla Commissione stessa; sarebbe invece arduo immaginare, nel medesimo momento del procedimento di

zione, tale da richiamare un organo arbitrale, in quanto appunto paritetica fra Stato e Regione (o nel caso del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, fra Stato e sistema degli enti regionale e provinciali); tanto è vero che «non spetta allo Stato nominare unilateralmente il Presidente della Commissione paritetica», poiché essa «è stata istituita come strumento di collaborazione fra Stato, Regione e [in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*] Province autonome e perciò come organo finalizzato alla ricerca di una sintesi positiva tra posizioni e interessi potenzialmente diversi» (C. cost., sent. n. 109 del 1995, punto 6. *in diritto*).

Nella composizione paritetica Stato-Regione della Commissione si esprime dunque «la concretizzazione del principio pattizio»⁸², vale a dire di una delle possibili manifestazioni della bilateralità⁸³ che caratterizza a tal punto il rapporto fra lo Stato e la singola Regione a Statuto speciale, da contribuire a definire l'essenza stessa della specialità regionale⁸⁴. Ma allora la funzione della Commissione paritetica non andrebbe ricostruita come meramente consultiva, ma piuttosto come propositiva, e tale per cui il Consiglio dei ministri potrà, al limite, non dar seguito alla proposta della Commissione, dubitandosi peraltro che possa

formazione del decreto legislativo, un parere del Consiglio regionale reso sul parere della Commissione paritetica. È ben vero che gli Statuti che prevedono il parere del Consiglio regionale sono i medesimi – sardo e valdostano – che attribuiscono espressamente una funzione propositiva alla Commissione paritetica. Tuttavia, nell'ambito della ricostruzione unitaria, qui sostenuta, del procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria (vedi *supra* nt. 44), l'individuazione in via interpretativa di una medesima funzione consultiva delle Commissioni paritetiche, verrebbe ostacolata dalla previsione del parere del Consiglio regionale, che invece ben si combina con la funzione propositiva di tutte le Commissioni paritetiche.

⁸² F. PALERMO, *Ruolo e natura*, cit., p. 829. Adde E. REGGIO D'ACI, *La Regione*, cit., p. 25 e A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto*, cit., p. 37, secondo il quale le norme di attuazione «possono dirsi, in un certo senso, “contrattate”»; non per nulla, le Commissioni paritetiche «dal punto di vista sostanziale, costituiscono la sede di negoziazione tra Governo e Regione» (G. PITRUZZELLA, *Regioni speciali e Province*, cit., p. 222, nt. 15).

⁸³ Vedi R. CHIEPPA, *Le esperienze delle Commissioni*, cit., p. 1071 e O. CHessa, *Specialità e asimmetria*, cit., p. 173, secondo il quale il decreto legislativo di attuazione statutaria «evoca la concezione della specialità come «“rapporto singolare con lo Stato”, come relazione bilaterale col Governo nazionale».

⁸⁴ Vedi *supra* introduzione, par. 4.

sostanzialmente modificarla in sede di deliberazione⁸⁵. Come era stato brillantemente intuito sin dagli albori della specialità regionale, gli schemi di decreto legislativo elaborati dalla Commissione paritetica sono il frutto di un «accordo normativo» fra Stato e Regione⁸⁶. Schemi che non potranno di conseguenza essere stravolti dal Governo nella fase costitutiva, fatta salva la sua facoltà di non adottare il decreto legislativo destinato a recepire la proposta della Commissione paritetica⁸⁷; tanto è vero che attualmente si ragiona di un «ruolo centrale, e materialmente decisionale, della Commissione»⁸⁸.

2.4. *La fase costitutiva: l'apparente peculiarità siciliana*

L'adozione del decreto legislativo di attuazione statutaria da parte del Consiglio dei ministri corrisponde alla fase costitutiva del relativo procedimento di formazione, come più o meno espressamente prevedono quattro Statuti speciali su cinque.

Più ambiguo sul punto risulta invece lo Statuto siciliano che parrebbe rimettere la definitiva adozione del decreto legislativo alla Commissione paritetica, rendendola così protagonista della fase costitutiva del procedimento, in luogo del Consiglio dei ministri. L'art. 43 St. Sic. menziona infatti la sola Commissione paritetica, che «determinerà» le nor-

⁸⁵ Vedi *infra* par. 2.5.

⁸⁶ Così P. VIRGA, *Una competenza regionale anomala: la competenza legislativa frazionata*, in *Il foro padano*, 1949, IV, col. 93, secondo cui «basterà quindi, per conferire efficacia al contenuto degli accordi fra Stato e Regione (...) trasfondere il loro contenuto in una legge statale», quale il decreto legislativo di attuazione statutaria; *adde* ID., *La Regione*, Milano, 1949, p. 90 e, con specifico riferimento alle norme di attuazione siciliane, G. LA BARBERA, *Le norme di attuazione*, cit., p. 10; *contra* G. GRIMALDI, *Le norme di attuazione*, cit., pp. 54-55. Un'eco dell'orientamento virghiano è rintracciabile in G. PITRUZZELLA, *Modifiche delle norme di attuazione dello Statuto siciliano: verso un «principio contrattualista» nei rapporti tra Stato e Regioni speciali?*, in *le Regioni*, 1988, p. 1616, laddove si afferma che mediante le norme di attuazione «si offre allo Stato e alla Regione la possibilità di determinare negoziabilmente, ogni volta che se ne pone l'esigenza e nei limiti consentiti dall'elasticità delle disposizioni statutarie, l'assetto delle rispettive competenze».

⁸⁷ Vedi *infra* par. 2.5.

⁸⁸ M. PLUTINO, *I decreti legislativi*, cit., p. 115.

me di attuazione. Così si sono registrate, nei primi anni di vigenza dello Statuto siciliano, letture del suo art. 43 volte a riconoscere una vera e propria «potestà normativa» alla Commissione paritetica, le cui deliberazioni avrebbero dovuto essere direttamente sottoposte al Presidente della Repubblica per l'emanazione⁸⁹.

Ma il testo dello Statuto siciliano ben poco si presta ad essere letteralmente interpretato, in ragione del suo mancato coordinamento con la (successiva) Costituzione repubblicana⁹⁰. All'interpretazione letterale può agevolmente contrapporsi un'interpretazione sistematica (anche in senso stretto)⁹¹, secondo cui la denegata tesi equivarrebbe ad ammettere «una gravissima anomalia ai principi degli ordinamenti costituzionali», consistente nell'«istituzione di un organo legislativo speciale, non investito di mandato rappresentativo», quale sarebbe, in una lettura di tal fatta, la Commissione paritetica. Dall'abbandono del canone letterale discende la condivisibile conclusione secondo cui «le norme di attuazione (...) dello Statuto della Regione siciliana debbono essere *proposte* dalla Commissione paritetica, deliberate dal Consiglio dei ministri e promulgate in forma di decreto legislativo»⁹² (corsivo di chi qui scrive).

Si è così affermato un orientamento giurisprudenziale⁹³ e dottrinale⁹⁴ dominante che attribuisce alla Commissione paritetica siciliana una

⁸⁹ Si vedano gli orientamenti espressi dalla Commissione paritetica siciliana negli anni Quaranta del secolo scorso: la relazione della Commissione al Presidente del Consiglio dei ministri del 12 febbraio 1947 (se ne veda un riassunto in *Diritto pubblico della Regione siciliana*, 1949, II, p. 39) e la lettera del 24 maggio 1947 che il suo Presidente indirizzò al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana (parzialmente riportata in G. GRIMALDI, *Le norme di attuazione*, cit., pp. 26-27). *Adde*, in tal senso, G. LA BARBERA, *Lo Statuto della Regione siciliana. Commento (Raffrontato con gli altri Statuti regionali speciali)*, Palermo, 1950, p. 162.

⁹⁰ Vedi *supra* cap. I, nt. 6.

⁹¹ Si veda R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti*, cit., p. 172.

⁹² Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, parere 19 dicembre 1948, n. 47, punto II e massima (vedilo in *Diritto pubblico della Regione siciliana*, 1949, II, p. 40). In termini quasi identici Corte dei conti, Sez. controllo, risoluzione 29 aprile 1950, n. 256 (vedila in *Rivista della Corte dei conti*, 1950, II, p. 51).

⁹³ Vedi Corte di Cassazione, SS.UU. civili, sent. 11 ottobre 1955, n. 2994, in *Il Foro italiano*, 1955, I, col. 1298; *adde* la giurisprudenza costituzionale, laddove ragiona di norme di attuazione dello Statuto siciliano «compilate» (non determinate) dalla Commissione paritetica (sent. n. 175 del 1975, punto 2. *in diritto*).

funzione propositiva, collocandone quindi gli atti non nella fase costitutiva, ma in quella preparatoria. Il che appare coerente con la «clausola di costituzionalizzazione» desumibile dalle pronunzie del giudice costituzionale relative allo Statuto siciliano, in base alla quale, *ex art. 1, 1°c. legge cost. n. 2 del 1948*⁹⁵, «hanno acquistato rango costituzionale solo le norme non in contrasto con la Costituzione»⁹⁶, anche attraverso un'interpretazione costituzionalmente conforme delle corrispondenti disposizioni statutarie, come quella qui sopra proposta.

2.5. (segue): *l'adozione del decreto legislativo da parte del Consiglio dei ministri*

In tutte le Regioni ad autonomia speciale, Sicilia compresa, protagonista della fase costitutiva del procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria è dunque il Consiglio dei ministri, spettando invece alla Commissione paritetica un ruolo deuteragonistico.

La Commissione è deuteragonista in quanto presenta al Consiglio dei ministri uno schema di decreto legislativo sul quale il Consiglio stesso sarà chiamato a deliberare, in una seduta alla quale il Presidente della Regione o Provincia autonoma è invitato a partecipare, limitatamente all'adozione del decreto legislativo di attuazione statutaria⁹⁷. La

⁹⁴ Si vedano: F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione*, cit., p. 3, L. GIOVENCO, *Costituzionalità e necessità*, cit., p. 506 e G. GRIMALDI, *Le norme di attuazione*, cit., pp. 28-29.

⁹⁵ Vedi *supra* cap. I, nt. 6.

⁹⁶ G. SILVESTRI, in *Commentario della Costituzione*, sub legge cost. n. 2/1948, Bologna-Roma, 1995, p. 324, che peraltro sottolinea le debolezze di tale «costruzione (...) ingegnosa», in base alla quale «lo Statuto sarebbe andato incontro ad una “depurazione” originaria, i cui termini concreti vengono accertati dalla Corte man mano che si presentano le questioni»; tuttavia – l'A. condivisibilmente conclude – tale costruzione «tende saggiamente a salvare due principi in contrasto tra loro: per questo può essere opportuno fingere di crederci, sorvolando su evidenti aporie logiche e di ragionamento. Riaprire oggi una *querelle* sul punto sarebbe, in realtà, anacronistico ed inutile».

⁹⁷ Vedi G. VERDE, *Le funzioni amministrative*, cit., p. 229. La partecipazione del Presidente della Regione (e della Provincia autonoma, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*) alle sedute del Consiglio dei ministri «quando sono trattate questioni che riguardano particolarmente la Regione» è prevista da tutti gli Statuti speciali (così in particolare

partecipazione del Presidente regionale o provinciale al Consiglio dei ministri non è naturalmente in grado di riprodurre in tale sede l'equilibrio fra Stato e singola Regione a Statuto speciale, riscontrabile nella Commissione paritetica. Al riguardo, basti rammentare che la composizione del Consiglio, pur così integrato, non è affatto caratterizzata da pariteticità, tanto più che il Presidente della Regione o della Provincia autonoma non necessariamente dispone del diritto di voto⁹⁸. Tuttavia, la partecipazione del vertice regionale o provinciale al Consiglio dei ministri può agevolare il riemergere, in tale sede, delle dinamiche che hanno condotto, nella Commissione paritetica, a un orientamento condiviso sullo schema di decreto legislativo di attuazione statutaria, rendendo forse politicamente più difficoltosa la formazione di una decisione negativa sullo schema stesso da parte del Consiglio.

Poiché il procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria rientra, in rapporto di specie a genere, nel procedimento di formazione degli atti legislativi, le scelte compiute nell'ambito del primo procedimento, saranno caratterizzate, come quelle proprie del secondo, da un'elevata politicità⁹⁹. A sua volta, il carattere politico ora evidenziato implica che il procedimento può non sfociare nell'adozione dell'atto, in quanto gli organi politici che vi intervengono ben possono interrompere il procedimento stesso.

Altrimenti detto, con specifico riferimento a quel che qui interessa, il Consiglio dei ministri, anche sulla base di valutazioni politiche (quindi per ragioni di merito che si affiancano a eventuali ragioni di legittimità), può respingere lo schema del decreto legislativo di attuazione statutaria propostogli dalla Commissione paritetica. Peraltro, nella prassi tali scelte governative risultano assai rare¹⁰⁰; più spesso si riscontra

art. 44 St. F.V.G.; analogamente dispongono: art. 47, 2°c. St. Sard., art. 21, 3°c. St. Sic., artt. 40, 2°c. e 52, 3°c., secondo periodo St. T.-A.A./S., art. 44, 3°c. St. V.d'A.)

⁹⁸ Così ad esempio, con riferimento al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, le relative norme di attuazione dispongono che «il Presidente della Giunta regionale e i Presidenti delle Giunte provinciali quando intervengono alle sedute del Consiglio dei ministri non hanno diritto di voto» (art. 19, 1°c. d.P.R. n. 49 del 1973).

⁹⁹ Si veda A.A. CERVATI, in *Commentario della Costituzione*, sub Art. 72, Bologna-Roma, 1985, pp. 183-184.

¹⁰⁰ Così «per la Sicilia non si è mai verificata l'eventualità di una modifica sostanziale da parte dello Stato, né una bocciatura in Consiglio dei ministri della proposta

una dilatazione del lasso di tempo trascorso fra la presentazione dello schema di decreto legislativo di attuazione statutaria in Consiglio dei ministri e la deliberazione da parte di quest'ultimo, che in fatto può anche non intervenire mai¹⁰¹, traducendosi nell'accantonamento dello schema di decreto legislativo, complice la debole formalizzazione del procedimento che, tra l'altro, non ne disciplina la tempistica¹⁰².

Nella prassi si riscontrano alcuni (rari)¹⁰³ casi in cui i decreti legislativi di attuazione statutaria adottati dal Consiglio dei ministri contengono «modifiche non solo formali rispetto allo schema elaborato dalla Commissione paritetica»¹⁰⁴. Paiono così configurarsi vizi procedimentali¹⁰⁵, tali da far dubitare della legittimità costituzionale delle disposizioni così adottate; dubbi che si fondano sulla giurisprudenza costituzionale secondo cui, rispetto al testo su cui si è espressa la Commissione paritetica, il Governo può apportare soltanto «varianti di carattere formale al testo dei decreti», essendogli invece preclusa l'adozione di

determinata dalla Commissione paritetica» (G. VERDE, *Le funzioni amministrative*, cit., p. 230).

¹⁰¹ In tal modo, com'è piuttosto evidente, può ottenersi un risultato analogo al voto negativo sullo schema, con una minore esposizione politica del Governo.

¹⁰² Tanto è vero che si è autorevolmente suggerito di «introdurre, con norma di rango costituzionale, l'obbligo del Consiglio dei ministri di prendere in esame, in un termine ragionevole, le proposte della Commissione» (G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali*, cit., p. 6). Adde I. NICOTRA, *Audizione*, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva*, cit., p. 85 che propone altresì «la previsione di un obbligo di motivazione per il Governo che adotti uno schema [di decreto legislativo di attuazione statutaria] in difformità o che non lo adotti». Conformemente a tale orientamento, la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha proposto: da un lato, che per gli «schemi di decreti legislativi esitati dalle Commissioni paritetiche» venga introdotto «un obbligo di iscrizione (...) all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri entro termini certi decorrenti dalla relativa trasmissione, nonché un obbligo di pronuncia sui medesimi (entro termini stabiliti)»; dall'altro, che «qualora il Governo intenda respingere o modificare il testo esitato dalle Commissioni, debba motivarne le ragioni» (*ivi*, pp. 96-97).

¹⁰³ Vedi *supra* nt. 100.

¹⁰⁴ R. CHIEPPA, *Le esperienze delle Commissioni*, cit., p. 1072. Sul punto, si è criticamente osservato che «il Governo ha agito in modo esorbitantemente discrezionale» (M. PLUTINO, *I decreti legislativi*, cit., p. 114, nt. 29).

¹⁰⁵ Vedi, per tutti, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 5 ed., Torino, 2014, pp. 108-110.

«modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere» (punto 4. *in diritto* della sent. n. 37 del 1989 che dichiara costituzionalmente illegittime alcune disposizioni del d.P.R. n. 527 del 1987 il cui procedimento di formazione risultava irrispettoso dei requisiti ora richiamati)¹⁰⁶. Come può leggersi, la sent. n. 37 ragiona di «parere» della Commissione paritetica, in quanto si riferisce specificamente all'attuazione dello Statuto trentino-altoatesino il cui art. 107, 1°c., prevede che la stessa sia «sentita». Le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* paiono peraltro estensibili alle altre «Regioni a Statuto speciale», assumendo «una portata di carattere più generale»; in particolare, «le garanzie evidenziate dalla Corte costituzionale [con la sent. n. 37 del 1989] possono valere in ordine alle norme di attuazione dello Statuto speciale (...) che attribuisce funzione propositiva alla Commissione paritetica»¹⁰⁷.

Il che significa attribuire natura sostanzialmente vincolante alla proposta della Commissione, in quanto il Consiglio dei ministri, se adotta lo schema del decreto legislativo, non può legittimamente discostarsi dal testo elaborato dalla stessa (salvo che per «varianti di carattere formale»). Ora, come si è visto, la funzione propositiva può essere reputata

¹⁰⁶ Orientamento ribadito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 95 del 1994 (punto 2. *in diritto*) che dichiara costituzionalmente illegittimo, per il medesimo vizio formale, l'art. 2 d.lgs. n. 291 del 1993. *Adde* la sent. n. 137 del 1998, pur relativa a un conflitto di attribuzione, laddove la Corte, richiamando l'ora menzionata sent. n. 94 del 1995, rileva come «in caso di modifica di norme di attuazione, la lesione della competenza provinciale e l'interesse al ricorso [della Provincia autonoma di Trento, nel caso di specie] non derivano tanto dal contenuto della norma modificatrice, quanto dal modo in cui la norma è stata approvata in violazione del procedimento posto a garanzia del ruolo e delle funzioni spettanti, ai sensi dell'art. 107 St., alla Commissione paritetica per le norme di attuazione» (punto 3. *in diritto*).

¹⁰⁷ R. BARBAGALLO, *Ruolo delle Commissioni paritetiche e poteri del Governo nella definizione delle norme di attuazione degli Statuti speciali*, in *le Regioni*, 1990, p. 898 e p. 903. *Adde*, adesivamente, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, 2 ed., Torino, 2012, p. 138 e R. CHIEPPA, *Le esperienze delle Commissioni*, cit., p. 1070, secondo il quale dalla giurisprudenza costituzionale si induce che «gli schemi di decreti legislativi, una volta approvati (o comunque licenziati) dalle Commissioni paritetiche, non devono subire modificazioni, se non quelle meramente formali o di c.d. *drafting*».

ta propria di tutte le Commissioni paritetiche, che il corrispondente Statuto speciale lo preveda espressamente (Sardegna, Valle d'Aosta) o no (Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Trentino-Alto Adige/*Südtirol*)¹⁰⁸. Può quindi ritenersi che le proposte di decreti legislativi di attuazione statutaria, presentate dalle cinque Commissioni paritetiche al Consiglio dei ministri, abbiano natura vincolante¹⁰⁹.

Con riferimento a tale profilo, le relazioni tra Commissione paritetica e Consiglio dei ministri nell'ambito del procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria parrebbero forse richiamare, *mutatis mutandis*, quelle tra Consiglio regionale e Parlamento nell'ambito del procedimento di formazione degli Statuti regionali ordinari disciplinato dal testo originario dell'art. 123, 2°c. Cost. Ai sensi dell'art. 6, 2°c. legge n. 62 del 1953 (come novellato dall'art. 1 legge n. 1084 del 1970)¹¹⁰, il Parlamento poteva rifiutare, per ragioni di legittimità o di merito¹¹¹, l'approvazione del testo deliberato dal Consiglio regionale, senza peraltro poterlo modificare¹¹². La modifica rispetto al testo richiedeva dunque un nuovo passaggio in Consiglio regionale, così come l'adozione da parte del Consiglio dei ministri del decreto legislativo di attuazione statutaria in un testo sostanzialmente difforme

¹⁰⁸ Vedi *supra* par. 2.1. e, con riferimento alla Regione Sicilia, par. 2.4.

¹⁰⁹ In tal senso pare essersi orientata la prassi: «di norma le conclusioni raggiunte [dalla Commissione paritetica] sul testo dei decreti legislativi di attuazione dello Statuto sono state accettate dal Governo senza emendamento alcuno, in quanto ritenute politicamente impegnative» (S. BARTOLE, *La presidenza della Commissione paritetica: implicazioni complesse di una decisione apparentemente semplice*, in *le Regioni*, 1994, p. 1163). *Adde supra* nt. 100.

¹¹⁰ Vedi, *ex multis*, F. CUOCOLO, *Diritto regionale*, cit., pp. 94-95.

¹¹¹ Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, 9 ed., Padova, 1976, p. 919.

¹¹² Nell'individuare le analogie tra il procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria e quello dello Statuto regionale ordinario (secondo il testo originario dell'art. 123 Cost.), occorre procedere con prudenza, non immemori dei numerosi profili che differenziano l'uno dall'altro; uno per tutti, la natura dell'atto prodotto: statale con riferimento al decreto legislativo di attuazione statutaria, di più incerta definizione con riguardo allo Statuto regionale ordinario, reputato atto regionale dalla dottrina maggioritaria (*ex multis*, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, cit., 108), pur non mancando un orientamento minoritario che lo qualifica atto statale (per tutti, L. PALADIN, *Diritto regionale*, 7 ed., Padova, 2000, p. 56).

rispetto a quello proposto dalla Commissione paritetica richiede una nuova proposta da parte di quest'ultima.

Richiamare l'adozione dei primi Statuti regionali ordinari, negli anni Settanta del secolo scorso, implica rievocare il dialogo – e le connesse «trattative informali» – fra lo Stato e ciascuna Regione a Statuto normale (più specificamente, tra la I Commissione del Senato e il Consiglio di ogni Regione ordinaria) che ne accompagnarono la definizione¹¹³. Meccanismi analoghi probabilmente caratterizzano oggi le relazioni tra Commissione paritetica e Consiglio dei ministri, al fine di poter pervenire a una proposta della prima, politicamente accettabile per il secondo.

L'ora accennato dialogo con la Commissione paritetica, non impedisce di identificare nel Governo (e specificamente, nel Consiglio dei ministri) non solo, come si è visto, il protagonista della fase costitutiva del procedimento di formazione, ma anche, in ultima istanza, il *dominus* di quest'ultimo che non per nulla si conclude con un atto governativo con forza di legge.

Si consideri anzitutto che la metà dei componenti della Commissione è di nomina governativa; per il loro tramite, il Governo potrebbe quindi condizionare l'adozione dello schema di decreto legislativo, al limite impedendola. Se si accedesse alla tesi¹¹⁴ secondo cui la funzione preparatoria della Commissione paritetica si traduce nella ricerca di intese in senso debole fra lo Stato e la Regione speciale¹¹⁵, il Governo, attraverso i propri rappresentanti, potrebbe addirittura prevalere sulla componente di nomina regionale (e provinciale, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*) della Commissione, in quanto, una volta che le parti abbiano collaborato lealmente – ma vanamente – con l'obiettivo di giungere a un accordo sullo schema di decreto legislativo, quest'ultimo si perfe-

¹¹³ Si veda S. BARTOLE, *Statuti regionali*, in *Novissimo Digesto, Appendice*, vol. VII, 1987, pp. 554-556.

¹¹⁴ Accennata da L. COEN, *Il ruolo della Commissione paritetica*, in R. BIN, L. COEN (cur.), *I nodi tecnici*, cit., pp. 132-133.

¹¹⁵ Sulle intese fra lo Stato e le Regioni vedi G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006, pp. 55-59.

zionerebbe tramite l'adozione da parte del Consiglio dei ministri¹¹⁶. Con riferimento al procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria, tale modalità di intesa sembra però configurare una «pseudocollaborazione»¹¹⁷ fra lo Stato e la Regione.

Inoltre, se, nonostante la menzionata giurisprudenza costituzionale (sent. n. 37 del 1989 e sent. n. 95 del 1994)¹¹⁸, il Consiglio dei ministri adottasse un decreto legislativo sostanzialmente difforme dal testo presentato dalla Commissione paritetica¹¹⁹, l'atto si consoliderebbe comunque nell'ordinamento (fatta salva, naturalmente, la possibile mancata emanazione da parte del Presidente della Repubblica)¹²⁰, soprattutto se la Regione interessata si mostrasse acquiescente, non impugnando in via principale, dinanzi alla Corte costituzionale, il decreto legislativo viziato nel procedimento di formazione¹²¹.

Infine, come si è visto¹²², a carico del Governo non è configurabile alcun obbligo di adottare lo schema di decreto legislativo propostogli dalla Commissione paritetica, e neppure di adottarlo in tempi certi, come può desumersi *a fortiori* dalla sent. n. 160 del 1985, laddove, al punto 2. *in diritto*, la Corte costituzionale ha considerato di «natura meramente ordinatoria» il termine biennale per l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria¹²³, stabilito dall'art. 108, 2°c. St. T.-A.A./S.

¹¹⁶ Si veda criticamente E. GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. IV, Milano, 2006, p. 3604.

¹¹⁷ Vedi A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, 1988, pp. 343-345.

¹¹⁸ Vedi *supra* nt. 106.

¹¹⁹ Eventualità resa peraltro improbabile dalla «partecipazione paritaria [del Governo] in seno alla Commissione» (F. PALERMO, *Ruolo e natura*, cit., p. 834).

¹²⁰ Vedi *infra* par. 2.6.

¹²¹ Acquiescenza che potrebbe essere anticipata dall'orientamento favorevole (non necessariamente dal voto; vedi *supra* nt. 98) espresso sul testo del decreto legislativo dal Presidente della Regione (o della Provincia autonoma) interessata, chiamato a partecipare alla seduta del Consiglio dei ministri (in tal senso, vedi L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, cit., p. 234).

¹²² Vedi *supra* nel testo di questo stesso paragrafo.

¹²³ Vedi *supra* cap. I, par. 1.2.

Potrebbe dunque affermarsi che, nel procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria, al Governo (e quindi allo Stato) rimane sempre *le dernier mot*¹²⁴.

2.6. La fase integrativa dell'efficacia

Venuto meno il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti¹²⁵, nella fase integrativa dell'efficacia del procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria rientrano l'emanazione da parte del Presidente della Repubblica (*ex art. 87, 5°c. Cost.*)¹²⁶, la pubblicazione e la successiva entrata in vigore.

Alla luce della considerazione che nel procedimento in discorso, e in particolare nella proposta elaborata dalla Commissione paritetica, si manifesta il principio di bilateralità che connota le relazioni fra lo Stato e ogni singola Regione speciale¹²⁷, è stata condivisibilmente auspicata una sostanziale partecipazione al procedimento da parte del Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto legislativo, a garanzia dell'effettivo rispetto del ruolo della Commissione paritetica¹²⁸. In tale direzione può richiamarsi, in termini generali, quella giurisprudenza costituzionale ai sensi della quale il controllo «spettante al Presiden-

¹²⁴ Le considerazioni ora esposte stanno probabilmente alla base delle amare conclusioni secondo cui «il procedimento di formazione delle norme di attuazione è (...) strutturato in modo da assicurare la costante prevalenza della volontà degli organi statuali su quella eventualmente opposta dagli organi della Regione» (A. PIRAS, *La Corte costituzionale e le Regioni a Statuto speciale*, in *Atti del quarto Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Riva del Garda, 27 settembre-1 ottobre 1963, Milano, 1965, p. 102); di conseguenza «le Regioni vengono poste in pratica nell'alternativa o di accettare delle norme di attuazione monche o limitative della loro competenza, o di non avere alcuna norma di attuazione» (G. GUARINO, *Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, *ivi*, p. 77).

¹²⁵ Vedi *supra* cap. I, par. 2.1.

¹²⁶ Vedi *supra* cap. I, par. 1.4.

¹²⁷ Vedi *supra* par. 2.3.

¹²⁸ Si veda F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni di istituzioni di diritto pubblico tenute negli anni dal 1975 al 1983*, Roma, 1983, p. 125. Il Presidente della Repubblica si pone così quale «garante degli equilibri politico-costituzionali» (G. AZZARITI, *Appunti per le lezioni. Parlamento. Presidente della Repubblica. Corte costituzionale*, 2 ed., Torino, 2015, p. 143), nel caso di specie fra Stato e Regione speciale.

te della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge (...) è ritenuto di intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi» in sede di promulgazione delle stesse (sent. n. 406 del 1989, punto 4. *in diritto*). Così, con specifico riferimento al decreto legislativo di attuazione statutaria, se il testo adottato dal Consiglio dei ministri si discostasse significativamente da quello propostogli dalla Commissione, potrebbe ipotizzarsi la mancata emanazione del corrispondente decreto legislativo (naturalmente possibile anche per altre ragioni). In tal modo, il Presidente della Repubblica interverrebbe sostanzialmente nel procedimento, quale garante dell'unità nazionale, in genere, e, in specie, dell'accordo fra lo Stato e la Regione ad autonomia speciale raggiunto in sede di Commissione paritetica e manifestatosi nel testo di decreto legislativo proposto dalla stessa al Consiglio dei ministri¹²⁹.

Una volta emanati dal Presidente della Repubblica, i decreti legislativi di attuazione statutaria, in quanto «decreti che hanno forza di legge», vengono inseriti nella *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti* e pubblicati nella parte prima della *Gazzetta ufficiale* (ex artt. 1, 1°c., lett. c e 3, 1°c. legge n. 839 del 1984), per entrare in vigore il quindicesimo giorno successivo a quello della pubblicazione.

¹²⁹ Ruolo del Presidente della Repubblica, nel caso di specie, tanto più significativo anteriormente alla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 37 del 1989 e sent. n. 95 del 1994) che ha giudicato costituzionalmente illegittimi quei decreti legislativi di attuazione statutaria (*rectius* alcune disposizioni in essi contenute) adottati(e) dal Consiglio dei ministri discostandosi sostanzialmente dal testo proposto dalla Commissione paritetica (vedi *supra* par. 2.5.).

CAPITOLO TERZO

IL DECRETO LEGISLATIVO DI ATTUAZIONE STATUTARIA QUALE FONTE DI PRODUZIONE

SOMMARIO: 1. *Il decreto legislativo di attuazione statutaria come fonte permanente.* 2. *L'oggetto del decreto legislativo di attuazione statutaria.* 2.1. *I trasferimenti dallo Stato alla Regione (o alla Provincia autonoma).* 2.2. *L'attuazione statutaria in senso stretto: gli ambiti di disciplina.* 2.3. (segue): *l'integrazione dello Statuto.* 3. *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nel sistema delle fonti.* 3.1. *Le relazioni con lo Statuto speciale.* 3.2. *Le relazioni con le fonti primarie.*

1. Il decreto legislativo di attuazione statutaria come fonte permanente

Un dato peculiare caratterizza il decreto legislativo di attuazione statutaria, differenziandolo da tutte le altre fonti primarie vigenti nel nostro ordinamento costituzionale: il suo carattere di fonte permanente non può essere dato per scontato; o meglio, non poteva esserlo, nei primi anni successivi alla sua previsione costituzionale/statutaria.

Non parevano infatti mancare argomenti a sostegno della tesi della natura di fonte temporanea del decreto legislativo di attuazione statutaria: anzitutto, la sua parziale assimilazione ai decreti legislativi del periodo transitorio, fonti temporanee per definizione¹; inoltre, il testuale riferimento all'intervento di organi transitori nel suo procedimento di formazione, contenuto negli Statuti sardo (art. 56) e siciliano (art. 43); infine, la collocazione topografica nei primi Statuti speciali delle disposizioni che lo istituiscono come fonte del diritto.

¹ Si veda l'*incipit* dell'art. 4, 1° c. d.-l. n. 151 del 1944 («Finché non sarà entrato in funzione il nuovo Parlamento») e quello dell'art. 3, 1° c. d.lgs. n. 98 del 1946 («Durante il periodo della Costituente e fino alla convocazione del nuovo Parlamento»). Su tali decreti luogotenenziali vedi *amplius supra* cap. II, par. 1.1.

Con riferimento all'ultimo profilo ora richiamato, può infatti osservarsi che le disposizioni relative ai decreti legislativi di attuazione statutaria erano collocate nel titolo rubricato «Disposizioni transitorie» da due dei tre Statuti degli anni Quaranta del secolo scorso che prevedevano tale fonte: quello siciliano (art. 43) e quello trentino-altoatesino (art. 95)². Tuttavia già il coevo Statuto sardo includeva (e include) la corrispondente disposizione (art. 56 St.) in un titolo – l'VIII – rubricato «Norme transitorie e finali»³ (corsivo di chi qui scrive), permettendo dunque di reputare tale disposizione riconducibile al novero delle seconde norme, anziché delle prime⁴. Nella stessa direzione, possono richiamarsi i successivi Statuti friulano giuliano del 1963 e trentino-altoatesino del 1972: l'art. 65 dell'uno e l'art. 107 dell'altro, discipli-

² Più specificamente, era rubricata «Disposizioni transitorie» la parte finale dello Statuto siciliano (curiosamente, a differenza di tutti gli altri Statuti speciali successivi, senza indicazione numerica di un titolo; vedi *Gazzetta ufficiale*, 10 giugno 1946, n. 133-3, p. 1364) contenente l'art. 43, mentre l'art. 95 Statuto del Trentino-Alto Adige del 1948 (cosiddetto primo Statuto, vedi *supra* introduzione, par. 3) era collocato nel suo titolo XI, rubricato «Disposizioni integrative e transitorie».

³ Così osserva C. cost., sent. n. 2 del 1961, punto 3. *in diritto*: «il titolo VIII, sotto il quale è collocato l'art. 56, comprende non solo le disposizioni transitorie, ma anche quelle finali».

⁴ Peraltro, piuttosto curiosamente, proprio il Consiglio regionale della Sardegna, nella seduta dell'8 ottobre 1958, reputava «l'istituto della Commissione paritetica (...) di natura contingente limitato al periodo di primo impianto dell'istituto regionale e con riferimento al periodo di transizione dal vecchio al nuovo ordinamento» e, di conseguenza, il decreto legislativo in discorso fonte temporanea, anche sulla base della collocazione dell'art. 56 St. «fra le [norme] transitorie dello Statuto regionale» (così riporta L. GIOVENCO, *Costituzionalità e necessità*, cit., p. 504). Meno implausibile poteva sembrare un altro argomento letterale basato sull'art. 56 St. Sard. e volto a evidenziare come quest'ultimo utilizzi il sintagma «decreto legislativo» al singolare, come a sottintendere che l'attuazione statutaria «avrebbe dovuto esaurirsi con un unico provvedimento, trattandosi di una attribuzione di competenza *una tantum*» (C. LAVAGNA, *Atti ed eventi costituzionali in Italia dal 1 gennaio 1948 al 31 gennaio 1950: b) Relativi ad istituzioni ed enti diversi dallo Stato e a loro organi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pp. 953-954; *contra* A. BRACCI, *Le norme di attuazione*, cit., p. 78, nt. 1). Peraltro, se anche il coevo Statuto trentino-altoatesino (art. 95) utilizzava il numero singolare, tutti gli Statuti successivi utilizzeranno quello plurale in luogo del primo («decreti legislativi», agli artt. 65 St. F.V.G. e art. 107 St. T.-A.A./S.) o accanto ad esso («uno o più decreti legislativi», all'art. 48-*bis* St. V.d'A.).

nanti i decreti legislativi di attuazione statutaria, sono collocati rispettivamente al titolo VIII «Disposizioni integrative, transitorie e finali» e al titolo XII «Disposizioni finali e transitorie».

Ma è la più recente disposizione statutaria relativa al decreto legislativo in discorso a fornire, anche sul punto ora esaminato, «un'indiretta interpretazione autentica di tutti gli altri testi statutari»⁵, laddove la novella dello Statuto valdostano disposta dalla legge cost. n. 2 del 1993, introduce l'art. 48-*bis*, istituyente la fonte del decreto legislativo di attuazione statutaria per la Valle d'Aosta, al titolo IX, rubricato «Rapporti fra lo Stato e la Regione», anziché all'immediatamente successivo titolo X «Norme transitorie e finali». In tal modo viene dissipata ogni possibile ambiguità sulla natura di fonte permanente del decreto legislativo di attuazione statutaria derivante dalla collocazione topografica negli Statuti speciali delle corrispondenti disposizioni. Tanto più che le indicazioni topografiche che parevano inclinare per la natura di fonte temporanea sono state nel frattempo superate: da un canto, nel passaggio dal primo al secondo Statuto trentino-altoatesino, come si è ora visto, la rubrica del titolo contenente la disposizione statutaria relativa alle norme di attuazione (rispettivamente art. 95 e art. 107) è mutata da «Disposizioni integrative e transitorie» a «Disposizioni finali e transitorie»; dall'altro, la rubrica del titolo dello Statuto siciliano «Disposizioni transitorie», contenente l'art. 43, è stata modificata in «Disposizioni finali e transitorie» dall'art. 1, 1°c. legge cost. n. 2 del 2001.

Quanto poi al riferimento a organi transitori, rinvenibile negli Statuti sardo (art. 56) e siciliano (art. 43), è ben noto che esso può essere agevolmente superato in via interpretativa, conformemente alla giurisprudenza costituzionale al riguardo⁶, secondo la quale (sent. n. 22 del 1961, punto 3. *in diritto*) «appare evidente che, una volta entrati in funzione gli organi ordinari dell'ente [Regione Sardegna], è a questi che devono ritenersi riferite quelle competenze che erano destinate, per loro natura, a perdurare oltre il periodo iniziale della prima formazione».

Competenze nelle quali rientra, appunto, l'intervento nella nomina delle Commissioni paritetiche, permanentemente previsto proprio in

⁵ Vedi *supra* cap. II, nt. 72.

⁶ *Adde amplius supra* cap. I, par. 1.4.

quanto parte del procedimento di formazione di una fonte permanente, il decreto legislativo di attuazione statutaria.

Infine, è pur vero che, come si è detto⁷, l'attribuzione del potere legislativo al Governo durante il periodo transitorio può aver influenzato un'analogha scelta quanto alle modalità di attuazione legislativa degli Statuti regionali speciali. Tale considerazione, però, non implica affatto che tutte le caratteristiche dei decreti legislativi del periodo transitorio, e, in ispecie, la natura temporanea della fonte, siano per ciò stesso proprie dei decreti legislativi di attuazione statutaria, che vanno distinti dai primi, come autorevolmente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, sin dai suoi albori (sent. n. 20 del 1956).

Pur implicitamente superata dalla giurisprudenza costituzionale degli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, ora richiamata, la tesi della natura temporanea della fonte in discorso pareva riproporsi con il secondo Statuto trentino-altoatesino, laddove, all'art. 108, 1°c., viene stabilito un termine biennale per l'emanazione dei «decreti legislativi contenenti le norme di attuazione dello Statuto». Tale disposizione – anche al di là della natura ordinatoria del termine⁸ – avrebbe potuto dare l'impressione di voler riprendere orientamenti risalenti che attribuivano ai decreti legislativi soltanto la prima attuazione dello Statuto regionale, successivamente alla quale gli oggetti da essi disciplinati sarebbero rientrati nell'ordinaria potestà legislativa, statale⁹ o regionale¹⁰. Ma la giurisprudenza costituzionale successiva all'entrata in vigore del secondo Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* ha ribadito la natura di fonte permanente del decreto legislativo di attuazione statutaria, anche con riferimento a tale Statuto (sent. n. 160 del 1985, punto 2. *in diritto*), affermando in termini inequivoci che «gli Statuti regionali differenziati consentono in via permanente al Governo di dettare norme di attuazione, ogni qualvolta sia necessario» (sent. n. 212 del 1984, punto

⁷ Vedi *supra* cap. II, par. 1.1.

⁸ Vedi *supra* cap. I, par. 1.2.

⁹ Vedi R. CAJOLI, *L'autonomia del Trentino-Alto Adige. Commento allo Statuto speciale e alle norme d'attuazione*, Bologna, 1952, p. 230.

¹⁰ Si veda Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, parere 19 dicembre 1948, n. 47, punto I (vedilo in *Diritto pubblico della Regione siciliana*, 1949, II, p. 39).

2. *in diritto*), anche novellando norme di attuazione precedentemente emanate (sent. n. 180 del 1980, punto 3. *in diritto*)¹¹.

Il decreto legislativo di attuazione statutaria, anche se forse immaginato come fonte temporanea al momento delle sue prime previsioni negli Statuti speciali¹², è quindi oggi definibile come fonte permanente¹³; in tal senso si è decisamente indirizzata la prassi, secondo un orientamento condiviso dallo Stato e dalle Regioni speciali¹⁴.

L'attribuzione alla fonte decreto legislativo di attuazione statutaria di una natura permanente, anziché temporanea, non è peraltro priva di conseguenze su altri profili propri della fonte stessa che sono già stati esaminati in questa sede. La natura permanente della fonte ha infatti aggravato il problema della sua compatibilità con i principi dell'ordinamento costituzionale e, più specificamente, con l'attribuzione della funzione legislativa al Parlamento che risulta invece del tutto escluso dal procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria¹⁵. Di conseguenza, la natura di fonte permanente del decreto legislativo di attuazione statutaria ne richiede il radicamento in un altro principio costituzionale, agevolmente identificabile in quello di specialità regionale¹⁶; dal radicarsi del decreto legislativo in discorso in tale principio, a sua volta discende la ricostruzione della funzione svolta

¹¹ Vedi *infra* alle ntt. 69 e 71 le numerose novelle di norme di attuazione trentino-altoatesine introdotte con decreti legislativi di attuazione statutaria (dunque, da disposizioni prodotte dalla medesima fonte).

¹² Con riferimento ai decreti legislativi di attuazione statutaria si è rammentato «il convincimento che l'istituto dovesse scomparire assai presto per esaurimento dell'oggetto medesimo della funzione», in quanto gli ambiti della sua disciplina potevano «essere regolati tutti in un solo momento, quindi in brevissimo tempo e, prevedibilmente, entro i primi mesi di vita delle autonomie regionali» (A. PIRAS, *La Corte costituzionale*, cit., p. 101).

¹³ Così, sin dalla lapidaria titolazione, S. BARTOLE, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali come fonte permanente*, in *le Regioni*, 1985, p. 1141. In tal senso vedi P. GIANGASPERO, *I decreti di attuazione*, cit., p. 114. *Adde*, con specifico riferimento alla Sardegna, P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, 2 ed., Torino, 2007, p. 26.

¹⁴ Vedi G. MOR, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *le Regioni*, 1981, p. 435.

¹⁵ Vedi *supra* cap. II, par. 1.1.

¹⁶ Vedi *supra* cap. II, nt. 27.

dalla Commissione paritetica, nella fase preparatoria del procedimento, in termini di formulazione di una proposta sostanzialmente vincolante al Consiglio dei ministri¹⁷.

2. L'oggetto del decreto legislativo di attuazione statutaria

Al di là delle differenze letterali riscontrabili fra le disposizioni statutarie istitutive della fonte in oggetto, si è visto¹⁸ come l'oggetto della disciplina del decreto legislativo che attua lo Statuto speciale vada identificato, per tutte le Regioni ad autonomia differenziata¹⁹: da un lato, nell'attuazione in senso stretto, volta a disciplinare vari profili delle relazioni fra lo Stato e la singola Regione speciale; dall'altro, nei trasferimenti, dallo Stato alla Regione stessa, di personale, organi e funzioni amministrative.

In entrambi i casi, attuare significa «rendere operante»²⁰, sebbene attraverso differenti modalità. Nel primo caso, mediante una «sorta di *actio finium regundorum*» fra competenza regionale e competenza statale, soprattutto laddove occorra «completare le norme statutarie quando le stesse non indichino con sufficiente precisione le materie rientranti nella competenza legislativa regionale» ovvero quando sia necessario un «coordinamento» nella misura in cui «la materia attribuita alla potestà legislativa regionale sia connessa con altre materie rimaste alla competenza dello Stato»²¹. Di conseguenza, le norme di attuazione sono chiamate, da un lato, a «tradurre in formule analitiche ciò che negli Statuti è espresso in maniera sintetica» e, dall'altro, a «integrare gli Statuti»²², nel mentre che precisano i confini della competenza regionale. Nel secondo caso, attraverso trasferimenti di funzioni e risorse tali da

¹⁷ Vedi *supra* cap. II, par. 2.5.

¹⁸ Vedi *supra* cap. I, par. 1.3.

¹⁹ Con l'eccezione valdostana, sino alla novella introdotta dalla legge cost. n. 2 del 1993 (vedi *supra* cap. I, par. 1.1.).

²⁰ Vedi G. AMATO, *Disposizioni*, cit., p. 210.

²¹ G. LOMBARDI, *Disposizioni*, cit., p. 1131.

²² P. GASPARRI, *Le norme di attuazione*, cit., p. 146.

consentire una «prima attuazione»²³ delle previsioni statutarie attribuite di tali funzioni alla Regione²⁴.

Si tratta, come ora si è detto, di modalità distinte che peraltro possono intrecciarsi, ad esempio, come vedremo tra poco, quando la definizione delle funzioni amministrative trasferite condiziona l'esercizio delle corrispondenti potestà legislative regionali, in una lettura capovolta del principio del parallelismo delle funzioni; oppure, specularmente e conformemente a detto principio, quando la delimitazione della competenza legislativa regionale comporta la perimetrazione delle corrispondenti funzioni amministrative regionali.

2.1. I trasferimenti dallo Stato alla Regione (o alla Provincia autonoma)

Quanto all'attuazione statutaria tramite i trasferimenti, va anzitutto sottolineato come gli Statuti speciali contengano previsioni parallele e alternative rispetto all'VIII disp.trans.fin. Cost. che dispone il ricorso a «leggi della Repubblica» al fine di regolare «per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni» (2°c.) e il trasferimento dallo Stato alle Regioni del relativo personale (3°c.). L'ora richiamato riferimento alla Regione *tout court*, senza alcuna aggettivazione, ha reso possibili letture iniziali dell'VIII disp. volte a riferirla anche alle Regioni ad autonomia speciale, in quanto (C. cost., sent. n. 30 del 1959, punto 5. *in diritto*) «dotata di portata generale, senza potersi distinguere tra le une e le altre Regioni. Se il legislatore costituente avesse voluto dettare una norma valevole solo per le Regioni a Statuto ordinario, in modo diretto o indiretto lo avrebbe detto»²⁵.

²³ G. AMATO, *Disposizioni*, cit., p. 219.

²⁴ Per analoghe indicazioni, nella giurisprudenza costituzionale, relativamente all'oggetto del decreto legislativo di attuazione statutaria, si veda la sent. n. 260 del 1990, punto 4. *in diritto*.

²⁵ Un orientamento analogo a quello della giurisprudenza costituzionale, ora rammentato, viene assunto nel medesimo periodo dalla giurisprudenza amministrativa, e precisamente da Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, dec. 27 febbraio 1954, n. 11

È peraltro agevole constatare come la disciplina costituzionale delle Regioni a Statuto normale, di cui al Titolo V della Parte II della Costituzione, sia nel testo originario, sia in quello vigente, disponga in merito alle Regioni ordinarie senza mai definirle come tali, nell'implicito presupposto che la disciplina generale dettata dalla Costituzione, certamente applicabile alle Regioni ad autonomia ordinaria, si applicherà a quelle ad autonomia speciale soltanto in assenza di una disciplina derogatoria sul punto, prevista o deducibile dai rispettivi Statuti speciali²⁶. Tanto è vero che può registrarsi un vero e proprio *revirement* della giurisprudenza costituzionale sul punto, laddove la sent. n. 22 del 1961 (punto 3. *in diritto*) sottolinea la diversa *ratio* dell'art. 56 St. Sard. (e quindi, analogicamente, delle altre previsioni statutarie speciali relative alle norme di attuazione) rispetto all'VIII disp.: questa riguarda le sole «Regioni a Statuto ordinario», mentre l'art. 56, prevedendo uno «speciale procedimento di formazione delle norme» di attuazione, «costituisce applicazione del principio dell'art. 116 Cost., diretto a potenziare l'autonomia di alcune Regioni, fra cui è la Sardegna, e vuole salvaguardare l'esigenza di far risultare le modalità di trasferimento dei poteri quanto più possibile aderenti alle necessità dell'ente, quali possono essere avvertite e prospettate dai suoi rappresentanti».

Il richiamo ai rappresentanti della Regione (componenti la Commissione paritetica, può presumersi), contenuto nella giurisprudenza costituzionale ora citata, evoca la bilateralità che caratterizza il trasferimento delle funzioni alle Regioni speciali, che fa premio rispetto alla simultaneità che opportunamente connota invece i trasferimenti delle funzioni, con «legge della Repubblica», alle Regioni ordinarie²⁷. Bilateralità che, come si è visto²⁸, si esprime proprio nel ruolo attribuito alla Commis-

che evoca l'VIII disp. con riferimento al passaggio di funzioni amministrative statali alla Regione siciliana (in *Il Consiglio di Stato*, 1954, I, p. 105).

²⁶ In tal senso P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, p. 24 e la giurisprudenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana, secondo cui «alla Sicilia ed alle altre Regioni regolate da Statuti speciali dell'art. 116 Cost., non possono applicarsi le disposizioni contenute nei successivi artt. 117-133 e le disposizioni transitorie se non in quanto eventualmente necessarie per una integrazione degli Statuti medesimi non contrastante con la loro specialità» (dec. n. 19 del 1950; *adde* dec. n. 68 del 1954).

²⁷ Così P. GASPARRI, *Le norme di attuazione*, cit., p. 155.

²⁸ Vedi *supra* cap. II, par. 2.3.

sione paritetica, che rende il decreto legislativo di trasferimento delle funzioni alla Regione speciale in grado di prescindere, legittimamente, da qualsiasi intervento parlamentare; ci si colloca così quasi agli antipodi rispetto all'indicazione, nella lettera dell'VIII disp., della «legge della Repubblica», dunque dell'atto parlamentare per eccellenza.

Non sfugga peraltro un profilo di analogia fra le due modalità di trasferimento del personale, degli organi e delle funzioni amministrative, rispettivamente alle Regioni ordinarie con la «legge della Repubblica» e alle Regioni speciali coi decreti legislativi di attuazione statutaria: tanto nel primo, quanto nel secondo caso, all'emanazione degli atti legislativi statali di trasferimento è subordinato l'esercizio regionale della corrispondente potestà amministrativa²⁹, ma non di quella legislativa che ben può essere esercitata in assenza degli atti di trasferimento, semplicemente sulla base delle indicazioni statutarie (per le Speciali) o costituzionali (per le Ordinarie), purché esse siano sufficientemente definite. Più specificamente, con riferimento alle Regioni a Statuto speciale, può richiamarsi il risalente e consolidato orientamento dottrinale³⁰ e giurisprudenziale (C. cost., sent. n. 136 del 1969, punto 2. *in diritto*) secondo cui le funzioni legislative attribuite dallo Statuto speciale non richiedono necessariamente la previa emanazione di decreti legislativi di attuazione statutaria per poter essere esercitate dalla Regione speciale o dalla Provincia autonoma; orientamento che troverà applicazione anche alle Regioni ordinarie una volta che esse saranno finalmente istituite, negli anni Settanta del secolo scorso³¹.

Altrimenti detto, il principio del parallelismo delle funzioni, legislativa e amministrativa, non implica la subordinazione dell'esercizio della potestà legislativa all'effettiva attribuzione della potestà amministrativa,

²⁹ *Contra* G. GUARINO, *Competenza della Regione*, cit., pp. 29-30, secondo cui «il passaggio delle funzioni amministrative» può avvenire anche con legge statale o regionale che indichi «a quale organo della Regione, e con quali modalità e quali limiti esse devono trasferirsi».

³⁰ Vedi: P. CESAREO, *L'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e di Bolzano*, Milano, 1957, p. 126; G. GRIMALDI, *Le norme di attuazione*, cit., pp. 66-67; S. PRINCIVALLE, *Funzione delle norme di attuazione degli Statuti speciali*, in *Atti del terzo Convegno*, cit., pp. 649-650.

³¹ Si veda R. TARCHI, in *Commentario della Costituzione*, sub VIII-IX disp.trans.fin., Bologna-Roma, 1995, p. 178.

conseguente al trasferimento in discorso; principio del parallelismo notoriamente previsto, sino alla novella introdotta dalla legge cost. n. 3 del 2001, dall'art. 118 Cost.³² per le Regioni ordinarie e tutt'ora dalla lettera di tutti gli Statuti speciali³³, almeno con riferimento alle materie sulle quali gli Statuti stessi attribuiscono potestà legislativa alle Regioni speciali (C. cost., sent. n. 236 del 2004, punto 3.1. *in diritto*)³⁴. Le competenze delle Regioni speciali vanno peraltro oggi individuate sulla base non solo dello Statuto, ma anche – attraverso un «accertamento assai complesso»³⁵ – dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, e dunque dell'art. 7 legge n. 131 del 2003³⁶. L'art. 10 prevede infatti l'applicazione delle sue disposizioni, dettate per le Regioni ad autonomia ordinaria, anche, «sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti», alle «Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Tuttavia, il parallelismo delle funzioni condiziona l'esercizio delle potestà legislative delle Regioni speciali, secondo uno schema riscontrabile anche nelle Regioni ordinarie. Così sia i decreti legislativi di attuazione statutaria che trasferiscono funzioni, sia i decreti legislativi di trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni ordinarie (soprattutto i dd.PP.RR. nn. 1-11 del 1972)³⁷, laddove ridefiniscono le materie regionali, individuano nel loro ambito settori trattenuti all'amministrazione dello Stato³⁸, e «perciò, considerati preclusi tanto alla disci-

³² L'art. 118 Cost. attribuiva infatti alle Regioni (ordinarie) «le funzioni amministrative per le materie elencate» all'art. 117 Cost., dove era disciplinata la potestà legislativa delle stesse Regioni.

³³ Così: art. 8 St. F.V.G., art. 6 St. Sard., art. 20, 1°c. St. Sic., art. 16, 1°c. St. T.-A.A./S., art. 4 St. V.d'A.; vedi M. MALO, G. FALCON, *Le funzioni amministrative*, in R. BIN, G. FALCON (cur.), *Diritto regionale*, Torino, 2012, p. 258.

³⁴ Vedi P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, 4 ed., Torino, 2016, p. 243.

³⁵ E. MALFATTI, in *Commentario della Costituzione*, sub legge cost. n. 3/2001, Bologna-Roma, 2006, p. 376.

³⁶ Vedi *supra* cap. I, par. 2.2.

³⁷ Vedi *infra* nel testo di questo stesso paragrafo.

³⁸ Come esempio di decreto legislativo di attuazione statutaria che trasferisce funzioni ridefinendo la materia in modo da riservarne alcuni settori allo Stato, sul quale la

plina legislativa quanto all'attività amministrativa delle Regioni», secondo «la “logica” del parallelismo capovolto»³⁹, nella quale, appunto, è la legislazione a seguire l'amministrazione, anziché essere, come vorrebbe il disegno costituzionale e statutario speciale, la seconda a seguire la prima. Il che determina una compressione della potestà legislativa regionale che, per le Regioni speciali, paradossalmente opera proprio attraverso quelle norme di attuazione che dovrebbero piuttosto rafforzare l'autonomia, meglio definendola. Le norme di attuazione statutaria che trasferiscono funzioni amministrative sembrano così davvero rappresentare «un uso distorto per un fine distorto»⁴⁰ dell'istituto oggetto del presente studio.

Ma vi è di più: una volta istituite le Regioni ordinarie, i trasferimenti (secondo il testo originario dell'art. 118, 1°c. Cost., e le deleghe, ai sensi del successivo 2°c.) di funzioni amministrative nei loro confronti – notoriamente realizzati in tre momenti, attraverso leggi delega sulla base delle quali sono stati adottati decreti legislativi (rispettivamente: legge n. 281 del 1970, legge n. 382 del 1975 e legge n. 59 del 1997⁴¹; dd.PP.RR. 1-11 del 1972, d.P.R. n. 616 del 1977 e soprattutto d.lgs. n. 112 del 1998) – hanno anticipato gli analoghi trasferimenti a beneficio delle Regioni speciali, regolati dai rispettivi Statuti attraverso il ricorso alle norme di attuazione. In tal modo, si è determinato il deprecabile fenomeno delle «norme di attuazione “fotocopia” dei decreti di trasferimento di funzioni per le Regioni ordinarie» che indica come le Regioni speciali fossero al loro «inseguimento»⁴².

Regione speciale (o le Province autonome, come nel caso di specie) successivamente non legifera(no), si veda il d.P.R. n. 278 del 1974 relativo alla materia «turismo e industria alberghiera» che l'art. 8, 1°c., n. 20 St. T.-A.A./S. attribuisce alla potestà legislativa provinciale primaria: l'art. 5 del decreto legislativo in discorso espressamente riserva allo Stato alcune funzioni, ivi elencate.

³⁹ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, 9 ed., Milano, 2012, pp. 216-217.

⁴⁰ M. SIAS, *Le norme di attuazione*, cit., p. 217.

⁴¹ Cosiddetta legge Bassanini I, dal cognome del Ministro eponimo, appunto Franco Bassanini, titolare del Ministero per la funzione pubblica e per gli affari regionali nel Governo Prodi I.

⁴² I. RUGGIU, *Le Regioni a Statuto*, cit., p. 307. Così si è constatato che «Regioni e Province differenziate si sono trovate nella condizione non già di precedere le Regioni

Tanto è vero che, al tempo dei trasferimenti di funzioni amministrative alle Regioni ordinarie, negli anni Settanta del secolo scorso, si è auspicata l'applicazione dell'VIII disp.trans.fin. anche alle Regioni a Statuto speciale⁴³; il che avrebbe significato superare, almeno per il trasferimento di funzioni amministrative, l'istituto delle norme di attuazione, alla luce della sua resa insoddisfacente, soprattutto – se non esclusivamente – nelle specialità insulari⁴⁴. Risulta emblematico al riguardo il d.lgs. n. 234 del 2001 che, nel dare attuazione per la Regione Sardegna al Capo I della legge n. 59 del 1997 (contenente la delega per il conferimento⁴⁵ di funzioni amministrative alle Regioni ordinarie), si limita, all'art. 1, a disporre che «sono conferite alla Regione e agli enti locali della Sardegna (...) le funzioni e i compiti che il d.lgs. n. 112 del 1998 conferisce alle Regioni ordinarie e ai loro enti locali»; d.lgs. n. 112 del 1998 col quale era stata appunto esercitata la delega ora richiamata, che trova dunque pedissequa attuazione nei confronti della Sardegna, ben tre anni dopo. Il che conferma l'«“appiattimento” delle Regioni speciali nei confronti di quelle ordinarie»⁴⁶, aggravato dal ritardo con cui nelle prime si applica la disciplina introdotta per le seconde.

2.2. *L'attuazione statutaria in senso stretto: gli ambiti di disciplina*

Le norme di attuazione in senso stretto rendono operanti le disposizioni statutarie definendo più precisamente – e più dettagliatamente disciplinando – le competenze (legislative e di conseguenza amministrative), le funzioni e i compiti della singola Regione ad autonomia speciale.

ordinarie nell'acquisizione di poteri, ma di doverle inseguire, aggiungendo nuovi compiti a quelli già posseduti» (S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina*, cit., p. 864).

⁴³ Così E. CHELI, *Prospettive attuali nei rapporti tra Regioni con speciale autonomia e Regioni ordinarie*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 249.

⁴⁴ Si vedano, con riguardo alla Sardegna, le considerazioni di P. CIARLO, «*Federalismo amministrativo*», cit., p. 130.

⁴⁵ Si rammenti che, nella terminologia della legge Bassanini I (vedi *supra* nt. 41), «per “conferimento” si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti» (art. 1, 1°c. legge n. 59 del 1998).

⁴⁶ Consiglio di Stato, Sez. VI, dec. 23 luglio 2008, n. 3624, con puntuale riferimento al d.lgs. n. 234 del 2001, poc'anzi menzionato nel testo.

Ad essere attuate, sono anzitutto le disposizioni dello Statuto speciale che elencano le materie rientranti nella potestà legislativa regionale (o provinciale, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*), quando occorra definirne i confini rispetto alla competenza legislativa statale. Tra i numerosissimi decreti legislativi che dispongono in tal senso, può richiamarsi il d.P.R. n. 869 del 1966 relativo alla materia sanitaria nella Regione Friuli Venezia Giulia, il cui Statuto attribuisce alla potestà legislativa regionale concorrente la materia «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, nonché il recupero dei minorati fisici e mentali» (art. 8, 1°c., n. 16)⁴⁷: in particolare, l'art. 2 del decreto legislativo in discorso fa salve alcune «attribuzioni degli organi dello Stato» relative a settori ivi dettagliatamente descritti.

Ma l'attuazione statutaria in senso stretto non riguarda soltanto la definizione, quando necessario⁴⁸, dei confini delle materie rientranti nella potestà legislativa regionale (o provinciale). Più in generale, l'attuazione in discorso attiene alla disciplina delle relazioni fra lo Stato e la Regione ad autonomia speciale: vuoi mediante la partecipazione di organi regionali al procedimento di formazione di atti statali; vuoi, specularmente e assai più frequentemente, attraverso la partecipazione di organi statali al procedimento di formazione di atti regionali.

Quanto alla prima ipotesi, si rammenti l'intervento del Presidente della Regione al Consiglio dei ministri «quando si trattano questioni che riguardano particolarmente la Regione» (art. 47, 2°c. St. Sard. e analogamente tutti gli altri Statuti speciali)⁴⁹, disciplinato da apposite norme di attuazione⁵⁰, peraltro forse non necessarie⁵¹.

⁴⁷ Oggi da leggersi, naturalmente, anche alla luce dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 (vedi *supra* par. 2.1.), in forza del quale la potestà legislativa concorrente in materia sanitaria delle Regioni speciali si estende alla «tutela della salute» ex art. 117, 3°c. Cost. (legislazione concorrente delle Regioni ad autonomia ordinaria).

⁴⁸ Si rammenti come la Regione speciale possa esercitare la propria potestà legislativa anche in assenza di norme di attuazione (vedi *supra* par. 2.1.), le quali addirittura «non potrebbero mai emanarsi» nell'ipotesi che «il testo statutario avesse avuto in sé piena completezza e non avesse reclamato integrazioni o specificazioni» (C. cost., sent. n. 136 del 1969, punto 2. *in diritto*).

⁴⁹ Vedi *supra* cap. II, nt. 97.

⁵⁰ Così, ad esempio, il d.lgs. n. 35 del 2004, relativo alla partecipazione alle riunioni del Consiglio dei ministri del Presidente della Regione siciliana.

La seconda ipotesi fa invece riferimento al «coordinamento funzionale», vale a dire alla «varietà di congegni» – istituiti dalle norme di attuazione – «che, caso per caso, hanno variamente assicurato (in relazione all'intensità dell'interesse statale ritenuto coinvolto), nell'esercizio di competenze regionali, una qualche presenza dello Stato»⁵². A titolo esemplificativo, possono richiamarsi: i pareri del Ministero del tesoro e della Banca d'Italia, nonché le proposte vincolanti di quest'ultima, relativamente all'adozione di provvedimenti regionali in materia di «ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale» in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, ex art. 5, 1°c., n. 3 e art. 16, 1°c. St.⁵³ (art. 3, 2°, 3° e 4°c. d.P.R. n. 234 del 1977, contenente le relative norme di attuazione)⁵⁴; o ancora, la panoplia di interventi statali (l'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previo parere dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, e sentito il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali) recentemente introdotta in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* dalla novella della normativa di attuazione in materia di caccia (di competenza legislativa provinciale primaria ex art. 8, 1°c., n. 15 St. e dunque rientrante, secondo l'art. 16,

⁵¹ La mancata adozione delle norme di attuazione dello Statuto siciliano sul punto (vedi *supra* nota precedente) non ha infatti impedito, anteriormente al 2004, la partecipazione al Consiglio dei ministri del Presidente della Regione siciliana (e le sue rivendicazioni in tal senso, in sede di conflitti di attribuzione fra enti: vedi L. MAZZAROLLI, *Osservazioni sulla partecipazione del Presidente della Giunta regionale alle riunioni del Consiglio dei ministri*, in *le Regioni*, 1999, spec. p. 583). Forse anche per tale ragione, le norme di attuazione in discorso sono state definite «di piccolo cabotaggio» (S. PAJNO, *Considerazioni conclusive*, in A. RUGGERI, G. VERDE (cur.), *Lineamenti di diritto*, cit., p. 440).

⁵² F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione*, cit., p. 12.

⁵³ Disposizioni statutarie che rispettivamente attribuiscono alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* la potestà legislativa concorrente in tale materia e la corrispondente potestà amministrativa, in base al principio del parallelismo delle funzioni (vedi *supra* nt. 33).

⁵⁴ Si noti che il menzionato art. 3 contiene, al successivo 5°c., un infrequente esempio di previsione, nelle norme di attuazione, di un provvedimento statale adottato previo parere regionale, in quanto dispone che «l'autorizzazione alla fusione tra aziende di credito una delle quali non abbia carattere regionale, nonché l'autorizzazione alle casse rurali ed artigiane non aventi carattere regionale ad operare nel territorio della Regione sono di competenza degli organi dello Stato, sentita la Giunta regionale».

1°c. St.⁵⁵, nella competenza amministrativa della Provincia), allorché prevede che il Presidente di una Provincia autonoma possa «disporre, per periodi determinati, variazioni dell'elenco delle specie cacciabili previste dalla normativa nazionale» (art. 1 d.lgs. n. 240 del 2016).

Le relazioni fra lo Stato e la Regione speciale che le norme di attuazione disciplinano possono anche essere intese, in senso lato, come relazioni tra i rispettivi ordinamenti. Si intendono quindi richiamare le deroghe all'ordinamento generale disposte dagli Statuti speciali e rese operanti dai decreti legislativi di attuazione statutaria⁵⁶.

Così, anzitutto, lo Statuto trentino-altoatesino e quello valdostano parificano alla lingua italiana rispettivamente il tedesco (art. 99, 1°c. St. T.-A.A./S.)⁵⁷ e il francese (art. 38, 1°c. St. V.d'A.)⁵⁸, lingue di riferimento delle corrispondenti minoranze linguistiche⁵⁹. Altrimenti detto, il prin-

⁵⁵ Vedi *supra* nt. 53.

⁵⁶ D'altra parte, la stessa previsione del decreto legislativo di attuazione statutaria quale fonte permanente costituisce una deroga ai principi costituzionali in tema di fonti del diritto (vedi *supra* cap. II, par. 1.2.).

⁵⁷ «Nella Regione la lingua tedesca è parificata a quella italiana che è la lingua ufficiale dello Stato». Lo Statuto trentino-altoatesino del 1948 più blandamente prevedeva che «fermo restando il principio che nella Regione la lingua ufficiale è l'italiano, l'uso della lingua tedesca nella vita pubblica viene garantito da quanto in materia dispongono le norme contenute nel presente Statuto e nelle leggi speciali della Repubblica» (art. 84). Si noti peraltro che tale disposizione statutaria venne – tardivamente – resa operante con decreti legislativi di attuazione statutaria *ex art. 95 St.* (vedi *infra* nt. 72), sebbene essa a tal fine prevedesse invece, come si è ora visto, «leggi speciali della Repubblica», così definite, forse, per indicare il loro carattere derogatorio, territorialmente circoscritto (quasi leggi «eccezionali» *ex art. 14 preleggi*).

⁵⁸ «Nella Valle d'Aosta la lingua francese è parificata a quella italiana».

⁵⁹ Com'è noto, la lingua slovena in Venezia Giulia trova tutela non tanto nello Statuto regionale (che non la menziona mai, limitandosi, all'art. 3, a riconoscere, nella Regione, «la parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali»), quanto piuttosto in un atto di diritto internazionale pattizio, qual è il *memorandum* d'intesa del 1954 (vedi *supra* introduzione, par. 3 e, con particolare riguardo alla tutela della lingua slovena nell'ambito dell'istruzione, M. COSULICH, *Minoranze linguistiche e istruzione nell'ordinamento italiano*, in E. CECCHERINI, M. COSULICH (cur.), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova, 2012, pp. 52-53).

cipio costituzionale (implicito) del carattere ufficiale della sola lingua italiana⁶⁰ viene territorialmente derogato, bilanciandolo col principio costituzionale della tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.) e delle corrispondenti lingue minoritarie. Tutela che si traduce in altre disposizioni statutarie, volte a specificarla e a loro volta attuate attraverso decreti legislativi di attuazione statutaria.

Ad esempio, in materia di istruzione, la tutela è disposta rispettivamente dall'art. 19 St. T.-A.A./S., relativo alla sola Provincia di Bolzano⁶¹, e dagli artt. 39-40 St. V.d'A., che trovano attuazione: l'uno, con dd.PP.RR. n. 116 del 1973 e n. 761 del 1981⁶²; gli altri, con vari atti legislativi (d.lgs.C.p.S. n. 365 del 1946, d.P.R. n. 861 del 1975, legge n. 196 del 1978 e d.lgs. n. 44 del 2016), la cui differente natura rispec-

Dall'assenza di espresse previsioni statutarie friulano giuliane discende la mancata adozione di norme di attuazione per la tutela della minoranza linguistica slovena (assicurata piuttosto da leggi statali, quali la legge n. 38 del 2001 e, con specifico riferimento all'istruzione, la legge n. 1012 del 1961 e la legge n. 932 del 1973), sino al d.lgs. n. 223 del 2002 che peraltro assicura tale tutela riconducendo – riduttivamente – la minoranza in discorso al novero delle «minoranze linguistiche storiche» ex legge n. 482 del 1999 (vedi *supra* introduzione, par. 2 e *infra* nt. 130), la cui attuazione viene appunto attribuita alla Regione Friuli Venezia Giulia dal d.lgs. n. 223, il cui art. 1, 1°c. peraltro premette «fermo restando quanto previsto dalla legge n. 38 del 2001», poc'anzi richiamata.

⁶⁰ L'unica disposizione di grado costituzionale che dichiara l'italiano lingua ufficiale della Repubblica è il citato – *supra*, alla nt. 57 – art. 99, 1°c. St. T.-A.A./S. (che peraltro utilizza il sintagma «lingua ufficiale dello Stato»; corsivo di chi qui scrive). Si conferma così la tendenza, già emersa nel primo Statuto trentino-altoatesino, a esplicitare l'ufficialità della lingua italiana (che costituisce un principio implicito nella Costituzione repubblicana: vedi *supra* introduzione, par. 2) nel mentre si prevedono forme di tutela delle lingue minoritarie rispetto ad essa.

⁶¹ Per le minoranze ladina, mochena e cimbra della Provincia di Trento si veda invece l'art. 102, 2°c. St.

⁶² Tali decreti legislativi di attuazione statutaria sono stati racchiusi in un testo unico (meramente compilativo, può presumersi da quanto si dirà tra poco) dal d.P.R. n. 89 del 1983, che non appartiene al novero di tali atti, come si evince dal mancato richiamo della Commissione paritetica nel suo preambolo (vedilo in *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, 2 aprile 1983, n. 91, p. 2565); d.P.R. n. 89 successivamente più volte novellato da decreti legislativi di attuazione statutaria (n. 434 del 1996, n. 345 del 2003, n. 245 del 2006 e n. 76 del 2017).

chia l'evoluzione delle modalità di attuazione dello Statuto valdostano⁶³.

Ancora, quanto alla pubblica amministrazione, gli Statuti contengono disposizioni relative alla composizione linguistica della stessa (art. 38, 3°c. St. V.d'A.⁶⁴ e art. 89 St. T.-A.A./S.⁶⁵), nonché all'uso della lingua minoritaria nei rapporti con essa (art. 38, 2°c. St. V.d'A.⁶⁶ e art. 100, 1° e 3°c. St. T.-A.A./S.⁶⁷).

Sia le disposizioni statutarie valdostane, sia quelle, più incisive, contenute nello Statuto trentino-altoatesino sono state rese operative con norme d'attuazione⁶⁸. In Val d'Aosta, con gli artt. 51-53 legge n. 196 del 1978 relativamente alla conoscenza della lingua francese per i dipendenti di «amministrazioni dello Stato (...) nei ruoli periferici delle

⁶³ Vedi *supra* cap. I, par. 1.1.

⁶⁴ «Le amministrazioni statali assumono in servizio nella Valle possibilmente funzionari originari della Regione o che conoscano la lingua francese».

⁶⁵ Si tratta dell'unico articolo contenuto nel titolo VIII dello Statuto trentino-altoatesino, rubricato «Ruoli del personale di uffici statali in Provincia di Bolzano» e introduttivo della cosiddetta «proporzionale etnica» (*rectius* proporzionale linguistica), in base alla quale «i posti dei ruoli [del personale civile, distinti per carriere, relativi alle amministrazioni statali aventi uffici nella Provincia di Bolzano], considerati per amministrazione e per carriera, sono riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici [italiano, tedesco e ladino], in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento ufficiale della popolazione» (art. 89, 3°c. St. T.-A.A./S.).

⁶⁶ «Gli atti pubblici possono essere redatti nell'una o nell'altra lingua, eccettuati i provvedimenti dell'autorità giudiziaria, i quali sono redatti in lingua italiana».

⁶⁷ «I cittadini di lingua tedesca della Provincia di Bolzano hanno facoltà di usare la loro lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari e con gli organi e uffici della pubblica amministrazione situati nella Provincia o aventi competenza regionale, nonché con i concessionari di servizi di pubblico interesse svolti nella Provincia stessa» (1°c.). «Gli uffici, gli organi e i concessionari di cui al primo comma usano nella corrispondenza e nei rapporti orali la lingua del richiedente e rispondono nella lingua in cui gli atti sono stati avviati da altro organo o ufficio; ove sia avviata d'ufficio, la corrispondenza si svolge nella lingua presunta del cittadino cui è destinata» (3°c.).

⁶⁸ Si noti come il decreto legislativo di attuazione statutaria venga espressamente richiesto dall'art. 100, u.c. St. T.-A.A./S. laddove prevede che i «casi di uso congiunto delle due lingue [italiano e tedesco] negli atti destinati alla generalità dei cittadini, negli atti individuali destinati ad uso pubblico e negli atti destinati a pluralità di uffici» siano regolati, appunto, con «norme di attuazione».

varie carriere, che prevedano l'impiego in sedi della Valle d'Aosta», da un lato, e, dall'altro, *ante Statutum*, con l'art. 17 d.lgs.lgt. n. 545 del 1945 quanto all'uso del francese negli «atti pubblici» e nei «rapporti con le autorità politiche, amministrative e giudiziarie». In Trentino-Alto Adige (*rectius*, in Alto Adige/*Südtirol*), con il d.P.R. n. 752 del 1976 (più volte modificato in seguito)⁶⁹ relativo alla cosiddetta «proporzionale etnica»⁷⁰, da un lato, e, dall'altro, con il d.P.R. n. 547 del 1988 (e le successive novelle)⁷¹, attuativo del secondo Statuto⁷² quanto all'uso della lingua tedesca nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari.

Un altro esempio di deroga all'ordinamento generale introdotto da disposizioni degli Statuti regionali speciali, rese operanti dalle rispettive norme di attuazione, può essere individuato nelle previsioni statutarie che, più o meno esplicitamente, disciplinano in modo differenziato determinati organi della giurisdizione amministrativa, rientranti nell'organizzazione giudiziaria dello Stato, ma aventi caratteristiche strutturali che riflettono la specialità della Regione ove svolgono le loro funzioni. Si fa qui riferimento al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana e al Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, riconducibili rispettivamente: il primo, pur con qualche fatica, all'art. 23, 1° e 2°c. St. Sic.⁷³ e il secondo agli artt. 90-92 St. T.-A.A./S.⁷⁴.

⁶⁹ Precisamente, con dd.PP.RR. n. 846 del 1977, n. 571 del 1978, n. 84 del 1980, nn. 216 e 760 del 1981, n. 327 del 1982, n. 108 del 1985 e nn. 511 e 521 del 1987, nonché con dd.lgss. n. 253 del 1991, n. 291 del 1993, n. 354 del 1997, n. 489 del 1998, n. 272 del 2001, n. 11 del 2002, n. 99 del 2005, n. 86 del 2010, n. 170 del 2012, n. 75 del 2015 e n. 76 del 2017.

⁷⁰ Vedi *supra* nt. 65.

⁷¹ Novelle introdotte dai dd.lgss. n. 267 del 1992, n. 446 del 1996, n. 354 del 1997, nn. 262 e 283 del 2001, n. 124 del 2005, n. 177 del 2006, nn. 11 e 172 del 2011 e n. 186 del 2015.

⁷² Si rammenti al riguardo che il primo Statuto (legge cost. n. 5 del 1948) conteneva, all'art. 85, previsioni analoghe a quelle dell'art. 100 del vigente secondo Statuto, riportate *supra*, alla nt. 67). L'attuazione delle disposizioni del primo Statuto in materia di uso della lingua tedesca avvenne con dd.PP.RR. n. 688 del 1959, n. 103 del 1960 e n. 848 del 1969.

⁷³ L'art. 23 St. Sic. al 1°c. dispone che «gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive Sezioni per gli affari concernenti la Regione», mentre il 2°c. indica tra di essi le Sezioni del Consiglio di Stato, cui attribuire anche funzioni consultive.

Quanto all'attitudine degli organi giurisdizionali in discorso a riflettere la specialità regionale, si rammenti che, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'istituzione del Consiglio di Giustizia Amministrativa

Il riferimento agli «organi giurisdizionali centrali» è notoriamente rimasto inattuato per quanto attiene alla Corte di cassazione, mentre (oltre all'istituzione del Consiglio di Giustizia Amministrativa di cui si ragiona nel testo) ha condotto, sin dal d.lgs. n. 655 del 1948, all'istituzione di due Sezioni della Corte dei Conti, l'una con funzioni giurisdizionali, l'altra con funzioni di controllo, conformemente all'art. 23, 3°c. St. Sic. A seguito dell'introduzione in tutto il territorio nazionale di Sezioni regionali della Corte dei conti (d.-l. n. 453 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 19 del 1994), il d.lgs. n. 655 venne modificato con norme di attuazione, istituendo una Sezione giurisdizionale regionale d'appello della Corte dei conti (art. 1 d.lgs. n. 200 del 1999).

Si osservi che sull'inclusione del d.lgs. n. 655 nel novero dei decreti legislativi di attuazione statutaria possono manifestarsi gli stessi dubbi formulati con riferimento al contestuale d.lgs. n. 654, stante l'analoga formulazione della premessa (vedi il testo del preambolo del d.lgs. n. 655 in *Gazzetta ufficiale*, 12 giugno 1948, n. 135, p. 2003 e *supra* cap. II, nt. 70).

⁷⁴ Ai sensi dell'art. 90 St. T.-A.A./S., «nel Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è istituito un Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa con una autonoma Sezione per la Provincia di Bolzano, secondo l'ordinamento che verrà stabilito al riguardo». L'art. 91 disciplina la struttura della Sezione bolzanina (1°c.: «I componenti della Sezione per la Provincia di Bolzano di cui all'art. 90 del presente Statuto devono appartenere in egual numero ai due maggiori gruppi linguistici»; 2°c.: «La metà dei componenti la Sezione è nominata dal Consiglio provinciale di Bolzano»), mentre l'art. 92 ne precisa le funzioni e le relative procedure (con riferimento alla Sezione per Provincia di Bolzano, al 1°c., e al Tribunale per la Provincia di Trento, al 2°c., aggiunto dalla revisione statutaria operata dalla legge cost. n. 2 del 2001) volte a tutelare il «principio di parità dei cittadini in quanto appartenenti ad un gruppo linguistico», quando detto principio si reputi leso dagli «atti amministrativi degli enti ed organi della pubblica amministrazione aventi sede nella Regione».

Si noti che il primo Statuto trentino-altoatesino non disciplinava specificamente il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, limitandosi a prevedere l'istituzione, nella Regione, di «organi di giustizia amministrativa di primo grado secondo l'ordinamento che verrà stabilito con legge della Repubblica» (art. 78, che peraltro nel prosieguo prefigurava la futura Sezione bolzanina, prevedendo la possibile istituzione di «Sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione»). Peraltro l'istituzione degli «organi di giustizia amministrativa di primo grado», con «legge della Repubblica» (previsto dall'art. 125 Cost. oltre che dal citato art. 78 St. T.-A.A.) avverrà, tardivamente, con legge n. 1034 del 1971, successiva alla legge cost. n. 1 del 1971 che introduce in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* il secondo Statuto. La legge n. 1034 venne infatti promulgata il 6 dicembre; la legge cost. n. 1, il 10 novembre.

attua concretamente «un'aspirazione viva, e comunque saldamente radicata nella storia della Sicilia, ad ottenere forme di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali» che «corrisponde ad un'antica tradizione siciliana», esprimendo «un principio di specialità» (sent. n. 316 del 2004, punto 6. *in diritto*)⁷⁵. Risulta più agevole la riconduzione del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa in genere, e della sua Sezione bolzanina in ispecie, al principio di specialità, in quanto occorre invocare non tanto il lontano passato, quanto piuttosto il presente: la tutela della parità di diritti, statutariamente riconosciuti «ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono» (art. 2 St. T.-A.A./S.; formula che non a caso ricorre all'art. 92 St., relativo alle funzioni della Sezione e del Tribunale), ragione stessa dell'autonomia differenziata del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* che trova espressione, fra l'altro, nella composizione linguisticamente paritaria della Sezione autonoma per la Provincia di Bolzano (art. 91, 1°c. St. T.-A.A./S.)⁷⁶.

Come si accennava poc'anzi, le disposizioni statutarie siciliane e trentino-altoatesine disciplinanti organi della giurisdizione amministrativa sono state rese operanti con norme di attuazione. Quanto alle prime, il d.lgs. n. 654 del 1948⁷⁷ ha istituito il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, prevedendo che esso fosse composto anche da membri designati dalla Giunta regionale siciliana: rispettivamente quattro su sette nella Sezione consultiva, scelti fra gli «esperti nei problemi della Regione», e due su quattro nella Sezione giurisdizionale, «scelti tra professori di diritto delle Università o avvocati abilitati al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori» (art. 2, 2°c., lett. c e 3°c., lett. b).

La designazione – non espressamente prevista dallo Statuto siciliano – da parte di un organo politico regionale, qual è la Giunta, appare difficilmente conciliabile con l'imparzialità e l'indipendenza dei compo-

⁷⁵ Si veda criticamente D. CORLETTI, *Il Consiglio di giustizia amministrativa e le singolarità della autonomia siciliana*, in *le Regioni*, 2005, pp. 399-400.

⁷⁶ Vedi *supra* nt. 74.

⁷⁷ Si rammenti peraltro la problematica riconducibilità del d.lgs. n. 654 del 1948 alla categoria dei decreti legislativi di attuazione statutaria (vedi *supra* cap. II, nt. 70).

nenti in discorso⁷⁸, determinando una evoluzione della normativa di attuazione dell'art. 23 St. Sic., anche a seguito di pronunzie giurisdizionali. Così la sent. n. 25 del 1976 della Corte costituzionale, che giudicò costituzionalmente illegittimo l'art. 3, 2°c. d.lgs. n. 654, «nella parte in cui dispone che i membri del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana in sede giurisdizionale, designati dalla Giunta regionale, possono essere riconfermati». La possibilità di riconferma, ad avviso della Corte costituzionale, comprometteva sicuramente l'indipendenza di tali membri, violando così gli artt. 101, 2°c. e 108, 2°c. Cost.⁷⁹. La novella del d.lgs. n. 655 introdotta dal d.P.R. n. 204 del 1978 stabilisce quindi che i membri designati dalla Giunta regionale (divenuti quattro su otto nella Sezione giurisdizionale, sempre scelti fra professori e avvocati) durano in carica sei anni (anziché quattro) «e non possono essere riconfermati» (art. 3, 2°c. d.P.R. n. 204). Peraltro il prosieguo del 2°c., ora citato, dispone(va) che «essi, tuttavia, continuano a svolgere le loro funzioni fino all'insediamento dei rispettivi successori».

Secondo la giurisprudenza di legittimità, anche quest'ultima disposizione avrebbe potuto attentare all'indipendenza dei membri di designazione regionale, se fosse stata interpretata nel senso che la designazione del successore potesse intervenire «dopo la scadenza dall'incarico del componente che si tratta di sostituire. Se ciò accadesse, il componente il cui incarico sia scaduto e che però venga indefinitamente mantenuto nella funzione verrebbe a trovarsi in una situazione di mancanza di indipendenza non diversa da quella consentita dalla norma di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale», vale a dire l'art. 3, 2°c. d.lgs. n. 654⁸⁰. Il decreto legislativo di attuazione statutaria che ha introdotto una nuova normativa di attuazione relativa al Consiglio di Giustizia Amministrativa ha conseguentemente sostituito alla disposizione in discorso la previsione secondo cui «alla scadenza del sessennio

⁷⁸ Vedi, anche con riferimento alla disciplina vigente (su cui *infra* nel testo), S. RAIMONDI, *L'ordinamento della giustizia*, cit., p. 34.

⁷⁹ *Contra* Corte di Cassazione, SS.UU. civili, sent. 11 ottobre 1955, n. 2994, in *Il Foro italiano*, 1955, I, col. 1302. Su tale sentenza, *adde infra* par. 2.3.

⁸⁰ Corte di Cassazione, SS.UU. civili, sent. 12 luglio 2002, n. 10167, punto 3.3. *in diritto*.

i componenti del Consiglio di Giustizia Amministrativa designati dal Presidente della Regione (...) cessano dalla carica e dall'esercizio delle funzioni» (art. 6, 4°c. d.lgs. n. 373 del 2003).

Può osservarsi come, secondo la vigente normativa di attuazione – vale a dire il citato d.lgs. n. 373 che ha abrogato sia il d.lgs. n. 654 del 1984, sia il d.P.R. n. 204 del 1978⁸¹ – i componenti regionali del Consiglio di Giustizia Amministrativa (cinque su nove nella Sezione consultiva; quattro su dieci nella Sezione giurisdizionale) sono designati dal Presidente della Regione (anziché dalla Giunta, come in precedenza) nell'abito di coloro che siano in possesso dei requisiti per la nomina a consigliere di cassazione *ex art. 106, 3°c. Cost.*⁸² ovvero a consigliere di Stato *ex art. 19, 1°c., n. 2 legge n. 186 del 1982*⁸³ (art. 3, 1°c., lett. *d*; art. 4, 1°c., lett. *d*; art. 6, 2°c. d.lgs. n. 373 del 2003). Si tratta di una disciplina preferibile, in quanto tale da ridurre la discrezionalità dell'organo politico nella scelta, rispetto alla generica indicazione di «esperti nei problemi della Regione» contenuta (per la Sezione consultiva) nel d.lgs. n. 654 e mantenuta dal d.P.R. n. 204, come si è visto poc'anzi.

L'attuazione degli artt. 90-92 St. T.-A.A./S. è invece affidata al d.P.R. n. 426 del 1984⁸⁴ che: da un lato, istituisce due distinte circoscrizioni, l'una per il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa,

⁸¹ Vedi *supra* cap. II, nt. 70.

⁸² «Professori ordinari d'Università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori».

⁸³ «Professori universitari ordinari di materie giuridiche o (...) avvocati che abbiano almeno quindici anni di esercizio professionale e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori, o (...) dirigenti generali od equiparati dei Ministeri, degli organi costituzionali e delle altre amministrazioni pubbliche nonché (...) magistrati con qualifica non inferiore a quella di magistrato di Corte d'appello o equiparata».

⁸⁴ Successivamente integrato dal d.lgs. n. 92 del 2011 e dal d.lgs. n. 51 del 2016 che vi aggiungono l'uno l'art. 19-*ter*, l'altro l'art. 19-*quater*, disciplinanti la delega, rispettivamente alla Provincia autonoma di Trento e a quella di Bolzano, delle «funzioni riguardanti l'attività amministrativa e organizzativa di supporto» al Tribunale trentino e alla Sezione bolzanina. Con riferimento agli altri uffici giudiziari aventi sede in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, si rammenti che il d.lgs. n. 16 del 2017 ha delegato le funzioni ora richiamate alla Regione, facoltizzando quest'ultima a subdelegarle alle Province autonome «per il rispettivo territorio» (con buona pace dell'antico brocardo *delegata potestas non potest delegari*).

l'altra per la sua Sezione autonoma, coincidenti rispettivamente con la Provincia di Trento e con quella di Bolzano (art. 1, 2°c. e art. 2, 1°c.); dall'altro, amplia l'intervento del rispettivo Consiglio provinciale nel procedimento di nomina dei magistrati del Tribunale e della Sezione. In particolare, degli otto magistrati di quest'ultima, quattro, *ex art.* 91, 2°c., St. T.-A.A./S., sono nominati dal Consiglio provinciale di Bolzano (due appartenenti al gruppo linguistico italiano e due a quello tedesco, *ex art.* 4, 2°c. d.P.R. n. 426); ma, nell'ambito degli altri quattro magistrati, anch'essi due appartenenti al gruppo linguistico italiano e due a quello tedesco (art. 4, 1°c.), questi ultimi sono nominati «con l'assenso del Consiglio provinciale di Bolzano» (art. 2, 3°c.). Infine, il Consiglio provinciale di Trento designa due dei sei magistrati del Tribunale (art. 1, 3°c.).

2.3. (segue): *l'integrazione dello Statuto*

Frutto di un accordo fra lo Stato e la Regione ad autonomia speciale, raggiunto in Commissione paritetica, le norme di attuazione – quelle in senso stretto, ben più che quelle di trasferimento di funzioni – possono svolgere una funzione integrativa delle disposizioni statutarie⁸⁵. Altrimenti detto, accanto alle norme di attuazione *secundum Statutum*, se ne configurano anche *praeter Statutum*, in quanto tali norme (C. cost., sent. n. 213 del 1998, punto 4.2. *in diritto*) «finiscono (...), in certo modo, per fissare, entro i contorni delineati dagli Statuti o eventualmente anche nello svolgimento e nell'integrazione delle norme statutarie necessari per dare a queste ultime piena "attuazione" (...), i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale».

Conformemente all'orientamento ora riportato, la giurisprudenza costituzionale, sin dai suoi albori (sent. n. 14 del 1956, punto 2. *in diritto* e sent. n. 20 del 1956), reputa compatibile con la Costituzione la ca-

⁸⁵ Vedi F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione*, cit., p. 9. Al riguardo, può rammentarsi un curioso *lapsus* (freudiano?) dell'Alta Corte per la Regione siciliana che, nella dec. n. 31 del 1952 erroneamente denomina «Norme di *integrazione* dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche» il d.P.R. n. 878 del 1950, il cui titolo è invece «Norme di *attuazione* dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche» (corsivi dello scrivente).

tegoria delle norme di attuazione *praeter Statutum*, frequentemente introdotte dai decreti legislativi di attuazione statutaria.

Con riferimento anzitutto alle norme di attuazione che definiscono le materie di competenza regionale (o provinciale, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*), può agevolmente constatarsi, ad esempio, come le norme di attuazione dello Statuto trentino-altoatesino talora abbiano letto riduttivamente le disposizioni statutarie attributive di competenze ordinamentali alla Regione, contestualmente ampliando le competenze provinciali, nell'ambito del processo di atrofizzazione dell'ente regionale a vantaggio delle Province autonome di Trento e di Bolzano⁸⁶.

Così, in materia sanitaria, la potestà legislativa regionale primaria relativa all'«ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri» (art. 4, 1°c., n. 7 St. T.-A.A./S.) si traduce soltanto nella disciplina del «modello di organizzazione e di funzionamento degli enti sanitari ed ospedalieri» (art. 2, 1° d.P.R. n. 474 del 1975)⁸⁷, poi ulteriormente circoscritto al solo «modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari» dall'art. 1, 1°c. d.lgs. n. 267 del 1992, modificativo del citato d.P.R. 474. Di conseguenza, le norme di attuazione determinano un'espansione della competenza (legislativa concorrente e amministrativa) provinciale, in materia di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera» (art. 9, 1°c., n. 10 St. T.-A.A./S.), esercitata dalle Province autonome conformemente all'art. 1, 1°c. d.P.R. n. 474 del 1975⁸⁸. In tal

⁸⁶ Così si è ragionato di un «appannamento della figura della Regione, cui corrisponde un disegno assai più netto delle due Province autonome» (M. LUCIANI, *La Regione a Statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, p. 227).

⁸⁷ Cui si affianca, fino al 1992, la competenza regionale «ad approvarne gli statuti e relative modificazioni, qualora tale approvazione sia prevista dalla legge» (art. 2, 2°c. d.P.R. n. 474 del 1975, abrogato dall'art. 1 1°c. d.lgs. n. 267 del 1992; vedi subito oltre nel testo). Si tratta(va) dell'unica funzione amministrativa regionale in materia sanitaria, sbiadito riflesso, in base al principio del parallelismo delle funzioni (art. 16, 1°c. St. T.-A.A./S.), della potestà legislativa in materia di «enti sanitari ed ospedalieri» statutariamente attribuita alla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

⁸⁸ Vedi M. COSULICH, *I Servizi sanitari regionali a due anni dalla riforma costituzionale. Il Trentino*, in R. BALDUZZI (cur.), *I Servizi sanitari regionali*, cit., pp. 136-137. Si rammenti che, ai sensi dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, la legislazione provincia-

modo, si contrae la legislazione regionale a vantaggio di quella provinciale, di carattere peraltro concorrente⁸⁹, in assenza di previsioni statutarie che espressamente attribuiscono alle Province autonome competenza legislativa primaria in ambito sanitario (C. cost., sent. n. 50 del 2007, punto 5. *in diritto*).

Analogamente, la potestà legislativa regionale concorrente in materia di «ordinamento delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza» (art. 5, 1°c., n. 2 St. T.-A.A./S.)⁹⁰ viene tradotta dalle norme di attuazione soltanto nella competenza regionale a disciplinare legislativamente «il modello di organizzazione e di funzionamento delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, nonché ad approvarne gli statuti e le relative modificazioni» (art. 2, 1°c. d.P.R. n. 469 del 1975)⁹¹, tutte le altre funzioni spettando in materia alle Province autonome (soprattutto *ex art. 8, 1°c., n. 25 St. T.-A.A./S.*)⁹², salve le poche competenze rimaste agli organi statali *ex art. 7, 1°c. d.P.R. n. 469*.

L'integrazione dello Statuto da parte delle norme di attuazione non attiene soltanto alla ridefinizione delle materie di competenza regionale (o provinciale), ma può coinvolgere anche le deroghe all'ordinamento generale disposte dallo Statuto regionale, attraverso letture espansive di queste ultime da parte delle norme di attuazione.

le concorrente si estende alla più ampia materia della «tutela della salute», attribuita alle Regioni ordinarie dall'art. 117, 3°c. Cost., nel testo introdotto dalla citata legge costituzionale (vedi *supra* nt. 47).

⁸⁹ Si noti tuttavia che, limitatamente al «modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari», la Provincia è tenuta a legiferare nel rispetto delle sole indicazioni ricavabili dalla legislazione regionale (così G. PARODI, *Il sistema sanitario della Provincia autonoma di Bolzano*, in R. BALDUZZI (cur.), *I Servizi sanitari regionali*, cit., pp. 375-376).

⁹⁰ Oggi Aziende pubbliche di servizi alla persona, conformemente all'art. 1, 2°c. legge reg. T.-A.A./S. n. 7 del 2005 che recepisce la trasformazione delle Ipab in Apsd disposta dall'art. 5 d.lgs. n. 207 del 2001, adottato in base alla delega legislativa di cui all'art. 10 legge n. 328 del 2000.

⁹¹ L'approvazione degli statuti rientra naturalmente nella competenza amministrativa della Regione, che essa esercita sulla base del principio del parallelismo delle funzioni, *ex art. 16, 1°c. St. T.-A.A./S.* (vedi *supra* nt. 87).

⁹² Attributivo alle Province autonome della potestà legislativa primaria (da cui discendono le funzioni amministrative *ex art. 16, 1°c. St.*) in materia di «assistenza e beneficenza pubblica».

Un esempio è rinvenibile nelle norme di attuazione volte a tutelare le minoranze linguistiche: il decreto legislativo di attuazione statutaria (d.lgs. n. 592 del 1993, come modificato dal d.lgs. n. 321 del 1997 e dal d.lgs. n. 344 del 1999) ha introdotto forme di tutela della minoranza ladina stanziata nella Provincia autonoma di Trento che non trovano riscontro delle disposizioni statutarie allora (e ora) vigenti. Con particolare riferimento all'istruzione, queste ultime si limitano a garantire «l'insegnamento della lingua e della cultura ladina (...) nelle scuole dei Comuni della Provincia di Trento ove è parlato il ladino» (art. 102, 2°c. St. T.-A.A./S.), mentre il d.lgs. n. 592 prevede in tali scuole la possibilità (e l'obbligo, se scuole materne) di utilizzare il ladino come lingua veicolare di insegnamento (art. 2, 1°c. e 4°-bis c.). In altre parole: dall'insegnamento *del ladino*, all'insegnamento *in ladino*⁹³. Anche a tal fine, può presumersi, il d.lgs. n. 592 dispone che in tali scuole il personale direttivo e docente sia scelto assicurando la «precedenza assoluta» ai ladinofoni (art. 3, 1°c.). È inoltre previsto, per la minoranza ladina, nelle località di suo tradizionale insediamento, l'uso del ladino nei rapporti con la pubblica amministrazione (art. 1, 1°c. d.lgs. n. 592), che a sua volta richiede la presenza, negli uffici pubblici delle località ladine, dei ladinofoni, che, se hanno i «requisiti prescritti», godono di «precedenza assoluta» per i trasferimenti e le assegnazioni nelle località ladine (art. 3, 1°c.).

Le norme di attuazione costruiscono così, per i ladini della Provincia di Trento, un sistema di tutele simile a quello previsto dallo Statuto trentino-altoatesino, nella Provincia di Bolzano, per i germanofoni e i ladini⁹⁴. Il d.lgs. n. 592 opera però in assenza di espresse disposizioni

⁹³ Sulla distinzione fra l'insegnamento della lingua minoritaria e l'uso di quest'ultima come lingua veicolare di insegnamento vedi, in generale, F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, 2 ed., Padova, 2011, pp. 207-209. Con specifico riferimento alla lingua ladina nella Provincia autonoma di Trento, vedi S. PENASA, *Il sistema scolastico trentino e l'apprendimento della e nella lingua propria delle minoranze linguistiche: un approccio olistico e differenziato*, in P. CORDIN (cur.), *Didattica di lingue locali. Esperienza di ladino, mocheno e cimbro nella scuola e nell'università*, Milano, 2011, pp. 159-165.

⁹⁴ Si noti al riguardo che l'art. 19, 2°c. St. T.-A.A./S. prevede l'uso del ladino come lingua di insegnamento nelle località ladine (della Provincia di Bolzano, può reputarsi dalla collocazione topografica del comma in discorso).

statutarie relative alla minoranza ladina in Trentino, non presenti quando le norme di attuazione sono entrate in vigore e neppure oggi, in quanto le modifiche statutarie introdotte dalla legge cost. n. 2 del 2001 non hanno sostanzialmente innovato sul punto⁹⁵. Così le norme di attuazione in discorso si pongono come *praeter Statutum*, in quanto sviluppano, con riferimento ai ladini trentini, i principi racchiusi nel laconico art. 2 St. T.-A.A./S.⁹⁶, il cui esplicito richiamo è stato inserito – opportunamente e prudentemente – in apertura del d.lgs. n. 592 da una novella dello stesso decreto legislativo (art. 01, 1°c., aggiunto dall’art. 1 d.lgs. n. 321 del 1997).

Le norme di attuazione paiono disporre *praeter Statutum* anche con riferimento agli organi della giurisdizione amministrativa previsti dallo Statuto trentino-altoatesino e da quello siciliano⁹⁷. Quanto al Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, può constatarsi come lo Statuto speciale, all’art. 91, preveda, soltanto per la Sezione bolzanina, una peculiare composizione, attenta all’equilibrio fra componenti italofoeni e componenti germanofoni, nonché tale da coinvolgere nella nomina il Consiglio provinciale. Ora, se il primo profilo non viene esteso dalle norme di attuazione al Tribunale trentino (in assenza, nella Provincia di Trento, di minoranze linguistiche quantitativamente paragonabili ai germanofoni sudtirolesi), lo è invece il secondo. Come si è visto, due dei sei magistrati del Tribunale sono infatti designati dal Consiglio provinciale di Trento, con un procedimento che, complessivamente consi-

⁹⁵ Più specificamente, l’art. 4, 1°c. legge cost. n. 2 del 2001 modifica l’art. 102, 2°c. St., ma semplicemente nel senso di prevedere per le scuole dei Comuni trentini dove è parlato il mocheno o il cimbro, forme di tutela della rispettiva minoranza analoghe a quelle già previste per i ladini, che restano invariate. Si rammenti come la legge cost. n. 2 del 2001 ha inoltre aggiunto il 2°c. all’art. 92 St. T.-A.A./S. (vedi *supra* nt. 74).

⁹⁶ «Nella Regione è riconosciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali». Si noti come una formulazione assai simile sia utilizzata dall’art. 3 St. F.V.G. (vedi M. COSULICH, *Trento e Trieste, come sono lontane... (le correzioni della proporzionale nelle Regioni speciali)*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, p. 116), senza che quest’ultimo venga però esplicitato in più puntuali previsioni statutarie a tutela delle minoranze linguistiche (vedi *supra* nt. 59).

⁹⁷ Vedi *supra* par. 2.2.

derato, richiama quello della nomina di quei consiglieri di Stato scelti anch'essi, come tali magistrati⁹⁸, con modalità differenti da quelle concorsuali⁹⁹.

Potrebbe reputarsi che le norme di attuazione abbiano voluto applicare al Tribunale trentino un principio inducibile dalla disciplina statutaria relativa alla Sezione bolzanina, vale a dire la presenza nell'organo di una componente (pur minoritaria, nel primo) riconducibile agli orientamenti del Consiglio provinciale, in quanto espressivo della comunità cui è riconosciuta quell'autonomia speciale che a sua volta sta alla base della previsione dell'organo stesso. Con le parole del giudice costituzionale, può dirsi che la «presenza, nell'organo di giustizia amministrativa, di membri “non togati” designati in sede locale» corrisponde a «un modello del tutto particolare fondato sulla “specialità” di alcuni Statuti regionali i quali possono anche, nel campo dell'organizzazione giudiziaria, contenere norme a loro volta espressive di autonomia» (sent. n. 316 del 2004, punto 6. *in diritto*). Si rammenti come il passaggio citato della sent. n. 316 sia relativo alla disciplina statutaria della Sezione autonoma del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, dalla quale la Corte costituzionale desume appunto un principio (il «modello») che applica al Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione sicilia-

⁹⁸ Per le categorie nell'ambito delle quali vengono scelti dal Governo i consiglieri di Stato e dal Consiglio provinciale i magistrati trentini in discorso, vedi rispettivamente *supra* nt. 83 e art. 2, 3°c. d.P.R. n. 426 del 1984 (applicato anche per scegliere tutti i componenti della Sezione bolzanina). Si noti che questi ultimi «durano in carica nove anni e non possono essere nuovamente designati» (secondo la modifica introdotta dall'art. 1 d.P.R. n. 554 del 1987 all'art. 1, 3°c. d.P.R. n. 426 che originariamente prevedeva un mandato quinquennale).

⁹⁹ Ai sensi dell'art. 19, 1°c., n. 2, secondo periodo legge n. 186 del 1982, tali consiglieri di Stato sono nominati con «decreto del Presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Presidenza» della Giustizia amministrativa. Quanto ai magistrati trentini, successivamente alla designazione da parte del Consiglio provinciale, sono «nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e su parere del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa» (art. 1, 3°c. d.P.R. n. 426 del 1984).

na; *a fortiori*, tale principio pare applicabile alla composizione del Tribunale nell'ambito del quale viene istituita la Sezione bolzanina¹⁰⁰.

La giurisprudenza costituzionale ora richiamata permette, sul punto, una lettura *praeter Statutum* delle norme di attuazione siciliane istitutive del Consiglio di Giustizia Amministrativa, quantunque, come si è visto, lo Statuto siciliano, a differenza di quello trentino-altoatesino, non accenni affatto alla presenza nel collegio di «membri “non togati” designati in sede locale». Peraltro nella sent. n. 316 del 2004 il giudice costituzionale sembra spingersi un po' troppo oltre nella difesa della conformità a Costituzione (*rectius* a Statuto speciale) del d.lgs. n. 373 del 2003, giungendo a sostenerne implicitamente la natura *secundum Statutum*, come può ricavarsi dalle affermazioni secondo cui, da un canto, il decreto legislativo di attuazione statutaria, lungi dall'essere *contra Statutum*, «non appare certo *praeter Statutum*» (punto 6. *in diritto*) e, dall'altro, che esso presenta «carattere di piena attuazione (...) rispetto all'art. 23 St. Sic.» (punto 7. *in diritto*).

Preliminarmente alla questione della presenza di componenti nominati da organi politici (Giunta regionale prima, Presidente della Regione poi)¹⁰¹ sembrerebbe peraltro porsi quella della natura del Consiglio di Giustizia Amministrativa, vale a dire del suo inquadramento nel novero delle Sezioni del Consiglio di Stato *ex art. 23 St. Sic.* Sebbene sia la risalente giurisprudenza della cassazione, in sede di giudizio di legittimità costituzionale *ex VII, 2° c. disp.trans.fin. Cost.*¹⁰² (SS.UU. civili,

¹⁰⁰ Così varie questioni di legittimità costituzionale relative alla dubbia imparzialità e indipendenza del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, in ragione della sua composizione, sono state dichiarate manifestamente infondate dalla consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato (vedi, per tutte, Sez. IV, dec. 4 febbraio 2004, n. 393, punto II.1. *in diritto*), nonché dello stesso Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa (sent. 17 luglio 2008, n. 171, punto 2.c. *in diritto*; sebbene quest'ultima sentenza risulti un poco autoreferenziale). Per un'analogia questione, impropriamente prospettata in sede di conflitto di attribuzione fra enti, dichiarato inammissibile, vedi C. cost., sent. n. 130 del 2009.

¹⁰¹ Vedi *supra* par. 2.2.

¹⁰² «Fino a quando non entri in funzione la Corte costituzionale, la decisione delle controversie indicate nell'art. 134 ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione».

sent. 11 ottobre 1955, n. 2994)¹⁰³, sia, più recentemente, la giurisprudenza della Corte costituzionale poc' anzi menzionata (sent. n. 316 del 2004, punto 7. *in diritto*)¹⁰⁴, abbiano, più o meno esplicitamente, individuato nel Consiglio di Giustizia Amministrativa un esempio di Sezioni decentrate del Consiglio di Stato, persiste sul punto qualche perplessità¹⁰⁵, tale da far reputare la corrispondente normativa di attuazione *praeter Statutum*¹⁰⁶, se non addirittura *contra Statutum*¹⁰⁷.

3. Il decreto legislativo di attuazione statutaria nel sistema delle fonti

Le peculiarità del procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria si riflettono nella sua particolare collocazione nel sistema delle fonti del diritto, sia rispetto alle fonti di grado costituzionale, e in particolare allo Statuto che il decreto legislativo attua, sia rispetto alle fonti primarie e subprimarie.

3.1. Le relazioni con lo Statuto speciale

Chiamato ad attuare disposizioni statutarie speciali (dunque di rango costituzionale), il decreto legislativo in discorso è certamente fonte

¹⁰³ Secondo cui «se (...) si esamina la posizione del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione siciliana, si riscontra, appunto, quella compenetrazione organica che (...) rappresenta il nucleo essenziale, ineliminabile, del concetto di Sezione» (*Il Foro italiano*, cit., col. 1301). *Contra* T. MARTINES, *Ancora sulla costituzionalità dei decreti legislativi emessi dopo il 1° gennaio 1948; in particolare, esame della costituzionalità del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana*, in *Il Foro padano*, 1956, IV, coll. 26-27.

¹⁰⁴ Si noti tuttavia che nella sent. n. 25 del 1976 la Corte costituzionale afferma(va): «certamente l'art. 23 St. Sic. prevedeva semplicemente l'istituzione in Sicilia di una Sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, ed è innegabile che con il d.lgs. n. 654 del 1948 è stato invece istituito un organo di giustizia amministrativa caratterizzato da una propria particolare fisionomia e struttura» (punto 5. *in diritto*).

¹⁰⁵ Vedi P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, vol. II, *Atti e ricorsi*, 6 ed., Milano, 2001, p. 268 e G. SILVESTRI, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 345.

¹⁰⁶ Per altri esempi di norme di attuazione *praeter Statutum* vedi *supra* introduzione, nt. 41 e cap. I, nt. 13.

¹⁰⁷ Si veda S. RAIMONDI, *L'ordinamento della giustizia*, cit., pp. 11-12.

subcostituzionale. In tal senso, milita anzitutto la considerazione che l'Assemblea costituente non aveva il potere «di attribuire al Governo il potere costituente, e cioè, nella specie, il potere suo caratteristico, giacché il potere dell'organo costituente non può essere mai ad altro organo conferito o delegato» (C. cost., sent. n. 20 del 1956)¹⁰⁸. Inoltre, se i decreti legislativi di attuazione statutaria fossero atti legislativi di grado costituzionale, potrebbero modificare gli Statuti speciali; vale a dire porre in essere un procedimento di revisione statutaria alternativo a (e, rispetto alle minoranze politiche, assai meno garantista di) quello che gli Statuti speciali espressamente disciplinano mediante il richiamo al «procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali» (ad esempio, art. 50, 1°c. St. V.d'A.)¹⁰⁹, salvo eccezioni statutariamente previste¹¹⁰.

Proprio per indicarne l'immediata subordinazione alla legislazione costituzionale, un orientamento risalente propose di definire le norme di

¹⁰⁸ Secondo il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, già manifestatosi nella sent. n. 14 del 1956, pur laconicamente, laddove si esclude che si possa attribuire «alle norme di attuazione natura ed efficacia di vere e proprie norme costituzionali» (punto 2. *in diritto*). *Adde*, precedentemente, P. GASPARRI, *Natura dei decreti di attuazione degli Statuti regionali e sindacato sulla loro costituzionalità*, in *Rivista di diritto processuale*, 1951, I, p. 179.

¹⁰⁹ Identicamente o analogamente dispongono gli altri Statuti regionali speciali vigenti (art. 63, 1°c. St. F.V.G., art. 54, 1°c. St. Sard., art. 41-*ter*, 1°c. St. Sic. e art. 103, 1°c. St. T.-A.A./S.). Peraltro le disposizioni statutarie ora menzionate, nel richiamare il procedimento *ex* art. 138 Cost., vi derogano, introducendo alcune varianti; tra queste, sono comuni a tutti gli Statuti speciali: da un lato, l'attribuzione dell'iniziativa della revisione statutaria anche al Consiglio regionale (ad esempio, art. 63, 2°c. St. F.V.G.); dall'altro, la previsione, introdotta per tutte le Regioni speciali dalla legge cost. n. 2 del 2001, secondo cui «le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale» (così, ad esempio, art. 41-*bis*, 4°c. St. Sic.).

¹¹⁰ Si fa naturalmente riferimento alla decostituzionalizzazione (*rectius* destatutizzazione): anzitutto, delle disposizioni degli Statuti speciali relative alla materia finanziaria (vedi *supra* introduzione, par. 4); inoltre, delle disposizioni statutarie trentino-altoatesine «relative al cambiamento del Presidente del Consiglio regionale e di quello del Consiglio provinciale di Bolzano», revisionabili «con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, rispettivamente, della Regione o della Provincia di Bolzano» (art. 104, 2°c. St. T.-A.A./S.); infine delle disposizioni dello Statuto siciliano relative alla «forma di governo», modificabili con «legge approvata dall'Assemblea regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti» (art. 41-*bis*, 1°c. St. Sic.).

attuazione «regolamenti costituzionali»¹¹¹, con scelta forse terminologicamente infelice¹¹². Il ricorso al sostantivo «regolamenti» avrebbe infatti potuto rendere meno immediatamente evidente la natura di fonti primarie, propria dei decreti legislativi di attuazione statutaria, atti con forza di legge, come si desume dal loro *nomen iuris*¹¹³, statutariamente disposto¹¹⁴, e secondo il dominante orientamento giurisprudenziale¹¹⁵ e dottrinale¹¹⁶. In quanto atti di rango primario, i decreti legislativi di attuazione statutaria sono dunque sottoponibili al controllo di costituzionalità¹¹⁷ e sono in grado di soddisfare alle riserve di legge costituzionalmente previste (C. cost., sent. n. 316 del 2004, punto 7. *in diritto*)¹¹⁸.

Peraltro, nel loro essere oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, i decreti legislativi di attuazione statutaria assumono caratteristiche peculiari, efficacemente espresse dalla constatazione che, soprattutto negli ultimi decenni, «ben poco numerosi sono, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, i casi di dichiarazione di illegittimità

¹¹¹ P. GASPARRI, *Natura dei decreti*, cit., p. 180.

¹¹² In tal senso, vedi G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana*, 3 ed., Palermo, 1975, p. 343.

¹¹³ Vedi F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione*, cit., p. 15.

¹¹⁴ Così, ad esempio, art. 65 St. F.V.G. (*adde amplius supra* cap. I, par. 1.4.).

¹¹⁵ In tal senso la giurisprudenza costituzionale si è espressa, costantemente e inequivocabilmente, sin dalle prime pronunzie aventi a oggetto decreti legislativi di attuazione statutaria (sentt. 14 e 20 del 1956).

¹¹⁶ Così, per tutti, F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. IX, 1994, p. 103 e p. 106.

¹¹⁷ Così, *ex multis*, F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, ristampa aggiornata, Torino, 2005, p. 65.

¹¹⁸ Con specifico riferimento alla riserva di legge *ex art.* 108, 1°c. Cost. («Le norme (...) su ogni magistratura sono stabilite con legge»), applicata al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana, disciplinato da norme di attuazione statutaria (vedi *supra* par. 2.2.). Si noti tuttavia che il ricorso al decreto legislativo di attuazione statutaria per disciplinare un oggetto riservato alla legge sembra condurre alle estreme conseguenze l'abbandono della concezione originaria della riserva di legge che la identificava con la «riserva di disciplina parlamentare» (R. BALDUZZI, F. SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XL, 1989, p. 1212), totalmente assente nel caso di specie (vedi *supra* cap. II, par. 1.1).

costituzionale di norme di attuazione statutaria»¹¹⁹. Il dato quantitativo ora richiamato altro non è che il risultato di una giurisprudenza costituzionale che ha condotto a identificare nelle norme di attuazione – anche in quanto adottate attraverso un «procedimento normativo speciale» che comprende necessariamente una fase bilaterale consistente nell'intervento della Commissione paritetica – «tra le realizzazioni astrattamente possibili dell'autonomia regionale speciale, quelle storicamente vigenti» (sent. n. 213 del 1998, punto 4.2. *in diritto*); in altre parole: «la migliore realizzazione storicamente possibile dell'autonomia»¹²⁰.

Se dunque, sulla base delle vigenti norme di attuazione, viviamo (quasi leibnizianamente) nel migliore fra tutti i mondi autonomistici possibili, frutto del sostanziale accordo fra lo Stato e la Regione speciale interessata, la giurisprudenza costituzionale tenderà a non annullarle, salvo che esse «contraddicano il loro compito di armonizzare nell'unità dell'ordinamento giuridico i contenuti e gli obiettivi particolari dell'autonomia speciale» (*ivi*). Ma, come spesso accade quando si evocano i principi generali dell'ordinamento, quella ora riportata appare soprattutto una clausola di stile, al riparo della quale si realizza la «sostanziale estromissione [delle norme di attuazione] da qualunque controllo di legittimità costituzionale da parte della Corte»¹²¹ che sembra quasi aver pronunciato, nella menzionata sent. n. 213 del 1998, una sorta di *non expedit* al riguardo¹²². Così, fermo restando che alle norme di attuazione, in quanto atti legislativi, è precluso di interpretare autenticamente gli Statuti speciali, atti di grado costituzionale¹²³, sostanzialmente le

¹¹⁹ P. GIANGASPERO, *I decreti di attuazione*, cit., p. 115, che aggiunge «per aver travalicato i limiti della loro competenza»; ma la considerazione può essere estesa a tutti i casi di dichiarazione di illegittimità costituzionale, come qui si propone nel testo. Ancor più esplicitamente, si constata che la Corte costituzionale «non ha mai dichiarato, nella sostanza, l'illegittimità costituzionale di norme di attuazione o di parti di esse riferite alla Provincia di Bolzano» (F. PALERMO, *Ruolo e natura*, cit., p. 832).

¹²⁰ F. PALERMO, *Ruolo e natura*, cit., p. 833.

¹²¹ R. LOUVIN, *I decreti luogotenenziali*, cit., p. 157, nt. 30.

¹²² Così F. PALERMO, *Non expedit della Corte al controllo di costituzionalità delle norme di attuazione degli Statuti speciali. Ancora sul diritto all'uso della lingua minoritaria nel processo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 1681.

¹²³ Così F. VISETTI, *Le norme di attuazione per lo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige*, in *Atti del terzo Convegno*, cit., p. 675. Si rammenti infatti che «l'interpretazione

prime definiscono, integrandolo, il contenuto dei secondi. Il tutto è reso possibile anche da una giurisprudenza costituzionale che tende a considerare legittime le integrazioni disposte dalle norme di attuazione, mentre rifiuta di procedere essa stessa all'integrazione attraverso una pronuncia additiva, dando in tal modo l'impressione di reputare illegittime le integrazioni non (ancora, magari) previste¹²⁴.

In altre parole, di fronte a una riuscita collaborazione fra lo Stato e la Regione speciale, realizzatasi in sede di Commissione paritetica e tradottasi nel decreto legislativo di attuazione statutaria, la Corte costituzionale tende, non incomprensibilmente, a ricorrere al *self-restraint*, lasciando libero campo ai risultati di tale collaborazione.

Se appare rara la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme di attuazione, preliminarmente sembra assai improbabile che a tal fine sia adita la Corte costituzionale, quantomeno in via principale. Si osservi infatti che i decreti legislativi di attuazione statutaria, formalmente atti legislativi dello Stato, possono essere impugnati, ex art. 127 Cost., dalla Regione (o della Provincia autonoma, ex art. 98 St. T.-A.A./S.)¹²⁵ interessata. Ma si tratta proprio dell'ente che, tramite i propri rappresentanti, avrà raggiunto un accordo con lo Stato in sede di Commissione paritetica¹²⁶ e probabilmente l'avrà confermato in sede di Consiglio dei ministri per il tramite del suo Presidente che vi interviene¹²⁷. Occorrerebbe dunque che la Regione o la Provincia autonoma mutasse opinione, nel breve lasso di tempo che intercorre fra l'adozione

è autentica perché non può che provenire da una fonte pariordinata (ossia di pari grado)» (C. AMIRANTE, *Teoria dell'interpretazione*, in ID. (cur.), *Diritto pubblico*, 2 ed., Torino, 2011, p. 25); *adde* G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 1980, pp. 51-52.

¹²⁴ Così proprio la sent. n. 213 del 1998 (ora richiamata nel testo), dove, appunto, la Corte costituzionale evita con cura di ricorrere a una pronuncia additiva.

¹²⁵ Sulle peculiarità del ricorso in via principale nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* vedi E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, 4 ed., Torino, 2013, pp. 190-191.

¹²⁶ Vedi *supra* cap. II, par. 2.3.

¹²⁷ Vedi *supra* cap. II, nt. 97.

del decreto da parte del Consiglio dei ministri e lo spirare del termine per l'impugnazione in via principale¹²⁸.

La benevolenza con la quale la giurisprudenza costituzionale giudica la conformità costituzional/statutaria dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali accentua il ruolo dei decreti stessi nel giudizio di legittimità costituzionale degli (altri) atti legislativi. Soltanto la norma di attuazione rispettosa del rispettivo Statuto regionale¹²⁹ può infatti integrarne le disposizioni, anche ai fini del controllo di costituzionalità degli atti legislativi statali e regionali. Grazie alla descritta giurisprudenza costituzionale, i decreti legislativi di attuazione statutaria integrano così ampiamente le corrispondenti disposizioni statutarie e dunque estendono considerevolmente il parametro alla luce del quale la Corte costituzionale giudicherà della legittimità costituzionale degli atti legislativi statali e regionali/provinciali rispetto allo Statuto, come integrato, appunto, dalle norme di attuazione.

A tale conclusione si perviene sia che si qualifichino le norme di attuazione come «norme interposte», sia che le si reputino parte di un «blocco di costituzionalità». Nella prima ipotesi, l'atto legislativo (regionale/provinciale oppure statale)¹³⁰, se violasse direttamente le norme

¹²⁸ Si fa riferimento ai sessanta giorni successivi alla pubblicazione previsti dall'art. 127, 2°c. Cost., cui occorre aggiungere il periodo intercorrente tra l'adozione del decreto legislativo di attuazione statutaria da parte del Consiglio dei ministri e la sua pubblicazione, naturalmente preceduta dall'emanazione del decreto stesso da parte del Presidente della Repubblica. Si rammenti invece che il lasso di tempo intercorrente fra la deliberazione della Commissione paritetica e l'adozione da parte del Consiglio dei ministri può risultare tutt'altro che breve (vedi *supra* cap. II, nt. 102).

¹²⁹ Per dirlo con le parole della Corte costituzionale: «sempreché [l'integrazione dello Statuto disposta dalle norme di attuazione] non sia contraria allo Statuto stesso e sia giustificata da un rapporto di strumentalità logica rispetto all'attuazione di disposizioni del medesimo Statuto» (sent. n. 260 del 1990, punto 4. *in diritto*).

¹³⁰ L'interposizione opera infatti nei confronti sia della legge regionale o provinciale (ad esempio: sent. n. 19 del 1960 che dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni legislative bolzanine per violazione del d.P.R. n. 28 del 1959, attuativo dello Statuto trentino-altoatesino), sia degli atti legislativi statali (ad esempio: sent. n. 260 del 1990 che dichiara costituzionalmente illegittime la disposizione di un decreto-legge, convertito con modificazioni, per violazione del d.P.R. n. 1074 del 1965, attuativo dello Statuto siciliano). In tal senso, si veda T. MARTINES, *Norme di attuazione ed erosione della specialità*, in *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, Padova, 1990, p. 46.

di attuazione, in quanto norme interposte tra esso e le disposizioni statutarie, violerebbe indirettamente queste ultime, risultando così costituzionalmente illegittimo¹³¹. Nella seconda ipotesi, i decreti legislativi costituiscono appunto un «blocco di costituzionalità»¹³² con la disposizione statutaria che attuano, con la quale (purché naturalmente la rispettino), «si pongono in rapporto di “strumentalità necessaria”»: di conseguenza, se l’atto legislativo poc’anzi menzionato violasse le norme di attuazione, violerebbe «sostanzialmente la disposizione statutaria *così come attuata dalle uniche fonti competenti a farlo*»¹³³ che formano con essa un inscindibile «blocco di costituzionalità»¹³⁴.

Per un caso nel quale ad essere norma interposta fra la disposizione di grado costituzionale (nella specie, l’art. 6 Cost.) e la legge regionale (del Friuli Venezia Giulia, la n. 29 del 2007 «Norme per la tutela, valorizzazione e promozione della lingua friulana») è la legge statale (legge n. 482 del 1999, vedi *supra* nt. 59), in quanto richiamata dalle norme di attuazione (d.P.R. n. 223 del 2002), si veda la sent. n. 159 del 2009 (sul punto, criticamente, R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all’identità linguistica posti a fondamento di «un nuovo modello di riparto delle competenze» legislative fra Stato e Regione*, in *le Regioni*, 2009, spec. p. 1128).

¹³¹ Vedi M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, pp. 95-109; sul decreto legislativo di attuazione statutaria come norma interposta adde ID., *La tecnica delle «norme interposte»*, in R. ROMBOLI (cur.), *Il processo costituzionale: le tecniche di giudizio*, in *Il Foro italiano*, 1998, V, col. 379.

¹³² Il sintagma corrisponde a un calco semantico sul francese *bloc de constitutionnalité*, ricostruito dal *Conseil constitutionnel* a partire dalla decisione n. 44 del 16 luglio 1971 e corrispondente a «un catalogo di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, di eterogenea provenienza» (E. GROSSO, *Francia*, Bologna, 2006, p. 138).

¹³³ A. PERTICI, *I decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali come parametro di costituzionalità*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (cur.), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 2000, p. 507 (corsivo dell’A.).

¹³⁴ Così all’abrogazione di una disposizione statutaria consegue il venir meno delle norme di attuazione che con la prima si salda(va)no, in quanto «la norma attuativa è posta in funzione di quella da attuare e quindi essa non può avere una vita autonoma ed indipendente da quella delle norme, alla cui attuazione è diretta» (G. GRIMALDI, *Le norme di attuazione*, cit., p. 91). In tal senso si è espressa la giurisprudenza costituzionale nella sent. n. 34 del 1974, laddove – pur in presenza di norme di attuazione che, rispetto alle nuove disposizioni statutarie, «non potevano (...) considerarsi termini totalmente antinomici» (A. D’ATENA, *Revisione dello Statuto tridentino ed impugnativa delle vecchie norme di attuazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, p. 561; corsivo dell’A.) – rileva che l’«intrinseca natura» delle norme di attuazione fa sì che «esse

3.2. *Le relazioni con le fonti primarie*

Come ora si è visto, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, i decreti legislativi di attuazione statutaria prevalgono sugli altri atti legislativi, sia dello Stato, sia delle Regioni, in quanto tali decreti si pongono appunto come attuativi di disposizioni di grado costituzionale¹³⁵, sia che li si qualifichi norme interposte fra queste ultime e tali atti, sia che si reputi formino con esse un unico blocco di costituzionalità. In ogni caso, la prevalenza dei decreti legislativi di attuazione statutaria sugli altri atti legislativi statali e regionali sembra fondarsi sul criterio di competenza, la quale viene definita dalle disposizioni statutarie attuate dai primi. In tale direzione, la consolidata giurisprudenza costituzionale sottolinea il «carattere riservato e separato» della competenza dei decreti legislativi di attuazione statutaria che «pertanto prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie» (sent. n. 353 del 2001, punto 4. *in diritto*)¹³⁶.

A ben vedere, il decreto legislativo di attuazione statutaria, fonte statale, è fisiologicamente caratterizzato da relazioni di competenza con gli atti legislativi regionali. Ma anche con gli atti legislativi statali il decreto legislativo in discorso instaura relazioni non gerarchiche, ma di competenza¹³⁷, come si è visto poc'anzi. La sovraordinazione gerarchica del decreto legislativo di attuazione statutaria rispetto ad altro atto

siano destinate a spiegare efficacia sino a che rimarranno in vigore le disposizioni statutarie che esse interpretano o integrano. Con la caducazione o la modificazione delle relative norme statutarie, e nei limiti relativi, le norme di attuazione vengono pertanto a perdere efficacia» (punto 2. *in diritto*, relativamente al passaggio dal primo al secondo Statuto trentino-altoatesino; *adde* ord. n. 270 del 1974 e sent. n. 7 del 1977).

¹³⁵ Altrimenti detto, con le parole della Corte costituzionale: «le norme di attuazione (...) sono dotate di forza prevalente, anche per la loro valenza integrativa del precetto statutario» (sent. n. 249 del 2005, punto 3.1. *in diritto*).

¹³⁶ Si tratta di un orientamento implicitamente ricavabile già dalla sent. n. 131 del 1972 (vedi A. PERTICI, *I decreti legislativi di attuazione*, cit., p. 499, nt. 7), esplicitato per la prima volta nella sent. n. 180 del 1980 e successivamente ribadito nelle sentt. n. 237 del 1983, n. 212 del 1984, n. 160 del 1985, n. 85 del 1990, nn. 137 e 213 del 1998.

¹³⁷ Così: P. GIANGASPERO, *I decreti di attuazione*, cit., p. 115; G. GRIMALDI, *Le norme di attuazione*, cit., p. 56; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., p. 273; F. SORRENTINO, G. CAPORALI, *Legge*, cit., p. 103.

legislativo ordinario statale¹³⁸ implica conseguentemente che la prevalenza del primo si realizza soltanto nell'ambito della competenza ad esso riservata¹³⁹; sinteticamente: il criterio gerarchico si dissolve comunque nel criterio di competenza.

L'affermazione di una riserva di competenza a favore del decreto legislativo di attuazione statutaria può fondarsi sul «profilo di garanzia dell'autonomia regionale» contenuto nel suo procedimento di formazione¹⁴⁰, vale a dire nel ruolo attribuito nell'ambito di quest'ultimo alla Commissione paritetica¹⁴¹. Il che peraltro non significa ricostruire la proposta della Commissione paritetica in termini di aggravamento procedurale rispetto all'ordinario procedimento di formazione del decreto legislativo *ex art. 76 Cost.* A ben vedere, infatti, il procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria è assolutamente peculiare, in quanto esclude – unica tra le fonti primarie del nostro ordinamento costituzionale – qualsiasi intervento parlamentare, fondandosi piuttosto, come si è detto¹⁴², sul principio di specialità regionale.

Ma allora, con riferimento alle categorizzazioni proprie della teoria delle fonti¹⁴³, il decreto legislativo di attuazione statutaria non si porrà tanto come legge rinforzata¹⁴⁴, *rectius* decreto legislativo rinforzato, come sarebbe se l'intervento della Commissione paritetica costituisse

¹³⁸ Vedi S. BARONCELLI, *Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario: la disciplina costituzionale*, in EAD. (cur.), *Profili costituzionali del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali*, Torino, 2015, p. 26 e G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2012, p. 226.

¹³⁹ Così A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto*, cit., p. 37. In tal senso, pare da leggersi C. cost., sent. n. 30 del 1959, laddove afferma che le norme di attuazione si pongono «su un piano diverso e superiore rispetto alle leggi da emanare *nelle materie da esse regolate*» (punto 6. *in diritto*; corsivo dello scrivente).

¹⁴⁰ A. CERRI, *Istituzioni di diritto*, cit., p. 355.

¹⁴¹ Vedi *supra* cap. II, par. 2.3.

¹⁴² Vedi *supra* cap. II, par. 1.2.

¹⁴³ Pur nella consapevolezza del carattere «convenzionale» della «distinzione tra fonti atipiche e fonti rinforzate» (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto*, cit., p. 212).

¹⁴⁴ Così invece G. LA BARBERA, *Le norme di attuazione*, cit., p. 11. Sulla categoria delle leggi rinforzate «ricollegata a varianti di tipo procedimentale» si veda F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, cit., p. 139.

semplicemente un aggravamento procedurale. Piuttosto il decreto legislativo di attuazione statutaria rientra nelle fonti atipiche di grado primario, vale a dire «leggi costituzionalmente tenute a esercitare una *particolare competenza*, con l'esclusione di tutte le altre componenti l'ambito della legislazione statale ordinaria»¹⁴⁵. Nel caso di specie, disposizioni di grado costituzionale (vale a dire quelle degli Statuti speciali) attribuiscono esclusivamente a tale decreto legislativo una determinata competenza (l'attuazione degli Statuti stessi). Il che trova appunto conferma nell'atipicità del procedimento di formazione di tali decreti, di cui sopra si discorreva.

D'altra parte, proprio la valorizzazione dell'autonomia regionale sembra aver indotto il revisore costituzionale, con legge cost. n. 2 del 2001, a introdurre, in tutti gli Statuti speciali, una nuova fonte, la cosiddetta legge statutaria¹⁴⁶ che «determina la forma di governo della Regione» (art. 15, 2°c. St. Sard. e analogamente gli altri Statuti speciali)¹⁴⁷. Approvata con un procedimento aggravato che ricorda quello *ex*

¹⁴⁵ L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, cit., p. 200 (corsivo dell'A.).

¹⁴⁶ Così, per tutti, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto*, cit., p. 138.

¹⁴⁷ L'art. 15, 2°c. St. Sard. rimette dunque alla determinazione della legge statutaria «la forma di governo della Regione e, specificamente, le modalità di elezione, sulla base dei principi di rappresentatività e di stabilità, del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti la Giunta regionale, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo e la disciplina del *referendum* regionale abrogativo, propositivo e consultivo. Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali». Disposizioni quasi letteralmente identiche sono state contestualmente introdotte dalla medesima legge cost. n. 2 del 2001 all'art. 12, 2°c. St. F.V.G. e all'art. 15, 2°c. St. V.d'A., mentre l'analoga disciplina dettata dalla stessa legge costituzionale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* opera non a livello di Regione, ma di Province autonome (art. 47, 2°c. St. T.-A.A./S.). La novella della disciplina statutaria siciliana introdotta dalla legge cost. n. 2 del 2001, infine, riparte l'ambito materiale ora richiamato fra la legge elettorale regionale (art. 3, 1°c. St. Sic.) e la legge statutaria (art. 9, 3°c. St. Sic.), peraltro soggette al medesimo procedimento aggravato (art. 17-bis, 1°c. St. Sic.; vedi *infra* nota successivi

art. 138 Cost.¹⁴⁸, la legge statutaria si pone in relazione di competenza con il decreto legislativo di attuazione statutaria; relazione che pianamente discende dalla natura di fonte regionale della prima, cui si contrappone la natura di fonte statale del secondo.

A ben vedere, però, sia il decreto legislativo in discorso sia la legge statutaria attuano lo Statuto speciale, rispettivamente in generale e con specifico riferimento alla «forma di governo» regionale. Altrimenti detto, rispetto alla generale competenza ad attuare lo Statuto, propria di tale decreto legislativo, lo Statuto stesso ne ritaglia una particolare, relativamente alla «forma di governo» regionale e la attribuisce alla legge statutaria. La natura di quest'ultima, più direttamente espressiva dell'autonomia regionale (speciale) – anche in quanto rimessa esclusivamente alla volontà degli organi regionali – sembra contribuire a fondarne la prevalenza competenziale sul decreto legislativo di attuazione statutaria, laddove l'una e l'altro dovessero disciplinare ambiti che si sfiorano e talvolta paiono forse sovrapporsi, con riferimento a oggetti rientranti nella «forma di governo» regionale come definita dallo Statuto, quali i «rapporti tra gli organi della Regione»¹⁴⁹ o le «modalità di elezione» degli stessi¹⁵⁰.

va), tranne per la mancata previsione della maggioranza assoluta dell'Assemblea per l'adozione della prima legge.

¹⁴⁸ È infatti prevista l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale (Assemblea regionale in Sicilia, Consiglio provinciale in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*) e l'eventuale sottoposizione a *referendum* confermativo, richiesto da un quinto dei consiglieri regionali/provinciali o da un cinquantesimo degli elettori regionali/provinciali (art. 12, 2° e 4°c. St. F.V.G.; art. 15, 2° e 4°c. St. Sard.; art. 9, 3°c. e art. 17-*bis*, 2°c. St. Sic.; art. 47, 2° e 6°c. St. T.-A.A./S.; art. 15, 2° e 4° c. St. V.d'A.); salvo che la legge statutaria sia approvata dai due terzi dei componenti il Consiglio, nel qual caso il *referendum* può essere richiesto soltanto da un trentesimo (in Alto Adige/*Südtirol*, in Trentino e in Valle d'Aosta, un quindicesimo) degli elettori regionali/provinciali (art. 12, 5°c. St. F.V.G.; art. 15, 5°c. St. Sard.; art. 17-*bis*, 2°c. St. Sic.; art. 47, 7°c. St. T.-A.A./S.; art. 15, 5°c. St. V.d'A.).

¹⁴⁹ Così, ad esempio, con riferimento alla Sardegna, le norme di attuazione emanate con d.P.R. n. 250 del 1949.

¹⁵⁰ Così, ad esempio, con riferimento al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, le norme di attuazione (d.P.R. n. 50 del 1973, modificato dal d.P.R. n. 295 del 1988 e dal d.lgs. n. 309 del 2002) delle limitazioni all'elettorato attivo, statutariamente disposte,

La riconduzione, proposta in questa sede, del decreto legislativo di attuazione statutaria al novero delle fonti atipiche conferma ulteriormente la preferibilità dell'applicazione del criterio di competenza alle sue relazioni con le altre fonti del diritto. Al riguardo, si rammenti come la pur contigua categoria delle fonti rinforzate non permetterebbe, di per sé sola, di risolvere l'«enigma» se agli atti normativi corrispondenti «dovesse riconoscersi una competenza esclusiva o una posizione gerarchica sovraordinata»¹⁵¹.

Se le relazioni tra il decreto legislativo di attuazione statutaria e gli altri atti legislativi (statali o regionali)¹⁵² sono, come qui si sostiene, di competenza anziché di gerarchia, ne deriva che l'ambito nel quale intervengono è comunque sottratto alle altre fonti, le cui norme risulterebbero invalide¹⁵³ anche «a prescindere dall'esistenza di un contrasto con le norme [prodotte dalla fonte competente]¹⁵⁴ (le quali potrebbero tutt'ora mancare)»¹⁵⁵.

Tale *favor* per il decreto legislativo di attuazione statutaria parrebbe compensato dalla constatazione che la sua prevalenza competenziale si manifesta soltanto nell'ambito statutariamente rimesso alla sua competenza. Occorre tuttavia rammentare che la giurisprudenza costituzionale interpreta estensivamente l'ambito dell'attuazione dello Statuto speciale, ammettendo con generosità decreti legislativi *praeter Statutum*¹⁵⁶. La Corte costituzionale, facendo quasi coincidere gli ambiti «storico-concreti dell'autonomia regionale» (sent. n. 213 del 1998, punto 4.2. *in di-*

sulla base del requisito della residenza da un certo lasso di tempo (art. 25, u.c. St. T.-A.A./S., novellato dalla legge cost. n. 2 del 2001).

¹⁵¹ S. BARTOLE, in *Commentario della Costituzione*, sub Art. 116, Bologna-Roma, 1985, p. 94.

¹⁵² Così come le relazioni con gli atti sublegislativi. Al riguardo, si veda C. cost., sent. n. 137 del 1998 che, in sede di conflitto di attribuzione fra enti, annulla parzialmente il d.P.C.m. 28 aprile 1997 che viola le norme di attuazione (d.P.R. n. 426 del 1984) espressive di «competenza riservata e separata» (punto 3. *in diritto*).

¹⁵³ Si veda F. MODUGNO, *L'invalidità della legge. Studio logico-positivo sul sindacato di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi valore di legge dello Stato e delle Regioni*, Milano, 1969, pp. 24-26.

¹⁵⁴ Vale a dire, nel caso di specie, dal decreto legislativo di attuazione statutaria.

¹⁵⁵ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto*, cit., p. 207.

¹⁵⁶ Vedi *supra* par. 2.3.

ritto) con ciò che le norme di attuazione hanno finora disciplinato, rende quindi porosi i confini, superati i quali viene meno la competenza, e dunque la prevalenza, del decreto legislativo di attuazione statutaria.

Se si accedesse alla denegata ipotesi secondo cui le relazioni tra il decreto legislativo di attuazione statutaria e gli altri atti legislativi andrebbero definiti in termini di sovraordinazione gerarchica, tale affermazione potrebbe applicarsi soltanto alle fonti statali. Come si è poc' anzi rammentato, con riferimento alle fonti regionali il decreto legislativo in discorso, fonte statale, potrebbe porsi soltanto in relazione competenziale¹⁵⁷, in assenza di gerarchia tra atti legislativi statali e atti legislativi regionali.

A proposito di legge regionale, si osservi come il decreto legislativo di attuazione statutaria tenda a instaurare con essa una relazione impropria, nell'ambito della legislazione concorrente. Così in assenza di legge-cornice (notoriamente mai adottate, prima dell'istituzione delle Regioni ordinarie) o in carenza di esse (successivamente a tale istituzione, e a tutt'oggi), talvolta i principi fondamentali della materia di legislazione regionale (speciale) concorrente sono stati posti – o desunti – dalle norme di attuazione¹⁵⁸. Sebbene mediante il decreto legislativo di attuazione statutaria la Regione speciale interessata possa condizionare (per il tramite della Commissione paritetica) la determinazione dei principi fondamentali della materia di legislazione concorrente, assai più di quanto non avvenga in caso di adozione statale di una legge-cornice vera e propria, va rilevato come i principi fondamentali di una materia per definizione debbono essere i medesimi in tutto l'ordinamento. Se viceversa i principi fondamentali sono individuati o fissati *singulatum* per una Regione ad autonomia speciale, sembra sorgere per tal via l'inconsueta figura, di sapore ossimorico, dei principi fondamentali della legislazione statale territorialmente delimitati.

¹⁵⁷ Così P. GASPARRI, *Le norme di attuazione*, cit., pp. 150-151 identifica una relazione di sovraordinazione gerarchica tra il decreto legislativo di attuazione statutaria e la legge statale, e, al contempo, una relazione di competenza fra il primo e la legge regionale.

¹⁵⁸ Secondo una prassi tollerata dalla risalente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 58 del 1958, punto 3. *in diritto* e sent. n. 8 del 1965). Si veda, criticamente, C. MORTATI, *Legislazione regionale esclusiva*, cit., p. 1004.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

IL SEGRETO DELLA SPECIALITÀ REGIONALE

La ricostruzione qui svolta ha evidenziato come la genesi del decreto legislativo di attuazione statutaria quale fonte permanente sia quasi casuale. Forse in origine si immaginava un carattere temporaneo per tale fonte che appariva comunque ancorata all'esperienza, allora appena conclusasi, dei decreti legislativi del periodo transitorio¹. Rispetto a questi ultimi, il decreto legislativo di attuazione statutaria presenta però una peculiarità nel suo procedimento di formazione: il ruolo attribuito alla Commissione paritetica, organo di tipo quasi arbitrale, in quanto composto paritariamente da rappresentanti dello Stato e da rappresentanti della singola Regione ad autonomia speciale². Proprio la significativa presenza della Commissione paritetica nel relativo procedimento di formazione consente al decreto legislativo di attuazione statutaria di trovare una sua permanente ragion d'essere nei caratteri propri della specialità regionale, con particolare riferimento alla bilateralità delle relazioni fra lo Stato e ciascuna Regione speciale; bilateralità icasticamente espressa, appunto, dalla struttura della Commissione paritetica³.

Il decreto legislativo in discorso, lungi dal porsi come strumento per la sola prima attuazione dello Statuto, può essere dunque inteso come realizzazione permanente dell'«autonomia dinamica»⁴ della Regione speciale. In altre parole, «la specialità vive nelle norme di attuazione»⁵

¹ Vedi *supra* cap. II, par. 1.1.

² Vedi *supra* cap. I, par. 1.1.

³ Vedi *supra* introduzione, par. 5.

⁴ Così, per tutti, O. PETERLINI, *Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino-Alto Adige. Cenni di storia e cultura, diritto e politica*, edizione aggiornata, Trento, 2000, pp. 148-149, che la riferisce specificamente alle previsioni della legge n. 549 del 1995 (vedi *supra* cap. I, par. 2.2.).

⁵ G. DEMURO, *Gli atti normativi del Governo tra Stato e Regioni*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (cur.), *Gli atti normativi*, cit., p. 533.

che le permettono di inverarsi continuativamente, nella costante ricerca di un punto di equilibrio tra le esigenze della singola specialità autonoma (art. 116 Cost.) e le esigenze dell'unità dell'ordinamento (art. 5 Cost.); punto di equilibrio espresso anche dalle funzioni spettanti alla Commissione paritetica nell'ambito del procedimento di formazione delle norme di attuazione.

In tal modo, il decreto legislativo di attuazione statutaria può inserirsi in modo non conflittuale nel sistema delle fonti del nostro ordinamento costituzionale, permettendo di accantonare i dubbi di legittimità costituzionale che altrimenti finirebbero per porsi, in presenza di una fonte permanente che produce atti legislativi a prescindere da qualunque intervento parlamentare, derogando al principio costituzionale dell'attribuzione, immediata (art. 70 Cost.) o mediata (artt. 76 e 77 Cost.), della funzione legislativa alle Camere del Parlamento⁶.

Il radicarsi del decreto legislativo di attuazione statutaria nel principio di specialità regionale *ex art. 116 Cost.* ne agevola una lettura unitaria: come unico è tale principio, variamente applicato nelle cinque regioni ad autonomia speciale, così unica è la fonte corrispondente al decreto in discorso e unico è il procedimento di formazione di quest'ultimo. Il che risulta coerente con la constatazione – formulata proprio con riferimento all'«esigenza di un rapporto bilaterale fra Stato e Regioni differenziate» – secondo la quale nel corso dei decenni è stato progressivamente elaborato «un diritto comune delle Regioni speciali»⁷.

È ben vero che dalla lettera degli Statuti speciali emergono alcune varianti nell'ambito del procedimento di formazione delle norme di attuazione, in particolare relativamente alle modalità di scelta dei rappresentanti regionali nella Commissione paritetica e all'eventuale previsione del parere del Consiglio regionale sugli schemi dei decreti legislativi di attuazione statutaria. Ma le une e l'altra non intaccano il carattere unitario del procedimento, il cui fulcro va individuato nella funzione della Commissione paritetica, da ricostruirsi come propositiva, anche al di là di possibili indicazioni difformi, ricavabili dai testi statutarî. Come si è visto⁸, infatti, l'interpretazione sistematica – suffragata dalla

⁶ Vedi *supra* cap. II, par. 1.2.

⁷ S. BARTOLE, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 64.

⁸ Vedi *supra* cap. II, par. 2.3.

prassi – delle disposizioni statutarie relative alle norme di attuazione permette di individuare nella proposta vincolante della Commissione paritetica al Consiglio dei ministri: da un lato, l'elemento unificante del procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria nelle varie Regioni speciali; dall'altro, l'elemento legittimante il decreto legislativo stesso, in quanto tale da radicarlo nel principio di specialità regionale, non parendo a tal fine sufficiente il mero parere della Commissione paritetica che in sostanza rimetterebbe la permanente attuazione dello Statuto speciale esclusivamente – e incomprensibilmente – al Governo, salvo l'eventuale controllo del Presidente della Repubblica in sede di emanazione.

In ultima analisi, nel decreto legislativo di attuazione statutaria potrebbe identificarsi, parafrasando Walter Bagehot, «the efficient secret»⁹ della specialità regionale: la frequente o rara emanazione di norme di attuazione statutaria costituisce «una risorsa ovvero un freno al potenziamento delle prerogative regionali speciali, secondo la capacità della classe dirigente locale di interloquire in modo fruttuoso con il Governo»¹⁰. Laddove prevale la prima soluzione, ci si può avviare sulla strada della ridefinizione dell'autonomia speciale, anche *praeter Statutum*. Tale processo è certamente agevolato dallo sguardo benevolo che la Corte costituzionale rivolge alle norme di attuazione dello Statuto speciale, quando è chiamata a valutarne la conformità rispetto alle disposizioni dello stesso¹¹. Dove invece si afferma la seconda soluzione, la specialità rischia di trasformarsi in una «gabbia per l'autonomia»¹², finendo paradossalmente per limitarla, come confermano i ripetuti episodi di «inse-

⁹ Secondo la celebre locuzione, riferita al governo di gabinetto nella realtà britannica: «the efficient secret of the English Constitution may be described as the close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers» (W. BAGEHOT, *The English Constitution*, 2nd ed., London, 1872, trad. it. di S. Pastorino, a cura di G. RUFFA, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, p. 52).

¹⁰ O. CHESSA, *Specialità e asimmetria*, cit., p. 174. Vedi *supra* introduzione, par. 4.

¹¹ Vedi *supra* cap. III, par. 3.1.

¹² A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in A. RUGGERI, G. VERDE (cur.), *Lineamenti di diritto*, cit., p. 29.

guimento»¹³ delle Regioni speciali rispetto alle ordinarie in occasione dei trasferimenti di funzioni statali¹⁴.

Il carattere unitario della fonte e dunque la presenza di un unico istituto, il decreto legislativo di attuazione statutaria, in tutte le Regioni ad autonomia speciale (con l'eccezione valdostana, sino al 1993)¹⁵ non ha dunque impedito che il ricorso ad esso variasse considerevolmente da una Regione speciale all'altra. Così, nel decennio successivo all'entrata in vigore del vigente titolo V (legge cost. n. 3 del 2001), vale a dire in un periodo che si poteva reputare – alla luce dell'art. 10 di tale legge cost.¹⁶ – favorevole all'adozione di norme di attuazione, i decreti legislativi attuativi dello Statuto trentino-altoatesino sono stati quasi il triplo di quelli attuativi dello Statuto siciliano e quasi il sestuplo di quelli attuativi dello Statuto sardo; Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta si collocavano in una posizione intermedia fra i primi e i secondi, quanto al numero di atti contenenti norme d'attuazione dei loro Statuti, adottati in quel lasso di tempo¹⁷. Più in generale, può rammentarsi come la raccolta dei testi delle vigenti norme di attuazione relative al Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle sue Province autonome corrisponda a un ponderoso tomo¹⁸; più esile risulta invece il corrispondente volume contenente le norme di attuazione friulano giuliane¹⁹, mentre l'elenco dei decreti legislativi attuativi dello Statuto sardo, riportato al sito internet della Regione Sardegna, si compone soltanto di 29 atti legislativi²⁰.

¹³ Vedi *supra* cap. III, nt. 42.

¹⁴ Alle due soluzioni ora prospettate tendono a corrispondere due differenti immagini delle Regioni speciali, sulle quali si veda G. FALCON, *Le Regioni a Statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, in *le Regioni*, 2016, p. 455.

¹⁵ Vedi *supra* cap. I, par. 1.1.

¹⁶ Vedi *supra* cap. I, par. 2.2.

¹⁷ Vedi G. DEMURO, I. RUGGIU, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, in L. VANDELLE (cur.), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, p. 407.

¹⁸ Si veda Consiglio della Provincia autonoma di Trento, *Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol*, Trento, 2014, pp. 551.

¹⁹ Si veda Consiglio regionale, Regione autonoma del Friuli Venezia Giulia, *Norme di attuazione statutaria*, Trieste, 2016, pp. 151.

²⁰ Vedi www.regione.sardegna.it.

I dati quantitativi ora riportati, pur nella loro genericità²¹, probabilmente riflettono il differente impegno della Regione (*rectius* della classe politica regionale) nella realizzazione dell'autonomia, nonché «fors'anche di non identiche capacità negoziali»²² della componente regionale nella Commissione paritetica, cui si accennava.

All'incisività del ruolo almeno potenzialmente spettante alle norme di attuazione, come ora riassunto, non sembra corrispondere tuttavia un'adeguata formalizzazione del loro procedimento di formazione, la cui disciplina si caratterizza per la laconicità delle disposizioni statutarie e per la sostanziale afasia del corrispondente livello subcostituzionale. Il potenziamento di quest'ultimo consentirebbe anzitutto di diradare le nebbie che avvolgono le norme di attuazione sino alla loro adozione da parte del Consiglio dei ministri. In tale prospettiva, va valutata positivamente la prassi, instauratasi negli ultimi anni – peraltro limitatamente ai decreti legislativi di attuazione statutaria siciliani e valdostani – di indicare nel preambolo la data in cui la Commissione paritetica ha deliberato²³; prassi che andrebbe estesa a (e disciplinata per) tutte le Regioni speciali e alla quale dovrebbe accompagnarsi l'adozione da parte di ciascuna Commissione paritetica di un regolamento interno,

²¹ Occorre ad esempio rammentare che in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* un determinato intervento di attuazione dello Statuto può talvolta avvenire separatamente per ciascuna delle due Province autonome (così i dd.lgss. n. 92 del 2011 e n. 51 del 2016, vedi *supra* cap. III, nt. 84). L'elevato numero complessivo di decreti legislativi di attuazione statutaria relativi al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è stato inoltre favorito sia dal succedersi di due Statuti (vedi *supra* cap. I, par. 1.1.), entrambi da attuare con tali decreti legislativi, sia dalla circostanza che alcune misure del Pacchetto (quelle del paragrafo III, dalla n. 98 alla n. 105; se ne veda il testo al sito internet www.consiglio.provincia.tn.it) prevedevano il ricorso a norme di attuazione per la loro realizzazione (sul Pacchetto, vedi *supra* introduzione, nt. 20).

²² G.C. DE MARTIN, *Autonomie malintese e diseguglianze: il caso delle Regioni speciali*, in *Amministrazione in cammino*, al sito internet www.amministrazioneincammino.luiss.it, 30 aprile 2017, p. 4.

²³ Così a partire dal d.lgs. n. 205 del 2012 (vedi *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, 20 aprile 2012, n. 279, p. 1), per le norme di attuazione siciliane, e a partire dal d.lgs. n. 45 del 2015 (vedi *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, 21 aprile 2015, n. 92, p. 3), per quelle valdostane.

magari prevedendo un obbligo in tal senso nello Statuto regionale²⁴. Il regolamento interno permetterebbe infatti di disciplinare sia la fase dell'iniziativa²⁵, sia il successivo esame da parte della Commissione paritetica dello schema di decreto legislativo, anche con riferimento all'acquisizione di pareri al riguardo²⁶.

Una volta terminata la fase preparatoria, e dunque esauritosi l'intervento della Commissione paritetica, occorrerebbe che lo schema di decreto legislativo da essa proposto fosse esaminato in tempi certi da parte del Consiglio dei ministri, onde scongiurare l'eventualità di un suo insabbiamento²⁷. A tal fine, si potrebbe novellare la legge n. 400 del 1988²⁸, sulla scorta delle condivisibili proposte formulate dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, al termine dell'approfondita indagine conoscitiva sul ruolo delle Commissioni paritetiche nell'attuazione degli Statuti speciali, da essa svolta nella prima parte dell'attuale XVII legislatura repubblicana. Più specificamente, per quel che qui ora interessa, si potrebbe introdurre un obbligo di iscrizione entro un determinato termine dello schema di decreto legislativo all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri, tenuto a motivare un suo eventuale voto contrario allo schema stesso²⁹.

Ma la formalizzazione del procedimento di formazione del decreto legislativo di attuazione statutaria consentirebbe anche di cristallizzare la funzione propositiva della Commissione paritetica, come pare essersi affermata nella prassi e come ricostruibile attraverso un'interpretazione sistematica dei differenti testi statutari. Sarebbe dunque opportuno uniformare questi ultimi, attraverso una revisione statutaria che attribuisca espressamente a ciascuna Commissione paritetica una funzione propo-

²⁴ Così ha proposto la Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva*, cit., p. 93.

²⁵ Vedi *supra* cap. II, par. 2.1.

²⁶ Vedi *supra* cap. I, par. 1.4.

²⁷ Vedi *supra* cap. II, nt. 102.

²⁸ Vedi *supra* cap. I, par. 2.1.

²⁹ Così Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva*, cit., pp. 96-97. Con riferimento alle proposte di tale Commissione *adde infra* nt. 30 e *supra* nt. 24, nonché cap. II, nt. 102 e cap. I, nt. 106.

sitiva³⁰, che auspicabilmente dovrebbe tradursi nella presentazione al Consiglio dei ministri di proposte vincolanti di decreti legislativi di attuazione statutaria.

La revisione delle disposizioni statutarie, ad avviso dello scrivente, non dovrebbe peraltro limitarsi a uniformarle, consolidando la funzione propositiva della Commissione paritetica. Come si è visto, se e quando vengono valorizzate le potenzialità insite nelle norme di attuazione, per il loro tramite si perviene a una sostanziale «riscrittura dello Statuto»³¹. Ma allora parrebbe preferibile coinvolgere maggiormente nell'elaborazione della normativa di attuazione statutaria le collettività, regionali o provinciali, protagoniste dell'autonomia speciale, per il tramite degli organi che più analiticamente le rappresentano³² (vale a dire i Consigli, regionali o provinciali) e dei loro enti locali (oggi fondamentalmente i

³⁰ In tal senso, si vedano le indicazioni per la revisione dello Statuto trentino-altoatesino formulate dalla Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (istituita nella Provincia autonoma di Trento con legge prov. n. 1 del 2016; vedi M. COSULICH, *Uno Statuto per due Province. Considerazioni in margine all'avvio del procedimento di revisione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Amministrazione in cammino*, al sito internet www.amministrazioneincammino.luiss.it, 8 novembre 2016, pp. 4-6), laddove, con riferimento alle norme di attuazione, «si ritiene opportuno (...) precisare a livello statutario la loro natura negoziale/pattizia quale strumento di implementazione e concretizzazione condivisa dell'autonomia delle Province autonome e della Regione» (Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, *Indicazioni per la riforma dello Statuto di autonomia. Documento preliminare della Consulta*, Trento, febbraio 2017, p. 22, al sito internet www.riformastatuto.tn.it). Nella stessa direzione, paiono orientarsi le proposte della Commissione bicamerale per le questioni regionali, in quanto individuano nell'art. 48-bis St. V.d'A. (che attribuisce appunto alla Commissione paritetica una funzione propositiva, vedi *supra* cap. I, nt. 25) il modello per la revisione di tutte le altre disposizioni statutarie disciplinanti le norme di attuazione (Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva*, cit., p. 93).

³¹ G. DEMURO, I. RUGGIU, *Regioni speciali*, cit., p. 407.

³² Si intende qui richiamare la distinzione fra rappresentanza sintetica e rappresentanza analitica della collettività regionale, che possono reputarsi espresse rispettivamente dal Presidente della Regione eletto a suffragio universale e dal Consiglio regionale.

Comuni)³³. Il coinvolgimento in discorso potrebbe riguardare sia le funzioni, sia la struttura della Commissione paritetica.

Più specificamente, quanto alle prime, si potrebbe ipotizzare l'estensione a tutti gli Statuti speciali delle previsioni sarda e valdostana relativamente al parere del Consiglio regionale sugli schemi dei decreti le-

³³ Quanto alle Province, talora si sostiene la loro «artificialità» che porterebbe a reputarle debolmente rappresentative delle collettività in cui si articola la Regione. Rispetto a tale impostazione, vedi criticamente R. BALDUZZI, *La Provincia di Rattazzi: una mal-aimée?*, in ID. (cur.), *Annuario DRASD 2010*, Milano, 2010, pp. 2-3; sulla Provincia come «comunità territoriale», «non artificiale», ma legata a «un substrato socio-politico di appartenenza collettiva unitaria, con una precisa identità», si veda inoltre G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, *ivi*, p. 37. Sulla riforma delle Province e sulla questione della loro «chiusura» vedi A. STERPA, *Il pendolo e la livella. Il «federalismo all'italiana» e le riforme*, Torino, 2015, pp. 135-148.

Al riguardo, non appare attualmente agevole prevedere quale sarà il destino delle Province nelle autonomie speciali dove sono presenti. Occorre anzitutto escludere dal novero delle Regioni ad autonomia speciale sia la Valle d'Aosta, in ragione della sua pezzatura probabilmente subprovinciale, sia il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* dove le Province – «autonome» – equivalgono sostanzialmente a Regioni, anche in quanto enti legislatori (vedi *supra* introduzione, par. 2). Quanto alle tre rimanenti Regioni speciali: in Friuli Venezia Giulia, la previsione delle Province è stata recentemente espunta dallo Statuto speciale con la revisione operata dalla legge cost. n. 1 del 2016; in Sardegna, il 7 maggio 2012 un *referendum* regionale ha abrogato la legge reg. n. 9 del 2001 «Istituzione delle Province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di Olbia-Tempio», mentre un contestuale *referendum* consultivo si è espresso a favore dell'abolizione della quattro Province preesistenti (si veda P. ZUDDAS, *La soppressione delle Province sarde storiche «originarie»*, in *Amministrazione in cammino*, al sito internet www.amministrazioneincammino.luiss.it, 24 maggio 2012, p. 2); in Sicilia, la legge reg. n. 15 del 2015, all'art. 1, 1°c., ha disposto l'istituzione, in luogo delle Province regionali, di «Liberi consorzi comunali» (conformemente alla lettera dell'art. 15, 2°c. St.), ad esse territorialmente corrispondenti.

D'altra parte, in occasione del recente *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 il corpo elettorale ha respinto una proposta di revisione costituzionale (vedine il testo pubblicato notizialmente in *Gazzetta ufficiale, Serie generale*, 15 aprile 2016, n. 88, pp. 1-17) che prevedeva, tra l'altro, l'eliminazione della Provincia dal novero degli enti territoriali costituzionalmente previsti, attraverso l'abrogazione di tutte le disposizioni della Costituzione che la disciplinavano.

gislativi di attuazione statutaria³⁴. A tale parere, se ne potrebbe affiancare un altro, espressivo del sistema regionale o (provinciale) degli enti locali, che potrebbe attribuirsi al Consiglio delle autonomie locali; vale a dire all'organo rappresentativo degli enti locali a livello di Regione speciale o di Provincia autonoma che andrebbe di conseguenza istituito in tutte le une e le altre³⁵, ad onta di una giurisprudenza costituzionale che reputa non obbligatoria tale istituzione³⁶.

Quanto invece alla struttura della Commissione paritetica, si potrebbe rimettere al Consiglio, regionale o provinciale, la scelta dei rappresentanti di parte regionale o provinciale (come già avviene nelle tre specialità alpine)³⁷, prevedendo inoltre la garanzia della rappresentanza della minoranza consiliare (o delle minoranze consiliari), eventualmente aumentando il numero di componenti regionali (e quindi statali, per mantenere la pariteticità) della Commissione stessa³⁸. Il che consenti-

³⁴ Un maggior coinvolgimento consiliare viene previsto, *per aliam viam*, dalla *Bozza di nuovo Statuto della Regione Sicilia*, predisposta dai costituzionalisti delle Università siciliane e consegnata al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana (vedila in A. RUGGERI, *Per un nuovo Statuto per la Regione siciliana*, in *Consulta online*, al sito internet www.giurcost.org, 2, 2017, p. 295) che contiene, all'art. 82, 3°c., una disposizione relativa alla presentazione all'Assemblea regionale di una relazione annuale del Presidente della Regione «sull'attività svolta dalla Commissione paritetica». Verrebbe così introdotta nello Statuto regionale una previsione analoga a quella contenuta nella disciplina legislativa statutaria della Regione Friuli Venezia Giulia (vedi *supra* cap. I, nt. 133).

³⁵ Il Consiglio delle autonomie locali è stato istituito dal Friuli Venezia Giulia (art. 31 legge reg. n. 1 del 2006; Cal ora disciplinato dal capo I della legge reg. n. 12 del 2015), dalla Sardegna (legge reg. n. 1 del 2005) e dalla Provincia autonoma di Trento (legge prov. n. 7 del 2005). Nella Provincia autonoma di Bolzano è stato istituito il Consiglio dei Comuni (legge prov. n. 4 del 2010), in Valle d'Aosta, il Consiglio permanente degli enti locali (art. 60 legge reg. n. 54 del 1998). Vedi *amplius* M. CAVINO, L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, Torino, 2012, pp. 105-128.

³⁶ Si fa riferimento in particolare alla sent. n. 370 del 2006, che, al punto 5. *in diritto*, sostiene «l'impossibilità di ritenere applicabile alle Regioni ad autonomia differenziata e alle Province autonome l'art. 123, u.c. Cost.» che appunto dispone l'istituzione, «in ogni Regione», del Consiglio delle autonomie locali.

³⁷ Vedi *supra* cap. I, par. 1.4.

³⁸ Rappresentanza che risulterebbe incongruamente equivalente a quella della maggioranza consiliare, se il numero di componenti la Commissione paritetica di nomina

rebbe di introdurre anche la designazione di almeno un componente la Commissione paritetica da parte del Consiglio delle autonomie locali.

Alla valorizzazione degli organi assembleari regionali potrebbe forse specularmente corrispondere, sul versante statale, l'attribuzione alle assemblee parlamentari (e/o ai loro organi interni) di un qualche ruolo che occorrerebbe allora prevedere negli Statuti speciali. Più specificamente, si potrebbe ipotizzare l'introduzione di un parere delle competenti Commissioni parlamentari sullo schema del decreto legislativo di attuazione statutaria, soprattutto se non si accedesse completamente alla tesi – proposta in questa sede – del fondamento di tale decreto legislativo nel principio di specialità regionale³⁹. Va rammentato che il medesimo parere è obbligatorio per le deleghe ultrabiennali (art. 14, 4°c. legge n. 400 del 1988)⁴⁰; dunque, pur nella consapevolezza di non essere in presenza di delega legislativa⁴¹, potrebbe ragionarsi che *a fortiori* detto parere andrebbe previsto in presenza di un'attribuzione (statutariamente disposta) di potestà legislativa al Governo ben più che ultrabiennale, in quanto permanente.

Qualora si volesse enfatizzare la specularità tra versante statale e versante regionale anche con riferimento alla struttura delle Commissioni paritetiche, potrebbe ipotizzarsi, sulla scia di quanto poc'anzi proposto con riferimento ai rappresentanti regionali/provinciali, una revisione statutaria che preveda l'elezione parlamentare dei componenti di nomina statale. Anche questa ipotesi si inserirebbe in una prospettiva di aumento dei componenti la Commissione, in modo da rendere possibile, anche sul versante statale, la rappresentanza delle minoranze (parlamentari, nel caso di specie).

regionale rimanesse pari a due (come attualmente prevedono gli Statuti sardo e siciliano, vedi *supra* cap. I, nt. 7 e nt. 9).

³⁹ Vedi *supra* cap. II, par. 1.2.

⁴⁰ Si tratta dell'articolo rubricato «Decreti legislativi» di tale legge (vedi *supra* cap. I, nt. 104).

⁴¹ Vedi *supra* cap. I, par. 1.4.

DECRETI LEGISLATIVI DI ATTUAZIONE STATUTARIA CITATI IN FORMA ABBREVIATA

- Decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 «Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta»¹.
- Decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 546 «Agevolazioni di ordine economico e tributario a favore della Valle d'Aosta».
- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 11 novembre 1946, n. 365 «Ordinamento delle scuole e del personale insegnante della Valle d'Aosta ed istituzione nella Valle stessa di una Sovrintendenza agli studi».
- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 15 novembre 1946, n. 367 «Istituzione della Giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d'Aosta».
- Decreto del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1946, n. 456 «Convocazione dei comizi elettorali per la prima elezione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana»².
- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 23 dicembre 1946, n. 532 «Devoluzione alla Valle d'Aosta di alcuni servizi».

¹ Si noti come il presente decreto legislativo non costituisca in senso stretto un atto di attuazione dello Statuto valdostano, in quanto anteriore ad esso (vedi *supra* cap. I, par. 1.1.); tuttavia viene qui menzionato – conformemente all'orientamento assunto dal Consiglio regionale valdostano nella sua banca dati sulle norme di attuazione (vedila al sito internet www.consiglio.vda.it) – in quanto ha continuato a vigere successivamente all'entrata in vigore dello Statuto della Valle d'Aosta, configurandone così una sorta di attuazione *ex ante*. Le considerazioni ora svolte possono estendersi al d.lgs.C.p.S. n. 532 del 1946, nonché ai tre decreti legislativi immediatamente successivi, nell'elenco qui redatto, al d.lgs.lgt. n. 545 del 1945.

² D.C.p.S. adottato in attuazione dell'art. 42, 1°c. St. Sic. Della natura legislativa del decreto n. 456 può peraltro fondatamente dubitarsi, non soltanto in base ad argomentazioni di tipo formale (il suo *nomen iuris*; vedi *Gazzetta ufficiale*, 26 dicembre 1946, n. 294, p. 2320), ma anche alla luce della considerazione che il suo contenuto non meramente riproduttivo del testo statutario, vale a dire la convocazione delle elezioni e la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni provinciali, sarà successivamente rimesso dalla legislazione elettorale siciliana (art. 11, 1°c. e art. 65, 1°c. legge reg. n. 29 del 1951) a un atto non legislativo, il Decreto del Presidente della Regione.

- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 25 marzo 1947, n. 204 «Norme per l'attuazione dello Statuto della Regione siciliana approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, e disposizioni transitorie».
- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 maggio 1947, n. 307 «Norme relative al Commissario dello Stato per la Regione siciliana».
- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 30 giugno 1947, n. 567 «Norme transitorie per l'attuazione dello Statuto della Regione siciliana».
- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 15 settembre 1947, n. 942 «Norme relative all'Alta Corte prevista dall'art. 24 dello Statuto della Regione siciliana».
- Decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654 «Norme per l'esercizio nella Regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato»³.
- Decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 «Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana».
- Decreto del Presidente della Repubblica 13 settembre 1948, n. 1155 «Norme per la elezione e la convocazione del primo Consiglio regionale e dei primi Consigli provinciali del Trentino-Alto Adige»⁴.
- Decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 1948, n. 1462 «Norme per la prima elezione del Consiglio regionale della Sardegna»⁵.
- Decreto del Presidente della Repubblica 8 gennaio 1949, n. 2 «Norme per la prima elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta»⁶.
- Decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna».
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 1950, n. 878 «Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche».
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1951, n. 574 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige».
- Legge regionale Valle d'Aosta 10 maggio 1952, n. 2 «Provvedimenti in materia di pesca e istituzione del Consorzio regionale per la tutela, l'incremento e l'esercizio della pesca in Valle d'Aosta»⁷.

³ Sui possibili dubbi circa la sua natura di decreto legislativo di attuazione statutaria, così come del contestuale d.lgs. n. 655, vedi *supra*, cap. II, nt. 70 e cap. III, nt. 73.

⁴ D.P.R. adottato in attuazione dell'art. 93, 1°c. St. T.-A.A. del 1948.

⁵ D.P.R. adottato in attuazione dell'art. 55, 2°c. St. Sard.

⁶ D.P.R. adottato in attuazione dell'art. 49, 1°c. St. V.d'A.

⁷ La legge regionale qui citata, come le successive leggi della Regione Valle d'Aosta n. 1 del 1953, nn. 2 e 4 del 1956, nn. 1 e 4 del 1958 traferiscono alla Regione Valle

- Legge regionale Valle d'Aosta 15 maggio 1953, n. 1 «Provvedimenti per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia nella Regione autonoma della Valle d'Aosta (Zona faunistica delle Alpi)».
- Legge regionale Valle d'Aosta 31 maggio 1956, n. 2 «Norme in materia di industria alberghiera e di turismo».
- Legge regionale Valle d'Aosta 8 novembre 1956, n. 4 «Norme procedurali per la utilizzazione delle acque pubbliche in Valle d'Aosta».
- Legge regionale Valle d'Aosta 8 febbraio 1958, n. 1 «Norme procedurali per la ricerca e per la coltivazione e utilizzazione delle miniere in Valle d'Aosta».
- Legge regionale Valle d'Aosta 22 agosto 1958, n. 4 «Norme regionali in materia di foreste e di terreni montani».
- Decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1959, n. 28 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di "case popolari"».
- Decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1959, n. 97 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza».
- Decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 1959, n. 688 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca».
- Decreto del Presidente della Repubblica 3 gennaio 1960, n. 103 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca nei procedimenti giurisdizionali, negli uffici tavolari, negli uffici di stato civile, negli atti notarili e nell'attività di polizia giudiziaria e tributaria».
- Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 78 «Estensione alla Regione Friuli Venezia Giulia del patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato».
- Decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 «Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria».
- Decreto del Presidente della Repubblica 9 agosto 1966, n. 869 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, recupero dei minori fisici e mentali».

d'Aosta funzioni amministrative statali, attuando in tal modo le corrispondenti previsioni statutarie valdostane.

- Decreto del Presidente della Repubblica 20 novembre 1969, n. 848 «Norme di attuazione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige integrative del decreto del Presidente della Repubblica 8 agosto 1959, n. 688, relativo all'uso della lingua tedesca».
- Decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1970, n. 1270, «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige relative all'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza al personale forestale della Regione Trentino-Alto Adige».
- Legge 14 agosto 1971, n. 907 «Trasferimento di beni immobili dello Stato e della *ex* Gil [Gioventù italiana del littorio] alla Regione Valle d'Aosta»⁸.
- Decreto del Presidente della Repubblica 11 ottobre 1972, n. 780 «Norme di attuazione dello Statuto regionale sardo in materia di ricchezza mobile riscossa nell'ambito del territorio regionale».
- Decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione».
- Decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 116 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano».
- Decreto del Presidente della Repubblica 1 febbraio 1973, n. 49 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige: organi della Regione e delle Province autonome di Trento e Bolzano e funzioni regionali».
- Decreto del Presidente della Repubblica 1 febbraio 1973, n. 50 «Esercizio del diritto di voto per le elezioni del Consiglio regionale in Trentino-Alto Adige, nonché per quelle dei Consigli comunali della Provincia di Bolzano, in attuazione della legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1».
- Decreto del Presidente della Repubblica 1 novembre 1973, n. 691 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale, manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali e, per la Provincia di Bolzano, anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive».
- Decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 278 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di turismo ed industrie alberghiere».

⁸ «Legge della Repubblica» di attuazione dello Statuto valdostano, analogamente al d.P.R. n. 861 del 1975 e alla legge n. 196 del 1978, qui di seguito riportati.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste».
- Decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche».
- Decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 «Norme di attuazione dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità».
- Decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 «Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna».
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 agosto 1975, n. 637 «Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti».
- Decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1975, n. 861 «Organici delle scuole primarie, secondarie ed artistiche della Valle d'Aosta».
- Decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego».
- Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1976, n. 805 «Modificazione dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, sulla composizione della Giunta regionale sarda».
- Decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 234 «Norme di attuazione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale».
- Decreto del Presidente della Repubblica 19 ottobre 1977, n. 846 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego».
- Legge 16 maggio 1978, n. 196 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta».
- Decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1978, n. 204 «Modificazioni ed integrazioni al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 654, recante norme per l'esercizio nella Regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato».

- Decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 571 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego».
- Decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 1017 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati».
- Decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 84 «Modificazioni agli articoli 1, 35, 38, 39 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, relativi a disposizioni per la magistratura in Provincia di Bolzano».
- Decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con Decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474».
- Decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1981, n. 216 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige. Modifica all'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752: dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico».
- Decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1981, n. 228 «Modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 1017, concernente norme di attuazione dello Statuto speciale delle Regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati».
- Decreto del Presidente della Repubblica 22 ottobre 1981, n. 760 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752 e al decreto del Presidente della Repubblica 19 ottobre 1977, n. 846, in materia di proporzionale nei ruoli del personale degli uffici statali siti in Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego».
- Decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1981, n. 761 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 116, in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano».
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1982, n. 125 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana per l'attribuzione al Presidente della Regione, nell'esercizio delle funzioni esecutive ed amministrative di competenza regionale, della adozione di provvedimenti demandati al Capo dello Stato».

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 febbraio 1982, n. 182 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta per la estensione alla Regione delle disposizioni del d.P.R. n. 616 del 1977 e della normativa relativa agli enti soppressi con l'art. 1-*bis* del d.-l. n. 481 del 1978, convertito nella l. n. 641 del 1978»⁹.
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1982, n. 327 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di proporzionale del personale degli uffici siti in Provincia di Bolzano».
- Decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89 «Approvazione del testo unificato dei decreti del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 116 e 4 dicembre 1981, n. 761, concernenti norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano»¹⁰.
- Decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del Tribunale Amministrativo Regionale di Trento e della Sezione autonoma di Bolzano».
- Decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 1985, n. 108 «Norme di attuazione dello Statuto per il Trentino-Alto Adige recanti integrazioni all'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, modificato dall'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1981, n. 216, concernente dichiarazione di appartenenza al gruppo linguistico».
- Decreto del Presidente della Repubblica 27 dicembre 1985, n. 1142 «Trasferimento alla Regione Valle d'Aosta delle funzioni in materia di industria, commercio, annona ed utilizzazione delle miniere».
- Decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1986, n. 51 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di trasferimento alla Regione delle opere e del personale periferico della cessata Cassa per il Mezzogiorno».

⁹ D.P.R. di attuazione dello Statuto valdostano adottato in base a delega legislativa ex art. 76 Cost., analogamente al d.P.R. n. 1142 del 1985.

¹⁰ Il d.P.R. n. 89 del 1983, qui riportato per completezza, non rientra nel novero dei decreti legislativi di attuazione statutaria, limitandosi ad approvare un testo unico che racchiude le disposizioni contenute in due di essi, come si evince dal suo stesso titolo (*adde supra* cap. III, nt. 62).

- Decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 511 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di promozione e orientamento dei consumi alimentari, rilevazione e controllo dei dati sul fabbisogno alimentare e repressione delle frodi sulla lavorazione e sul commercio dei prodotti agricoli».
- Decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 521 «Modificazioni alle tabelle numeri 2, 10, 11, 17, 18, 21 e 22 allegate al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego».
- Decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 527 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e di trasporti di interesse provinciale».
- Decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1987, n. 554 «Modificazioni ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, in materia di istituzione del Tribunale Amministrativo Regionale di Trento e della Sezione autonoma di Bolzano».
- Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 295 «Sostituzione dell'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1973, n. 50, in materia di esercizio del diritto di voto per le elezioni del consiglio regionale nonché per quelle dei Consigli comunali della Provincia di Bolzano».
- Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 296 «Sostituzione del secondo comma dell'art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica 1 febbraio 1973, n. 49, in materia di variazione delle circoscrizioni dei Comuni nella Regione Trentino-Alto Adige».
- Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 300 «Modificazioni all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 1017, concernente norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati».
- Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 301 «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di iscrizione nelle scuole con lingua di insegnamento diversa dalla madre lingua dell'alunno».
- Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle Sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto».

- Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 405 «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Trento».
- Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari».
- Decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 575 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di assistenza scolastica a favore degli studenti universitari nella Provincia di Bolzano».
- Decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 430 «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta in materia di previdenza ed assicurazioni sociali»¹¹.
- Decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 431 «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali».
- Decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 432 «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta in materia di polizia locale, urbana e rurale».
- Decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 433 «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta in materia di istruzione tecnico-professionale».
- Decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 434 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta in materia di coordinamento dei programmi degli interventi statali e regionali».
- Decreto legislativo 28 settembre 1990, n. 284 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, concernenti modifiche alle tabelle organiche allegate al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752 e successive modificazioni, in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego».
- Decreto legislativo 21 gennaio 1991, n. 32 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di criterio della proporzionale e di requisito della conoscenza delle lingue italiana e tedesca nelle assunzioni presso l'ente "Ferrovie dello Stato"».

¹¹ D.lgs. di attuazione dello Statuto valdostano adottato in base a delega legislativa ex art. 76 Cost., analogamente ai coevi dd.lgss. nn. 431, 432, 433 e 434.

- Decreto legislativo 21 gennaio 1991, n. 33 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di comunicazioni e trasporti di interesse provinciale».
- Decreto legislativo 1 agosto 1991, n. 253 «Norme per la determinazione della consistenza dei tre gruppi linguistici della Provincia di Bolzano a norma dell'art. 89, terzo comma, del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670».
- Decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche a norme di attuazione già emanate».
- Decreto legislativo 27 aprile 1992, n. 282 «Armonizzazione delle disposizioni della legge n. 142 del 1990 con l'ordinamento della Regione Valle d'Aosta»¹².
- Decreto legislativo 6 luglio 1993, n. 291 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige concernenti modifiche alle tabelle organiche degli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano».
- Decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra della provincia di Trento».
- Decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta».
- Decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 434 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano».
- Decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 446 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, concernente l'uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari».
- Decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 514 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Friuli Venezia Giulia recanti delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di collocamento e avviamento al lavoro».

¹² D.lgs. adottato in base a delega legislativa ex art. 76 Cost., disposta dall'art. 62 legge n. 142 del 1990.

- Decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 320 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, e delega alle Province autonome di Trento e Bolzano di funzioni amministrative dello Stato in materia di viabilità».
- Decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 321 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di minoranze linguistiche in Provincia di Trento».
- Decreto legislativo 9 settembre 1997, n. 354 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, concernente proporzionale negli uffici statali siti in Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego».
- Decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, in materia di controllo della Corte dei conti sugli atti amministrativi della Regione».
- Decreto legislativo 15 dicembre 1998, n. 489 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di composizione del consiglio di amministrazione dei ruoli locali in Provincia di Bolzano e di nuove forme di partecipazione delle organizzazioni sindacali».
- Decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recanti integrazioni e modifiche al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, in materia di istituzione di una Sezione giurisdizionale regionale d'appello della Corte dei conti e di controllo sugli atti regionali».
- Decreto legislativo 8 settembre 1999, n. 344 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, concernenti le scuole situate in località ladine».
- Decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997».

- Decreto legislativo 2 maggio 2001, n. 262 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 1 novembre 1973, n. 691 e al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di tutela della popolazione ladina in Provincia di Bolzano».
- Decreto legislativo 23 maggio 2001, n. 272 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige concernente integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di personale dipendente delle agenzie e ruolo unico dei dirigenti in Provincia di Bolzano».
- Decreto legislativo 29 maggio 2001, n. 283 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige concernenti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di processo penale e di processo civile, nonché in materia di assegnazioni di sedi notarili, e in materia di redazione in doppia lingua delle etichette e degli stampati illustrativi dei farmaci».
- Decreto legislativo 18 gennaio 2002, n. 11 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di censimento in Provincia di Bolzano».
- Decreto legislativo 12 settembre 2002, n. 223 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia per il trasferimento di funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella Regione».
- Decreto legislativo 18 dicembre 2002, n. 309 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige concernente l'esercizio del diritto di voto per le elezioni dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano, a seguito della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2».
- Decreto legislativo 9 novembre 2003, n. 345 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano».
- Decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella Regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato».
- Decreto legislativo 21 gennaio 2004, n. 35 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana relative alla partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei Ministri».

- Decreto legislativo 6 febbraio 2004, n. 70 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura».
- Decreto legislativo 23 maggio 2005, n. 99 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, concernenti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di dichiarazioni di appartenenza o aggregazione al gruppo linguistico, in Provincia di Bolzano».
- Decreto legislativo 13 giugno 2005, n. 124 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di uso delle lingue italiana e tedesca nei processi penali e civili in Provincia di Bolzano».
- Decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 176 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, concernenti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di trasferimento di beni del demanio stradale».
- Decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 177 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, concernenti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di tutela della popolazione di lingua ladina in Provincia di Bolzano».
- Decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 245 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* in materia di accademia di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, conservatori di musica e istituti musicali pareggiati in Provincia di Bolzano».
- Decreto legislativo 14 maggio 2010, n. 86 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige sull'equipollenza degli attestati di conoscenza della lingua italiana e della lingua tedesca».
- Decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 192 «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta recanti il trasferimento di funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria».
- Decreto legislativo 19 novembre 2010, n. 252 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige concernenti disposizioni in materia di assistenza sanitaria ai detenuti e agli internati negli istituti penitenziari».
- Decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 274 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di sanità penitenziaria».

- Decreto legislativo 21 gennaio 2011, n. 11 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche all'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di riserva di posti per i candidati in possesso dell'attestato di bilinguismo, nonché di esclusione dall'obbligo del servizio militare preventivo, nel reclutamento del personale da assumere nelle Forze dell'ordine».
- Decreto legislativo 19 maggio 2011, n. 92 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, in materia di delega delle funzioni amministrative del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento».
- Decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 140 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna in materia di sanità penitenziaria».
- Decreto legislativo 18 maggio 2011, n. 142 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di Università degli studi».
- Decreto legislativo 4 settembre 2011, n. 172 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti modifica dell'articolo 32, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di tutela della popolazione di lingua ladina in Provincia di Bolzano».
- Decreto legislativo 3 settembre 2012, n. 170 «Modifica all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, recanti norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di accesso negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano».
- Decreto legislativo 29 ottobre 2012, n. 205 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione siciliana in materia di credito e risparmio».
- Decreto legislativo 17 marzo 2015, n. 45 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* in materia di abrogazione di disposizioni concernenti la Commissione di coordinamento e il Presidente della Commissione di coordinamento».
- Decreto legislativo 29 aprile 2015, n. 75 «Norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche all'articolo 20-ter del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di proporzione negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego».

- Decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 222 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana per il trasferimento delle funzioni in materia di sanità penitenziaria».
- Decreto legislativo 4 novembre 2015, n. 186 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari».
- Decreto legislativo 13 gennaio 2016, n. 14 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, recante modifiche e integrazioni all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, in materia di esercizio delle funzioni amministrative concernenti il Parco nazionale dello Stelvio».
- Decreto legislativo 13 gennaio 2016, n. 16 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il trasferimento delle funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella Regione».
- Decreto legislativo 3 marzo 2016, n. 43 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, e al decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142, in materia di controllo della Corte dei conti».
- Decreto legislativo 3 marzo 2016, n. 44 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione autonoma Valle d'Aosta in materia di ordinamento scolastico».
- Decreto legislativo 3 marzo 2016, n. 46 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, recante integrazione all'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di misure di limitazione del traffico veicolare lungo le strade che collegano il territorio delle Province di Trento e di Bolzano».
- Decreto legislativo 6 aprile 2016, n. 51 «Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, in materia di delega di funzioni amministrative relative al Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa del Trentino-Alto Adige, Sezione autonoma di Bolzano».
- Decreto legislativo 23 maggio 2016, n. 102 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, recanti integrazioni al decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 274 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di sanità penitenziaria)».

- Decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 «Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna – legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali».
- Decreto legislativo 7 luglio 2016, n. 146 «Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di pianificazione urbanistica del settore commerciale, recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di urbanistica ed opere pubbliche».
- Decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239 «Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifica al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 in materia di prelievo venatorio».
- Decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 240 «Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di temporanee variazioni all'elenco delle specie cacciabili».
- Decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251 «Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, recante: “Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria”».
- Decreto legislativo 21 dicembre 2016, n. 259 «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* in materia di demanio idrico».
- Decreto legislativo 7 febbraio 2017, n. 16 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti disposizioni in materia di delega di funzioni riguardanti l'attività amministrativa e organizzativa di supporto agli uffici giudiziari».
- Decreto legislativo 4 maggio 2017, n. 76 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di proporzionale negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego e al decreto del presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, in materia di ordinamento scolastico nella Provincia di Bolzano».
- Decreto legislativo 19 maggio 2017, n. 77 «Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, concernenti le modalità di nomina e la composizione del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa - Sezione autonoma di Bolzano».

BIBLIOGRAFIA

- Enrico ALBANESI, *Le variazioni territoriali delle autonomie speciali*, in Giancarlo ROLLA (cur.), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, 2013, pp. 303-320.
- Umberto ALLEGRETTI, *Questioni relative alle norme di attuazione dello Statuto sardo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 129-137.
- Umberto ALLEGRETTI, *La Corte stabilisce l'estraneità del Parlamento all'attuazione degli Statuti speciali*, in *le Regioni*, 1984, pp. 1310-1324.
- Umberto ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *le Regioni*, 2016, pp. 11-46.
- Giuliano AMATO, *Decreto legislativo luogotenenziale*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, 1962, pp. 875-878.
- Giuliano AMATO, *Disposizioni di attuazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIII, 1964, pp. 209-219.
- Carlo AMIRANTE, *Teoria dell'interpretazione*, in ID. (cur.), *Diritto pubblico*, 2 ed., Torino, 2011, pp. 23-36.
- Carlo AMIRANTE (cur.), *Diritto pubblico*, 2 ed., Torino, 2011, pp. XXIV-579.
- Gianpaolo ANDREATTA, *La specialità: costituzione materiale e costituzione formale. Il passaggio del 1972*, in Mauro MARCANTONI, Gianfranco POSTAL, Roberto TONIATTI (cur.), *Trent'anni di autonomia*, vol. I, *Riflessioni sull'assetto della Provincia autonoma di Trento dal 1972 al 2002*, Bologna, 2005, pp. 17-30.
- Adele ANZON, *Legge regionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XVIII, 1990, pp. 1-15.
- Atti del terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, 1962, pp. IX-699.
- Atti del quarto Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Riva del Garda, 27 settembre-1 ottobre 1963, Milano, 1965, pp. XXX-792.
- Gaetano AZZARITI, *Appunti per le lezioni. Parlamento. Presidente della Repubblica. Corte costituzionale*, 2 ed., Torino, 2015, pp. 243.
- Gaetano AZZARITI senior, *Discorso del Presidente della Corte costituzionale nella seduta inaugurale del secondo anno di attività*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, pp. 878-890.
- Walter BAGEHOT, *The English Constitution*, 2nd ed., London, 1872, trad. it. di Sonia Pastorino, a cura di Giorgio REBUFFA, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, pp. 308.

- Renato BALDUZZI (cur.), *I Servizi sanitari regionali tra autonomia e coerenze di sistema*, Milano, 2005, pp. 658.
- Renato BALDUZZI, *La Provincia di Rattazzi: una mal-aimée?*, in ID. (cur.), *Annuario DRASD 2010*, Milano, 2010, pp. 1-7.
- Renato BALDUZZI (cur.), *Annuario DRASD 2010*, Milano, 2010, pp. XII-344.
- Renato BALDUZZI, Arianna PITINO, *Una «piccola» sanità: il sistema sanitario della Valle d'Aosta*, in Renato BALDUZZI (cur.), *I Servizi sanitari regionali tra autonomia e coerenze di sistema*, Milano, 2005, pp. 49-63.
- Renato BALDUZZI, Federico SORRENTINO, *Riserva di legge*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XL, 1989, pp. 1207-1224.
- Renato BARBAGALLO, *Ruolo delle Commissioni paritetiche e poteri del Governo nella definizione delle norme di attuazione degli Statuti speciali*, in *le Regioni*, 1990, pp. 897-906.
- Renato BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, 7 ed., Milano, 2002 pp. XIII-211.
- Stefania BARONCELLI, *Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario: la disciplina costituzionale*, in EAD. (cur.), *Profili costituzionali del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali*, Torino, 2015, pp. 7-35.
- Stefania BARONCELLI (cur.), *Profili costituzionali del Trentino-Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali*, Torino, 2015, pp. 184.
- Sergio BARTOLE, in *Commentario della Costituzione*, sub Art. 116, Bologna-Roma, 1985, pp. 55-101.
- Sergio BARTOLE, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali come fonte permanente*, in *le Regioni*, 1985, pp. 1141-1155.
- Sergio BARTOLE, *Statuti regionali*, in *Novissimo Digesto, Appendice*, vol. VII, 1987, pp. 546-564.
- Sergio BARTOLE, *La presidenza della Commissione paritetica: implicazioni complesse di una decisione apparentemente semplice*, in *le Regioni*, 1994, pp. 1162-1163.
- Sergio BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in *le Regioni*, 2010, pp. 863-872.
- Roberto BIN, *Legge regionale*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. IX, 1994, pp. 173-200.
- Roberto BIN, *Prospettive della specialità*, in *le Regioni*, 2016, pp. 430-447.
- Roberto BIN, Leopoldo COEN (cur.), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Udine, 2008, pp. 181.
- Roberto BIN, Giandomenico FALCON (cur.), *Diritto regionale*, Bologna, 2012, pp. 367.
- Roberto BIN, Giovanni PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, 2 ed., Torino, 2012, pp. XVIII-274.

- Bozza di un nuovo Statuto per la Regione siciliana*, predisposta dai costituzionalisti delle Università siciliane e consegnata al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana, in Antonio RUGGERI, *Per un nuovo Statuto per la Regione siciliana*, in *Consulta online*, al sito internet www.giurcost.org, 2, 2017, pp. 253-297.
- Antonello BRACCI, *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale*, Milano, 1961, pp. 106.
- Gianfranco BRONZETTI, *L'autonomia speciale del Trentino-Alto Adige*, Trento, 2016, pp. IX-197.
- Vincenzo BUSCEMA, Renato FUSCO, *La Regione Friuli Venezia Giulia*, Milano, 1982, pp. IV-219.
- Renato CAJOLI, *L'autonomia del Trentino-Alto Adige. Commento allo Statuto speciale e alle norme d'attuazione*, Bologna, 1952, pp. 310.
- Paolo CARETTI, Giovanni TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, 4 ed., Torino, 2016, pp. IX-438.
- Agatino CARIOLA, Francesca LEOTTA, in *Commentario alla Costituzione*, sub art. 116, Torino, 2006, pp. 2178-2212.
- Massimo CARLI, *Esercizio delle funzioni amministrative. Commento all'articolo 7, commi 1-6*, in Giandomenico FALCON (cur.), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, pp. 147-156.
- Guido CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006, pp. 335.
- Paolo CARROZZA, in *Commentario della Costituzione*, sub legge cost. n. 4/1948, Bologna-Roma, 1995, pp. 400-447.
- Marta CARTABIA, Elisabetta LAMARQUE, Palmina TANZARELLA (cur.), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, pp. XIII-559.
- Vincenzo CASAMASSIMA, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, 2006, pp. 1736-1743.
- Massimo CAVINO, Luca IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, Torino, 2012, pp. 142.
- Eleonora CECCHERINI, Matteo COSULICH (cur.), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova, 2012, pp. VI-324.
- Gianfranco CEREÀ, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità*, Milano, 2013, pp. 142.
- Augusto CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico nel contesto europeo*, 5 ed., Milano, 2015, pp. XVIII-654.
- Angelo Antonio CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972, pp. 226.

BIBLIOGRAFIA

- Angelo Antonio CERVATI, in *Commentario della Costituzione, sub Art. 70*, Bologna-Roma, 1985, pp. 1-60.
- Angelo Antonio CERVATI, in *Commentario della Costituzione, sub Art. 72*, Bologna-Roma, 1985, pp. 108-185.
- Placido CESAREO, *L'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province di Trento e di Bolzano*, Milano, 1957, pp. VII-290.
- Enzo CHELI, *Prospettive attuali nei rapporti tra Regioni con speciale autonomia e Regioni ordinarie*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pp. 235-255.
- Omar CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in Stelio MANGIAMELI (cur.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, pp. 161-178.
- Roberto CHIEPPA, *Le esperienze delle Commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli Statuti speciali regionali*, in *le Regioni*, 2008, pp. 1052-1076.
- Pietro CIARLO, «*Federalismo amministrativo*» e *Regioni speciali*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, pp. 129-131.
- Leopoldo COEN, *Il ruolo della Commissione paritetica*, in Roberto BIN, Leopoldo COEN (cur.), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Udine, 2008, pp. 125-149.
- Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi*, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, trasmesso alle Presidenze il 6 novembre 2015, pp. 96.
- Consiglio della Provincia autonoma di Trento, *Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol*, Trento, 2014, pp. 551.
- Consiglio regionale, Regione autonoma del Friuli Venezia Giulia, *Norme di attuazione statutaria*, Trieste, 2016, pp. 151.
- Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, *Indicazioni per la riforma dello Statuto di autonomia. Documento preliminare della Consulta*, Trento, febbraio 2017, pp. 1-31, al sito internet www.riformastatuto.tn.it.
- Patrizia CORDIN (cur.), *Didattica di lingue locali. Esperienza di ladino, mocheno e cimbro nella scuola e nell'università*, Milano, 2011, pp. 175.
- Daniele CORLETTI, *Il Consiglio di giustizia amministrativa e le singolarità della autonomia siciliana*, in *le Regioni*, 2005, pp. 395-414.
- Matteo COSULICH, *Trento e Trieste, come sono lontane ... (le correzioni della proporzionale nelle Regioni speciali)*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, pp. 93-120.

- Matteo COSULICH, *I Servizi sanitari regionali a due anni dalla riforma costituzionale. Il Trentino*, in Renato BALDUZZI (cur.), *I Servizi sanitari regionali tra autonomie e coerenze di sistema*, Milano, 2005, pp. 135-157.
- Matteo COSULICH, *Minoranze linguistiche e istruzione nell'ordinamento italiano*, in Eleonora CECCHERINI, Matteo COSULICH (cur.), *Tutela delle identità culturali, diritti linguistici e istruzione. Dal Trentino-Alto Adige/Südtirol alla prospettiva comparata*, Padova, 2012, pp. 33-57.
- Matteo COSULICH, *Uno Statuto per due Province. Considerazioni in margine all'avvio del procedimento di revisione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Amministrazione in cammino*, al sito internet www.amministrazioneincammino.luiss.it, 8 novembre 2016, pp. 1-11.
- Luigi COZZOLINO, *Il controllo della Corte dei conti sui decreti legislativi di attuazione statutaria e il silenzio dell'art. 16 l. n. 400 del 1988: una lacuna voluta o una svista del legislatore?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, II, pp. 2549-2553.
- Vezio CRISAFULLI, *In tema di trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, pp. 634-643.
- Vezio CRISAFULLI, *Disposizione (e norma)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIII, 1964, pp. 195-209.
- Vezio CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, *Introduzione al diritto costituzionale italiano*, 2 ed., Padova, 1970, pp. VI-141.
- Vezio CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, 5 ed., Padova, 1984, pp. XIII-480.
- Fausto CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, 1991, pp. XIX-367.
- Fausto CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, 12 ed., Milano, 2003, pp. VIII-999.
- Antonio D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIII, 1973, pp. 969-999.
- Antonio D'ATENA, *Revisione dello Statuto tridentino ed impugnativa delle vecchie norme di attuazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, pp. 559-563.
- Antonio D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, pp. 204.
- Antonio D'ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, 1988, pp. 317-347.
- Antonio D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, al sito internet www.associazionedeicostituzionalisti.it, 4, 2014, pp. 1-15.

- Gian Candido DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, in Renato BALDUZZI (cur.), *Annuario DRASD 2010*, Milano, 2010, pp. 31-42.
- Gian Candido DE MARTIN, *Autonomie malintese e diseguaglianze: il caso delle Regioni speciali*, in *Amministrazione in cammino*, al sito internet www.amministrazioneincammino.luiss.it, 30 aprile 2017, pp. 1-6.
- Gianmario DEMURO, *Gli atti normativi del Governo tra Stato e Regioni*, in Marta CARTABIA, Elisabetta LAMARQUE, Palmira TANZARELLA (cur.), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, pp. 529-534.
- Gianmario DEMURO, Ilenia RUGGIU, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, in Luciano VANDELLI (cur.), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, pp. 395-417.
- Alfonso DI GIOVINE, *Osservazioni sulla potestà legislativa prevista dall'articolo 3 dello Statuto della Valle d'Aosta*, in *Il ruolo delle autonomie speciali nell'ordinamento regionale italiano con particolare riguardo alla potestà legislativa primaria*, Padova, 1979, pp. 181-192.
- Giandomenico FALCON (cur.), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, pp. 243.
- Giandomenico FALCON, *Conclusioni*, in Roberto BIN, Leopoldo COEN (cur.), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Udine, 2008, pp. 151-158.
- Giandomenico FALCON, *Le Regioni a Statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, in *le Regioni*, 2016, pp. 449-462.
- Antonio FERRARA, *I poteri ordinamentali sugli enti locali tra passato e futuro della specialità regionale*, in Antonio FERRARA, Giulio M. SALERNO (cur.), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, pp. 243-274.
- Antonio FERRARA, Giulio M. SALERNO (cur.), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, pp. XV-392.
- Giuseppe Franco FERRARI, *Valle d'Aosta*, in *le Regioni*, 2011, pp. 877-906.
- Giuseppe Franco FERRARI, *Il futuro delle specialità regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, pp. 1939-1957.
- Francesco GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, vol. X, *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1988, pp. 1-24.
- Pietro GASPARRI, *Natura dei decreti di attuazione degli Statuti regionali e sindacato sulla loro costituzionalità*, in *Rivista di diritto processuale*, 1951, I, pp. 179-185.

- Pietro GASPARRI, *Le norme di attuazione degli Statuti regionali speciali*, in *Atti del terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, 1962, pp. 139-158.
- Pietro GASPARRI, *Replica*, in *Atti del terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, 1962, pp. 176-180.
- Eduardo GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. IV, Milano, 2006, pp. 3597-3606.
- Paolo GIANGASPERO, *I decreti di attuazione degli Statuti speciali*, in Roberto BIN, Leopoldo COEN (cur.), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Udine, 2008, pp. 107-123.
- Paolo GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in Stelio MANGIAMELI (cur.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, pp. 119-157.
- Luigi GIOVENCO, *Costituzionalità e necessità delle norme di attuazione degli Statuti regionali speciali*, in *Atti del terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, 1962, pp. 504-513.
- Luigi GIOVENCO, *Intervento*, in *Atti del terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, 1962, pp. 164-170.
- Giorgio GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, pp. IX-182.
- Giovanni GRIMALDI, *Le norme di attuazione degli Statuti regionali speciali*, Palermo, 1969, pp. 117.
- Enrico GROSSO, *Francia*, Bologna, 2006, pp. 186.
- Giuseppe GUARINO, *Competenza della Regione sarda in materia di credito*, in *Banca e credito agrario*, 1954, pp. 17-38.
- Giuseppe GUARINO, *Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Atti del quarto Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Riva del Garda, 27 settembre-1 ottobre 1963, Milano, 1965, pp. 59-97.
- Riccardo GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 1998, pp. XXVI-750.
- Riccardo GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2004, pp. XVI-368.
- Flavio GUELLA, *Garanzie e rinunce nella ridefinizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni a Statuto speciale. I contenuti degli accordi 2014 per il Trentino-Alto Adige/Südtirol e per il Friuli Venezia Giulia*, in Roberto TONIATTI, Flavio GUELLA (cur.), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale*, Napoli, 2014, pp. 169-188.

- Flavio GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti: la norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, 2014, pp. XXI-799.
- Franco IACOP, *Audizione*, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi*, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, trasmesso alle Presidenze il 6 novembre 2015, pp. 63-65.
- Gaspere LA BARBERA, *Lo Statuto della Regione siciliana. Commento (Raffrontato con gli altri Statuti regionali speciali)*, Palermo, 1950, pp. 202.
- Gaspere LA BARBERA, *Le norme di attuazione dello Statuto siciliano*, Milano, 1967, pp. 103.
- Gaspere LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione siciliana*, 3 ed., Palermo, 1975, pp. 506.
- Antonio LAMPIS, *Norme di attuazione degli Statuti speciali e controllo della Corte dei conti*, in *le Regioni*, 1991, pp. 1571-1575.
- Antonio LAMPIS, *La «vera» funzione delle Commissioni paritetiche per l'attuazione degli Statuti speciali*, in *Informator*, 2, 1995, pp. 47-53.
- Antonio LA SPINA, *Audizione*, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi*, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, trasmesso alle Presidenze il 6 novembre 2015, pp. 85-88.
- Carlo LAVAGNA, *Atti ed eventi costituzionali in Italia dal 1 gennaio 1948 al 31 gennaio 1950: b) Relativi ad istituzioni ed enti diversi dallo Stato e a loro organi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pp. 942-974.
- Liber amicorum di Piero Alberto Capotosti, tomo II, Bari, 2016, pp. 407-766.
- Giorgio LOMBARDI, *Disposizioni di attuazione*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. V, 1964, pp. 1129-1132.
- Roberto LOUVIN, *I decreti luogotenenziali per la Valle d'Aosta del 1945: fra rottura e transizione costituzionale*, in Daniele ROCCA (cur.), *I decreti luogotenenziali del 1945*, Aosta, 2007, pp. 141-164.
- Roberto LOUVIN, *L'autonomia ritrovata: impronte di persistenza storica e di pattuizioni costituzionali*, in Giancarlo ROLLA (cur.), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, 2013, pp. 255-282.

- Roberto LOUVIN, *La Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste: statica e dinamica dell'ordinamento di una micro-Regione*, in Francesco PALERMO, Sara PAROLARI (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della revisione costituzionale*, Napoli, 2016, pp. 111-154.
- Massimo LUCIANI, *La Regione a Statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, pp. 220-230.
- Nicola LUPO, in *Commentario alla Costituzione*, sub art. 70, Torino, 2006, pp. 1335-1355.
- Elena MALFATTI, in *Commentario della Costituzione*, sub legge cost. n. 3/2001, Bologna-Roma, 2006, pp. 267-396.
- Elena MALFATTI, Saule PANIZZA, Roberto ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, 4 ed., Torino, 2013, pp. XV-427.
- Maurizio MALO, Giandomenico FALCON, *Le funzioni amministrative*, in Roberto BIN, Giandomenico FALCON (cur.), *Diritto regionale*, Bologna, 2012, pp. 249-264.
- Stelio MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. V, 2006, pp. 4983-4998.
- Stelio MANGIAMELI (cur.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, pp. XVI-627.
- Mauro MARCANTONI, Gianfranco POSTAL, Roberto TONIATTI (cur.), *Trent'anni di autonomia*, vol. I, *Riflessioni sull'assetto della Provincia autonoma di Trento dal 1972 al 2002*, Bologna, 2005, pp. 424.
- Joseph MARKO, Sergio ORTINO, Francesco PALERMO (cur.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, pp. XII-986.
- Temistocle MARTINES, *Ancora sulla costituzionalità dei decreti legislativi emessi dopo il 1 gennaio 1948; in particolare, esame della costituzionalità del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana*, in *Il Foro padano*, 1956, IV, coll. 19-32.
- Temistocle MARTINES, *Norme di attuazione ed erosione della specialità*, in *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, Padova, 1990, pp. 43-57.
- Temistocle MARTINES, *Diritto costituzionale*, 13 ed., interamente riveduta da Gaetano Silvestri, Milano, 2013, pp. VIII-863.
- Temistocle MARTINES, Antonio RUGGERI, Carmela SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, 9 ed., Milano, 2012, pp. XIV-379.
- Ludovico MAZZAROLLI, *Osservazioni sulla partecipazione del Presidente della Giunta regionale alle riunioni del Consiglio dei ministri*, in *le Regioni*, 1999, pp. 579-595.

- Franco MODUGNO, *L'invalidità della legge. Studio logico-positivo sul sindacato di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi valore di legge dello Stato e delle Regioni*, Milano, 1969, pp. XI-349.
- Franco MODUGNO, *Legge (vizi della)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXIII, 1973, pp. 1000-1040.
- Franco MODUGNO, *Appunti dalle lezioni di istituzioni di diritto pubblico tenute negli anni dal 1975 al 1983*, Roma, 1983.
- Franco MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, ristampa aggiornata, Torino, 2005, pp. XIV-182.
- Franco MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in ID. (a cura di), *Diritto pubblico*, 2 ed., Torino, 2015, pp. 91-215.
- Franco MODUGNO (cur.), *Diritto pubblico*, 2 ed., Torino, 2015, pp. XIII-805.
- Franco MODUGNO, Silvia NICCOLAI, *Atti normativi*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. III, 1997, pp. 1-32.
- Gianfranco MOR, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *le Regioni*, 1981, pp. 431-445.
- Gianfranco MOR, *Le Regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *le Regioni*, 1999, pp. 195-216.
- Costantino MORTATI, *Legislazione regionale esclusiva e interesse nazionale. (A proposito della competenza della Regione Trentino-Alto Adige in materia di industria alberghiera)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1956, pp. 1001-1008.
- Costantino MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, 9 ed., Padova, 1976, pp. XXIII, 641-1574.
- Ida NICOTRA, *Audizione*, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi*, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, trasmesso alle Presidenze il 6 novembre 2015, pp. 82-91.
- Valerio ONIDA, *Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pp. 265-288.
- Fabio Francesco PAGANO, *Il sistema di giustizia amministrativa siciliano*, in Antonio RUGGERI, Giuseppe VERDE (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, pp. 415-425.
- Simone PAJNO, *Considerazioni conclusive*, in Antonio RUGGERI, Giuseppe VERDE (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, pp. 437-449.

- Livio PALADIN, «Cittadinanza regionale» ed elezioni consiliari, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, pp. 254-266.
- Livio PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, 1970, pp. 675-711.
- Livio PALADIN, in *Commentario della Costituzione*, sub art. 76, Bologna-Roma, 1980, pp. 1-41.
- Livio PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pp. 487.
- Livio PALADIN, *Diritto regionale*, 7 ed., Padova, 2000, pp. XI-462.
- Francesco PALERMO, Non expedit della Corte al controllo di costituzionalità delle norme di attuazione degli Statuti speciali. Ancora sul diritto all'uso della lingua minoritaria nel processo, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, pp. 1681-1691.
- Francesco PALERMO, *Ruolo e natura delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione*, in Joseph MARKO, Sergio ORTINO, Francesco PALERMO (cur.), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, pp. 826-844.
- Francesco PALERMO, Sara PAROLARI (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della revisione costituzionale*, Napoli, 2016, pp. 292.
- Francesco PALERMO, Jens WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, 2 ed., Padova, 2011, pp. XI-368.
- Sinome PENASA, *Il sistema scolastico trentino e l'apprendimento della e nella lingua propria delle minoranze linguistiche: un approccio olistico e differenziato*, in Patrizia CORDIN (cur.), *Didattica di lingue locali. Esperienza di ladino, mocheno e cimbro nella scuola e nell'università*, Milano, 2011, pp. 155-172.
- Carlo PAOLINI, Amalia ROMANO, *Commento art. 62 legge 8 giugno 1990, n. 142*, in *La riforma delle autonomie locali*, Roma, 1990, pp. 262-263.
- Giampaolo PARODI, *Il sistema sanitario della Provincia autonoma di Bolzano*, in RENATO BALDUZZI (cur.), *I Servizi sanitari regionali tra autonomia e coerenze di sistema*, Milano, 2005, pp. 373-398.
- Giampaolo PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2012, pp. XVII-450.
- Stefania PARISI, *Le Regioni speciali e la riforma costituzionale del 2001*, in Roberto BIN, Giandomenico FALCON (cur.), *Diritto regionale*, Bologna, 2012, pp. 321-325.
- Antonio PENSOVECCHIO LI BASSI, *Sulle conseguenze giuridiche della mancata emanazione delle norme di attuazione dello Statuto siciliano*, in *Atti del terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, 1962, pp. 628-636.

- Andrea PERTICI, *I decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali come parametro di costituzionalità*, in Giovanni PITRUZZELLA, Francesco TERESI, Giuseppe VERDE (cur.), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 2000, pp. 497-507.
- Oskar PETERLINI, *Autonomia e tutela delle minoranze nel Trentino-Alto Adige. Cenni di storia e cultura, diritto e politica*, edizione aggiornata, Trento, 2000, pp. 359.
- Paolo PICCOLI, Armando VADAGNINI (cur.), *Progetti e documenti per lo Statuto speciale di autonomia del 1948*, Bologna, 2010, pp. 705.
- Pietro PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, 2 ed., Torino, 2007, pp. VII-199.
- Aldo PIRAS, *La Corte costituzionale e le Regioni a Statuto speciale*, in *Atti del quarto Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Riva del Garda, 27 settembre-1 ottobre 1963, Milano, 1965, pp. 98-123.
- Giovanni PITRUZZELLA, *Modifiche delle norme di attuazione dello Statuto siciliano: verso un «principio contrattualista» nei rapporti tra Stato e Regioni speciali?*, in *le Regioni*, 1988, pp. 1608-1616.
- Giovanni PITRUZZELLA, *Regioni speciali e Province autonome. Commento all'art. 11*, in Giandomenico FALCON (cur.), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, pp. 213-223.
- Giovanni PITRUZZELLA, Francesco TERESI, Giuseppe VERDE (cur.), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 2000, pp. XII-652.
- Alessandro PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma, 1977, pp. XLV-597.
- Brunhilde PLATZER, *Memoria*, riassunta in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi*, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, trasmesso alle Presidenze il 6 novembre 2015, p. 69.
- Marco PLUTINO, *I decreti legislativi del Governo contenenti «norme di attuazione» degli Statuti speciali*, in Marta CARTABIA, Elisabetta LAMARQUE, Palmina TANZARELLA (cur.), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, pp. 105-134.
- Fabrizio POLITI, *Diritto pubblico*, 5 ed., Torino, 2017, pp. XXII-489.
- Gianfranco POSTAL, *L'attuazione del Pacchetto e il nuovo Statuto*, in Mauro MARCANTONI, Gianfranco POSTAL, Roberto TONIATTI (cur.), *Trent'anni di autonomia*, vol. I, *Riflessioni sull'assetto della Provincia autonoma di Trento dal 1972 al 2002*, Bologna, 2005, pp. 105-140.

- Umberto POTOTSCHNIG, *Trentino-Alto Adige*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XIX, 1973, pp. 675-688.
- Senio PRINCIVALLE, *Funzione delle norme di attuazione degli Statuti speciali*, in *Atti del terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, 1962, pp. 647-652.
- Salvatore RAIMONDI, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Milano, 2009, pp. VIII-206.
- Enzo REGGIO D'ACI, *La Regione Trentino-Alto Adige*, 2 ed., Milano, 1994, pp. 694.
- Giuseppe Ugo RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, pp. 178.
- La riforma delle autonomie locali*, Roma, 1990, pp. 314.
- Daniele ROCCA (cur.), *I decreti luogotenenziali del 1945*, Aosta, 2007, pp. 316.
- Guglielmo ROEHRSEN, *Sicilia e Sardegna. Decentramento e accentramento nell'attuale ordinamento amministrativo*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1945, pp. 319-321.
- Giancarlo ROLLA (cur.), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, 2013, pp. 372.
- Giancarlo ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano*, vol. I, *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, 5 ed., Milano, 2014, pp. XVIII-454.
- Giancarlo ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, in *le Regioni*, 2015, pp. 333-356.
- Roberto ROMBOLI (cur.), *Il processo costituzionale: le tecniche di giudizio*, in *Il Foro italiano*, 1998, V, coll. 357-384.
- Ettore ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967, pp. XXI-427.
- Antonio RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in Antonio RUGGERI, Giuseppe VERDE (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, pp. 15-30.
- Antonio RUGGERI, *Il diritto regionale, una disciplina «in declino»?* , in *Liber amicorum di Piero Alberto Capotosti*, tomo II, Bari, 2016, pp. 651-664.
- Antonio RUGGERI, Antonino SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, 5 ed., Torino, 2014, pp. XI-429.
- Antonio RUGGERI, Giuseppe VERDE (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, pp. XIV-463.
- Ilenia RUGGIU, *Le Regioni a Statuto speciale*, in Roberto BIN, Giandomenico FALCON (cur.), *Diritto regionale*, Bologna, 2012, pp. 299-326.

- Ilenia RUGGIU, *Audizione*, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi*, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, trasmesso alle Presidenze il 6 novembre 2015, pp. 72-78.
- Il ruolo delle autonomie speciali nell'ordinamento regionale italiano con particolare riguardo alla potestà legislativa primaria*, Padova, 1979, pp. VI-196.
- Marco RUOTOLO, *Il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Diritto e Società*, 2011, pp. 113-134.
- Marco RUOTOLO, Sara SPUNTARELLI, in *Commentario alla Costituzione*, sub art. 76, Torino, 2006, pp. 1484-1505.
- Giovanni SALEMI, *Lo Statuto della Regione siciliana. I lavori preparatori*, Padova, 1961, pp. IX-223.
- Aldo M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940, pp. XII-439.
- Aldo M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. I, 15 ed., Napoli, 1989, pp. XXXIII-752.
- Sezione di controllo della Corte dei Conti per la Regione Trentino-Alto Adige, *Audizione*, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi*, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, trasmesso alle Presidenze il 6 novembre 2015, pp. 67-69.
- Michele SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, 2012, pp. X-223.
- Massimo SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, pp. XII-179.
- Massimo SICLARI, *La tecnica delle «norme interposte»*, in Roberto ROMBOLI (cur.), *Il processo costituzionale: le tecniche di giudizio*, in *Il Foro italiano*, 1998, V, coll. 377-380.
- Gaetano SILVESTRI, in *Commentario della Costituzione*, sub legge cost. n. 2/1948, Bologna-Roma, 1995, pp. 322-349.

- Gaetano SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, Trieste, 26 maggio 2014, al sito internet www.cortecostituzionale.it, pp. 1-11.
- Federico SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, p. XIV-348.
- Federico SORRENTINO, Giancarlo CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. IX, 1994, pp. 100-128.
- Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, Padova, 1990, pp. X-155.
- Alessandro STERPA, *Il pendolo e la livella. Il «federalismo all'italiana» e le riforme*, Torino, 2015, pp. XX-219.
- Ivano STRIZZOLO, *Audizione*, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi*, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, trasmesso alle Presidenze il 6 novembre 2015, p. 65.
- Luigi STURZO, *La Regione nella Nazione*, Roma, 1949, pp. 244.
- Rolando TARCHI, in *Commentario della Costituzione, sub VIII-IX disp. trans. fin.*, Bologna-Roma, 1995, pp. 173-184.
- Giovanni TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 1980, pp. XX-419.
- Vittorio TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, al sito internet www.associazionedeicostituzionalisti.it, 4, 2014, pp. 1-15.
- Roberto TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di «un nuovo modello di riparto delle competenze» legislative fra Stato e Regione*, in *le Regioni*, 2009, pp. 1121-1150.
- Roberto TONIATTI, *Il Trentino quale laboratorio del diritto delle diversità: le «piccole minoranze» come minoranze garantite*, in Jens WOELK, Simone PENASA, Flavio GUELLA (cur.), *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino ed esperienze comparate*, Padova, 2014, pp. 295-320.
- Roberto TONIATTI, *Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori: i titoli fondativi dell'autonomia speciale e le incognite della revisione statutaria*, in Francesco PALERMO, Sara PAROLARI (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della revisione costituzionale*, Napoli, 2016, pp. 11-43.
- Roberto TONIATTI, Flavio GUELLA (cur.), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale*, Napoli, 2014, pp. 267.

BIBLIOGRAFIA

- Carlo TRAMONTANA, *Le origini dell'autonomia regionale e la genesi dello Statuto siciliano*, in Antonio RUGGERI, Giuseppe VERDE (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, pp. 3-13.
- Luciano VANDELLI (cur.), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, pp. 470.
- Giuseppe VERDE, *Le funzioni amministrative. Le norme di attuazione dello Statuto*, in Antonio RUGGERI, Giuseppe VERDE (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, pp. 225-235.
- Giuseppe VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in *Rivista AIC*, al sito internet www.associazionedeicostituzionalisti.it, 4, 2015, pp. 1-19.
- Pietro VIRGA, *Una competenza regionale anomala: la competenza legislativa frazionata*, in *Il foro padano*, 1949, IV, coll. 91-96.
- Pietro VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, pp. VII-209.
- Pietro VIRGA, *Diritto costituzionale*, 9 ed., Milano, 1979, pp. 604.
- Pietro VIRGA, *Diritto amministrativo*, vol. II, *Atti e ricorsi*, 6 ed., Milano, 2001, pp. IX-478.
- Franco VISETTI, *Le norme di attuazione per lo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige*, in *Atti del terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959, Milano, 1962, pp. 672-692.
- Jens WOELK, Simone PENASA, Flavio GUELLA (cur.), *Minoranze linguistiche e pubblica amministrazione. Il problema dei piccoli numeri: modello trentino ed esperienze comparate*, Padova, 2014, pp. VII-322.
- Gustavo ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, ristampa aggiornata, Torino, 1990, pp. XII-312.
- Paolo ZUDDAS, *La soppressione delle Province sarde storiche «originarie»*, in *Amministrazione in cammino*, al sito internet www.amministrazioneincammino.luiss.it, 24 maggio 2012, pp. 1-56.

COLLANA DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *Il GEIE «italiano» tra impresa e società* - ALESSIO BARTOLACELLI (2014)

2. *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale* - FLAVIO GUELLA (2014)

3. *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche. Uno studio di diritto comparato* - MATTEO FERRARI (2015)

4. *La legge della scienza: nuovi paradigmi di disciplina dell'attività medico-scientifica. Uno studio comparato in materia di procreazione medicalmente assistita* - SIMONE PENASA (2015)

5. *Diritto e teologia alle soglie dell'età moderna. Il problema della potentia Dei absoluta in Giordano Bruno. Prefazione di Diego Quagliani* - MASSIMILIANO TRAVERSINO (2015)

6. *La successione a titolo particolare nel diritto controverso* - PAOLA WIDMANN (2015)

7. *Contributo allo studio del filtro in appello* - SILVANA DALLA BONTÀ (2015)

8. *«BONUS IUDEX». Saggi sulla tutela della giustizia tra Medioevo e prima età moderna* - CECILIA NATALINI (2016)

9. *BANNITI NOSTRI TEMPORIS. Studi su bando e consuetudine nel diritto comune* - CHRISTIAN ZENDRI (2016)

10. *L'elemento normativo nella fattispecie penale. Questioni sistematiche e costituzionali* - SERGIO BONINI (2016)

11. *L'omicidio stradale. Scelte di politica criminale e frammentazione del sistema* - ANTONIA MENGHINI (2016)

12. *L'abbandono mero degli immobili* - CARLO BONA (2017)

13. *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale* - MATTEO COSULICH (2017)