UNIVERSITÀ DI TRENTO
Facoltà di Giurisprudenza

LE RELAZIONI FRA AUTONOMIE SPECIALI E REGIONI ORDINARIE IN UN CONTESTO DI CENTRALISMO ASIMMETRICO: LE COMPLESSITÀ DI UNA DIALETTICA (1970-2020)

a cura di
ROBERTO TONIATTI

2022

UNIVERSITÀ DI TRENTO
Facoltà di Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

57

2022

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

Redazione a cura dell'Ufficio Pubblicazioni Scientifiche
dell'Università degli Studi di Trento

© Copyright 2022
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-974-1
ISSN 2284-2810

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,
grazie al contributo della Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Trento - Dipartimento di Eccellenza
finanziato dal MIUR - CUP E66C18000370005
per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli
con ISBN 979-12-5976-245-0

Febbraio 2022

LE RELAZIONI FRA AUTONOMIE SPECIALI E REGIONI ORDINARIE IN UN CONTESTO DI CENTRALISMO ASIMMETRICO: LE COMPLESSITÀ DI UNA DIALETTICA (1970-2020)

a cura di
Roberto Toniatti

Università degli Studi di Trento 2022

INDICE

Pag.

INTRODUZIONE

Roberto Toniatti
Presentazione 3

Fulvio Cortese
Un check up *per il regionalismo italiano* 7

Roberto Toniatti
Le perduranti incertezze delle autonomie regionali (ordinarie e non solo): una celebrazione dei primi cinquant'anni, con qualche amarezza 31

PARTE PRIMA
L'ORDINAMENTO REGIONALE: LE ORIGINI, IL MODELLO, LE FUNZIONI, L'ATTUAZIONE

Antonio Ruggeri
La specialità regionale: dalle sofferte e non gratificanti esperienze del passato (e del presente) una lezione da mettere a frutto nella ricerca di una nuova e qualificante identità 69

Massimo Carli
Le Regioni ordinarie: le origini, il modello, le funzioni, l'attuazione 111

Guerino D'Ignazio, Anna Margherita Russo
I 'primi' cinquanta anni delle Regioni nella crisi pandemica Sars-Cov-2: verso un regionalismo dell'emergenza? 123

Roberto Louvin
Regioni speciali versus *Regioni ordinarie: tempi, luoghi e punti di vista di un dialogo complicato* 157

Esther Happacher
*Spunti per il regionalismo da una "speciale" specialità: l'esempio dell'Alto Adige/*Südtirol 179

Pag.

PARTE SECONDA

L'AUTONOMIA STATUTARIA DELLE REGIONI

Gianmario Demuro
Lo Statuto speciale, forma, materia, revisione 191

Lorenza Violini
Statuti delle Regioni ordinarie: forma, materia e revisione 201

Matteo Cosulich
Lo Statuto fra Regione e Stato 215

Raffaele Bifulco
Le Regioni e la sfida della sostenibilità 227

PARTE TERZA

LE RISORSE MATERIALI DELL'AUTONOMIA REGIONALE

Elena D'Orlando
L'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province speciali 253

Camilla Buzzacchi
Il finanziamento delle Regioni ordinarie 281

Giovanni Tarli Barbieri
L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali. Il finanziamento delle Regioni ordinarie 305

Gianfranco Postal
Considerazioni sulle relazioni tra modelli finanziari delle Regioni a Statuto ordinario e a Statuto speciale 333

Franco Gallo
Conclusioni 365

Gli Autori 377

LO STATUTO FRA REGIONE E STATO

Matteo Cosulich

SOMMARIO: *1. Premessa. 2. Statuto ordinario e Statuto speciale. 3. Statuto ordinario e legge statutaria. 4. Conclusioni: quali «Costituzioni regionali»?*

1. Premessa

Ben può essere qui accolto l'invito a comparare lo Statuto regionale speciale con quello ordinario, implicitamente rivoltoci dall'apprezzabile strutturazione dei lavori della seconda sessione del Convegno. Più specificamente, si esamineranno forma, materia e revisione dell'uno e dell'altro, secondo lo schema triadico opportunamente proposto alla nostra riflessione (par. 2). Ne risulteranno differenze talmente significative da indurci a chiederci se nelle Regioni ad autonomia differenziata l'atto equivalente allo Statuto regionale ordinario non sia piuttosto la legge statutaria (par. 3). Al termine della nostra analisi e sulla base della stessa, ci interrogheremo sull'idoneità degli atti normativi esaminati a porsi come una sorta di «Costituzione» per la corrispondente Regione (par. 4).

2. Statuto ordinario e Statuto speciale

Al di là del ricorso allo stesso medesimo sostantivo per denominare l'atto normativo, la comparazione fra lo Statuto delle Regioni ad autonomia ordinaria e lo Statuto delle Regioni ad autonomia speciale rivela immediatamente marcate differenze che attengono sia alla forma sia alla materia sia alla revisione; differenze in buona misura riconducibili alle diverse disposizioni costituzionali che si pongono come fonti sulla produzione[1] dello Statuto regionale speciale (art. 116, co. 1 Cost.) e

[1] Vedi *ex multis* F. POLITI, *Diritto pubblico*, VI ed., Torino, 2018, 126.

dello Statuto regionale ordinario (art. 123, co. 1 Cost.). Entrambe le disposizioni costituzionali sono state novellate dalle revisioni che, a cavallo dei due secoli, hanno interessato il Titolo V della Costituzione; ci soffermeremo quindi sui testi vigenti dell'art. 116, co. 1 Cost. e dell'art. 123 Cost., rispettivamente introdotti dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 e dalla legge cost. 22 novembre 1999, n. 1.

Le revisioni costituzionali ora richiamate allontanano, forse non del tutto consapevolmente, lo Statuto ordinario da quello speciale, almeno quanto alla forma: mentre il secondo rimane un atto statale, in quanto adottato con legge costituzionale, il primo diviene certamente un atto regionale (legge regionale)[2]. Vengono così superate le incertezze classificatorie che, in vigenza del testo originario dell'art. 123 Cost., avvolgevano gli Statuti regionali ordinari[3] che peraltro la giurisprudenza costituzionale pareva implicitamente reputare fonti statali (sent. n. 10 del 1980, punto 3. *in diritto*).

Secondo la vigente disciplina costituzionale dunque gli Statuti speciali e quelli ordinari divergono radicalmente fra loro quanto alla rispettiva forma: fonti statali gli uni, fonti regionali gli altri. Tuttavia alla riconduzione degli Statuti ordinari agli atti regionali si accompagna, all'art. 123 Cost., la previsione di un loro procedimento di formazione – e dunque di revisione, sulla base del principio del parallelismo delle forme[4] – che appare calcato su quello delle leggi costituzionali dettato all'art. 138 Cost. Così gli aggravamenti procedurali previsti da quest'ultimo rispetto al procedimento legislativo statale ordinario sembrano aver ispirato il redattore dell'art. 123, co. 2 Cost. laddove li riprende per aggravare il procedimento prescritto al legislatore regionale quand'egli intenda operare a livello statutario: la maggioranza qualificata, la doppia deliberazione, la separazione della prima votazione dalla seconda con un certo lasso minimo di tempo, il *referendum* eventuale su richie-

---

[2] Vedi T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, X ed., Milano, 2019, 153.

[3] Sulla loro natura di atti regionali o di atti statali si vedano rispettivamente, *ex multis*, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, V ed., Padova, 1984, 108 e L. PALADIN, *Diritto regionale*, V ed., Padova, 1992, 58.

[4] Si noti come l'art. 123, co. 2 Cost. disciplini espressamente un procedimento col quale "lo Statuto è approvato *e modificato*" (corsivo di chi qui scrive).

sta di una minoranza di rappresentanti o di una frazione del corpo elettorale.

In un procedimento simile viene così incanalata la volontà (rafforzata, in quanto espressa in un procedimento aggravato) di soggetti diversi, il legislatore statale o il legislatore regionale; vale a dire, con riferimento all'ente corrispondente, lo Stato o la Regione. La considerazione ora proposta non pare attenuata dalla constatazione che il procedimento di revisione degli Statuti regionali speciali si distacca per alcuni profili da quello disciplinato dall'art. 138 Cost., in modo da prevedere un maggior coinvolgimento regionale[5]. Più specificamente, i cinque Statuti regionali vigenti, anche a seguito delle novelle loro apportate dalla legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2: attribuiscono esplicitamente al Consiglio regionale l'iniziativa per la revisione, peraltro comunque discendente dall'art. 121, co. 2, secondo periodo Cost.; prevedono il parere del Consiglio stesso su tali iniziative quando siano statali, *scilicet* parlamentari o governative[6]; escludono la possibilità di richiedere il *referendum* «oppositivo»[7] in quanto il suo carattere «nazionale» finirebbe per rendere irrilevante l'orientamento del corpo elettorale della Regione interessata dalla revisione[8]. A ben vedere infatti gli organi della Regione

---

[5] In tal modo si configurano «altri procedimenti di innovazione del livello costituzionale dell'ordinamento, diversi dal 138» (A. MANGIA, *Potere, procedimento e funzione nella revisione referendaria*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, 19, al sito *internet www.rivista aic.it*).

[6] In Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è inoltre previsto il coinvolgimento dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano, in ossequio alla peculiare struttura regionale *ex* art. 116, co. 2 Cost. Così: da un lato, l'iniziativa regionale di revisione statutaria prevede la proposta dei Consigli provinciali e la «successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale» (art. 103, co. 2 St.); dall'altro, sulle iniziative statali di revisione dello Statuto è acquisito non solo il parere del Consiglio regionale, ma anche quello dei Consigli provinciali (art. 103, co. 3 St.).

[7] Così S. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 556. Nella stessa direzione, ragiona di «più marcata valenza oppositiva» del *referendum* costituzionale rispetto al *referendum* abrogativo M. LUCIANI, in *Commentario della Costituzione*, *sub* art. 75, Bologna-Roma, 2005, 450.

[8] Particolarmente emblematico al riguardo risulta essere lo Statuto sardo, laddove prevede invece l'eventuale intervento del solo corpo elettorale regionale: ai sensi dell'art. 54, co. 3 St., se il Consiglio regionale ha espresso parere contrario a un progetto di revisione statutaria «approvato in prima deliberazione da una delle due Camere» il Pre-

interessata non sono in grado di determinare l'esito della revisione del corrispondente Statuto. Il che sembra trovare conferma, *a contrario*, nella disciplina dettata dall'art. 39, co. 13 della deliberazione legislativa costituzionale respinta dal corpo elettorale referendario nel dicembre 2016, laddove prevedeva che la revisione statutaria fosse subordinata all'intesa con la Regione o la Provincia autonoma interessata[9].

Quanto a forma e revisione si potrebbe dunque riassuntivamente concludere che per gli Statuti speciali la natura statale dell'atto costituisce una sorta di *pretium libertatis*: il riconoscimento alle Regioni speciali di «forme e condizioni particolari di autonomia», tali da derogare alle previsioni della Costituzione relative alle Regioni di diritto comune, richiede il ricorso alla legge costituzionale, vale a dire appunto a un atto statale.

Al riguardo, si osservi come appaia preferibile leggere la deroga in discorso non topograficamente, ma sistematicamente; altrimenti detto, essa non interessa necessariamente le sole disposizioni del Titolo V della parte II della Costituzione ma, nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale repubblicano[10], può applicarsi anche ad altre previsioni costituzionali, qualora risulti necessario per consentire la piena esplicazione delle «forme e condizioni particolari di autonomia» *ex* art. 116, co.1 Cost. Si pensi ad esempio al regime di coufficialità rispetto alla lingua italiana di altri idiomi (così il tedesco, *ex* art. 99, co. 1 St. T.-A.A./*S.* e il francese, *ex* art. 38, 1°c. St. V.d'A.): al fine di realizzare dette «forme e condizioni particolari di autonomia» in territori caratterizzati dalla presenza di minoranze linguistiche si 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» (Corte cost., sent. n. 28 del 1982, punto 2. *in diritto*); principio esplicitato, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 1, co. 1 legge 15

---

sidente della Regione può indire un *referendum* regionale consultivo «prima del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione», allo scopo, può reputarsi, di condizionarla politicamente.

[9] Vedila in *Gazzetta Ufficiale*, *Serie generale*, 88, 15 aprile 2016, 15.

[10] Così Corte cost., sent. n. 1146 del 1988, punto 2.1. *in diritto*; pronuncia non a caso relativa a uno Statuto regionale speciale, quello del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

dicembre 1999, n. 482, secondo cui, appunto, la (sola) «lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano».

Venendo quindi al secondo elemento dello schema triadico proposto alla nostra odierna riflessione, può dirsi che la materia rimessa alla disciplina degli Statuti regionali speciali è assai più ampia e indeterminata di quella attribuita alla competenza statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria. Mentre quest'ultima viene delimitata dall'art. 123, co. 1 Cost. che ne indica l'estensione materiale, l'ambito rimesso alla disciplina statutaria speciale è soltanto teleologicamente definito, in quanto si estende sin dove è richiesto dalla finalità di assicurare quelle «forme e condizioni particolari di autonomia», rese necessarie dalle peculiari caratteristiche delle Regioni mistilingui di frontiera e di quelle insulari. Tanto più che la determinazione teleologica dell'estensione materiale della disciplina statutaria speciale è rimessa, salvo il limite dei principi supremi[11], al discrezionale apprezzamento del legislatore costituzionale-statutario, chiamato dall'art. 116, co. 1 Cost. a derogare alla disciplina costituzionale generale. Se si volesse ricorrere a una suggestiva descrizione riassuntiva, potrebbe forse dirsi che mentre lo Statuto ordinario è fonte a competenza materialmente riservata (Corte cost., sent. n. 372 del 2004, punto 2. *in diritto*), lo Statuto speciale è invece fonte a competenza teleologicamente riservata.

3. Statuto ordinario e legge statutaria

Osservato dall'angolo visuale dell'ambito materiale rimesso alla sua disciplina, lo Statuto ordinario appare piuttosto simile a un'altra fonte, la legge statutaria. Non solo l'uno e l'altra sono fonti a competenza materialmente riservata, ma gli ambiti rimessi da disposizioni di grado costituzionale al primo e alla seconda presentano significative analogie. È sufficiente leggere le disposizioni degli Statuti speciali relative alla legge statutaria, introdotte dalla legge cost. n. 2 del 2001, avendo a mente il testo dell'art. 123, co. 1 Cost., per cogliere *ictu oculi* tali analogie.

---

[11] Vedi *supra* nota precedente.

Lasciando da un canto le peculiari previsioni dettate dallo Statuto siciliano che all'art. 9, co. 3, prevede una più ristretta competenza materiale della relativa legge statutaria[12], sia le disposizioni degli (altri) Statuti speciali sia l'art. 123, co. 1 Cost. rimettono rispettivamente alla legge statutaria[13] e allo Statuto regionale ordinario: la «forma di governo» della Regione nonché l'iniziativa legislativa e il *referendum* a livello regionale[14]. Va peraltro rilevato come il sintagma «forma di governo» assume diversi significati nell'art. 123, co. 1 Cost. e nelle disposizioni statutarie speciali in discorso: nel primo, la «forma di governo» alla luce di un'interpretazione sistematica non include la materia elettorale (così Corte cost., sent. n. 2 del 2004, punto 8. *in diritto*), compresa invece nella «forma di governo» menzionata dalle leggi statutarie, come letteralmente risulta dalle disposizioni degli Statuti speciali che le disciplinano; dette disposizioni infatti espressamente includono le «modalità di elezione» del Consiglio, del Presidente e dei componenti della Giunta nella «forma di governo»[15].

Quanto alla «forma di governo», dunque, al medesimo significante non corrisponde lo stesso significato. Per di più, allo Statuto regionale ordinario è rimessa anche la determinazione «dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della Regione (art. 123, co. 1 Cost.), dei quali non fanno parola le disposizioni degli Statuti speciali relative alla legge statutaria.

---

[12] Si veda F. TERESI, *Il Presidente e la Giunta regionale*, in A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, 99.

[13] Si rammenti come in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* la legge statutaria operi a livello provinciale anziché regionale.

[14] L'art. 123, co. 1 Cost. ragiona genericamente di iniziativa e di *referendum* (riferendo però l'una e l'altro non solo alle leggi ma anche ai provvedimenti della Regione e rimettendo allo Statuto regionale ordinario pure la disciplina della «pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali»), mentre le disposizioni statutarie speciali fanno più specificamente riferimento all'«iniziativa popolare delle leggi regionali» e al «*referendum* regionale abrogativo, propositivo e consultivo» (art. 12, co. 2 St. F.V.G.; analogamente dispongono l'art. 15, co. 2 St. Sard. e l'art. 15, co. 2 St. V.d'A., mentre l'art. 47, co. 2 St. T.-A.A./*S.* riferisce le medesime previsioni al livello provinciale).

[15] Si vedano le disposizioni statutarie speciali citate *supra* alla nota precedente.

Rispetto alla materia rimessa alla loro disciplina, altri profili avvicinano più significativamente Statuto regionale ordinario e legge statutaria. Così, anzitutto il limite dell'«armonia con la Costituzione» (così art. 123, co. 1 Cost. e art. 15, co. 2 St. Sard., nonché identicamente tutti gli altri Statuti speciali)[16], assai più stringente di quello rappresentato dai principi supremi che vincola gli Statuti speciali; tanto più se il limite dell'«armonia con la Costituzione» viene letto estensivamente in termini di «esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione» e financo del suo «spirito»[17], come espressamente afferma la giurisprudenza costituzionale con riferimento agli Statuti regionali ordinari (Corte cost., sent. n. 304 del 2002, punto 5. *in diritto*)[18].

Peraltro il limite in discorso potrebbe forse leggersi in modo meno rigoroso con riferimento alle leggi statutarie delle Autonomie speciali. Topograficamente argomentando, può infatti osservarsi come in tutti gli Statuti speciali il limite dell'«armonia con la Costituzione» sia posto accanto a quelli dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e dell'«osservanza di quanto stabilito» dalla parte dello Statuto relativa agli organi regionali (o provinciali, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*)[19]. Ora, se l'«armonia con la Costituzione» fosse da intendersi come «puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione» il limite dei principi sarebbe probabilmente *inutiliter datus*, in quanto rientrante nel primo limite. Per di più, se «armonia» significasse «puntuale rispetto», sfuggirebbe la ragione che ha indotto il legislatore costi-

---

[16] Si vedano: art. 12, co. 2 St. F.V.G.; art. 9, co. 3 St. Sic.; art. 15, co. 2 St. V.d'A; art. 47, co. 2 St. T.-A.A./*S.*

[17] Vedi criticamente T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti*, cit., 166.

[18] Si rammenti come nella sent. n. 198 del 2012 il giudice costituzionale abbia attribuito un significato talmente stringente all'«armonia con la Costituzione» da ricondurre sostanzialmente al legislatore statale la disciplina della composizione dei Consigli regionali ordinari, sino ad allora generalmente reputata, *ex* art. 123, co. 1 Cost. vigente, di competenza statutaria, e dunque regionale. Tanto è vero che l'orientamento espresso in tale giurisprudenza costituzionale è stato reputato capace di assestare «il colpo di grazia all'autonomia statutaria regionale» (M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione In Cammino*, 2013, 8, al sito *internet www.amministrazioneincammino.luiss.it*).

[19] L'art. 9, co. 3 St. Sic. richiama invece genericamente l'intero Statuto.

tuzionale/statutario a impiegare nel medesimo luogo la diversa e più rigorosa formula «con l'osservanza» quando ha vincolato la legge statutaria alla disciplina dettata dallo Statuto. Altrimenti detto: se, secondo la denegata ipotesi, si fosse voluto attribuire lo stesso significato al rispetto della Costituzione e a quello dello Statuto, si sarebbe utilizzata la medesima formula.

Una volta esaurita l'analisi del secondo elemento dello schema triadico forma, materia e revisione, può ora agevolmente constatarsi come il primo elemento faccia registrare un elevato grado di identità fra Statuto regionale ordinario e legge statutaria, in quanto l'uno e l'altra sono certamente fonti regionali.

Quanto infine al terzo elemento, la revisione, vale a dire il procedimento di formazione dell'atto[20], può constarsi come le previsioni costituzionali relative allo Statuto ordinario e quelle statutarie speciali attinenti alla legge statutaria presentino notevoli analogie. Più specificamente, entrambi i procedimenti prevedono: la deliberazione consiliare a maggioranza assoluta e l'eventuale *referendum* «oppositivo»[21], su richiesta dei medesimi soggetti («un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale»)[22]. Nell'uno e nell'altro caso, inoltre, per l'impugnazione governativa dell'atto che ne avvia il giudizio di legittimità costituzionale è previsto il termine di trenta giorni dalla pubblicazione, anziché di sessanta, come per le (altre) leggi regionali *ex* art. 127, co. 1 Cost., applicabile alle Autonomie speciali *ex* art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 (Corte cost., sent. n. 255 del 2014, punto 4.1. *in diritto*). A differenziare i due procedimenti rimane la disciplina della doppia deliberazione consiliare conforme, prevista soltanto per lo Statuto regionale ordinario (art. 123, co. 2 Cost.,

---

[20] Vedi *supra* nt. 4.

[21] Vedi *supra* nt. 7.

[22] Così art. 123, co. 3 Cost., art. 12, co. 4 St. F.V.G., art. 15, co. 4 St. Sard., art. 17-*bis*, co. 1 St. Sic., art. 47, co. 6 St. T.-A.A./*S.* (con riferimento al livello provinciale), art. 15, co. 4 St. V.d'A. Si noti tuttavia che i commi successivi delle disposizioni statutarie speciali ora richiamate prevedono che, qualora la legge statutaria venga approvata a maggioranza dei due terzi del Consiglio, il *referendum* possa essere richiesto soltanto da una frazione più consistente del corpo elettorale (un trentesimo; nelle Province autonome di Trento e di Bolzano la frazione del corpo elettorale richiesta è ulteriormente innalzata a un quindicesimo).

che richiede la maggioranza assoluta in entrambe le deliberazioni), volendosi probabilmente ricalcare più fedelmente il procedimento di revisione costituzionale[23].

4. Conclusioni: quali «Costituzioni regionali»?

All'indomani delle revisioni costituzionali del Titolo V (legge cost. n. 1 del 1999 e legge cost. n. 3 del 2001), ci si interrogava sull'idoneità degli Statuti regionali ordinari «di seconda generazione»[24] a porsi come vere e proprie «Costituzioni regionali»[25].

È pur vero che la giurisprudenza costituzionale ha escluso una piena assimilazione degli Statuti regionali ordinari alla Costituzione (sent. 372 del 2004)[26]; ma ben vedere si tratta di una conclusione piuttosto scontata, in quanto il vigente art. 123 Cost. attribuisce alle Regioni ordinarie «una autonomia costituzionale non piena, ma *relativa*, la quale fa sì che lo Statuto sia, almeno potenzialmente, idoneo a svolgere le funzioni proprie di una Costituzione di Stato membro di Stato federale»[27]. Soprattutto nel periodo corrispondente alla loro redazione, i vigenti Statuti regionali ordinari vengono quindi reputati «piccole Costituzioni regionali»[28]. Possono qui richiamarsi alcuni sintomi rivelatori di tale ambizione: la presenza di un Preambolo nello Statuto della Regione Emilia-Romagna e di una Premessa – sostanzialmente equivalente al Preambolo – nello Statuto della Regione Liguria; l'inclusione, all'inizio dell'articolato di «disposizioni di principio» (così denominate nello Statuto abruzzese), significativamente definite «dichiarazioni identitarie» nello

---

[23] Vedi *supra* par. 2.

[24] Per riprendere la felice denominazione proposta da R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006.

[25] Così, sin dal titolo, M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002.

[26] Così al punto 2. *in diritto* si afferma che «qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali».

[27] M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma*, cit., 190 (corsivo dell'A.).

[28] L. VIOLINI, *Lo Statuto delle Regioni ordinarie: forma, materia, revisione*, in *questo volume*.

Statuto campano; il tentativo degli Statuti di disporre in ambiti che vanno ben al di là del loro contenuto – ritenuto quindi semplicemente necessario – *ex* art. 123, co.1 Cost., con «enunciazioni statutarie»[29] che sono state peraltro reputate prive di «funzione normativa» dalla giurisprudenza costituzionale e perciò stesso, così interpretate, sopravvissute nei testi statutari (sentt. n. 372, n. 378 e n. 379 del 2004, rispettivamente relative allo Statuto toscano, a quello umbro e a quello emiliano-romagnolo).

Nulla di tutto questo è riscontrabile nelle leggi statutarie delle Regioni speciali, nonostante le analogie che tali atti presentano – quanto a forma, materia e revisione – con gli Statuti regionali ordinari, come si è visto[30]. Il carattere di atto regionale (o provinciale) della legge statutaria non ha quindi indotto a configurala come una sorta di «Costituzione» della Regione (o della Provincia autonoma). Il che potrebbe forse spiegarsi alla luce della considerazione che, sebbene formalmente sia un atto dello Stato, è comunque lo Statuto speciale a porsi alla base dell'identità regionale o provinciale che si configura così in termini di «identità statutaria»[31].

La dinamica ora descritta potrebbe trovare origine nella presenza, a monte dei testi statutari, di progetti elaborati in sede locale e variamente recepiti dagli Statuti speciali al momento della loro adozione[32]. Ma so-

---

[29] Relative, ad esempio, all'estensione del diritto di voto agli immigrati o al riconoscimento di altre forme di convivenza rispetto al matrimonio, agli artt. 3, co. 6 e 4, co. 1, lett. *h* Statuto della Regione Toscana, oggetto della sent. n. 372 citata poco più avanti nel testo.

[30] Vedi *supra* par. 3.

[31] R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia*, vol. I, *Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano, 2011, 255, con specifico riferimento alla Provincia autonoma di Trento.

[32] Con riferimento alla Sicilia, alla Sardegna, alla Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* si vedano rispettivamente: D. NOVARESE, Sicily in transition *(1943-1946). Le complesse vicende della redazione dello Statuto regionale siciliano fra separatismo e autonomia*, in L. BLANCO (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo in Italia*, Bologna, 2020, 48-53; S. MURA, F. SODDU, *Un regionalismo moderato. Il caso Sardegna*, *ivi*, 96; R. LOUVIN, *I decreti luogotenenziali per la Valle d'Aosta del 1945: fra rottura e transizione costituzionale*, in D. ROCCA (a cura di), *I decreti luogotenenziali del 1945*, Aosta, 2007, 148-149; P. PICCOLI, *Ventun testi per uno Statu-*

prattutto il porsi dello Statuto speciale alla base dell'identità regionale o provinciale sembra essere favorito dal progressivo affiancarsi alla lettera del testo statutario di un vero e proprio Statuto vivente, frutto dell'interpretazione di tale lettera da parte delle norme di attuazione e della giurisprudenza costituzionale. In particolare le norme di attuazione, talvolta anche *praeter Statutum*, sono espressione del metodo negoziale quale si realizza nelle Commissioni paritetiche, dove ha voce in capitolo la Regione (e/o la Provincia autonoma) interessata[33]. Per tal via, dunque, la volontà regionale (e/o provinciale) si manifesta nel «"blocco statutario", costituito dalle disposizioni degli Statuti speciali e delle relative norme di attuazione» (Corte cost., sent. n. 65 del 2019, punto 1.1. *in diritto*)[34], in modo tale da fare di queste ultime – soprattutto se ampiamente utilizzate – «un vero e proprio strumento di "riscrittura dello Statuto"»[35].

Per di più, la volontà regionale (o provinciale) è in grado di incidere sulla lettera stessa dello Statuto speciale, sempre attraverso il metodo del negoziato. Si fa qui riferimento alle disposizioni finanziarie degli Statuti speciali, decostituzionalizzate in quanto revisionabili con legge statale, adottata con procedimenti che richiedono varie forme di intervento regionale e/o provinciale[36].

Nella protratta attesa della revisione statutaria di cui all'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001[37] (rispetto alla quale alcune Regioni speciali e le Province autonome avevano adottato progetti basati sul forte coinvol-

---

to, in P. PICCOLI, A. VADAGNINI (a cura di), *Progetti e documenti per lo Statuto speciale di autonomia del 1948*, Bologna, 2010, 83-84.

[33] Vedi M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017, 153-154.

[34] Vedi G. DEMURO, *Lo Statuto speciale: forma, materia, revisione*, in *questo volume*, ed E. HAPPACHER, *Intervento*, *ivi*.

[35] G. DEMURO, I. RUGGIU, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, 407.

[36] Vedi *infra* nt. 40.

[37] Vedi criticamente F. GALLO, *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico*, in *federalismi.it*, 10, 2021, VII, al sito internet *www.federalismi.it*.

gimento delle rispettive comunità)[38] gli Statuti speciali vigenti e viventi risultano dunque oggi riconducibili in varia – ma comunque crescente – misura agli orientamenti della Regione oggetto di disciplina e dunque espressione della corrispondente identità. Si configura così un'identità statutaria che potrebbe reputarsi tanto più consolidata quanto più i processi qui descritti si manifestano; più specificamente, quanto più si ricorre alle norme di attuazione[39] e quanto più il ruolo regionale (o provinciale) nella revisione delle decostituzionalizzate norme statutarie in materia finanziaria risulta determinante[40].

---

[38] Così in particolare nelle Provincie autonome di Trento e di Bolzano (vedi F. CORTESE, F. PALERMO, *Verso una (lenta) riforma partecipata dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige*/Südtirol, in *le Regioni*, 2017, 1201-1202), nonché in Friuli Venezia Giulia, in Sicilia e in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* (vedi M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, II ed., Torino, 2020, 306, 228-229, 251).

[39] Sebbene si tratti di un dato grezzamente quantitativo, non è privo di interesse ai nostri fini constatare che nell'ultimo quinquennio (2016-2020) sono stati adottati sedici decreti legislativi contenenti norme di attuazione per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, sette per il Friuli Venezia Giulia, cinque sia per la Sicilia sia per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, due per la Sardegna.

[40] Stando alla lettera degli Statuti speciali, tale appare in quello trentino-altoatesino, laddove detta revisione richiede la «concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province», *ex* art. 104, co. 1 St. Similmente, lo Statuto valdostano richiede l'«accordo con la Giunta regionale» (art. 50, co. 5 St.). Gli Statuti della Sardegna e del Friuli Venezia Giulia prevedono invece il parere della Regione ed eventualmente la sua proposta (art. 54, co. 5 St. Sard. e art. 63, co. 5 St. F.V.G.). Al riguardo vedi P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, V ed., Torino, 2019, 327.