

## L'AUTONOMIA STATUTARIA DELLE REGIONI DI DIRITTO SPECIALE

**SOMMARIO:** 1. L'impostazione del problema nei suoi termini generali. Il superamento delle norme particolari dello statuto sardo e di quello valdostano. — 2. Le ragioni per le quali è ragionevole prevedere la futura rivendicazione dell'autonomia statutaria da parte delle regioni di diritto speciale. — 3. Lo stato della dottrina, generalmente contraria al riconoscimento dell'autonomia statutaria anche alle regioni di diritto speciale. La ricomprensione nei c.d. statuti speciali della disciplina dell'organizzazione « interna » di tali regioni. — 4. Primi profili di differenziazione dei c.d. statuti speciali rispetto agli statuti ordinari: gli statuti ordinari regolano solo alcuni aspetti, specialmente di carattere strutturale, dell'esercizio di funzioni derivate direttamente dalla Costituzione alle rispettive regioni; i c.d. statuti speciali, invece, costituiscono la fonte di derivazione dell'autonomia delle rispettive regioni. — 5. Affermazione della radicale eterogeneità dei c. d. statuti speciali rispetto agli statuti ordinari. I limiti del contenuto dei c.d. statuti speciali derivanti dall'art. 116 Cost.: la determinazione delle forme e delle condizioni di autonomia. Il condizionamento della legittimità costituzionale di tali statuti al rispetto di questi limiti. Che cosa si debba intendere per determinazione delle forme e condizioni di autonomia. — 6. Esula dal contenuto dei c.d. statuti speciali, così come esso è definito dall'art. 116 Cost., la disciplina dell'organizzazione « interna » delle regioni. Il concetto di organizzazione « interna » nel quadro della derivazione di autonomia: la disciplina di essa sfugge alla determinazione delle forme e delle condizioni di autonomia, e deve essere riservata alla potestà statutaria dell'ente derivato. — 7. Conseguente illegittimità costituzionale delle disposizioni dei c.d. statuti speciali che regolano aspetti organizzatori delle corrispondenti regioni i quali debbano essere considerati « interni ». La devoluzione della disciplina di quegli aspetti alle regioni interessate, nell'esercizio di una autonomia statutaria che deve essere loro riconosciuta. — 8. Il problema del regime transitorio. La disciplina dell'organizzazione « interna » contenuta nei c.d. statuti speciali come norma provvisoria valida fino all'esercizio dell'autonomia statutaria da parte delle regioni interessate. La deliberazione da parte di queste di uno statuto completo. La possibilità di esercizi parziali della loro potestà. — 9. La disciplina delle regioni di diritto speciale deriva da due atti: i c.d. statuti speciali dettati dal legislatore costituzionale nazionale e gli statuti deliberati da esse medesime. Perfetta identità sostanziale con la situazione delle regioni di diritto comune. Chiara differenziabilità sostanziale dei due tipi di statuti e la difficoltà di una corrispondente differenziazione terminologica. — 10. Il problema dell'inserzione della potestà statutaria delle regioni di diritto speciale nei sistemi normativi delle rispettive leggi costituzionali di autonomia. La soluzione della interpretazione integrativa e quella della dichiarazione di illegittimità costituzionale per la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia. La situazione della Sardegna e della Valle d'Aosta. — 11. Il problema della determinazione in concreto degli aspetti organizzatori delle regioni di diritto speciale da considerarsi come aventi rilevanza solo « interna »: i limiti conseguenti della legittimità costituzionale dei c.d. statuti speciali, e quindi dell'auto-

nomia statutaria regionale. La soluzione va cercata all'interno di ogni legge costituzionale di autonomia, alla quale è costituzionalmente demandata la funzione di determinare le forme e le condizioni dell'autonomia stessa. Il valore di punto di riferimento della disciplina dell'organizzazione delle regioni di diritto comune. — 12. La imprevedibilità *a priori* dei risultati globali sulla maggiore o minore ampiezza della autonomia statutaria delle regioni di diritto speciale. Le ragioni che porterebbero a prevedere una sua maggiore latitudine. La questione della necessità dell'appartenenza al consiglio degli assessori: un esempio, seppur problematico, di tale maggiore latitudine per la Sardegna e la Valle d'Aosta. — 13. La disciplina organizzativa della regione del Trentino-Alto Adige in funzione della tutela delle minoranze regionale e provinciale: un esempio delle ragioni che potrebbero talvolta restringere l'ampiezza dell'autonomia statutaria delle regioni di diritto speciale. Accenno sulla possibilità del riconoscimento di una autonomia statutaria anche alle province di Trento e di Bolzano.

1. Spetta anche alle regioni a statuto speciale una potestà statutaria del tipo di quella che l'art. 123 Cost. attribuisce, almeno secondo quanto comunemente si crede, solo alle regioni a statuto ordinario?

Nei testi normativi si trova, esplicita, solo una risposta parziale e insoddisfacente.

Parziale: perché, nella mancanza di una indicazione espressa nell'art. 123 Cost., circa l'ambito della sua applicazione, in relazione alla distinzione tra regioni di diritto comune e regioni di diritto speciale, solo in due statuti speciali è rintracciabile una disposizione esplicita di immediata rilevanza dal punto di vista che qui interessa: sono gli artt. 54 ultimo comma St. sardo e 50 ultimo comma St. valdostano, i quali, a proposito della revisione di quegli statuti medesimi, richiamano il procedimento previsto dall'art. 123 Cost. per la modificazione della disciplina contenuta in tali due leggi costituzionali, delle materie considerate in quest'ultima norma; fondamentalmente, quindi, rimettono tale modificazione all'autonomia regionale, e anzi ad una autonomia regionale di tipo statutario. Nulla del genere si rinviene nella disciplina della revisione degli statuti del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia, contenuta in quegli statuti medesimi. Nulla di nulla, poi, nello statuto della Sicilia, che, come si sa, è completamente muto sul procedimento attraverso il quale si può attuare la sua revisione.

Insoddisfacente, e per un doppio ordine di motivi: in primo luogo, per quel che riguarda il contenuto del potere attribuito alle regioni interessate dalle due disposizioni statutarie ricordate, perché queste prevedono solo il potere regionale di deliberare la modificazione, parrebbe quasi con atti volta a volta parziali, della disciplina della propria organizzazione interna regolata per il momento dal legislatore costituzionale. Ciò che, ovviamente, è qualcosa di meno dell'autonomia statutaria delineata dall'art. 123 Cost.; ciò che, ovviamente, è qualcosa di meno della possibilità di emanare *ab initio* una completa e organica regolamentazione della propria struttura, anche se, sembra, tale completa e organica regolamentazione possa essere deliberata in seguito; anche se, sembra, un esercizio ampio e accorto del potere di modificazione parziale possa, in ogni caso, raggiungere rapidamente gli stessi risultati

pratici della determinazione contestuale di una esauriente disciplina sistemica.

Insoddisfacente, inoltre, e si vorrebbe dire soprattutto, per il livello normativo al quale l'attribuzione del potere in esame alla Sardegna e alla Valle d'Aosta si rinviene: livello che è quello di una legge costituzionale. Ora, il problema dell'attribuzione di una potestà statutaria anche alle regioni a statuto speciale, in quanto si traduce nel problema dell'ambito di applicazione dell'art. 123 Cost., chiaramente già si pone a livello, appunto, costituzionale, chiaramente già si pone all'interno del sistema delle autonomie regionali delineato dalla Costituzione: è quindi a questo livello, è quindi all'interno di questo sistema che esso deve essere risolto, e, prima, correttamente impostato nei suoi termini generali; termini, che sono poi quelli degli artt. 116 e 123 Cost., e del loro coordinamento.

L'elevazione del ragionamento direttamente al piano costituzionale è perciò richiesto, e anzi imposto, tanto da una esigenza di completezza del discorso, quanto da una esigenza di sicurezza dei risultati dell'indagine.

Da una esigenza di completezza del discorso, perché solo a livello costituzionale questo può riguardare unitariamente tanto le due regioni il cui statuto contiene l'esplicita disposizione qui rilevante, quanto le altre tre, il cui statuto viceversa tace al riguardo.

Da una esigenza di sicurezza dei risultati dell'indagine, perché, nel quadro del relativo condizionamento della legittimità degli statuti speciali al rispetto dei principi della Costituzione, che è generalmente ormai accettato, le conclusioni raggiunte al più alto livello costituzionale si imporrebbero comunque alle soluzioni raggiungibili solo all'interno dei singoli statuti speciali. In particolare, se dall'analisi del sistema costituzionale dovesse emergere che alle regioni a statuto speciale non spetti, non possa spettare un'autonomia statutaria del tipo di quella prevista dall'art. 123 Cost., difficilmente sostenibile risulterebbe la legittimità delle due norme statutarie ricordate, che viceversa qualcosa del genere concedono alla Sardegna e alla Valle d'Aosta. E se, al contrario, dall'analisi del sistema costituzionale dovesse emergere che anche alle regioni a statuto speciale un'autonomia statutaria spetta, debba spettare, sicuramente illegittima sarebbe una disposizione di uno statuto speciale, che viceversa quella autonomia negasse; disposizione, s'intende, anche implicita, e cioè deducibile per via di interpretazione sistematica dall'insieme delle norme di tale statuto, nel silenzio al riguardo di questo: con i corollari che le due norme statutarie già più volte richiamate risulterebbero prive di un contenuto normativo sostanziale, ulteriore rispetto a quanto già desumibile direttamente dalla Costituzione; e che la mancanza di disposizioni esplicite negli altri tre statuti speciali dovrebbe essere valutata quanto alla sua interpretazione, e se necessario quanto alla sua legittimità costituzionale, alla luce di quella attribuzione di un'autonomia statutaria alle corrispondenti regioni, che sarebbe risultata già essere fondata direttamente nella Costituzione.

2. In questi termini così generali, dunque, deve essere inteso l'interrogativo col quale si aprono queste pagine: spetta anche alle regioni a statuto speciale un'autonomia statutaria?

Un serio dibattito al riguardo non c'è stato. E una rivendicazione in tal senso non ha neppure trovato posto, almeno a quanto risulta, nel pur lungo e nutrito catalogo delle richieste di trasferimento di competenze, delle domande di maggiore spazio operativo, delle affermazioni di inadempienze costituzionali che le regioni a statuto speciale hanno rivolto allo Stato centrale. Il che fa stupire ancora di più, se si tiene conto del carattere, appunto, accentuatamente conflittuale che ha avuto in questi decenni lo sviluppo del rapporto Stato-regioni. Certo, la l. 10 febbraio 1953 n. 62, aveva così svuotato di contenuto sostanziale l'autonomia statutaria delle regioni di diritto comune, da renderla scarsamente appetibile da parte delle altre, ma non pare che questo fattore, almeno da solo, abbia potuto giustificare compiutamente un atteggiamento così rinunciatario: oltretutto, appare significativo in questo senso il mancato esercizio da parte della Sardegna e della Valle d'Aosta dei pur limitati poteri ad esse attribuite dai loro statuti.

Comunque sia, le più recenti vicende politico-legislative hanno dato molto maggiore spazio alle scelte statutarie che possono operare le regioni a statuto ordinario; uno spazio dei contorni ancora indefiniti, di una potenziale ricchezza di sviluppi futuri ancora non compiutamente percepibile dall'esegeta che prenda atto della demolizione dei previgenti vincoli all'autonomia regionale compiuta dalla l. 23 dicembre 1970 n. 1084. E quanto più sostanzialmente apprezzabile è diventata l'autonomia statutaria di quelle regioni, quanto più consistente e praticamente rilevante è l'esercizio che di essa è già stato fatto, e soprattutto in futuro potrà essere fatto, tanto più stridente appare e apparirà il contrasto con la situazione delle regioni a statuto speciale.

Da un lato, infatti, le regioni a statuto ordinario, con ripetuti atti di esercizio della loro potestà statutaria, potranno tenere continuamente aggiornata la disciplina della loro organizzazione interna tanto rispetto alla evoluzione dei bisogni locali e delle proprie esigenze strutturali, quanto nei confronti dei mutamenti di opinioni generali sulla politica delle istituzioni. Per contro, le regioni a statuto speciale manterranno strutture cristallizzate nella rigidità di una normativa a livello di legislazione costituzionale, la cui modificazione richiede il procedimento di revisione costituzionale, almeno in tre casi su cinque (ma per gli altri due, si vedano le riserve sopra espresse). Da questo punto di vista, per arrivare all'indispensabile risultato di agganciare l'evoluzione della disciplina dell'organizzazione interna delle regioni a statuto speciale all'evoluzione della disciplina dell'organizzazione interna delle regioni a statuto ordinario, per evitare il formarsi tra di esse di un fossato il cui allargamento graduale sarebbe irrimediabilmente progressivo, per rendere la prima altrettanto elastica e suscettibile di adattamento della seconda, non si vede che una sola soluzione tecnica: il riconoscimento anche alle une dell'autonomia statutaria attribuita alle altre.

È qui la linea di ragionamento si interseca con un discorso il quale, al di là di ogni questione di razionalizzazione della disciplina giuridica, si sviluppi in termini di pura ampiezza di poteri: la vastità delle scelte statutarie che si offre ormai alle regioni a statuto ordinario renderà sempre meno comprensibile, sempre meno accettabile la carenza di poteri del genere da parte di quelle regioni la specialità del cui statuto è soprattutto funzione della maggiore latitudine della loro autonomia.

È fin troppo facile prevedere, dunque, che quella rivendicazione finora non presentata finirà con l'essere avanzata, che quel dibattito finora mancato finirà con l'accendersi; è fin troppo facile prevedere, cioè, che il problema dell'attribuzione anche alle regioni a statuto speciale di una autonomia statutaria si vorrebbe dire *optimo jure*, e non solo, eventualmente, per la via traversa di una disposizione di una singola legge costituzionale, verrà finalmente posto. Verrà posto sul piano politico, verrà posto sul piano giuridico. È solo a quest'ultimo, ovviamente, che sono dedicate queste pagine.

3. Per la soluzione del problema in esame non pare, come si è già adombrato, che dalla letteratura di diritto regionale possano essere ricavati molti elementi ricostruttivi: scarsi e non approfonditi sono gli accenni dedicati ad esso. L'atteggiamento che comunque pare prevalere è nel senso della inapplicabilità dell'art. 123 Cost. alle regioni a statuto speciale: contro la posizione sia pur cauta a favore della applicabilità di MORTATI (1), si sono così orientati, infatti, MIELE (2), BALLADORE PALIERI (3), PALADIN (4), BARTIOLINI (5), CAIANIELLO (6), come pure VIRGA (7),

(1) *Istituzioni di diritto pubblico*, 7<sup>a</sup> ed., Padova 1967, vol. II, 737; cfr., però, l'impostazione parzialmente diversa che tale autore ha dato al problema nella successiva 8<sup>a</sup> edizione della medesima opera, Padova 1969, vol. II, 852.

In questo scritto espongo più compiutamente un ordine di idee che ebbi occasione di esprimere verbalmente nella relazione introduttiva al convegno di studi su «Le regioni a statuto speciale di fronte all'attuazione delle regioni a statuto ordinario», tenutosi ad Aosta nell'ottobre del 1970. In quella medesima sede si è espresso a favore dell'estensione anche alle regioni di diritto speciale dell'art. 123 della Costituzione anche ONIDA, *Aspetti dell'autonomia della regione Valle d'Aosta* ora in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1971, 265. È qui di notevole interesse anche la relazione di ALLEGRETTI, *Per una nuova fase costituente delle regioni a statuto speciale: il caso della Sardegna*, ora in *Annali della Fac. di Econ. e comm. dell'Univ. di Cagliari*, vol. VIII, 1969-70.

(2) *Gli statuti regionali*, *Rass. dir. pubbl.* 1949, 50 e ss.; *La regione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana* diretto da CALAMANDREI-LEVI, Firenze 1950, 274.

(3) *Diritto costituzionale*, 9<sup>a</sup> ed., Milano 1970, 382.

(4) *La potestà legislativa regionale*, Padova 1958, 51; cfr. anche *Commentario allo statuto del Friuli-Venezia Giulia*, Udine 1964, 29.

(5) *I rapporti tra i supremi organi regionali*, Padova 1961, 41.

(6) *I rapporti tra gli organi delle regioni a statuto ordinario*, *Foro it.* 1971, V, 153 e ss.

(7) *La regione*, Milano 1949, 29, citato da MORTATI, *Op. cit.*, 7<sup>a</sup> ed., vol. II, 737. Sempre di VIRGA, cfr. da ultimo *La regione di diritto comune e a statuto speciale*, Milano 1971, 10, per l'affermazione che l'organizzazione interna delle regioni a statuto speciale è disciplinata nei rispettivi statuti, leggi costituzionali.

sia pure in modo più sfumato; e l'elencazione non pretende di essere esauriente.

E che questo sia l'orientamento dottrinale di fondo può essere dedotto, più e meglio che dalle singole, autorevoli opinioni espresse, dal relativo e generalizzato disinteresse per la questione, giacché non bisogna dimenticare quale è attualmente la situazione normativa al riguardo. Oggi, la disciplina dell'organizzazione interna delle regioni a statuto speciale è contenuta nei rispettivi statuti speciali, leggi costituzionali. Ora, la disattenzione della dottrina al punto non può che essere interpretata come accettazione di questo dato positivo. Accettazione, che porta dritto all'esclusione della potestà statutaria delle regioni in parola: infatti, la normazione della loro organizzazione interna da parte del legislatore costituzionale nazionale toglie financo l'oggetto di una potestà del genere, di qualsivoglia ipotizzabile attribuzione ad esse (8).

È questa la conseguenza della mancata valutazione critica della legittimità di una simile estensione della normazione contenuta negli statuti speciali. E pare di poter intuire che proprio questa sia la base sulla quale si è venuta formando quella diffusa opinione dalla quale sembra di dover dissentire.

Non si può escludere, d'altra parte, che sia comunemente condiviso anche un ragionamento di segno opposto: l'esclusione della potestà statutaria delle regioni a statuto speciale facilita sicuramente l'accettazione dell'intervento del legislatore costituzionale nazionale; chi se non questi, infatti, potrebbe allora disciplinare l'organizzazione interna di quelle regioni?

Se così fosse, l'atteggiamento assunto soprattutto implicitamente dalla dottrina riposerebbe su due proposizioni, le quali risulterebbero sostenersi a vicenda, chiudendo un tipico ragionamento vizioso: le regioni a statuto speciale non hanno una potestà statutaria, perché la materia che sarebbe oggetto di questa è già disciplinata dal legislatore costituzionale nazionale; il quale deve, e quindi può intervenire, appunto perché le regioni a statuto speciale non hanno una propria potestà statutaria (9).

Non è il caso di soffermarsi nella dimostrazione della già evidente fragilità di un simile processo logico: pare che la critica debba appuntarsi senz'altro sulla prima di tali proposizioni, che poi sembra costituire il più forte argomento contrario all'estensione anche alle regioni a statuto speciale, della sfera di applicazione più comunemente riconosciuta all'art. 123 Cost.

E il risultato al quale si cerca di arrivare, al quale pare che si debba arrivare, è quello della incompetenza del legislatore costituzionale nazionale a disciplinare l'organizzazione interna delle regioni a statuto speciale, in sede di definizione di questi statuti speciali medesimi. Col che, appunto, parrebbe aperta la strada del riconoscimento anche ad esse di una autonomia statutaria.

(8) Cfr. BARTHOLINI, *I rapporti cit.*, 47, nella lunga nota 22; MORTATI, *Istituzioni cit.*, 8ª ed., vol. II, 852.

(9) Cfr. ONIDA, *Aspetti dell'autonomia, cit.*, *Riv. trim. dir. pubbl.* 1971, 265.

4. Il primo passo del ragionamento da sviluppare riguarda il concetto di statuto regionale. Anzi, i concetti di statuto regionale: come si cercherà di approfondire, infatti, gli artt. 116 e 123 Cost. applicano uno stesso appellativo, il termine « statuto », a complessi normativi la cui definizione implica nozioni le quali, al contrario, devono essere tenute accuratamente distinte.

Con questo rilievo, è ovvio, non si vuole avere la pretesa di scoprire qui che gli statuti speciali sono qualcosa di diverso dagli statuti ordinari. Ma sembra giustificata la considerazione che la differenziazione, la quale in dottrina è generalmente accettata, sia comunemente profilata da angoli visuali di insufficiente ampiezza. E il discorso, invece di sfociare nella conclusione della radicale e inconciliabile diversità di natura dei c.d. statuti dei due tipi, si ferma perciò alla rilevazione di alcuni e superficiali aspetti di diversità tra di essi.

Sono gli aspetti di più immediata evidenza, e ciò spiega la banalità delle considerazioni che seguono: anzitutto, gli uni sono definiti dallo Stato (nel peculiare senso nel quale possa essere considerato Stato il legislatore costituzionale, e addirittura il costituente), gli altri sono deliberati dai consigli regionali; gli uni sono dati con legge costituzionale, gli altri sono approvati con un procedimento che si svolge al livello di legislazione ordinaria, se così si può dire; e così via.

E in tal modo si arriva talvolta all'enunciazione di un ulteriore profilo di differenziazione, non meno evidente di quelli or ora ricordati, e che perciò viene elencato senza dargli quel risalto eminente che meriterebbe, come uno degli elementi in base ai quali sarebbe più facile arrivare all'individuazione della differente essenza degli istituti in esame. Questo: che gli statuti speciali hanno un contenuto normativo assai più ampio di quello degli statuti ordinari, e ciò perché essi devono disciplinare un oggetto molto più vasto di quello considerato da questi ultimi.

Quest'ultima diversità discende direttamente dal differente ruolo che la Costituzione assegna agli uni e agli altri: gli statuti speciali devono definire « ...le forme e le condizioni speciali di autonomia... », dell'autonomia attribuita alle cinque regioni interessate; gli statuti ordinari devono disciplinare l'organizzazione interna delle rispettive regioni, nonché tre altri istituti, i quali presentano una più diretta rilevanza nel quadro dei rapporti intersoggettivi che fanno capo alle regioni stesse: l'iniziativa legislativa, soprattutto in quanto attribuita a enti locali e a cittadini; il *referendum* su leggi e su provvedimenti amministrativi regionali, in quanto richiesta di intervento del corpo elettorale; la pubblicazione delle leggi e dei provvedimenti amministrativi regionali, in quanto ponte necessario per la conoscenza da parte dei terzi delle deliberazioni relative.

Comunque, fin qui, nell'accennare all'oggetto degli statuti ordinari, ci siamo riferiti solo all'organizzazione interna della regione; ed è opportuno, crediamo, seguire così, per un doppio ordine di considerazioni: perché l'organizzazione interna, a cominciare dal cruciale rapporto tra consiglio regionale, e giunta e presidente della giunta regionale e,

in genere, dal tipo di governo (10), costituisce l'oggetto più tipico e più importante dell'autonomia statutaria prevista dall'art. 123 Cost.; e perché l'applicazione del ragionamento che si sviluppa nei confronti dell'organizzazione interna, anche agli altri tre istituti devoluti alla disciplina statutaria ordinaria pone dei problemi di adattamento i quali sono, sembra, tutto sommato di secondaria importanza.

Gli statuti regionali ordinari, dunque, come disciplina dell'organizzazione interna della regione. Definizione, questa, che contrasta con il contenuto degli statuti effettivamente deliberati dai consigli regionali, con la loro pletoricità (11), con la loro pretesa di normare tutto quanto sarebbe presupposto dall'equivoca qualificazione come « fase costituente » del primo periodo di attività dei consigli stessi (12). E così si è arrivati alla ri-determinazione dei poteri delle regioni, di sicura illegittimità per quanto non conforme alla Costituzione, di dubbia legittimità per il resto: di dubbia legittimità, perché ripetizione in una sede incompetente di quel che è già stato attribuito dall'unico « costituente » delle regioni, e cioè dal costituente nazionale. E così si è arrivati alla ri-definizione delle funzioni, degli scopi delle regioni, di sicura illegittimità per quanto non conforme alla Costituzione, di dubbia legittimità per quanto conforme, di probabile illegittimità per il resto: di probabile illegittimità, perché anticipazione, e quindi cristallizzazione statutaria, di scelte politiche, di contemperamenti e di priorità tra obiettivi diversi, da ritenere viceversa riservate alla normale e quotidiana attività legislativa e amministrativa dei competenti organi regionali, nel continuo mutare di circostanze e di situazioni, di esigenze e di disponibilità di mezzi, di maggioranze e di opinioni (12-bis).

Qui non è importante approfondire una valutazione critica, nel merito di quanto comunque è già stato approvato dal Parlamento (13); ai fini della prosecuzione del discorso, però, è necessario dire esplicitamente un qualcosa che pure sistematicamente non pare discutibile; un

---

(10) Sul quale, come è noto, la letteratura è vastissima: si rinvia in proposito all'esauriente esposizione di CAIANIELLO, *I rapporti tra gli organi*, cit., *Foro it.* 1971, V, 157 e ss., e alla letteratura ivi citata, alla quale adde: GALIZIA, *Aspetti dell'organizzazione regionale (note preliminari)*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Milano 1970, I, 719 e ss.; ANDÒ, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1971, 926 e ss.; LEVI, *Prime considerazioni sulla forma di governo secondo gli statuti regionali*, in questa *Rivista* 1970, 2467, nonché *Commento allo statuto della regione Piemonte*, Milano 1972, *passim*, ma specialmente 30 e ss.

(11) Cfr. SORRENTINO, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, ora in questa *Rivista* 1971, 424, specialmente 449 e ss., relazione presentata al XVII convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 23-26 settembre 1971.

(12) Cfr. SORRENTINO, *Op. loc. cit.*

(12-bis) Cfr. le acute considerazioni di LEVI, *Commento allo statuto*, cit., 5 e ss.

(13) Sulle vicende di tale approvazione, già ampiamente riferite e discusse su pubblicazioni tecniche e non, cfr. SORRENTINO, *Op. cit.*, 427 e ss.; BASANINI e ONIDA, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milano 1971, *passim*; SERRANI, *La lenta nascita delle regioni*, in *Politica del diritto* 1971, 311 e ss.; cfr. anche il resoconto in *Foro amm.* 1971, III, 230 ss.



qualcosa che deve essere riaffermato solo perché rimasto oscurato, perché obnubilato da tali sviluppi politico-legislativi; e cioè che gli statuti regionali ordinari, in base alla lettera dell'art. 123 Cost., e più ancora secondo lo spirito di tutto il sistema costituzionale delle autonomie regionali, hanno un contenuto, svolgono una funzione che è assai esattamente definita: essi costituiscono la effettiva normazione in senso proprio solo di taluni aspetti, soprattutto di carattere strutturale, del modo di esercizio di attribuzioni e di competenza le quali trovano la loro fonte diretta, il loro unico fondamento altrove, e precisamente nella Costituzione stessa. L'organizzazione interna delle regioni comprende materie quantitativamente assai ampie (14), praticamente di grande rilevanza; ma l'inquadramento dogmatico della relativa disciplina statutaria deve ciò nondimeno rimanere ancorato al profilo concettuale così delineato (15).

È a partire da tale ordine di rilievi che si può cogliere più facilmente la maggiore ampiezza del contenuto degli statuti speciali (16): questi svolgono, nei confronti delle corrispondenti regioni, il ruolo che la Costituzione stessa, agli artt. 117 e ss., ha nei confronti delle altre: questi, cioè, si pongono come la fonte diretta dei poteri di esse. Perciò, gli statuti speciali, prima ancora di affrontare i problemi dell'organizzazione interna delle corrispondenti regioni, e, si vorrebbe dire, prima ancora di affrontare qualsiasi problema attinente ai modi di esercizio delle competenze e delle attribuzioni di esse, devono definire queste competenze e queste attribuzioni medesime, e in genere regolare i caratteri delle autonomie considerate. Il *proprium* degli statuti speciali, quindi, il loro oggetto più caratteristico, che non trova, non può trovare corrispondenza nell'oggetto degli statuti ordinari, consiste appunto nella indicazione delle materie di competenza delle corrispondenti regioni, giacché gli elenchi contenuti nelle relative leggi costituzionali non coincidono con quello dell'art. 117 Cost.; consiste nella definizione delle attribuzioni che tali regioni hanno su quelle materie, giacché, tra l'altro, ad esse spettano potestà legislative di tipo parzialmente diverso da quello previsto dall'art. 117 medesimo; consiste nella determinazione dei poteri di con-

---

(14) Cfr., da ultimo, l'elencazione degli oggetti dello statuto regionale ordinario indicata in VIRGA, *La regione di diritto comune*, etc., cit., 14.

Inoltre, con più diretto riferimento al contenuto degli statuti effettivamente deliberati dalle regioni di diritto comune, cfr. numerose relazioni e comunicazioni presentate al già citato convegno di Varenna ancora quasi tutte disponibili solo in ciclostile: tra gli altri, SORRENTINO, *Op. cit.*, 442 ss.; DE ROBERTO, *Relazione*, con particolare riferimento alla delegazione di funzioni ai comuni e alle province; PERICU, *Relazione*, con particolare riferimento alla programmazione; MORETTI, *Comunicazione*, nonché BUSCEMA, *Comunicazione*, con particolare riferimento alla gestione finanziaria. Cfr. anche LEVI, *Prime considerazioni*, etc., cit., *passim*.

(15) Così profilata l'effettiva portata normativa degli statuti ordinari, non sembrano da condividere le perplessità manifestate da CAIANIELLO, *I rapporti tra gli organi* cit., *Foro it.* 1971, V, 154, sull'opportunità della concessione che il costituente ha fatto alle regioni di diritto comune del potere di autoorganizzazione.

(16) Cfr. MORTATI, *Istituzioni* cit., 8ª ed., vol. II, 826.

trollo che rimangono riservati allo Stato centrale, controllo sugli atti legislativi, controllo sugli atti amministrativi, controllo sugli organi; e così via.

In tal modo, si chiariscono anche le ragioni di quegli altri profili di differenziazione tra statuti speciali e statuti ordinari che si sono accennati per primi; profili, che adesso appaiono come necessariamente consequenziali rispetto alla più essenziale diversità di contenuto sopra rilevata. In particolare, gli statuti speciali devono essere dati dallo Stato, prima ancora che perché solo lo Stato può emanare leggi costituzionali, perché essi costituiscono la fonte di attribuzioni che solo lo Stato (nel peculiare senso nel quale può essere considerato Stato il legislatore costituzionale, e addirittura il costituente) può derivare alle regioni: in un ordinamento come il nostro, il quale, pur con importanti articolazioni di autonomie locali, mantiene la propria fondamentale unità, non vi è posto per enti pubblici territoriali diversi dallo Stato che siano dotati, che si attribuiscono potestà originarie. Correlativamente, è proprio perché gli statuti ordinari non costituiscono, non possono costituire la fonte di poteri delle regioni di diritto comune, che la loro formulazione può essere lasciata all'autonomia di queste ultime.

D'altro canto, gli statuti speciali devono essere formulati in un testo normativo di livello costituzionale, perché le funzioni e le attribuzioni che essi derivano sono determinati in deroga a quel regime che la Costituzione stessa delinea, sia pure a grandi tratti, per le regioni a statuto ordinario. Il che riflette puntualmente un ordine di ragioni più profonde del carattere costituzionale dell'intero assetto delle autonomie regionali: queste si definiscono anzitutto nei confronti dello Stato-persona, e perciò trovano il loro fondamento in quello Stato-ordinamento nel quale anche esso trova la definizione della propria personalità, della propria capacità giuridica, quindi dei propri poteri e dei loro limiti; in quello Stato-ordinamento, dunque, che così inteso non può essere delineato che a livello costituzionale. Ciò è tutto quanto si può dire qui allusivamente, senza affrontare il problema dei rapporti tra Costituzione, Stato-ordinamento e Stato-persona, con un approfondimento che risulterebbe eccessivo, rispetto alle più modeste esigenze della linea di ragionamento che si cerca di proporre.

5. Fin qui, l'analisi e le precisazioni delle differenze degli statuti regionali speciali nei confronti degli statuti regionali ordinari è sviluppata nell'ambito di una prospettiva che si vorrebbe definire tradizionale: di una prospettiva, cioè, che presupponga, o quanto meno non neghi radicalmente la sostanziale omogeneità della natura degli uni e degli altri. E la massima contrapposizione che può essere delineata tra di loro all'interno di un quadro così limitato è appunto quella secondo la quale gli statuti speciali hanno un contenuto normativo più ampio di quello degli statuti ordinari, in base all'ordine dei rilievi che precedono.

Ma, sembra, ormai sono stati introdotti nel discorso tutti gli elementi necessari, tranne uno, per arrivare alla conclusione della neces-

sità di un completo mutamento di quella impostazione. L'osservazione per la quale gli statuti speciali, e solo essi, sono fonte di autonomia, fa già risaltare un loro profilo di irriducibile eterogeneità rispetto a quegli statuti che regolano solo alcuni aspetti strutturali di esercizio di poteri derivanti *aliunde*. Un collegamento tra gli uni e gli altri potrebbe essere mantenuto ancora solo nella misura nella quale sia possibile ammettere che gli statuti speciali sono *anche*, possono essere *anche* disciplina di tali aspetti di esercizio dei poteri che essi stessi derivano. Ma quel collegamento sembra ormai svanire, per far posto ad una contrapposizione totale: per far posto ad una contrapposizione secondo la quale, tra l'altro, nessuna parte dell'oggetto, del contenuto normativo dei primi può trovare una corrispondenza nell'oggetto, nel contenuto normativo dei secondi (17).

Il fattore determinante al riguardo, l'unico ancora mancante nel discorso, pare essere costituito dal condizionamento degli statuti speciali al sistema delle autonomie regionali delineato già dalla Costituzione; condizionamento al quale si era già prima accennato genericamente e ad altro proposito, ma che ora deve essere precisato con maggiore esattezza, nel suo aspetto che qui è di maggiore rilevanza.

Questo. Che l'art. 116 Cost., la norma che costituisce il fondamento dell'attribuzione a cinque regioni di «... forme e condizioni speciali di autonomia...» diverse da quelle delle altre quindici, da definirsi mediante «... statuti speciali da adottarsi con leggi costituzionali», determina il contenuto che devono avere questi statuti speciali stessi: appunto, la determinazione delle forme e condizioni speciali di autonomia; con la inevitabile conseguenza che un contenuto ulteriore che essi eventualmente avessero, una normativa su materie diverse che essi eventualmente contenessero, sarebbe costituzionalmente illegittima, anche se formulata in una legge costituzionale.

È ovvio: una affermazione del genere comporta evidenti implicazioni. Il concetto di incostituzionalità di leggi costituzionali, anzitutto. Ma non solo: il concetto di quella specifica incostituzionalità nella quale possono incorrere le leggi costituzionali di quello specifico tipo costituito dagli statuti regionali speciali. Specifica incostituzionalità che, come si è già adombrato, dovrebbe derivare da questa proposizione: il legislatore costituzionale, legiferando in questa sede, incontra non solo i limiti dei principi fondamentali della Costituzione come tali in assoluto non rivedibili e neppure derogabili: incontra anche i limiti dei principi generali del sistema delle autonomie regionali delineato dagli artt. 117 e ss. Cost., principi i quali anche se entro una certa misura modificabili in sede di revisione costituzionale, non sono viceversa derogabili in sede di formulazione di uno specifico statuto regionale spe-

---

(17) In base all'ordine di idee esposto nel testo sulla radicale diversità dei c.d. statuti speciali rispetto agli statuti ordinari, non pare convincente l'argomentazione proposta da BARTHOLINI, *I rapporti*, cit., 47, per sostenere la legittimità della normazione da parte di tali statuti dell'organizzazione delle corrispondenti regioni, e quindi la legittimità della mancata attribuzione a queste di una autonomia statutaria.

ciale. In questo ordine di idee, il legislatore costituzionale, in sede di formulazione degli statuti regionali speciali, attua quel sistema, nelle sue linee generali, e può derogare solo alla normazione più particolareggiata che di queste linee costituisce svolgimento, e che per le regioni di diritto comune è contenuta anch'essa nella Costituzione; e può derogarvi solo nella determinazione della corrispondente normazione più particolareggiata, nei confronti della singola regione considerata.

L'affermazione sopra avanzata, dunque, comporta queste implicazioni, che del resto sono così note in dottrina, sono così notoriamente sostenute dalla maggiore parte di questa, da rendere qui superfluo un loro più esteso richiamo. E se il cenno fatto in termini così sintetici non vuole significare mancato riconoscimento dei molti aspetti problematici ancora comunque esistenti al riguardo, a cominciare dalla definizione in concreto di quali siano i principi non derogabili da parte di un singolo statuto regionale speciale, esso in ogni caso deve venire apprezzato come indicazione delle soluzioni relative che qui vengono tacitamente accolte: che la loro dimostrazione esplicita venga viceversa tralasciata, discende poi inevitabilmente dalla limitazione del tema del presente scritto. Da questa limitazione, e da questa osservazione: che qui comunque rileva il meno discutibile dei limiti che si può sostenere che il legislatore costituzionale incontri, in sede di formulazione degli statuti regionali speciali: quello secondo il quale egli non può dare ad essi un contenuto e un ruolo diverso e maggiore di quanto fissato dalla norma costituzionale che gli attribuisce lo specifico potere di procedere a tale formulazione: precisamente l'art. 116.

Arrivati a questo punto del ragionamento tendente ad escludere che il legislatore costituzionale, nella formulazione degli statuti regionali speciali, possa disciplinare l'organizzazione interna delle regioni considerate, viene quindi a delinearsi con esattezza il suo passaggio cruciale: la definizione del concetto di « ...forme e condizioni... di autonomia... »

Ora, in estrema sintesi (18), autonomia è titolarità di poteri, di funzioni, di competenze. Perciò, la determinazione delle forme e delle condizioni speciali di autonomia delle cinque regioni considerate dall'art. 116 Cost., si traduce sostanzialmente nella determinazione dei poteri, delle funzioni, delle competenze attribuite a quelle regioni stesse; il che significa la determinazione dei loro elementi essenziali, quindi della loro natura, del loro oggetto, dei loro limiti, e per così dire dei loro contorni; ed è in tal modo che viene poi a delinearsi la capacità giuridica, e quindi la soggettività di quelle regioni nell'ordinamento generale, soprattutto nella prospettiva del loro rapporto con lo Stato, e tenuto conto dei poteri, specialmente di indirizzo e di controllo, che lo Stato medesimo si riserva nei loro confronti. Questo, e nient'altro che questo, dunque, può essere il contenuto delle leggi costituzionali di quel particolare tipo che sono gli statuti regionali speciali.

(18) Cfr. SANTI ROMANO, voci *Autonomia* e *Poteri, Potestà*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1947, 14 e ss., 172 e ss., per quanto in questa sede sia sufficiente un concetto di autonomia per certi aspetti così generico, da poter essere accettato anche da chi muovesse da diverse impostazioni.

6. Si può ricomprendere in tale contenuto la disciplina dell'organizzazione interna delle regioni, che l'art. 123 Cost. assegna come oggetto primario alla autonomia statutaria regionale? Sembra di no; e non per la natura della materia considerata, ma per un tratto caratteristico della determinazione che fa di essa la norma costituzionale: e non perché si tratta dell'organizzazione delle regioni, ma perché si tratta della loro organizzazione « interna ».

Evidentemente, non si vuole negare che la definizione dell'elemento soggettivo del potere faccia parte integrante e insopprimibile della definizione degli elementi essenziali del potere stesso. Evidentemente, nel caso di persone giuridiche, non si vuole negare che la definizione di elementi organizzativi, strutturali dell'ente al quale un potere viene attribuito, possa fare parte della definizione dell'elemento soggettivo di quel potere medesimo; e ciò, tanto più quando si tratti non già di un singolo potere, ma addirittura di quel fascio di poteri nei quali più spesso si risolve l'autonomia. È indubbio, quindi, che la determinazione a grandi linee dell'organizzazione delle regioni possa benissimo rientrare nella determinazione delle forme e delle condizioni di autonomia di queste: non si discute, perciò, che l'art. 121 Cost., per esempio, delineando la struttura delle regioni, in primo luogo di quelle di diritto comune, e prevedendo così il consiglio, la giunta e il suo presidente, e dettando una prima sommaria disciplina dei loro rapporti, definisca degli elementi che devono essere considerati come dei momenti essenziali dell'autonomia di quelle. Non si discute nemmeno che le corrispondenti norme degli statuti speciali, delineando gli analoghi elementi strutturali delle rispettive regioni, definiscano elementi che si possono considerare momenti altrettanto essenziali dell'autonomia di queste. E non si discute neppure, infine, la legittimità costituzionale di queste ultime norme: perché, per il carattere che si vuole imprimere a questo scritto, si vogliono lasciare il più possibile fuori dalla linea di ragionamento che si propone, le questioni relative a singole disposizioni particolari; e perché, comunque, per l'essenziale, la loro conformità alla Costituzione appare indubbia.

Ma la ricomprensione nella determinazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia delle regioni a statuto speciale della definizione della loro organizzazione incontra un limite: il limite, si vorrebbe sostenere per completare il nostro discorso, oltre il quale, appunto, quell'organizzazione deve considerarsi « interna » ai sensi e per gli effetti dell'art. 123 Cost.

Si ammette senz'altro che la precisazione del significato di questo aggettivo, inserito in questo contesto normativo, appaia tutt'altro che semplice; e, si osserverà di passata, sotto questo profilo la vasta, recente e meno recente letteratura sulla potestà statutaria regionale, quasi tutta volta a far saltare la compressione di essa operata dalla l. 10 febbraio 1953 n. 62, appare scarsamente appagante (19): l'orientamento di gran lunga dominante si è sviluppato in modo reciso nel senso di ridurre la portata del richiamo alle leggi della Repubblica, operato dalla norma

(19) Cfr., peraltro, SORRENTINO, *Op. cit.*, 443 e ss.

costituzionale, come di una fonte di condizionamento dell'autonomia statutaria regionale, sussidiaria rispetto alla Costituzione stessa; ma le argomentazioni hanno battuto strade diverse, e l'elaborazione dottrinale ha quindi lasciato generalmente senza risposta alcuni interrogativi fondamentali: che cosa si debba intendere per organizzazione regionale « interna »; in che cosa l'organizzazione regionale « interna » si differenzi dall'organizzazione regionale che, per ovvia contrapposizione, dovrebbe essere definita « esterna »; perché l'organizzazione regionale « interna », e solo essa, sia lasciata alla determinazione degli stessi enti che in tal modo si organizzano; e così via.

Nell'affrontare tali questione solo per quel tanto che è indispensabile in questa sede, un'osservazione preliminare si impone: nell'organizzazione regionale non esistono, non possono esistere materie, elementi, aspetti, o qualsivoglia altra cosa che per loro essenza, quasi *naturaliter*, possano dirsi « interni », possano dirsi « esterni ». Vi è un argomento che con sicurezza conforta questa affermazione: sarebbe altrimenti incomprendibile che certi profili organizzatori, come si vedrà in seguito, si possano atteggiare qualche volta come « interni », e qualche altra come « esterni », secondo che si tratti di regioni di diritto comune o di regioni di diritto speciale; o di una regione di diritto speciale, oppure di un'altra.

Perciò, è ovvio che la distinzione tra organizzazione « interna » e organizzazione « esterna » non sia tracciabile in assoluto, ma solo in relativo: che essa esprima non un modo di essere in sé e per sé, ma una relazione. È in quest'ordine di idee, allora, che si deve notare questo: che se le parole hanno un senso, organizzazione « interna » deve significare organizzazione, o forse più esattamente disciplina dell'organizzazione, la quale non ha una rilevanza intersoggettiva: spinge a questa conclusione, a tacer d'altro, la considerazione del notevole approfondimento operato da parte della dottrina del diritto pubblico in generale, e da quella del diritto amministrativo in particolare, del valore dell'alternativa atto esterno-atto interno.

Ma, detto questo, occorre aggiungere subito che non è pensabile una semplicistica e indiscriminata applicazione dell'impostazione di tale dottrina alla specifica ipotesi in esame: è del tutto ovvio, infatti, che le strutture organizzative che le regioni a statuto ordinario possono statutariamente disciplinare, o che possono addirittura statutariamente darsi, le ripartizioni di competenza solo statutariamente previste, hanno sicuramente una rilevanza esterna nei confronti di tutti gli altri soggetti dell'ordinamento, persone fisiche o persone giuridiche, enti pubblici o enti privati; hanno sicuramente, dunque, una rilevanza esterna, nel senso nel quale il termine è inteso da quella dottrina medesima.

Il significato dell'aggettivo « interna » che l'art. 123 Cost. riferisce all'organizzazione regionale statutariamente disciplinabile dagli stessi enti interessati, quindi, la irrilevanza intersoggettiva di essa, va ricercata in una prospettiva diversa da quella generale dei rapporti delle regioni con tutti gli altri soggetti dell'ordinamento; diversa, e per ciò stesso necessariamente più ristretta.

In quale direzione occorra cercare, è suggerito dalla materia medesima di cui si tratta: siamo nel campo delle autonomie, e sono i caratteri essenziali di questi istituti, dunque, che devono offrire gli elementi per la soluzione del problema.

L'autonomia, l'attribuzione dell'autonomia, per la natura di questa, implica necessariamente derivazione: derivazioni di poteri dall'ente derivante all'ente derivato. Perciò, come si è già adombrato, essa implica necessariamente un rapporto che non può non instaurarsi tra questi, per il solo fatto che quell'attribuzione è stata operata, e anzi per il solo fatto che quell'attribuzione viene operata. È nella più ristretta prospettiva di questo rapporto, che possono porsi le alternative: aspetti rilevanti — aspetti irrilevanti; organizzazione « esterna » — organizzazione « interna »; carattere esterno — carattere interno dell'atto che questa organizzazione definisce. Che possono porsi tali alternative, senza che la soluzioni accolte al riguardo possano pregiudicare l'atteggiarsi di quei medesimi elementi in quel medesimo modo, da più ampi angoli visuali: nei rapporti dell'ente derivato nei confronti di tutti gli altri soggetti dell'ordinamento, e perfino dello stesso ente derivante, in ogni altra relazione con esso che non sia quella interna, per così dire, all'attribuzione di autonomia.

Se si accettasse tutto questo, se si ammettesse la profilabilità del rapporto accennato, se non si negasse la sua relativa isolabilità rispetto al tessuto delle relazioni esterne tra i soggetti dell'ordinamento, diventerebbe intuitiva, allora, quale potrebbe essere la utilizzabilità del discorso al nostro fine: la utilizzabilità al fine di inquadrare e di comprendere il significato dell'aggettivo « interna » al quale il costituente ha fatto ricorso nella formulazione dell'art. 123. E si potrebbe dire così: deve essere considerata « interna » quell'organizzazione regionale, quella disciplina dell'organizzazione regionale la quale non è rilevante per lo Stato come ente derivante, in sede di normazione del rapporto di derivazione di autonomia, in sede di costituzione dell'assetto di questo. Quali siano le conseguenze ultime che ormai agevolmente possono trarsi da tale affermazione, è già evidente; per il momento, peraltro, ci limiteremo a fissare una proposizione che, arrivati a questo punto, ha tutto il sapore dell'ovvio: per questa sua irrilevanza, la disciplina dell'organizzazione « interna » non fa parte, non può fare parte della normazione di quel rapporto medesimo. Dal rilievo che certi aspetti dell'organizzazione delle regioni a statuto ordinario non sono regolati in sede di derivazione dell'autonomia di esse, si potrebbe indurre la loro pertinenza all'organizzazione « interna » delle regioni stesse; e, sembra, si tratterebbe di un procedimento interpretativo logicamente corretto. Ma quale sia la sequenza causale del fenomeno, pare indubbio: è la irrilevanza di certi aspetti della organizzazione regionale, degli aspetti, appunto « interni », che esclude la loro disciplina dalla normazione della derivazione di autonomia. Dalla normazione della derivazione che è contenuta direttamente nella stessa fonte derivante, ossia, nel nostro caso, nella Costituzione medesima, agli artt. 117 e ss.; ma anche dalla normazione della derivazione che in quella fonte trova solo un fondamento indiretto,

sotto forma di rinvio: ossia, nel nostro caso, dalle leggi della Repubblica richiamate dall'art. 123, in qualunque senso si voglia poi intendere questa espressione (20).

Evidentemente, è il frutto di una valutazione di ordine politico la determinazione degli aspetti dei poteri attribuiti all'ente derivato, a cominciare dagli elementi strutturali di questo, la disciplina dei quali l'ente derivante inserisce come parte integrante nella normazione della derivazione di autonomia; evidentemente, è il frutto di una valutazione di ordine politico la determinazione del grado di specificità della disciplina che viene a trovarsi in tal modo definita. È ovvio che la normazione della derivazione di autonomia si estenderà fino là dove l'ente derivante ravviserà l'esistenza di interessi propri, o di interessi che assume come propri, o di interessi che comunque consideri trascendenti la sfera dell'ente derivato; perciò è piana la conseguenza che gli aspetti « interni » dell'organizzazione delle regioni sono quegli aspetti la cui disciplina è considerata dall'ente derivante, o comunque è voluta da questo, come di esclusivo interesse delle regioni stesse.

Il giurista deve prendere atto delle scelte politiche in tal modo operate, e deve tenerne conto come di un *a priori* nella sua ricerca tendente a ricostruire la normazione positiva degli istituti in esame; per questa ragione, egli può anche ritenersi esonerato da troppi tentativi di delineare razionalmente il quadro di soluzioni che probabilmente razionali non sono: e così, il giurista può forse considerare giustificata la rinuncia a spiegarsi e a spiegare come mai il costituente abbia avvertito l'esigenza di stabilire già al massimo livello costituzionale che i membri della giunta devono essere consiglieri, o che competente a deliberare i regolamenti è il consiglio; abbia avvertito questa esigenza, mentre per altro verso ha mostrato di avere un così ampio concetto di che cosa si debba ritenere « interno » nell'organizzazione delle regioni, da comprendervi cose che pure appaiono assai importanti: la composizione dell'esecutivo regionale, per esempio, o il procedimento per la sua elezione, o il vincolo che eventualmente lo leghi anche successivamente al permanere della fiducia di chi lo ha eletto, e così via.

Ma ritorniamo al filo principale del ragionamento. Qui non preme, lo si è già detto, l'individuazione in concreto di quali siano i profili dell'organizzazione regionale che debbano essere considerati « interni » secondo il sistema costituzionale: importa soprattutto precisare le ragioni che sono alla base di tale loro carattere, e quindi definire i criteri generali alla stregua dei quali quei profili stessi diventino determinabili. E allora, si può ormai dire in tutta semplicità che se la disciplina dell'organizzazione « interna » delle regioni a statuto ordinario non può fare parte della normazione della derivazione di autonomia, essa non può

---

(20) È intorno al valore di essa, come è noto, che si è sviluppata più accesa la disputa sui limiti della legittimità costituzionale della l. 10 febbraio 1953 n. 62, e, in genere, della legislazione ordinaria statale di vincolo degli statuti ordinari: cfr. da ultimo SORRENTINO, *Op. cit.*, 438 e ss., anche per il quadro delle opinioni avanzate in proposito, alle quali *adde* ANDO, *Autonomia statutaria*, etc., cit., *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1971, 952 e ss.



neppure essere compresa nella determinazione delle «... forme e condizioni... di autonomia...» di quelle regioni medesime; delle «... forme e condizioni di autonomia...» che per tali regioni sono stabilite direttamente dalla Costituzione, agli artt. 117 e ss. Che cosa vuol dire, infatti, normazione della derivazione di autonomia, se non qualcosa di esattamente equivalente al significato dell'espressione che il costituente ha impiegato all'art. 116, e sia pure in riferimento alle sole cinque regioni di diritto speciale?

Se si è indugiato, da ultimo, a trarre questa conseguenza, anche dopo che si era detto tutto quanto ne costituiva la necessaria premessa, anche dopo che si era detto tutto quanto ha reso ovvia tale ulteriore affermazione, ciò è dipeso da un motivo preciso: si è voluto che risultassero appieno le ragioni per le quali la disciplina dell'organizzazione « interna » delle regioni a statuto ordinario non fa parte della determinazione dell'autonomia di queste, perché esse sono rilevanti anche ad un altro fine: perché esse sono le medesime per le quali quella disciplina, oltre che essere sottratta alla competenza dell'ente derivante, è stata rimessa all'autonomia degli enti derivati. Sotto questo profilo, l'aspetto più importante dell'art. 123 Cost. non è quello per il quale sono le regioni a regolare certi momenti della propria struttura: a questa conclusione, in fondo, si poteva benissimo arrivare sistematicamente anche in mancanza di una norma esplicita su chi spetti normare quegli aspetti strutturali « interni » che lo Stato non intende regolare, sulla sola base della considerazione che la rinuncia dell'ente derivante a disciplinare la materia è connessa col riconoscimento da parte sua della pertinenza esclusiva di essa all'interesse regionale. Piuttosto, di ben maggiore rilievo è il susseguente contenuto della norma costituzionale: quello per il quale le regioni disciplinano gli aspetti « interni » della propria organizzazione nell'esercizio di una loro particolare potestà statutaria, e quindi attraverso un procedimento e con effetti specifici e distinti da quelli tipici della propria potestà legislativa ordinaria.

È per tutto questo complesso di motivi, dunque, che pare che si debba concludere, per il momento limitatamente alle regioni a statuto ordinario, nel senso che quella organizzazione regionale che è da definirsi « interna » ai sensi dell'art. 123 Cost., è caratterizzata da due momenti tra di loro inscindibilmente connessi: essa consiste in quei profili strutturali delle regioni, la cui disciplina non fa parte della determinazione della loro autonomia da parte dello Stato come ente derivante, e allo stesso tempo è riservata, viceversa, all'esercizio di questa.

7. E per le regioni a statuto speciale, che sono poi quelle che qui più specificamente interessano? Le argomentazioni sopra svolte sono state formulate in termini così generali, che la loro applicazione a queste ultime non pare comportare particolari difficoltà.

Anzitutto, e per il momento converrà fermarci a questo primo profilo, quel che si era prima detto, il rilievo per il quale deve considerarsi « interna » quell'organizzazione delle regioni la cui disciplina non rientra nella determinazione della loro autonomia, ha un valore di princi-

pio: deve considerarsi « interna » quell'organizzazione delle regioni, la cui disciplina non rientra in *nessuna* determinazione della loro autonomia. Meglio: la cui disciplina non rientra in *nessuna* regione nella determinazione dell'autonomia di questa. Quindi, deve considerarsi « intermedia » quella organizzazione della Sicilia, della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia, la cui disciplina non fa parte di quelle « ...forme e condizioni speciali di autonomia » di queste; di quelle « ...forme e condizioni speciali di autonomia », la definizione delle quali l'art. 116 Cost. demanda come oggetto ai corrispondenti statuti speciali: come oggetto esclusivo di questi, secondo quanto si è avuto cura di precisare in precedenza.

Perciò, deve essere considerata incostituzionale tutta una parte di tali statuti speciali (21); precisamente quella parte che si riferisce appunto all'organizzazione delle rispettive regioni, che deve essere considerata « interna » in base all'art. 123 Cost. Certo, non è detto che un elemento strutturale che nelle regioni a statuto ordinario, secondo questa norma, deve essere considerato « interno », lo sia ugualmente nelle regioni a statuto speciale, o più particolarmente in una di queste: al riguardo, vi è sicuramente un problema di interpretazione dei singoli statuti speciali, ai quali si accennerà tra poco. Ma fin da ora la conclusione di una parziale incostituzionalità di questi statuti può essere salvata in termini generali: si può subito osservare, infatti, che essa potrebbe essere messa in forse solo a partire da una radicale negazione: dalla negazione che alcuno degli aspetti strutturali normati da tali statuti stessi possa dirsi « interno » ai sensi della norma costituzionale. Sarebbe troppo azzardato respingerla, sulla base del solo e semplice rilievo che appare del tutto insostenibile?

Con tale conclusione, allora, pare venir meno il principale argomento contrario al riconoscimento anche alle regioni di diritto speciale della potestà statutaria prevista dall'art. 123 Cost.: infatti, se il legislatore costituzionale nazionale non è competente a dettare la disciplina dell'organizzazione « interna » delle regioni a statuto speciale, ecco acquistare spazio e ragion d'essere una potestà statutaria che potesse essere riconoscibile anche a queste ultime.

E che questa potestà ad esse debba essere effettivamente riconosciuta, lo si può già cominciare a dedurre dal fatto che in senso contrario non sono state avanzate molte altre ragioni, oltre a quella ora rivelatasi inconsistente. D'altro canto, una volta esclusa la competenza indicata, non si vede dove la disciplina dell'organizzazione in parola possa venire formulata, se non in un atto normativo deliberato dalle regioni medesime.

(21) Dato il carattere di impostazione generale del presente scritto, si rinuncia qui a trattare un problema conseguente: quello della legittimità costituzionale delle norme di attuazione dei c.d. statuti speciali, le quali concernono profili organizzativi delle corrispondenti regioni. Si osserverà solo, incidentalmente, che la illegittimità costituzionale di tali norme deriverà inevitabilmente dalla eventuale illegittimità costituzionale delle disposizioni dei c.d. statuti speciali alle quali esse danno attuazione. Cfr. BARTOLE, voce *Giunta regionale*, in *Encicl. dir.*, vol. XIX, Milano 1970, 9.

Ma il riconoscimento alle regioni di diritto speciale della potestà statutaria prevista dall'art. 123 Cost., la conclusione ultima alla quale questo scritto vuole arrivare, non può essere fondata solo su questo rilievo, non può essere basata solo per via di esclusione, su di un ragionamento di sapore prevalentemente negativo; essa deve essere sostenuta su una ben più incisiva argomentazione positiva, da individuarsi nelle considerazioni sopra accennate, e relative all'altro carattere essenziale dell'organizzazione che debba definirsi « interna »: il carattere per cui la disciplina di essa, per le stesse ragioni per le quali sfugge alla determinazione dell'autonomia operata dall'ente derivante, deve essere rimessa all'autonomia così attribuita all'ente derivato.

Si ammette senz'altro, però, che ciò non significhi ancora che anche le regioni a statuto speciale possano formulare quella normazione degli aspetti « interni » della propria organizzazione, che ormai dovrebbe essere considerata comunque di loro competenza, mediante l'esercizio di una loro specifica potestà statutaria; e quindi che ciò non significhi ancora che ad esse una simile potestà debba venire riconosciuta. Infatti, potrebbe essere obiettato, e forse si tratterebbe dell'ultima obiezione che rimarrebbe ancora da superare, che le regioni a statuto speciale potrebbero provvedere alla disciplina degli elementi strutturali di loro competenza mediante l'esercizio della loro ordinaria potestà legislativa. E la possibilità che un dubbio del genere possa venire sollevata è tutt'altro che ipotetica: la questione è già stata adombrata in dottrina, quando l'accettazione dell'attuale situazione legislativa, l'ammissione che a tali regioni non spetti la potestà statutaria, è stata talora giustificata col riferimento ad una particolarità delle loro attribuzioni. Vi è una materia, infatti, che con l'organizzazione regionale, soprattutto con la organizzazione « interna » regionale, presenta vaste implicazioni, anzi parziale interferenza, e quindi, entro tali limiti, potenziale capacità di assorbimento: l'ordinamento degli uffici e degli enti regionali (22); ora tale materia, se è di competenza legislativa comune a tutte le regioni, ordinarie o speciali che siano, ricade per queste ultime non nella sfera della potestà legislativa concorrente, come per le altre, ma in quella della potestà legislativa esclusiva: e la maggiore latitudine con la quale esse potrebbero legiferare al riguardo, quasi compenserebbe, e quindi in un certo senso spiegherebbe la deficienza della potestà statutaria (23).

L'obiezione non sembrerebbe persuasiva: come si è detto fin dall'inizio, il ragionamento che si cerca di proporre è formulato all'interno del sistema costituzionale delle autonomie regionali; all'interno, cioè, di un complesso normativo che rispetto alle singole leggi costituzionali contenenti gli statuti speciali si colloca come un *a priori*, e ne condiziona il contenuto, e quindi la stessa legittimità. Ciò significa che tale ragionamento non può venire influenzato nei suoi svolgimenti da ele-

(22) Cfr. SORRENTINO, *Op. cit.*, 442 e ss.; LEVI, *Commento allo statuto*, cit., 10 e ss.; cfr. anche BASCHIERI-BIANCHI D'ESPINOSA-GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana*, Firenze 1949, 401.

(23) In questo senso, v. PALADIN, *Commento allo statuto*, etc., cit., pag. 29: cfr. anche MORTATI, *Istituzioni cit.*, 8ª ed., vol. II, 852.

menti interpretativi tratti da quei statuti medesimi, quali il tipo di potestà legislativa al quale questi ascrivono la materia più strettamente collegata alla organizzazione regionale. Ciò significa, soprattutto, che quello stesso ragionamento deve svilupparsi tenendo conto di tutti gli elementi interpretativi desumibili dalla Costituzione. Ora è appunto dal giuoco degli artt. 116 e 123 di questa, che è stata individuata l'antitesi tra la determinazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia delle regioni e la disciplina della loro organizzazione « interna »; e che è stata rilevata la devoluzione di quest'ultima non solo all'esercizio dei poteri normativi regionali, ma addirittura all'esercizio di quello specifico potere normativo consistente nella potestà statutaria. È vero che l'art. 116 Cost. rinvia a leggi costituzionali speciali la determinazione delle forme e delle condizioni di autonomia delle cinque regioni ivi indicate, e quindi, *a contrario*, la definizione di quel che per esse deve essere considerata l'organizzazione « interna »; ma né da tale norma, né da nessuna altra norma costituzionale pare che si possano dedurre elementi per sottoporre queste organizzazioni « interne », comunque debbano venire in concreto volta a volta delineate, ad un trattamento diverso da quello dettato per le corrispondenti organizzazioni « interne » delle altre quindici regioni: per escludere che esse debbano trovare la loro disciplina nella stessa sede di quella prevista in generale dall'art. 123, per negare che esse debbano venire normate dalle cinque regioni in parola, con l'esercizio di una loro specifica potestà statutaria, distinta da quella legislativa, sia pure di tipo esclusivo. Va qui precisato esplicitamente, anzi, anche quel che per altro verso sembrerebbe addirittura ovvio: l'estensione alla Sicilia, alla Sardegna, etc., dell'art. 123 Cost. deve andare oltre il riconoscimento anche a queste di una potestà statutaria, deve arrivare fino all'applicazione anche delle disposizioni procedurali contenute nella norma costituzionale: maggioranza assoluta dei componenti del consiglio regionale, approvazione da parte del Parlamento nazionale, e così via, secondo quanto disposto anche dalla legislazione statale ordinaria, almeno di quella sul procedimento, alla quale l'articolo fa rinvio, e secondo quanto in concreto ha operato il Parlamento nazionale medesimo, nei confronti degli statuti deliberati dalle regioni di diritto comune.

8. Tra gli altri, non va sottaciuto, si porrà un problema di diritto transitorio. Da un lato, l'affermazione della incostituzionalità di quella parte degli statuti regionali speciali che consiste nella disciplina dell'organizzazione « interna » delle corrispondenti regioni, non può essere spinta fino al punto di negare ad essa validità anche come normazione temporanea, e cioè fino all'esercizio della propria potestà statutaria da parte di quelle regioni stesse: ricorre qui una certa analogia con quanto disposto dalla l. 23 dicembre 1970 n. 1084 per le regioni di diritto comune, col valore di disciplina provvisoria valevole fino all'emanazione degli statuti ordinari attribuito da essa ai titoli III e IV della l. 10 febbraio 1953 n. 62: a norme che costituivano disciplina da parte dell'ente derivante, sia pure a livello di legislazione ordinaria, di elementi

strutturali che, appunto perché « interni », dovevano essere riservati all'autonomia degli enti derivati. Ma se questa conclusione appare abbastanza tranquillante, d'altro canto meno chiari sono viceversa i tempi, e quindi i modi nei quali le regioni a statuto speciali potranno intervenire. Anzi, dovranno: è chiaro, infatti, che anche l'esercizio della loro potestà statutaria ha carattere obbligatorio, pur nella latitudine delle scelte dei contenuti.

Se non altro sul piano pratico, ovviamente, è superata l'ipotesi che tali regioni siano tenute a deliberare il proprio statuto entro termini fissi dalla loro istituzione, magari, per analogia, entro i termini che erano stati prefissati per le regioni di diritto comune. Si potrebbe pensare, peraltro, che il conseguente svincolo da quanto disposto per queste ultime sia limitato solo al rispetto di quei tempi: si profilerebbe così una maggiore latitudine cronologica, per la verità dai contorni del tutto incerti, entro la quale, però, le regioni a statuto speciale dovrebbero operare come le regioni a statuto ordinario; esse, cioè, entro un certo termine da precisare, dovrebbero formulare in un solo atto il loro statuto completo in ogni sua parte, secondo i moduli adottati, pur nella loro diversità, dalle altre regioni, rientrando in tal modo nel comune alveo della normazione procedurale applicata a queste ultime.

Ma non si può escludere del tutto una soluzione più graduale. Il condizionamento degli statuti speciali all'estensione anche alle corrispondenti regioni di quanto previsto in generale dall'art. 123 Cost. deve valere solo per l'essenziale: non è detto che debba arrivare fino alla esclusione di una normazione particolare che sia prevista in tale sede, di aspetti relativamente secondari; e tali, sembra, devono essere considerate le modalità, anche cronologiche, del trapasso della disciplina dell'organizzazione « interna » regionale dalla normazione che sia stata dettata dal legislatore costituzionale nazionale, a quella che sarà deliberata dallo « statuyente » regionale. Da questo punto di vista, allora, si potrebbe profilare un salvataggio almeno parziale delle due norme statutarie esplicite che si sono citate all'inizio di questo scritto: l'art. 54, ultimo comma St. sardo e l'art. 50, ultimo comma St. valdostano, se non possono in nessun caso valere come fonti per l'attribuzione alle rispettive regioni di una autonomia statutaria, per di più in formato ridotto, potrebbero peraltro rimanere in piedi come la disciplina di un aspetto di quel trapasso. La Sardegna e la Valle d'Aosta, dunque, potrebbero innovare a quanto disposto sulla loro organizzazione « interna » dal legislatore costituzionale nazionale, mediante parziali ed episodici esercizi della loro potestà statutaria: potrebbero, ben s'intende, e non dovrebbero, nel senso che non risulterebbe loro preclusa la strada più larga; nel senso che resterebbe loro sempre intatta la possibilità di una formulazione completa in un unico atto di tutto il loro statuto. Va da sé, infine, che anche gli eventuali esercizi limitati del potere che deve essere loro riconosciuto in ogni caso, dovrebbero pur sempre avvenire mediante la procedura prevista dalla norma costituzionale.

Questa, dunque, l'ipotesi gradualistica, che potrebbe trovare qualche appiglio testuale per la Sardegna e la Valle d'Aosta, ma che po-

trebbe essere accolta, forse, anche per le altre tre regioni di diritto speciale. È vero che gli statuti del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia tacciono al riguardo, come più ampiamente tace lo statuto della Sicilia; ma le soluzioni espresse che il legislatore costituzionale nazionale ha adottato per due regioni, e che qui sono state così restrittivamente interpretate, potrebbero magari valere per tutte come punti di riferimento, come indicazioni orientative.

La formulazione di tale ipotesi gradualistica, se è stata qui prospettata per esigenze di completezza di esposizione delle varie alternative astrattamente possibili, lascia comunque larghi spazi alle perplessità sulla sua accoglibilità. È assai dubbio, a tacer d'altro, che una disciplina dell'organizzazione « interna » regionale, che risulti dall'addizione di due normazioni parziali, come quella, residua, del legislatore costituzionale, alla quale si sommerebbe quella, incipiente, dello « statuyente » regionale, possa presentare quella unicità organica che è richiesta da una normativa che possa chiamarsi statuto, o che quanto meno ad uno statuto possa sostituirsi. E ciò, da un doppio angolo visuale. Da un punto di vista formale, giacché le due normazioni parziali sono anche di fonte diversa, a meno che lo « statuyente » regionale, nel suo primo intervento, adotti un accorgimento: a meno che il primo atto di esercizio parziale dell'autonomia statutaria non possa essere inteso come ricezione, anche tacita, di quanto dettato dal legislatore costituzionale nazionale e non modificato, e quindi novazione, e quindi unificazione della fonte in termini di statuto regionale. Da un punto di vista sostanziale, perché sarà ben difficile che una normazione parziale di provenienza regionale ben si armonizzi, quanto ai contenuti, con quel che rimarrebbe della normazione di provenienza del legislatore costituzionale nazionale. Per questo, l'ipotesi che si è prospettata per prima è quella che, tutto sommato, apparirebbe preferibile.

9. In ogni caso, *uno actu* secondo una soluzione, gradualmente secondo l'altra, le cinque regioni indicate dall'art. 116 Cost. finiranno con l'avere due statuti: quello dettato dal legislatore costituzionale nazionale, s'intende per la parte di attribuzione e di definizione delle loro funzioni e competenze, la cui validità rimane fuori discussione, e quello deliberato nell'esercizio della loro potestà statutaria. Malgrado questa duplicazione di fonti normative, peraltro, la loro situazione giuridica è lineare: esse, in sostanza, sono anzitutto regolate da un atto dettato dallo Stato come ente derivante, per quel che riguarda la determinazione delle « ...forme e condizioni... dell'autonomia » loro concessa, e da un atto deliberato da esse medesime, come enti derivati, per quel che riguarda la disciplina della loro organizzazione « interna ». Il che, a ben guardare, è esattamente quello che succede per le regioni di diritto comune, con una sola e unica differenza. Questa. Che l'atto dell'ente derivante che determina le forme e le condizioni della loro autonomia, è la Costituzione stessa, ai suoi artt. 117 e ss., e non una legge costituzionale speciale. Ciò che sembra del tutto irrilevante.

In conclusione, quindi, la confusione, se confusione vi può essere ancora, è solo terminologica. Per le regioni di diritto speciale vi sono due atti normativi i quali, per la fonte dalla quale provengono e per la materia disciplinata, si distinguono tra di loro in modo cristallino. L'equivoco può sorgere, e sembra che sia effettivamente sorto, perché nozioni che sono con tanta precisione differenziabili sono richiamate con un solo termine: quello di « statuto ». Verrebbe in mente, allora, di proporre una differenziazione terminologica la quale, nella nomenclatura, riflettesse la distinzione sostanziale logicamente tanto netta (24): si potrebbe riservare il termine « statuto » alla disciplina dell'organizzazione « interna » delle regioni che sia deliberata da queste ultime, dalle cinque di diritto speciale come dalle quindici altre; si dovrebbe quindi impiegare un altro termine per designare le leggi costituzionali che determinano « ...le forme e le condizioni speciali di autonomia » delle prime: per esempio, l'espressione leggi costituzionali di autonomia. Ma non sarebbe, si crede, una proposta destinata ad avere molto successo: non solo perché pare difficile ridurre l'uso indiscriminato del termine « statuto », ormai troppo largamente diffuso; ma soprattutto perché è ineliminabile la radice stessa di esso: è la Costituzione medesima, agli artt. 116 e 123, che impiega promiscuamente il termine « statuto », è il legislatore costituzionale che denomina come « statuti » le leggi emanate in attuazione dell'art. 116.

Comunque, chiarita la distinzione concettuale, la indifferenziazione delle parole conta poco.

10. Poiché il tema che si è voluto trattare in questo scritto è il problema impostato nei termini generali desumibili dagli artt. 116 e 123 Cost., della riconoscibilità dell'attribuzione della potestà statutaria anche alle regioni di diritto speciale, l'indagine dovrebbe considerarsi chiusa a questo punto, e il discorso fermarsi qui. Ma se esulerebbe, quindi, dall'argomento così definito l'approfondimento delle questioni particolari che pongono le singole leggi costituzionali di autonomia, la precisazione in concreto di quali siano gli elementi strutturali afferenti all'organizzazione « interna » delle rispettive regioni, e in genere l'adattamento ad esse di quanto sin qui detto in linea di principio, non si può rinunciare ad accennare al riguardo alcune considerazioni di massima, e alcune esemplificazioni illustrative.

Anzitutto, non può essere ignorato il problema dell'inserimento della potestà statutaria già desunta a livello costituzionale, nei sistemi normativi delle singole leggi costituzionali di autonomia che esplicitamente non la riconoscono, e in quelli che esplicitamente la riconoscono solo in modo obliquo e in formato ridotto. Problema che proprio in base a questa distinzione sembra atteggiarsi in termini un po' diversi per la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia da una parte, e la Sardegna e la Valle d'Aosta dall'altra.

---

(24) Cfr. la notizia della percezione del problema in sede di Assemblea costituente e della proposta Perassi poi caduta, che dà MIELE, *Gli Statuti regionali cit.*, *Rass. dir. pubbl.* 1949, 52, 53.

Per le prime tre regioni, la mancanza nelle rispettive leggi costituzionali di autonomia di qualsiasi richiami espresso all'art. 123 Cost., comporta che l'inserimento della potestà statutaria debba essere prospettato secondo una alternativa di soluzioni che poi non è troppo essenziale qui sciogliere. O si ritiene che il silenzio di quelle leggi costituzionali significhi carenza di normazione a quel livello, sulla pertinenza soggettiva del potere di disciplinare l'organizzazione « interna » regionale, e sul procedimento da seguire; e ciò con una precisa conseguenza: quella per cui, se tale materia è rimasta del tutto estranea a quanto ivi normato, se nulla in tali leggi può costituire fondamento della pariticolare autonomia statutaria, neppure nulla in esse la escluderebbe; e allora si potrebbe pensare ad una piana integrazione di una legge costituzionale neutra sul punto, con l'inserzione di una disposizione tratta direttamente dalla Costituzione; e allora si potrebbe pensare al riconoscimento dell'attribuzione anche alle regioni in parola della potestà statutaria, per mezzo di un procedimento di mera interpretazione, ricostruttivo di un sistema normativo unitario, anche se dedotto da due fonti diverse, gerarchicamente a diverso livello.

Oppure, forse più realisticamente, si ritiene invece che la mancanza nelle tre leggi costituzionali di autonomia in esame, di un richiamo dell'art. 123 Cost. significhi esclusione dell'applicabilità di tale norma, affermazione della riserva al legislatore costituzionale nazionale della disciplina dell'organizzazione « interna » delle corrispondenti regioni; e ciò con una precisa conseguenza: che tali leggi si proponano come un sistema normativo chiuso, di per sé insuscettibile, sotto il profilo che qui interessa, di un procedimento di integrazione che sia puramente interpretativo; e allora il riconoscimento a quelle regioni della potestà statutaria deve passare attraverso la dichiarazione di incostituzionalità delle loro leggi costituzionali di autonomia, in quanto escludenti quest'ultima. In questa ipotesi, poiché manca una norma esplicita che la potestà statutaria neghi, si porranno dei problemi di diritto processuale costituzionale, per quel che riguarda la definizione dell'oggetto del ricorso alla Corte Costituzionale, per quel che riguarderà la struttura della sentenza di questa; ma essi non potranno incidere, ovviamente, sulla sostanza del condizionamento di tali leggi costituzionali di autonomia da parte della Costituzione medesima.

Un discorso non dissimile va fatto anche per la Sardegna e per la Valle d'Aosta. Ma l'esistenza nelle loro leggi costituzionali di autonomia delle più volte citate disposizioni che espressamente richiamano l'art. 123 Cost. a proposito delle modificazioni della disciplina ivi dettata delle materie considerate dalla norma costituzionale stessa (25), rende ne-

(25) Norme che peraltro in dottrina non hanno destato molta attenzione, almeno fino al già citato scritto di ALLEGRETTI, *Per una nuova fase costituente*, etc., cit., 18 e ss.

In precedenza, per uno dei rari accenni, cfr. P. BARILE, voce *Revisione costituzionale*, in *Nuoviss. dig. it.*, vol. XV, Torino 1968, 787, nel senso di una decostituzionalizzazione che le due disposizioni avrebbero operato, della disciplina contenuta nei due c. d. statuti speciali ai quali esse si riferiscono.

Sul punto, cfr. anche PALAZZOLI, *Les régions italiennes*, Paris 1966, 49.



cessario qualche rilievo al riguardo. Per la soluzione del problema che si esamina sono prospettabili tre ipotesi. O l'art. 54, ultimo comma St. sardo, e l'art. 50, ultimo comma St. valdostano possono essere interpretati, il che appare improbabile, come il riconoscimento pieno alle rispettive regioni della potestà statutaria di fonte costituzionale, e con l'ampiezza delineata dalla Costituzione medesima, e allora non sorgerebbero questioni. O tali disposizioni statutarie non si propongono comunque come il fondamento della potestà statutaria già basata nella Costituzione, ma regolano qualche aspetto del suo esercizio, eventualmente il momento temporale come si è sopra prospettato, e per questo solo fatto addirittura lo presuppongono: e allora il problema sarebbe di nuovo risolubile nell'alveo del procedimento interpretativo di integrazione, che sarebbe per di più grandemente facilitato, e anzi addirittura obbligato proprio per tale presupposizione. O, infine, e questa appare la soluzione più attendibile, tali norme si propongono come la fonte dell'autonomia statutaria delle rispettive regioni, delineata per di più sotto un certo profilo in formato ridotto, e allora la loro incostituzionalità sembrerebbe certa. Sembrerebbe certa, anche se, praticamente, sarà improbabile che venga sollevata: sarà probabile che venga aggirata in linea di fatto, mediante deliberazioni regionali prese e approvate dal Parlamento nazionale nelle forme previste dall'art. 123 Cost., delle quali rimarrà indiscusso e quindi irrisolto il problema del fondamento: se la norma stessa della Costituzione, oppure la norma della legge costituzionale di autonomia.

11. S'intende che per tutte e cinque le regioni di diritto speciale rimane poi in piedi l'altro problema di grande portata: quello della determinazione in concreto dei loro elementi strutturali che debbano ritenersi pertinenti alla loro organizzazione « interna ». E, tenuto conto della situazione normativa attuale, della disciplina da parte del legislatore costituzionale nazionale dell'organizzazione « interna » di quelle regioni, esso rileva sotto due profili: la sua soluzione, da un lato, segna i limiti entro i quali gli statuti speciali devono considerarsi costituzionalmente illegittimi, e dall'altro precisa i confini della materia che deve ritenersi riservata all'esercizio dell'autonomia statutaria regionale.

È un problema che, in tutta evidenza, può essere risolto solo all'interno dei sistemi normativi delineati dalle singole leggi costituzionali di autonomia. Infatti, ormai per definizione, quel che concerne l'organizzazione « interna » sfugge alla determinazione delle forme e delle condizioni di autonomia: quindi, fin dove arriva la determinazione di queste forme e di queste condizioni, non si può ravvisare il carattere « interno » degli elementi strutturali in tal modo normati. Ora proprio l'articolo 116 Cost. attribuisce agli statuti speciali la funzione di determinare le forme e le condizioni speciali di autonomia della Sicilia, della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia. Perciò, è ovvio, la definizione dei limiti dell'organizzazione « interna » di queste regioni deve appunto partire dalla rilevazione dei limiti che i singoli statuti speciali stessi hanno posto alla determina-

zione della loro autonomia. Inerisce quindi al carattere speciale delle forme e delle condizioni di autonomia delle cinque regioni in parola, la circostanza per la quale siano corrispondentemente variabili gli elementi strutturali la cui disciplina sia da considerarsi « interna »: un elemento strutturale che abbia rilevanza solo « interna » per le regioni di diritto comune, non è detto che l'abbia anche per le regioni di diritto speciale; un elemento strutturale che abbia una rilevanza solo « interna » per una delle regioni di diritto speciale, non è detto che la abbia anche per un'altra. E viceversa, naturalmente.

La situazione normativa a prima vista appare caotica. Ma è facilmente individuabile la strada che ha a disposizione l'interprete per la sua razionalizzazione. Infatti, sembra che la disciplina delle regioni di diritto comune, anche se di certo non è automaticamente applicabile alle altre, ciò non di meno possa porsi come un valido punto di riferimento per l'impostazione del procedimento interpretativo che riguarda queste ultime: spinge in questa direzione l'orientamento assunto dalla dottrina dominante sul problema dei rapporti tra singoli statuti speciali, intesi come una normativa particolare entro certi limiti legittimamente divergente, e disposizioni costituzionali in materia regionale, intese come una normativa generale comunque applicabile in quanto non diversamente disposto dai primi, anche oltre i limiti entro i quali esse sono addirittura cogenti. E pare ragionevole, dal punto di vista che qui interessa, estendere tale carattere di normativa generale anche a quelle disposizioni legislative statali ordinarie, alle quali la Costituzione a questo proposito rinvia: ciò, almeno nella misura nella quale si considerino applicabili anche alle regioni di diritto speciale le singole disposizioni costituzionali che, appunto, un simile rinvio operano.

È possibile, così, prendere la normazione comune almeno come base di partenza, e quindi presupporre che se un elemento strutturale delle regioni a statuto ordinario può essere definito di rilevanza solo « interna », tenuto conto dei limiti della determinazione delle forme e delle condizioni della loro autonomia operata direttamente o mediante rinvio dagli artt. 117 e ss. Cost., in linea di principio possa presumersi tale anche il corrispondente elemento strutturale di ciascuna delle regioni a statuto speciale. D'altra parte, è lapalissiano che l'indicazione orientativa nel senso della medesima identità di qualificazione dovrebbe allora valere anche nell'ipotesi opposta: dovrebbe allora valere anche per gli elementi strutturali di queste ultime che, viceversa, corrispondono agli altri elementi strutturali delle prime: a quelli che, per essere considerati direttamente dalla normativa costituzionale, o dalla legislazione ordinaria statale alla quale essa rinvia specialmente con l'art. 123, ormai per definizione « interni » non sono, « interni » non possono essere.

La divergenza dalla disciplina di diritto comune sarà dunque quel che si dovrà dimostrare: sarà l'interprete che dall'analisi del singolo sistema normativo costituito da ciascuna delle leggi costituzionali di autonomia dovrà rilevare e porre in risalto l'esistenza in esso di ragioni particolari per le quali la qualificazione come « interno » o come « esterno » di un elemento strutturale della corrispondente regione debba essere

diversa da quella del simmetrico elemento strutturale delle regioni a statuto ordinario. È attraverso un ragionamento di questo genere che si potrà saggiare la legittimità costituzionale della disciplina contenuta nelle varie leggi costituzionali di autonomia, riguardante l'organizzazione delle rispettive regioni: in primo luogo, è così che si individueranno le disposizioni che devono considerarsi costituzionalmente illegittime, perché regolano elementi strutturali che nelle regioni di diritto comune hanno carattere « interno », che nelle regioni di diritto comune sono perciò rimessi all'autonomia statutaria di esse, senza che l'interprete riesca a ravvisare le ragioni che richiedano un simile mutamento di quella qualificazione. È soprattutto in questa ipotesi, quando l'analisi dia questo risultato, che si arriverà a creare lo spazio entro il quale potrà essere esercitata la potestà statutaria da riconoscersi anche alle regioni di diritto speciale.

Ma il medesimo procedimento interpretativo sarà applicabile anche alle altre ipotesi formulabili a proposito della disciplina dell'organizzazione di queste ragioni dettata dalle corrispondenti leggi costituzionali; e gli esiti volta a volta potranno essere divergenti. Sarà possibile, infatti, ampliare e garantire anche in un altro caso l'ambito di esercizio della loro potestà statutaria: come conseguenza dell'accertamento della illegittimità costituzionale di altre disposizioni dei c.d. statuti speciali: di quelle che regolano un elemento strutturale il cui simmetrico nelle regioni di diritto comune ha sì carattere « esterno », è sì normato direttamente dall'ente derivante, ma nei confronti del quale l'interprete sia in grado di enucleare positive ragioni per cui questa qualificazione debba viceversa essere variata. Al contrario, altre volte le disposizioni di carattere organizzatorio delle leggi costituzionali di autonomia resteranno ferme, perché la loro illegittimità costituzionale non potrà essere dimostrata, e quindi la potestà statutaria delle rispettive regioni rimarrà corrispondentemente limitata: quando esse normano elementi strutturali che anche nelle regioni a statuto ordinario hanno carattere « esterno », senza che l'interprete sia in grado di individuare motivi precisi per i quali questa qualificazione possa essere cambiata; quando esse normano elementi strutturali che nelle regioni a statuto ordinario hanno carattere « interno », ma nei confronti dei quali l'interprete debba riconoscere l'esistenza di ragioni per le quali questa qualificazione debba essere variata.

È in questo ordine di idee che l'applicazione del procedimento interpretativo proposto può porsi come il normale modulo ricostruttivo dei limiti della determinazione delle forme e delle condizioni di autonomia delle regioni di diritto speciale operata dalle rispettive leggi costituzionali, e quindi, *a contrario*, dell'ambito della potestà statutaria ad esse riconoscibile. Ma l'applicabilità di questo procedimento, ciò non di meno, non trova uno spazio illimitato: incontra un confine ben preciso, che è costituito dall'estensione della disciplina dell'organizzazione regionale la quale è positivamente contenuta nei c.d. statuti speciali. Quel confine a prima vista non rileva: è assorbito dalla dimensione stessa di tale disciplina, quasi sempre più ampia e più dettagliata di quella

che la Costituzione e la legislazione ordinaria statale ivi richiamata dettano per le regioni di diritto comune; è assorbito dai termini stessi nei quali si pone il confronto tra le due serie di disposizioni organizzative, che perciò si risolve quasi sempre nella considerazione di una esuberanza della prima rispetto alla seconda; è assorbito dalla direzione stessa nella quale deve essere soprattutto cercato e fatto lo spazio per la potestà statutaria delle regioni di diritto speciale, che è quello che risulta dal riconoscimento della illegittimità costituzionale della normativa dei c.d. statuti speciali: di quella parte di questa normativa che in tal modo risulta ingiustificatamente estesa rispetto alle funzioni che l'art. 116 Cost. attribuisce loro. Ma quel confine peraltro esiste, ed acquista risalto quando, seppur raramente, sono le medesime leggi costituzionali di autonomia che rinunciano a regolare elementi strutturali: elementi strutturali, sia chiaro, che nelle regioni a statuto ordinario l'ente derivante ha fatto oggetto di proprie determinazioni.

Di questa particolare ipotesi si potrà dare tra poco un esempio; ma fin da ora si può già osservare che qui sarebbe incongruo addossare all'interprete l'onere di dar conto delle ragioni per le quali una simile deviazione dalla disciplina di diritto comune si giustifichi, e quindi si legittimi. Il problema, infatti, si pone in termini capovolti rispetto a quelli della più frequente ipotesi sopra considerata: là, come conseguenza del riconoscimento della potestà statutaria alle regioni di diritto speciale, si poteva profilare una specie di presunzione di illegittimità costituzionale delle norme organizzative contenute nelle rispettive leggi costituzionali di autonomia; presunzione che, se non trovava un limite nel carattere « esterno » dei simmetrici elementi strutturali delle regioni di diritto comune, doveva essere vinta dalla dimostrazione dell'esistenza di particolari motivi di giustificazione della normazione di quegli aspetti, in sede di determinazione delle forme e condizioni di autonomia operata dai c.d. statuti speciali. Qua non ci sono corollari da trarre nel senso ora accennato, dall'estensione dell'applicazione dell'art. 123 Cost.: è la legittimità costituzionale della rinuncia a disciplinare il punto, anche implicita, da parte del legislatore costituzionale statutario, perciò, che deve essere presunta; è la inammissibilità della riserva alla potestà statutaria del corrispondente elemento strutturale che deve essere dimostrata, col paragone ragionato con la situazione normativa delle regioni di diritto comune, o con la deduzione di altri motivi, magari attinenti proprio alle particolarità del singolo sistema di autonomia speciale.

17. Dall'ampiezza della gamma delle ipotesi ora prospettate, e delle loro possibili soluzioni, affiora la notevole variabilità dei risultati ai quali può portare la ricostruzione dei limiti della disciplina organizzativa che le singole leggi costituzionali di autonomia possono legittimamente dettare, nel confronto con quanto è disposto per le regioni di diritto comune: se talvolta, infatti, apparirà preferibile una interpretazione che si risolverà in una estensione della latitudine della potestà statutaria che è da riconoscersi alle regioni di diritto speciale, rispetto a

quella della potestà statutaria attribuita alle altre, tal'altra dovranno prevalere le ragioni a favore dell'interpretazione in senso opposto. Dalla sintesi delle soluzioni delle varie questioni particolari, e solo da essa, potranno derivare i risultati globali per la definizione di tale latitudine, e sarebbe assai azzardato arrischiare al riguardo anticipazioni *a priori*.

Certo, la previsione di una tendenziale maggiore ampiezza della potestà statutaria delle regioni di diritto speciale rispetto a quella delle regioni di diritto comune potrebbe trovare una ragionevole base su di una persuasiva, seppure generica osservazione di principio. Questa. Il regime particolare di autonomia concesso alle prime è soprattutto in funzione dell'attribuzione ad esse di più late competenze: molto spesso autonomia speciale non significa altro che autonomia più larga (26). Sembrerebbe naturale, allora, che questo carattere generale della determinazione delle « ...forme e condizioni particolari... » della loro autonomia arrivasse a riflettersi anche sui contorni della loro potestà statutaria, la quale, in fondo, di quell'autonomia non è nient'altro che una manifestazione, seppur peculiare (26 bis). Ma, come si accennerà nel paragrafo seguente, valutazioni di segno radicalmente opposto potrebbero trarre una altrettanto ragionevole base su di una altrettanto persuasiva osservazione di principio.

Comunque, nello sviluppo del primo ragionamento, sembra di poter anzitutto osservare che un orientamento in tale senso estensivo, nella misura nella quale potesse trovare conferma nelle soluzioni delle varie questioni ricostruttive particolari, si risolverebbe in un corrispondentemente limitato svincolo degli statuti che potranno essere deliberati dalle ragioni di diritto speciale. In primo luogo, nello svincolo da quanto disposto dallo Stato come ente derivante a livello di legislazione ordinaria, in base ai rinvii operati dalla Costituzione, specialmente all'art. 123; s'intende, per quel tanto di normativa a quel livello che è rimasta ancora in piedi, dopo l'opera di demolizione compiuta dalla l. 23 dicembre 1970 n. 1084. Ma anche nello svincolo da quanto dettato direttamente dalla Costituzione medesima, per quanto le sue disposizioni in materia di organizzazione regionale siano già così scarse (27), da apparire dif-

---

(26) In questo senso, v. da ultimo BASSANINI, *Alcune riflessioni sui problemi attuali delle regioni a statuto speciale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1971, 1732 e ss.

(26-bis) Per la vastissima letteratura sull'autonomia statutaria, cfr. da ultimo ITALIA, *Gli statuti nel diritto pubblico*, Milano 1970, sia pure da angoli visuali diversi da quelli qui considerati, e la bibliografia *ivi* citata.

(27) Ciò che non toglie che su così ristrette basi, la dottrina abbia potuto esprimere delle notevoli ricostruzioni d'insieme; cfr. per tutte, senza che ciò significhi la condivisibilità di tutte le tesi particolari *ivi* sostenute, BARTHOLOMI, *I rapporti*, etc., cit., *passim*; cfr. anche GALIZIA, *Aspetti dell'organizzazione regionale*, cit., 719 e ss.

Nel senso, viceversa, che dalle norme costituzionali non sarebbe desumibile un tipo definito di governo regionale, v. LEVI, *Prime considerazioni*, etc., cit., 2470 e ss. Parimenti nel senso di una notevole ampiezza della gamma di scelte che la Costituzione rimetterebbe in proposito all'autonomia statutaria regionale, v. ANDÒ, *Autonomia statutaria*, etc., cit., *Riv. trim. dir.*

facilmente riducibili ulteriormente; e quindi così essenziali, da apparire difficilmente derogabili, sia pure in sede di una normativa speciale di integrazione costituzionale (28).

Come si è anticipato, è peraltro possibile dare esempio, seppur discusso, di devoluzione all'autonomia statutaria di una, e forse di due delle regioni di diritto speciale, di un elemento strutturale la cui disciplina per le altre tre, come per quelle di diritto comune, è già stabilita a livello di Costituzione o di legge costituzionale. L'art. 122, ultimo comma, Cost., prevede che il presidente e i membri della giunta regionale debbano essere eletti tra i membri del consiglio. La disposizione è ripetuta dall'art. 9, comma 1, st. sic., dall'art. 30, comma 2 (e dall'art. 44, commi 1 e 3, nel testo modificato dall'art. 22 della l. cost. 10 novembre 1971 n. 1 per i presidenti e le giunte provinciali), st. Trentino-Alto Adige, dagli artt. 35 e 36 st. Friuli-Venezia Giulia. Viceversa, l'art. 33 st. Valle d'Aosta richiede per il solo presidente della giunta l'appartenenza al consiglio, lasciando così irrisolta, almeno esplicitamente, la questione dell'ammissibilità della nomina ad assessore di un estraneo. Uguale limite dispositivo ha l'art. 36 st. sardo, il cui silenzio al riguardo parrebbe spiegato meglio, almeno a prima vista, dal successivo art. 38: questo assicura ai membri della giunta il diritto di assistere alle sedute del consiglio, anche se non ne facciano parte; da esso, verrebbe subito in mente, si potrebbe dedurre positivamente che gli assessori possano non essere membri del consiglio. In dottrina, i pareri sono divisi, e non è mancato chi ha brillantemente sostenuto (29) che la norma valdostana debba essere interpretata sistematicamente, e che tale interpretazione sistematica chiarirebbe più compiutamente il suo significato: essa, in realtà, richiederebbe che anche gli assessori siano membri del consiglio; le norme sarde, d'altronde, non potrebbero essere intese altro che nel senso che escludono la necessità dell'appartenenza al consiglio, e per questo dovrebbero essere considerate incostituzionali (30).

Diciamo subito che il tenore di tutte queste norme è equivoco, e che pertanto nessuno dei loro ipotizzabili significati, che sono svariati, appare certo. In particolare, la norma valdostana, il suo parziale silenzio, potrebbe sì essere interpretato nel senso adesso riferito; ma potrebbe anche essere interpretato, viceversa, nel senso che gli assessori *devono poter essere* estranei al consiglio, secondo quanto sembra più verosimilmente disporre la normativa sarda; oppure anche nel senso che

---

*proc. civ.* 1971, 926 e ss., *passim*, ma specialmente 950 e ss., 969 e ss., 986 e ss., 998 e ss.

(28) Cfr., peraltro, l'acuta analisi di ALLEGRETTI, *Per una nuova fase costituente*, etc., cit., 18 e ss., per quel che riguarda i limiti che incontrerebbe l'esercizio da parte della regione sarda della potestà di modificazione delle norme sulla sua organizzazione contenute nel suo c.d. statuto speciale, che le è riconosciuta, appunto, da quest'ultimo.

(29) BARTHOLINI, *I rapporti*, etc., cit., 166, nota 24.

(30) Su tutta la questione, cfr. ORUSA, *Strutture e modi di organizzazione dell'amministrazione centrale della regione Valle d'Aosta*, *Riv. trim. dir. pubbl.* 1967, 511 e ss., con ampie citazioni di dottrina, nonché del noto parere del Consiglio di Stato a favore della soluzione meno rigorosa.

gli assessori *possono poter essere* estranei al consiglio, ossia nel senso che la disposizione lasci impregiudicata la questione a livello di legge costituzionale di autonomia. In questo ultimo caso, come nel penultimo, si porrebbe certamente un problema di costituzionalità della norma così interpretata, problema che potrebbe venire semplicisticamente enunciato col riferimento al carattere cogente o dispositivo dell'art. 122, ultimo comma, Cost., nei confronti dei c.d. statuti speciali. Ma se un simile sospetto di illegittimità potesse venire superato, allora la conseguenza si profilerebbe chiara: sarebbe alla stessa regione interessata che spetterebbe di operare la scelta sulla necessità o meno che gli assessori appartengano al consiglio. Il riconoscimento a tale regione di una potestà statutaria, a questo punto, giuocherebbe un duplice ruolo: da un lato, indicherebbe la sede nella quale la regione dovrebbe operare la scelta, che, è ovvio, sarebbe quella della formulazione dello statuto, o comunque di una deliberazione con la forma e il procedimento di tipo statutario; dall'altro, e prima ancora, renderebbe più credibile l'ipotesi della devoluzione dell'opzione alla regione stessa da parte del legislatore costituzionale nazionale, e quindi renderebbe più credibile l'interpretazione che tale ipotesi presuppone, tra le tre che si sono sopra adombrate. Del resto, i rilievi sotto ambedue questi profili paiono essere confortati da una coincidenza che forse merita di essere posta in risalto: le due regioni nelle quali, almeno secondo una certa interpretazione, potrebbe sembrare che la scelta al riguardo fosse stata lasciata ad esse, sono le medesime nelle quali i c.d. statuti speciali, e solo loro due, prevedono il potere di modificare la disciplina organizzatoria in tale sede dettata. Si tratta di una pura coincidenza, o invece si potrebbe trattare di qualcosa di meno casuale? Forse non sarebbe arbitrario supporre questo: che il legislatore costituzionale nazionale abbia rinunciato a ragion veduta a regolare il punto, e cioè proprio in vista del potere normativo sull'organizzazione che esso stesso stava per concedere alle regioni interessate pochi articoli dopo.

Ecco allora che per la Valle d'Aosta si potrebbe considerare di rilevanza puramente « interna » un elemento strutturale la cui disciplina viceversa, è dettata dall'ente derivante, e perciò fa parte della determinazione delle forme e delle condizioni di autonomia, per le regioni di diritto comune; e, per questo solo dato, sia pure fino a prova contraria, per almeno tre delle regioni di diritto speciale.

Discorso analogo andrebbe fatto per quel che concerne l'art. 36 st. sardo, il quale, in connessione con l'art. 37, pare avere una portata analoga a quella della norma valdostana. All'accoglimento della corrispondente soluzione, peraltro, qui c'è un ostacolo: il successivo e già ricordato art. 38, che a prima vista porterebbe a ritenere che in Sardegna gli assessori *debbano poter essere* estranei al consiglio; in altri termini, che in Sardegna da parte del legislatore costituzionale nazionale sia stata operata in tal senso una scelta, ovviamente preclusiva di una diversa opzione regionale. La soluzione valdostana parrebbe così bloccata, a meno di riuscire a proporre e a rendere accettabile una interpretazione di tale art. 38 diversa da quella di più immediata evidenza. Ciò è pos-

sibile, giacché neppure il tenore di quest'ultima norma è univoco. Vi è un suo significato che è indiscutibile: gli assessori che non siano consiglieri devono poter assistere alle sedute del consiglio. Ma la norma non impone che gli assessori debbano poter essere non consiglieri: al massimo, lo presuppone solo; al massimo, cioè, presuppone solo che una scelta in tal senso sia già stata operata da altra disposizione della legge costituzionale di autonomia, o, al limite, dalla Costituzione direttamente. Ma potrebbe avere un significato ancor più ridotto, o quanto meno diverso: potrebbe presupporre solo che gli assessori possano poter essere non consiglieri, lasciando per il resto impregiudicato da chi e in quale sede quella scelta sia stata o sarà operata; e certo la previsione di una simile eventualità sarebbe già ragione sufficiente della sua formulazione. Se potesse essere accettata questa limitazione della portata normativa dell'art. 38, sarebbe chiaro che da esso non potrebbero trarsi lumi per risolvere la questione se in Sardegna gli assessori debbano o meno poter essere estranei: la soluzione andrebbe dedotta *aliunde*. E se gli artt. 36 e 37 st. sardo, il loro silenzio, potessero essere interpretati nello stesso senso dell'art. 33 st. valdostano e del suo silenzio, ecco che la questione stessa rimarrebbe impregiudicata a livello di legge costituzionale di autonomia. E se l'art. 122, ultimo comma, Cost. potesse essere interpretato come avente quel valore solo dispositivo che legittimerebbe diverse norme delle leggi costituzionali di autonomia, diverse norme anche di solo rinvio, ecco che legittimamente la questione stessa verrebbe rimessa alla scelta statutaria di competenza regionale.

Un ultimo rilievo per quel che riguarda le altre regioni a statuto speciale: si è accennato che la incostituzionalità delle norme dei loro c.d. statuti speciali riproduttive di quanto disposto dall'art. 122, ultimo comma Cost., potrebbe essere eventualmente sostenuta solo come la conclusione di una precisa dimostrazione: la dimostrazione che per tali regioni deve aver carattere solo « interno » un elemento strutturale il cui simmetrico per le regioni di diritto comune ha invece rilevanza « esterna ». Questa osservazione deve rimanere ferma; ma è indubbio, ciò nonostante, che le difficoltà di quella dimostrazione in qualche misura sarebbero alleggerite, dalla constatazione che in due regioni di diritto speciale non vi sono motivi che impediscano che la disciplina di tale elemento strutturale sfugga alla determinazione delle forme e delle condizioni della loro autonomia.

13. A risultati di questo tipo può portare un'analisi della determinazione delle forme e delle condizioni di autonomia contenuta in ognuno dei c.d. statuti speciali, un'analisi che sia differenziale rispetto a quella della medesima determinazione operata per le regioni di diritto comune direttamente dalla Costituzione e dalle leggi statali ordinarie ivi richiamate. E chiusa la digressione, di valore essenzialmente esemplificativo di tali esiti, che del resto saranno illustrati anche dalle pagine che seguono, si deve tornare al filo principale del ragionamento. Il quale ragionamento deve riprendere a partire dal rilievo della imprevedibilità dei risultati globali che deriveranno dalla sintesi delle soluzioni delle



questioni particolari. Si era definita come ragionevolmente fondata la previsione di un generale ampliamento della materia rimessa alla potestà statutaria da riconoscersi alle regioni di diritto speciale, rispetto a quella riservata alla medesima potestà attribuita alle altre. Ma si era avvertito anche della profilabilità di un discorso opposto: occorre ora valutare, appunto, la consistenza di questa possibilità inversa.

Si dovrebbe ragionare così: si ammetta pure che dal carattere speciale dell'autonomia concessa alle cinque regioni indicate dall'art. 116 Cost. si possa dedurre un orientamento nel senso di una maggiore ampiezza anche delle loro potestà statutaria, oltre che delle altre loro attribuzioni; ma non si potrebbe comunque non tener conto anche di una possibile, contraria rilevanza di quel carattere speciale stesso; meglio, di quelle particolarità economiche, storiche, geografiche, etniche, e sociologiche in genere, che sono alla base di questo. Non sempre queste particolarità possono essere viste come elementi a favore della concessione di maggiori libertà di scelta alla regione interessata: non di rado, infatti, esse comportano una maggiore delicatezza nella definizione della normazione dei corrispondenti aspetti, a cominciare da quelli strutturali; non di rado, quindi, esse implicano la percezione da parte dello Stato come ente derivante della sussistenza anche di interessi che esso sente come propri, e comunque che esso considera come non esclusivamente pertinenti all'ente derivato. Ecco dunque in che modo quelle particolarità medesime possono anche giuocare: lungi dal riflettersi in un ampliamento della latitudine dell'autonomia della singola regione, spesso si traducono in un avanzamento della linea della determinazione delle forme e delle condizioni di questa; e, in definitiva, in un suo sostanziale restringimento.

Anche qui l'enunciazione di principio deve essere illustrata da un riferimento concreto, e ciò è facile, perché vi è un caso addirittura esemplare: il particolare carattere mistilingue della regione Trentino-Alto Adige e della provincia di Bolzano, col susseguente problema della tutela delle minoranze, rispettivamente di quella regionale e di quella provinciale, e quindi della disciplina della convivenza tra i due diversi gruppi etnici. Non c'è dubbio che il problema implichi il componimento di interessi che trascendono l'ambito regionale e ancor più quello provinciale, se non altro per il preciso disposto dell'art. 6 Cost.; non c'è dubbio che lo Stato come ente derivante senta di dover avere al riguardo un ruolo al quale non intende rinunciare, neppure, e anzi specialmente con i più recenti sviluppi legislativo-costituzionali. E tutto ciò si traduce nella disciplina già in sede di determinazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale e di quelle provinciali, di una serie di profili strutturali che nelle altre regioni di diritto comune e anche di diritto speciale sono lasciate alla loro potestà statutaria.

Così, per esempio, lo Stato come ente derivante non regola la composizione della giunta delle regioni a statuto ordinario, né a livello costituzionale, né, dopo la l. 23 dicembre 1970 n. 1084, a livello di legislazione ordinaria di rinvio. Fino a prova contraria, dunque, il carattere « interno » di questo elemento strutturale deve essere riconosciuto anche

per quel che riguarda le regioni di diritto speciale, con la conseguenza che qui si cerca di sostenere circa la illegittimità costituzionale delle disposizioni delle leggi costituzionali di autonomia incidenti sulla materia. Meno che per il Trentino-Alto Adige, meno che per la regione, e per le province, per le quali la prova contraria è addirittura ovvia, per le quali le ragioni che impongono il mutamento di quella qualificazione della rilevanza di quell'elemento strutturale sono addirittura evidenti: l'art. 30 del rispettivo statuto, specie nel testo modificato dall'art. 20 della l. cost. 10 novembre 1971 n. 1, regola con minuzia certi aspetti della struttura dell'organo esecutivo regionale, e ciò, chiaramente, proprio in funzione della tutela delle minoranze; e, si potrebbe aggiungere, l'art. 44 del medesimo statuto, specie nel testo modificato dall'art. 22 della l. cost. 10 novembre 1971 n. 1, regola con minuzia certi aspetti della struttura dell'organo esecutivo provinciale, e ciò, chiaramente, anche qui in funzione della tutela delle minoranze. Per la evidenza delle ragioni che hanno richiesto la ricomprensione della disciplina di tali elementi nella determinazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale e di quelle provinciali, sarebbe assurdo sostenere che le corrispondenti disposizioni della legge costituzionale di autonomia siano costituzionalmente illegittime, perché normanti aspetti che viceversa dovrebbero essere considerati «interni» dell'organizzazione regionale, e delle organizzazioni provinciali; perché normanti aspetti che viceversa dovrebbero essere riservati all'autonomia statutaria.

Proprio l'esempio tratto dalla particolare situazione del Trentino-Alto-Adige, proprio lo sviluppo che ha preso l'argomentazione, porta a prospettare, sia pure con molta cautela, una possibilità che rappresenterebbe l'ultima conseguenza che si potrebbe trarre dalla linea di ragionamento che si propone in questo scritto: che anche alle due province di Trento e di Bolzano sia riconoscibile una potestà statutaria in base all'art. 123 Cost., per le medesime ragioni per le quali essa, si crede, deve essere attribuita alle regioni di diritto speciale. La tesi era già sostenibile sul fondamento del testo originario del c.d. st. speciale trentino: ma essa risulta assai rafforzata dalla l. cost. 10 novembre 1971 n. 1, che accentua, se così si può dire, la «regionalizzazione» delle province nelle quali la regione si divide; particolarmente significativo dal nostro punto di vista è già l'art. 1 di questa legge, il quale aggiunge all'art. 3 di tale statuto speciale, tra l'altro, un terzo comma: «Alle province di Trento e di Bolzano sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo il presente statuto».

Potrebbe non essere del tutto indiscutibile la legittimità costituzionale di una simile norma: di una norma che, per essere contenuta in una legge di integrazione della Costituzione, è per certi aspetti di livello secondario rispetto a questa; di una norma che ciò nonostante vuole porsi come fonte di derivazione ad enti non regionali, come tali ignorati dalla Costituzione, di una autonomia del tipo di quella che la Costituzione stessa deriva solo alle regioni: anzi, con caratteri di specialità, solo a cinque di esse, nominativamente indicate. D'altro canto, non è certissimo che l'art. 116 Cost., che demanda al legislatore costituzionale

nazionale l'attribuzione delle forme e delle condizioni speciali di autonomia, tra le altre, anche alla regione del Trentino-Alto Adige, lo legittimi anche a disporre una innovazione di una simile portata: lo legittimi anche a sub-derivare, se così può dirsi, un'autonomia almeno qualitativamente analoga a enti costituiti nell'ambito di questa.

Comunque, dall'angolo visuale di questo scritto, tali questioni possono essere tralasciate, per rilevare il grande interesse che viceversa presenta la formulazione della legge costituzionale in parola: l'adozione da parte della disposizione citata, in sede di definizione dei poteri, ed in genere della soggettività delle province di Trento e di Bolzano, di una espressione identica a quella che l'art. 116 Cost. impiega in riferimento alle regioni di diritto speciale: la determinazione delle forme e delle condizioni di autonomia.

Questa locuzione sembrerebbe riproporre una sequenza logica ormai scontata: i limiti di tale determinazione ai soli elementi organizzativi che hanno una rilevanza « esterna », quindi il carattere « interno » della disciplina degli ulteriori profili strutturali dell'ente derivato, e perciò l'autonomia normativa di quest'ultimo su tale materia; è intuitivo allora che si possa arrivare a profilare l'attribuzione anche ad esso di una potestà statutaria. Del resto, una volta riconosciuta la generale applicabilità a tutte le regioni dell'art. 123 Cost., è ovvio che possa essere prospettata la sua riferibilità anche ad altri enti dello stesso tipo; nella misura, appunto, nella quale essi alle regioni vengano assimilati.

ALBERTO ROMANO