



30 OTTOBRE 2019

Il “*blocco statutario*” delle autonomie speciali e la disarticolazione del sistema delle fonti. Commento alla sent. n. 65 del 2019

di Simone Pajno

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Sassari

# Il “*blocco statutario*” delle autonomie speciali e la disarticolazione del sistema delle fonti. Commento alla sent. n. 65 del 2019\*

**di Simone Pajno**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Sassari

**Sommario:** 1. Premessa – 2. Le competenze della Regione Sardegna sul SII: la decisione della Corte – 3. Cosa è il “*blocco statutario*”? – 4. La spinosa questione delle norme *praeter statutum* – 5. Le tendenze espansive delle norme di attuazione nella prassi degli ultimi anni – 6. La posta in gioco: *chi, cosa, come, quando* – 7. Qualche considerazione su qualche altro problema.

## 1. Premessa

La sentenza della Corte costituzionale n. 65 del 2009 riguarda una legge della Regione Sardegna inerente la riorganizzazione di alcuni aspetti del servizio idrico integrato (d’ora in poi: SII) nell’Isola. Per quanto non manchino aspetti di interesse anche con riferimento a tale tema, i profili di questa pronuncia che più degli altri meritano di essere segnalati riguardano il sistema delle fonti del diritto, con particolare riguardo alla posizione delle norme di attuazione degli statuti speciali, delle quali – per di più in quello che, formalmente, non è altro che un impegnativo *obiter dictum* – essa lascia immaginare un ruolo certamente ulteriore e diverso da quello per il quale furono originariamente pensate. Soprattutto, un ruolo la cui sintonia con alcuni importanti principi del nostro sistema costituzionale delle fonti è a dir poco dubbia. Ma andiamo con ordine.

Il ricorso introduttivo del giudizio deduceva la illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali per contrasto con l’art. 117, secondo comma, lett. e) ed s), Cost., in relazione ad alcune importanti disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. *Codice dell’ambiente*) inerenti l’organizzazione del SII, ricondotte ai titoli competenziali statali della *tutela della concorrenza* e della *tutela dell’ambiente e dell’ecosistema* dalla giurisprudenza costituzionale degli anni passati<sup>1</sup>. La censura erariale si basava sul riconoscimento alla Regione Sardegna della competenza residuale in materia di SII, annoverabile tra i servizi pubblici locali,

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Tra le altre si vedano, al riguardo, le sentt. nn. 117 del 2015, 378 e 144 del 2007, 168 del 2008, 264 del 2009, 325 del 2010 e 93 del 2017.

ex art. 117, quarto comma, Cost.<sup>2</sup>. in virtù dell'applicazione della clausola di adeguamento automatico contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Ciò in quanto tale tipo di competenza è stata considerata di “maggior favore” rispetto a quelle, di tipo concorrente, previste in tema dallo Statuto. Il Governo muoveva dunque da tale assunto per ritenere applicabili a tale competenza della Regione speciale i limiti che la medesima incontra nel sistema del regionalismo ordinario. Da ciò, dunque, la asserita violazione delle competenze di cui all'art. 117, lett. e) ed s), Cost., e delle norme legislative statali in cui tali competenze hanno trovato forma in relazione al tema che qui ci occupa.

È peraltro bene precisare come la vicenda in questione si collochi nel solco di altre, simili, sulle quali il Giudice costituzionale aveva già avuto modo di esprimersi. Vengono qui in rilievo, in particolare, le sentt. nn. 142 del 2015, 51 del 2016 e 93 del 2017, concernenti rispettivamente la Valle d'Aosta, la Provincia di Trento e la Regione siciliana. Se alle prime due è stata riconosciuta una potestà legislativa primaria in materia di organizzazione del SII, ciò non è accaduto per la Regione siciliana, per la quale – sulla base dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – si è ritenuta esistente una potestà legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost.

## **2. Le competenze della Regione Sardegna in materia di SII: la decisione della Corte.**

La sent. n. 65 del 2019 aggiunge un altro tassello al quadro appena richiamato, evidenziando come anche le norme dello Statuto speciale della Regione Sardegna, come già quelle siciliana, configurano in relazione al SII una competenza di tipo concorrente, e dunque di “minor favore” rispetto alla potestà legislativa residuale derivante dall'art. 117, quarto comma Cost. (par. 1.1 del *Considerato in diritto*). Il Giudice costituzionale precisa, al riguardo, di aver «fatto leva» in passato, al fine di «qualificare le attribuzioni regionali in tema di servizio idrico integrato (...) sulle previsioni dello statuto», provvedendo però ad “integrarle”, «stante la difficoltà di rinvenire un univoco titolo statutario di competenza, riconducibile a questa o a quella tipologia di potestà legislativa», con «le indicazioni desumibili dalla normativa di attuazione statutaria». Questa infatti possiede – secondo una espressione ormai ricorrente nella giurisprudenza costituzionale e recuperata anche dalla decisione in parola – «un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale». È dunque rispetto al «blocco statutario» – composto, appunto, da norme statutarie e disposizioni di attuazione – che deve essere effettuata la valutazione *de qua*.

---

<sup>2</sup> Come è risaputo, i “servizi pubblici locali” vengono attribuiti alla competenza residuale regionale da una giurisprudenza costituzionale ormai solida, a partire dalla ben nota Corte cost. n. 272 del 2002. Con specifico riferimento al SII si veda invece, tra le altre, Corte cost. n. 246 del 2009. In tema cfr. M Mengozzi, *Servizi pubblici locali e trasporto pubblico locale*, in G. Guzzetta, F.S. Marini, D. Morana (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, Esi, 2015, 515 ss.

Con riferimento al caso in esame la Corte esclude che le norme statutarie invocate dalla difesa regionale, pur integrate con le disposizioni di attuazione vigenti, siano in grado di fondare una competenza esclusiva regionale in materia di SII<sup>3</sup>. A tal fine ha buon gioco nell'evidenziare da un lato la forte differenza di tale assetto normativo con il "blocco statutario" valdostano e trentino, e dall'altro, la somiglianza con quello siciliano. Rilevante sarebbe, ad esempio, la presenza nel primo di una disposizione di attuazione – assente invece nel "blocco" delle Regioni isolate – contenente una «formula onnicomprensiva» capace di integrare «il quadro delle attribuzioni statutarie»: al riguardo la Corte evoca l'art. 1 del d.lgs. n. 89 del 1999, secondo il quale la Regione esercita «tutte le attribuzioni» concernenti «tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili». In base a tale percorso argomentativo, come si accenna più sopra, la sent. n. 65 del 2019 esclude la spettanza, alla Regione Sardegna, di una «competenza legislativa primaria per la disciplina del servizio idrico integrato» ritenendo piuttosto «che la sua competenza in tale ambito sia da ricondurre a quella concorrente nelle materie dell'assunzione di servizi pubblici e dell'igiene e sanità pubblica, da riqualificare dunque, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, come competenza legislativa residuale ex art. 117, quarto comma, Cost.».

Avendo ricostruito nel modo accennato il proprio parametro costituzionale, la Corte passa dunque a valutare il merito della questione<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> In particolare, la sent. n. 65 del 2019 prende in considerazione – sollecitata dalla difesa regionale – le competenze esclusive in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione», «edilizia ed urbanistica», «acque minerali e termali» ed «esercizio dei diritti demaniali della Regione sulle acque pubbliche», nonché le competenze concorrenti in materia di «assunzione di pubblici servizi» e di «igiene e sanità pubblica».

<sup>4</sup> Ai fini della definizione del merito della questione i Giudici di Palazzo della Consulta ritengono peraltro di evidenziare come «il carattere della competenza regionale, rispettivamente statutaria di tipo primario o residuale ex art. 117, quarto comma, Cost., comport(i) conseguenze diverse quanto alla qualificazione dei limiti derivanti dalla legislazione statale». Ciò in quanto «nel primo caso la potestà legislativa regionale incontrerà i limiti statutarie, e quindi – pur nella diversità delle formule presenti nei singoli statuti speciali – quelli delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico, degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»; viceversa, «nel secondo caso (...) i limiti dovranno essere tratti dall'art. 117 Cost., e saranno quindi sia quelli indicati nel primo comma, sia quelli derivanti dalle competenze esclusive statali indicate al secondo comma». (par. 1.1 del Considerato in diritto).

Si tratta in effetti di una precisazione di notevole importanza, la quale – conformandosi del resto alla prospettazione del ricorso statale – ribadisce un principio affermato nel corso degli anni dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alle modalità di applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Tale principio – che in altre occasioni si è suggerito di qualificare "principio di unitarietà degli istituti" (si veda, se si vuole, S. Pajno, *L'adeguamento automatico degli statuti speciali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2008) – impedisce di adottare un approccio in grado di "disarticolare" gli istituti nell'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, dovendo questi ultimi dover invece essere considerati nella loro unitarietà, comprensiva sia degli aspetti più favorevoli che di quelli meno favorevoli per l'autonomia. Tale principio, pur non formulato espressamente nel senso appena indicato, è stato utilizzato più volte dalla Corte, proprio a partire dai casi in cui doveva decidere della spettanza della competenza legislativa e dei limiti gravanti sulla legge regionale (cfr., ad es., la sent. n. 274 del 2003). Merita tuttavia di essere evidenziato come una sua applicazione coerente e rigorosa non può non condurre a ritenere tutt'ora sussistente, nelle materie "statutarie", anche il limite dell'interesse nazionale: ed in effetti proprio in tal senso il Giudice costituzionale aveva concluso nella sent. n. 51 del 2006, anch'essa riguardante la Regione Sardegna. Oggi, invece, la Corte si "dimentica" di questo limite, eliminandolo da quelli che, per statuto, sono in grado di vincolare la potestà legislativa regionale.

### 3. Cosa è il “blocco statutario”?

Come si diceva in apertura di questo contributo, qui non interessa però tanto l’esito del giudizio di costituzionalità sulle norme regionali, quanto piuttosto alcune affermazioni inerenti le norme di attuazione reperibili nella sentenza. Merita in particolare di essere segnalata la precisazione – peraltro non necessaria per la decisione del caso – secondo la quale *«per il suo “sicuro ruolo interpretativo e integrativo” (sentenze n. 93 del 2017 e n. 142 del 2015), (...) la normativa di attuazione statutaria costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente – all’esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche Stato-Regione – un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali»*. Secondo la Corte ciò consente addirittura che, *«attraverso lo strumento delle norme di attuazione degli statuti speciali, la stessa Regione Siciliana e la Regione autonoma Sardegna possano, al pari della Regione autonoma Valle d’Aosta e delle Province autonome, essere dotate di maggiori funzioni nell’ambito che qui viene in rilievo»*.

Il brano citato è di assoluto rilievo, e illumina non poco su come la Corte intende il menzionato “blocco statutario”. Sebbene l’espressione sia nuova nella giurisprudenza costituzionale, la medesima potrebbe efficacemente essere utilizzata per descrivere il ruolo fino ad oggi solitamente riconosciuto alle norme di attuazione, le quali – come ha stessa Corte ha evidenziato in un passo molto noto – *«rappresentano»*, in virtù del procedimento collaborativo dal quale sono originate, *«tra le realizzazioni astrattamente possibili dell’autonomia regionale speciale, quelle storicamente vigenti»*, riuscendo in tal modo a *«fissare (...) i contenuti storico-concreti dell’autonomia regionale»*<sup>5</sup>. In base a tale approccio i giudici di Palazzo della Consulta hanno nel corso del tempo riconosciuto nelle disposizioni di attuazione non solo un elemento in grado di svolgere un ruolo *«interpretativo»* di questi ultimi, ma anche a procedere ad una vera e propria *integrazione* degli stessi ai fini della definizione del parametro di costituzionalità della legge statale e regionale<sup>6</sup>. Tale effetto di integrazione è spiegato sovente tramite il ricorso alla tecnica della c.d. interposizione normativa, anche dalla stessa giurisprudenza costituzionale<sup>7</sup>. Anche la dottrina pare in prevalenza orientata in tal senso, discutendosi talvolta, piuttosto, se la disposizione statutaria mediamente violata sia quella oggetto di “attuazione” ovvero quella che istituisce la fonte<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Sent. n. 213 del 1998.

<sup>6</sup> Cfr., per tutte, la sent. n. 51 del 2006 (secondo la quale «le norme di attuazione degli statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale»), nonché le ulteriori decisioni ivi richiamate.

<sup>7</sup> Cfr., ad es., la sent. n. 483 del 1991, secondo cui le norme di attuazione esigono «il rispetto da parte del legislatore ordinario in virtù del carattere di norme interposte che (...) assumono», nonché la sent. n. 260 del 1990, e l’ulteriore giurisprudenza ivi citata.

<sup>8</sup> In tema cfr. A. Pertici, *I decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali come parametro di costituzionalità*, in G. Pitruzzella, F. Teresi, G. Verde (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, Giappichelli, 2000, 497 ss., part. 505; M. Sias, *Le norme di attuazione degli statuti speciali. Dall’autonomia differenziata all’autonomia speciale*, Napoli, Jovene, 2012,

Non manca, tuttavia, qualche voce critica che ritiene inadeguata la teoria della interposizione normativa al fine di spiegare l'incostituzionalità derivante a carico di una legge ordinaria contrastante con una norma di attuazione. Come è noto, tale teoria è imperniata sull'assunto secondo il quale è costituzionalmente obbligatorio, per la normazione primaria, uniformarsi a quelle norme subcostituzionali la cui obbedienza è prescritta dalla Costituzione stessa. Ebbene, secondo la dottrina qui richiamata sarebbe dubbio che tale circostanza si verifichi nel caso di specie perché né dalle disposizioni statutarie "attuate" da queste ultime, né da quelle che istituiscono e regolano la fonte in discussione sarebbe desumibile un «obbligo per le leggi di rispettare i decreti legislativi non delegati, nello stesso modo in cui dall'art. 76 Cost. deriva un obbligo per il decreto legislativo di rispettare la legge di delegazione»<sup>9</sup>. Viceversa, proprio secondo la voce critica appena citata sarebbe invece preferibile fare ricorso alla figura – ben nota ad altre esperienze costituzionali – del "blocco di costituzionalità"<sup>10</sup>, costituito nel caso di specie dai «decreti legislativi non delegati con la disposizione statutaria che attuano», e con la quale si porrebbero «in rapporto di "strumentalità necessaria"»: blocco che dovrebbe «essere rispettato interamente (e quindi anche per la parte di livello "primario", costituita dalle norme di attuazione) da parte delle leggi, che intervengano in settori da esso disciplinati»<sup>11</sup>.

Come si vede, l'idea del "blocco statutario" – inteso come congerie di materiali normativi caratterizzati da diverse collocazioni nel sistema delle fonti, ma complessivamente in grado di costituire il parametro di costituzionalità a presidio della specialità regionale – non è inedita. Deve però subito essere messo in chiaro la profonda differenza che separa il modo in cui questa idea è sviluppata dalla sentenza qui in commento rispetto alla proposta teorica più sopra richiamata. Secondo quest'ultima, come si è visto, le disposizioni di attuazione appaiono comunque destinate a svolgere le norme statutarie, approfondendo e sviluppando i principi, le competenze e gli istituti ivi previsti. Dalle parole della sentenza n. 65 del 2019 più sopra riportate, invece, emerge chiaramente che le norme di attuazione sarebbero anche in grado di

---

41 ss., che mette in evidenza la problematicità della riferimento alla tesi della interposizione normativa in relazione ai casi in cui le norme di attuazione intervengano in assenza di un chiaro ed esplicito fondamento statutario: è il caso delle c.d. norme *praeter statutum*, su cui si soffermerà più avanti.

L'introduzione delle disposizioni di attuazione tra le c.d. "norme interposte" nel giudizio di costituzionalità – non presente nella prima formulazione della teoria, risalente, come è noto, a C. Lavagna, *Problemi di giustizia costituzionale sotto il profilo della «manifesta infondatezza»*, Milano, 1957 – è ormai comune: cfr., al riguardo, M. Siclari, *Le «norme interposte nel giudizio di costituzionalità»*, Padova, Cedam, 1992, 131 ss.

<sup>9</sup> A. Pertici, *I decreti legislativi di attuazione*, cit., 505.

<sup>10</sup> Sul "blocco di costituzionalità" nell'esperienza francese cfr., ad es., P. Passaglia, *La giustizia costituzionale in Francia*, in J. Luther, R. Romboli, R. Tarchi (a cura di), *Esperienze di giustizia costituzionale*, I, Torino, Giappichelli, 2000, 199 ss., part. 213 ss. In questa esperienza, tuttavia, con l'espressione in esame ci si riferisce come è noto ad una nutrita congerie di materiali normativi che trova il suo cuore nel *Preambolo* alla Costituzione del 1958 e nei materiali cui lo stesso fa rinvio, come la *Dichiarazione* del 1789, il *Preambolo* della Costituzione del 1956 e i "principi fondamentali riconosciuti dalla legge della Repubblica".

<sup>11</sup> A. Pertici, *I decreti legislativi di attuazione*, cit., 506-507.

conferire alle autonomie speciali competenze legislative e amministrative *non previste dai rispettivi statuti*, anche in materie diverse da quelle ivi individuate. Che le cose – per la Corte – stiano in questi termini è infatti chiaramente mostrato dalla conclusione cui giunge la decisione in commento, secondo la quale per effetto della entrata in vigore di *nuove norme di attuazione* lo stesso “giudizio di maggior favore” tra il regime costituzionale generale e il regime statutario potrebbe avere in futuro un esito differente, e avvicinare in tal modo la posizione delle due Regioni isolate a quella della Regione Valle d’Aosta e della Provincia di Trento. In altre parole, le disposizioni di attuazione potrebbero attribuire alle autonomie speciali competenze di estensione e intensità ad oggi non contemplate dagli statuti, facendo transitare per questa via la loro posizione costituzionale da una condizione di “minore autonomia” rispetto alle Regioni ordinarie – ovviamente nei settori materiali ipoteticamente considerati – ad una diversa condizione, di “maggiore autonomia”.

#### **4. La spinosa questione delle norme *praeter statutum*.**

Nei percorsi della giurisprudenza costituzionale parrebbe però reperibile – almeno a prima vista – l’affermazione della possibilità, per le norme di attuazione, di *integrare* le previsioni statutarie con qualcosa che va *oltre* le medesime, che in esse non era in alcun modo contenuto. Si tratta del tema, ben noto, delle c.d. norme di attuazione “*praeter statutum*”. Tale espressione, molto utilizzata in dottrina, pare in effetti alludere proprio a tale eventualità. E se si dovesse concludere in tal senso, il “blocco statutario” in grado di rappresentare il parametro di costituzionalità per le autonomie speciali non potrebbe che essere configurato nel senso fatto proprio dalla sent. n. 65 del 2019.

L’espressione in parola, tuttavia, non è delle più felici quanto a chiarezza, o almeno si è prestata, ad avviso di chi scrive, a significativi fraintendimenti. Con essa in effetti i giudici di Palazzo della Consulta inizialmente fanno riferimento ai «*casi, nei quali, pur non prospettando un manifesto contrasto, la norma di attuazione ponga un precetto nuovo, non contenuto neppure implicitamente nella norma costituzionale*»<sup>12</sup>: per la Corte costituzionale tali circostanze «*mal si prestano*» ad una classificazione generale, richiedendo piuttosto «*decisioni di specie*», dalle quali potrà eventualmente scaturire una declaratoria di illegittimità costituzionale per incompetenza (sent. n. 14 del 1956). La qualifica di norme “*praeter statutum*” paiono dunque riservate dalla decisione in parola a previsioni che non rientrano nel campo dello Statuto *nemmeno per implicito*, anche se poi si rinvia ad un *case-by-case assessment* i cui tratti non sembrano agevolmente decifrabili.

Già nella immediatamente successiva sent. n. 20 del 1956, tuttavia, l’*arrêt* appena citato viene irrobustito e modificato significativamente. Si afferma infatti che per le norme *praeter statutum* – tali cioè da aver

---

<sup>12</sup> Sent. n. 14 del 1956, par. 2 del *Considerato in diritto*.

«integrato le disposizioni statutarie od (...) aggiunto ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano» – sia necessario «vedere se queste integrazioni od aggiunte concordino innanzi tutto con le disposizioni statutarie e col fondamentale principio dell'autonomia della Regione, e se inoltre sia giustificata la loro emanazione dalla finalità dell'attuazione dello Statuto»: come si vede, i confini competenziali dell'attuazione statutaria non sono delineati soltanto in ragione delle norme esplicitamente poste dallo Statuto, ma anche in funzione della fondamentale *ratio* autonomistica che trova forma in norme *comunque desumibili dal tessuto statutario*, esplicitamente o *almeno implicitamente*. Tale ricostruzione sarà quella su cui la Corte si assesterà nei percorsi successivi, almeno nei casi in cui si trova a soffermarsi esplicitamente sul punto: deve essere evidenziato peraltro che nella giurisprudenza costituzionale non è per nulla frequente l'utilizzazione dell'espressione *de qua*, che trova viceversa molta più fortuna in dottrina. Tra i pochissimi casi in cui i giudici di Palazzo della Consulta discorrono esplicitamente di norme *praeter statutum* pare particolarmente significativo, in questa sede, quello della sent. n. 160 del 1985, nella quale disposizioni di attuazione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige inerenti la progressione in servizio del personale della Provincia di Bolzano, in grado di determinare limitazioni in danno dei lavoratori di lingua italiana che non fossero nelle condizioni individuate dalle stesse disposizioni di attuazione, vengono qualificate dal Giudice costituzionale norme «*praeter statutum (...) in quanto mirano, con uno dei mezzi offerti alla discrezionale scelta del legislatore, a realizzare gli obiettivi fissati nell'art. 89 Statuto*»: da ciò la conclusione, conformemente alla «*costante giurisprudenza*» della Corte, della loro inerenza all'«*ambito della "attuazione"*» statutaria.

Il *latinorum* cui forse troppo spesso indulgiamo non deve dunque ingannare. Nelle affermazioni giurisprudenziali sul punto le previsioni *praeter statutum* non sono affatto legittimate ad andare *oltre* i confini delle forme e condizioni particolari di autonomia tracciate dallo Statuto, del quale devono comunque rappresentare una attuazione. Quel che le caratterizza rispetto alle norme c.d. *secundum statutum* è il fatto di non essere vincolate al semplice «svolgimento» di questa o quella disposizione dello Statuto, potendo viceversa andare (appunto) *oltre*, purché trovino comunque fondamento in norme che almeno implicitamente possano essere fatte risalire a quest'ultimo<sup>13</sup>.

Corre peraltro l'obbligo di evidenziare che, a fronte di formulazioni di principio le quali, come mostrato, sono spesso attente a richiamare il necessario vincolo tra gli statuti speciali e le relative norme di attuazione, tutto all'opposto nei singoli casi concreti la giurisprudenza costituzionale tende invece a

---

<sup>13</sup> Appare coerente con queste conclusioni, del resto, quella giurisprudenza che evidenzia come sia «proprio (...) della natura e funzione strumentale delle norme di attuazione che esse siano destinate a spiegare efficacia sino a che rimarranno in vigore le disposizioni statutarie che esse interpretano o integrano»: con la conseguenza secondo la quale «con la caducazione o modificazione delle relative norme statutarie, e nei limiti relativi, le norme di attuazione vengono pertanto a perdere efficacia, in dipendenza della loro intrinseca natura» (sent. n. 34 del 1974; analogamente sent. n. 7 del 1977).



valutare tale vincolo in modo lasco e in definitiva poco cogente. Di recente al riguardo si è efficacemente rilevata la “generosità” con la quale la Corte giudica il rapporto di continenza tra i primi e i secondi: ciò che «rende (...) porosi i confini, superati i quali, viene meno la competenza, e dunque la prevalenza» della fonte in questione<sup>14</sup>. Si è efficacemente rilevato, dunque, che nella prassi essa può operare anche in «campi diversi» da quello della “attuazione” vera e propria, purché tali campi «abbiano un collegamento con le previsioni statutarie e – prima ancora – con le esigenze proprie della specialità regionale e con la realizzazione del principio di autonomia<sup>15</sup>. In sintesi, forse proprio perché il decreto legislativo di attuazione è frutto delle pratiche collaborative tra i titolari del potere di impugnazione in via principale, e perché, pertanto, rappresenta la migliore attuazione possibile dell’autonomia speciale, la Corte costituzionale non appare particolarmente propensa ad assicurare che esso si mantenga nei limiti ad esso assegnati dallo Statuto<sup>16</sup>.

Risulta a questo punto utile una ulteriore precisazione. Da un passo della sent. n. 65 del 2019 sopra citato<sup>17</sup> parrebbe che, proprio in tema di SII, la stessa Corte avesse in un recente passato (sent. n. 142 del 2015) riconosciuto ad una particolare norma di attuazione l’effetto di integrare «*il quadro delle attribuzioni statutarie*» in modo tale da assegnare alla Regione Valle d’Aosta una competenza di tipo primario di cui altrimenti, in base allo Statuto, non disporrebbe. Si tratta di quella «*formula onnicomprensiva*», già richiamata, capace di integrare «*il quadro delle attribuzioni statutarie*», secondo il quale la Regione esercita «*tutte le attribuzioni*» concernenti «*tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili*» (art. 1 del d.lgs. n. 89 del 1999). Ebbene, non ci vuol molto però ad accorgersi che il precedente appena richiamato non depone affatto nel senso che vorrebbe la sentenza qui commentata, poiché – come la stessa sent. n. 142 del 2015 evidenzia con assoluta chiarezza – la Regione Valle d’Aosta dispone, *per Statuto*, di una competenza primaria in tema di «*acque pubbliche destinate ad irrigazione ed uso domestico*» (art. 2, primo comma, lettera m), e la previsione contenuta nel citato decreto di attuazione non fa altro che offrire una specificazione ed interpretazione di queste «*espressioni statutarie*», in grado ovviamente di vincolare il legislatore ordinario.

---

<sup>14</sup> M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, Jovene, 2017, 152.

<sup>15</sup> P. Giangaspero, *I decreti di attuazione dello Statuto speciale tra garanzia della specialità regionale ed esigenze di tutela del ruolo costituzionale degli enti locali dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in AA.VV., *Norme di attuazione dello Statuto speciale regionale e nuovo ruolo degli enti locali. Atti del convegno/8 maggio 2006 – Villa Manin Passariano/Codroipo*, reperibile sul sito <http://autonomielocali.regione.fvg.it>), 114.

<sup>16</sup> Cfr. F. Palermo, *Non expedit della Corte al controllo di costituzionalità delle norme di attuazione degli Statuti speciali. Ancora sul diritto all’uso della lingua minoritaria nel processo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 1681 ss.

<sup>17</sup> Cfr. *supra*, par. 2.

## 5. Le tendenze espansive delle norme di attuazione nella prassi degli ultimi anni

Nonostante quel che la medesima afferma, dal punto di osservazione qui prescelto la sent. n. 65 del 2019 rappresenta dunque, nella giurisprudenza costituzionale, una assoluta novità. La tendenza ad utilizzare decreti di attuazione per ambiti ulteriori rispetto al campo delimitato dalle norme statutarie negli ultimi anni si è però manifestata nella prassi in alcuni settori significativi. Qui meritano in particolare di essere richiamati i casi della attribuzione di importanti funzioni amministrative a seguito degli accordi in materia finanziaria che negli ultimi anni lo Stato ha stipulato con diverse Regioni ad autonomia particolare<sup>18</sup>, e quello del trasferimento di funzioni amministrative che alle Regioni speciali spettano per effetto della entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*).

I. In riferimento al primo caso, in questa sede può esser sufficiente ricordare come nell'ultimo decennio abbiano avuto attuazione per le Regioni Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta le rispettive previsioni statutarie che prevedono la possibilità della modifica delle loro parti concernenti l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e singola autonomia speciale tramite legge ordinaria, sulla base di una previa fase collaborativa tra Stato e Regione (o Provincia autonoma) interessata, disciplinata in modo differente nei vari statuti<sup>19</sup>. Per quel che qui è di più prossimo interesse ci si può limitare a rinviare soprattutto al "caso-pilota" del c.d. Accordo di Milano del 30 novembre 2009 tra lo Stato e la Regione Trentino-Alto Adige, che è stato successivamente recepito in disposizioni legislative statali volte a modificare le disposizioni statutarie in materia tributaria e finanziaria in modo tale da concedere alle Regione ed alle due province autonome una posizione di deciso favore. Quale "contropartita" economica di tali vantaggi – a titolo di «concorso finanziario ulteriore al riequilibrio delle finanze pubbliche»<sup>20</sup> – le Province autonome assicurano il finanziamento di importanti funzioni, in alcuni casi già esercitate dalle medesime (come ad es. quelli relativi alla *Libera Università di Bolzano*), in altri – e si tratta delle vicende qui maggiormente rilevanti – appositamente affidate alle Province stesse con il meccanismo della "delega" di cui agli artt. 16 e 17 dello Statuto, che riguardano esplicitamente materie estranee al medesimo, e che – proprio in virtù di ciò, dovrebbero avvenire «con legge»<sup>21</sup>. Le funzioni delegate, peraltro, vengono

---

<sup>18</sup> Sull'argomento cfr., tra gli altri, G. Rivosecchi, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1/2016, parr. 3 e 4; E. Vigato, *L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11/2011; G. Meloni, *La "contrattualizzazione" delle competenze nelle regioni a statuto speciale. Il caso del c.d. Accordo di Milano per il Trentino-Alto Adige. Contributo per la ricerca del gruppo di studio di Astrid «Dove va il regionalismo»*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, il Mulino, 2012, 435 ss.

<sup>19</sup> Cfr., in part: l'art. 104 St. TTAA, l'art. 63 St. FVG, l'art. 63 St. Sard. e l'art. 48-bis St. VdA.

<sup>20</sup> Così l'art. 79, comma 1, lett. c), St. TTAA, come modificato dall'art. 1, comma 107, della legge n. 191 del 2009.

<sup>21</sup> Cfr., in part., il comma 122 dell'art. 1 della legge n. 191 del 2009, che delega alla Provincia di Trento le funzioni in materia di Università, nonché il successivo comma 123, che delega alle Province autonome – pur senza esplicito

specificamente individuate con norme di attuazione, adottate mediante appositi decreti legislativi<sup>22</sup>: con l'evidente esito da un lato di irrigidire la fisionomia della delega di funzioni rispetto a quanto prefigurato dallo stesso modello statutario, in virtù della peculiare resistenza passiva che caratterizza le norme contenute nei decreti di attuazione<sup>23</sup>; e dall'altro di utilizzare lo strumento normativo qui in questione per oggetti che vanno certamente al di là dei confini tracciati in quest'ultimo.

II. In relazione al trasferimento di funzioni amministrative in attuazione della clausola di adeguamento automatico contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 deve innanzi tutto essere richiamato l'art. 11 della legge 3 giugno 2003 n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*) ai sensi del quale «*le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative*». Tale disposizione è stata valorizzata sia dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 236 del 2004, che dalla prassi successiva. Secondo l'interessante studio condotto da Annamaria Poggi nel 2015<sup>24</sup>, per alcune delle Regioni speciali si è verificato un intenso uso nelle norme di attuazione a tale fine. Ad esempio, per la Regione Friuli-Venezia Giulia dei 17 decreti legislativi di attuazione adottati successivamente al 2001 quasi tutti sarebbero in qualche modo frutto dell'applicazione della clausola di

---

riferimento agli artt. 16 e 17 dello Statuto – le funzioni in tema di cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità.

<sup>22</sup> Si vedano, al riguardo, il d.lgs. 18 luglio 2011, n. 142 (*Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di Università degli studi*) e il d.lgs. 5 marzo 2013, n. 28 (*Norma di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige concernente disposizioni per l'attuazione delle delega in materia di cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità, conferita dall'articolo 2, comma 124, della legge 23 dicembre 2009, n. 191*). Per una collocazione delle vicende conseguenti all'«Accordo di Milano» in tema di Università, nel contesto dell'evoluzione dell'ordinamento della Regione Trentino-Alto Adige sul tema cfr. M. Cosulich, *Trentino-Alto Adige*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, cit., 291 ss., part. 298-299.

<sup>23</sup> Si potrebbe probabilmente ritenere che tale «irrigidimento» non opererebbe nel caso di secca «abrogazione» della norma legislativa di delega, poiché le disposizioni di attuazione hanno evidentemente (ed esplicitamente) quest'ultima come proprio presupposto. Tuttavia ben si potrebbe immaginare l'ipotesi in cui, ferma restando la delega, con fonte legislativa ordinaria si volesse configurare diversamente quest'ultima rispetto alle scelte effettuate con le disposizioni di attuazione. In tale eventualità si potrebbe in effetti ritenere il legislatore ordinario impossibilitato a modificare l'assetto in esse definito. Analogamente è possibile ragionare con riferimento alle norme che disciplinano direttamente l'Università bolzanina nel d.lgs. n. 142 del 2011. Esprime perplessità sulla vicenda in questione anche G. Meloni, *La «contrattualizzazione» delle competenze nelle Regioni a statuto speciale*, cit., 437-438, il quale nota come con una legge ordinaria, «seppur fondata su un atto bilaterale», si sia giunti a «determinare un ampliamento delle competenze regionali e provinciali in ambiti materiali non ricompresi nelle attribuzioni statutariamente previste», anche se per questa ragione ci si è trovati costretti a «degradare, almeno formalmente, il titolo del conferimento delle nuove competenze alla mera delega delle funzioni».

<sup>24</sup> A. Poggi, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *Federalismi.it*, n. 22/2015.

adeguamento automatico, che risulta anzi esplicitamente menzionata nelle premesse del d.lgs. 10 dicembre 2010, n. 255 (*Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di beni immobili e di impianti, a norma dell'articolo 10 della legge 27 ottobre 1966, n. 910*)<sup>25</sup>. Ebbene, tornando ora al tema dal quale il presente paragrafo prende le mosse, non si può non rilevare come il trasferimento di funzioni amministrative alle autonomie speciali nelle materie che spettano alle Regioni in base all'art. 117 Cost., come modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001, in base alla clausola di maggior favore, riguardi anch'esso un ambito "tabularmente" estraneo allo Statuto, e dunque certamente ulteriore rispetto alla sua "attuazione". In tali circostanze, dunque, la prassi corroborata dalla giurisprudenza costituzionale certifica la "esondazione" della fonte *de qua* rispetto ai propri ambiti statutari. Se da ciò derivi la conseguenza della resistenza passiva delle norme adottate tramite i decreti di attuazione rispetto a successive norme legislative ordinarie che volessero intervenire nuovamente sul punto (o addirittura la illegittimità costituzionale per incompetenza delle prime), è tema ulteriore, che meriterebbe di essere approfondito più di quanto non sia possibile in questa sede. Ad ogni modo, la risposta appare evidentemente quale variabile dipendente del tema su cui ci soffermerà più avanti, inerente il modo in cui si ritiene di disegnare l'ambito di competenza della fonte qui esaminata.

## **6. La posta in gioco: *chi, come, cosa, quando.***

Il rapido *excursus* proposto negli ultimi due paragrafi potrebbe indurre a minimizzare l'importanza della decisione in commento, almeno dal punto di vista prescelto in queste pagine. Dopotutto potrebbe trattarsi semplicemente di un ulteriore passo dell'articolato percorso di valorizzazione delle disposizioni di attuazione degli statuti, le quali – proprio in ragione della loro origine collaborativa – meglio di altri strumenti sarebbero in grado di adattare gli ordinamenti speciali e le loro relazioni con l'ordinamento statale alle concrete esigenze dell'autonomia. La valorizzazione dell'autonomia speciale, e la ricerca della sua migliore concretizzazione possibile, in tale ottica potrebbe essere ritenuta capace di giustificare anche qualche forzatura rispetto alla lettera degli statuti e alla linea di precedenti giurisprudenziali sopra

---

<sup>25</sup> L'art. 11 della legge n. 131 del 2003, peraltro, è stato convincentemente criticato in dottrina da chi ha espresso dubbi sia con riferimento alla possibilità di disporre, con legge ordinaria, della fonte costituita dalle norme di attuazione, sia sull'appiattimento che la disposizione menzionata effettua della relativa procedura su quella prevista solo da alcuni degli statuti speciali (cfr. M. Sias, *Le norme di attuazione degli statuti speciali*, cit., 183 ss). Il primo punto risulta di particolare importanza, poiché dovrebbero esserci pochi dubbi sulla circostanza secondo la quale la legge ordinaria non può disporre della competenza delle norme di attuazione, che – come è noto e come si è visto – è definita da norma di rango costituzionale. Di talché delle due l'una: o le disposizioni di attuazione degli statuti *non dispongono della competenza* per disciplinare i trasferimenti *ex art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*, in quanto estranei a quelle «*forme e condizioni particolari di autonomia*» rispetto alle quali sono strumentali (ed è la tesi che, come si vedrà più avanti, qui si sostiene); oppure disponevano di questa competenza già in precedenza e a prescindere dalle scelte della c.d. "Legge La Loggia".

richiamati. Un simile lettura tuttavia sottovaluterebbe ampiamente la posta in gioco nella partita in cui si inserisce la decisione *de qua*: partita della quale è possibile sintetizzare i nodi problematici facendo riferimento al *chi*, al *quando*, al *cosa*, ed al *come* delle norme di attuazione, nel modo che segue.

Il *chi* inerisce ai soggetti protagonisti del procedimento normativo, tra i quali non vi sono la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica. Si tratta, come è infatti noto, dell'unico caso nell'ambito dell'ordinamento italiano in cui il procedimento di formazione di norme aventi collocazione primaria nel sistema delle fonti non veda protagonista, neanche tramite una delega, le assemblee parlamentari almeno in veste di co-normatori<sup>26</sup>. È da qui che traggono la loro origine le difficoltà maggiori connesse alla fonte *de qua*, e quello che forse è possibile definire il loro "vizio genetico". Non si può non concordare, al riguardo, con chi ha autorevolmente evidenziato come le norme statutarie concernenti i decreti legislativi di attuazione rappresentino «un'attribuzione di competenza a carattere eccezionale in quanto derogatoria del sistema di fonti previsto dagli artt. 70, 76 e 77 Cost.»<sup>27</sup>. Si tratta, in effetti, di una eccezione particolarissima a quella centralità delle assemblee rappresentative nella produzione normativa primaria che gli insegnamenti tradizionali della riflessione costituzionalistica italiana connettono direttamente al principio di sovranità popolare<sup>28</sup>, e che, proprio con riferimento alla delega legislativa, la giurisprudenza ha riconosciuto sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 3 del 1957<sup>29</sup>. Tale eccezione peraltro risulta ancor più significativa ove si consideri che, secondo la ricostruzione ormai affermata in dottrina e

<sup>26</sup> Sul punto cfr., efficacemente, M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione*, cit., 80.

Fa eccezione, anche se certamente limitata, proprio il caso della Regione Sardegna: le relative norme di attuazione, in base all'art. 56, comma secondo, dello Statuto, necessitano del parere del Consiglio regionale (e prima che quest'ultimo venisse ad esistenza, della Consulta regionale). A tale previsione va inoltre affiancata quella, analoga, contenuta nell'art. 48-bis, comma secondo, dello Statuto di autonomia della Regione Valle d'Aosta

<sup>27</sup> A Pizzorusso, *Delle fonti del diritto*, in *Commentario del Codice civile* a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1977, 271. In tema cfr. anche le interessanti considerazioni svolte – con particolare riferimento dalla Provincia di Bolzano, ma in larga misura estensibili alle altre esperienze – da F. Palermo, *Ruolo e natura delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione*, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo, *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, 826 ss., part. 841.

<sup>28</sup> Può essere sufficiente, a questo riguardo, citare un noto contributo di Giuseppe Ugo Rescigno che, nel ricostruire il portato del contributo di maestri del calibro di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli e Livio Paladin in tema di sovranità popolare e fonti del diritto afferma che in esso, sia pure «indirettamente», la nozione di «sovranità popolare, insieme con la costellazione di nozioni ed istituti ad essa collegati (...), conferma o dovrebbe confermare la centralità delle assemblee rappresentative e degli atti da queste deliberati, a partire dalle leggi formali, perché in tali assemblee, e quindi mediante gli atti deliberati da esse, si permette (sempre che i soggetti politici, ed il popolo dietro di essi, lo vogliano e ne siano capaci) il confronto dialettico in pubblico tra tutti, e quindi diventa effettiva, e non meramente proclamata, quella partecipazione di tutti i cittadini, attraverso i partiti e tutte le altre forme lecite presenti nell'ordinamento, alla determinazione della politica nazionale, e cioè all'esercizio della sovranità popolare ed alla democrazia, e cioè al potere del popolo, se le parole hanno un senso». In sintesi, «in questo legame tra sovranità popolare e centralità delle assemblee legislative e quindi delle leggi da queste deliberate sta, o dovrebbe stare, il legame tra sovranità popolare e fonti» (le citazioni sono tratte da G.U. Rescigno, *Sovranità del popolo e fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito, Vezio Crisafulli, Livio Paladin*, in *Rivista AIC* - [http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/20030619\\_padova/rescigno.html](http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/20030619_padova/rescigno.html)).

<sup>29</sup> In tema cfr. M. Siclari, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, 1992, 113 ss.

giurisprudenza, le norme di attuazione prevalgono sulle norme derivanti da leggi ordinarie (statali e regionali) «nell'ambito della loro competenza»<sup>30</sup>, che ha «carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica»<sup>31</sup>: ciò che rende dunque costituzionalmente illegittime le norme legislative ordinarie, sia statali che regionali, che si spingessero a disciplinare il menzionato ambito competenziale: qui si tocca, ovviamente, il *cosa*: l'oggetto proprio delle disposizioni di attuazione.

Originariamente il *quando* – ossia il periodo di utilizzazione dello strumento normativo in questione – contribuiva non poco a sciogliere i nodi problematici appena accennati. La ricostruzione originaria, secondo la quale tale periodo sarebbe stato limitato a quello strettamente necessario a far partire l'esperienza della specialità, consentiva infatti di configurare l'istituto alla stregua di una “delega” di potere normativo effettuata direttamente dall'Assemblea costituente per un periodo circoscritto, anche se non predeterminato in modo certo, e rivolta ad un fine ben preciso<sup>32</sup>. In tal modo le fonti disciplinate dagli statuti speciali potevano essere viste quale una variante più “elastica” della delega disciplinata dall'art. 76 Cost., e giustificata dalle particolari peculiarità del caso. Come è noto, le vie che prende l'esperienza costituzionale sono però tutt'altre, decisamente e uniformemente nel senso della *perpetuità* dello strumento normativo in questione, a tal punto che oggi non pare che l'affermazione della sua *temporaneità* sia efficacemente declinabile con intento descrittivo del diritto costituzionale vigente in Italia. In tale contesto le ricostruzioni più attente leggono la peculiare procedura di formazione delle disposizioni di attuazione alla stregua di uno *stress* ai principi che presiedono alla formazione delle norme primarie giustificato dalla necessità di attuare le «*forme e condizioni particolari di autonomia*» prefigurate dall'art. 116 Cost. In altre parole, la ragione di una deroga così importante ad uno dei perni del nostro diritto costituzionale può essere

---

<sup>30</sup> Corte cost. sentt. nn. 353 del 2001 e 213 del 1998.

<sup>31</sup> Cfr., tra le altre, Corte cost., sentt. n. 137 del 1998, 85 del 1990, 237 del 1983, 180 del 1980, 353 del 2001, 213 del 1998 e 212 del 1984. In tema si può rinviare all'autorevole voce di F. Modugno, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2000, 64.

<sup>32</sup> Se oggi questa ipotesi appare piuttosto incongrua, nei primi tempi dell'esperienza repubblicana pareva invece idonea a spiegare l'eccezionale conferimento di potere normativo al Governo effettuato dall'Assemblea costituente nel gennaio 1948 con le leggi costituzionali di approvazione degli statuti speciali, adottate ai sensi della XVII delle *Disposizioni transitorie e finali*, limitatamente a quanto necessario per consentire quello che oggi chiameremmo “lo *start-up*” delle Regioni interessate, il loro primo avviamento all'operatività. Questa pare essere la logica in cui si colloca, ad es., la Corte costituzionale, con la sent. 29 giugno 1956, n. 20, secondo la quale si è trattato «*di una speciale attribuzione di facoltà legislativa, fatta dall'organo costituente, subordinata alle determinate forme stabilite nel detto articolo – quale la formazione della Commissione paritetica e il parere della Consulta regionale – per raggiungere la finalità di porre in essere quelle norme di attuazione che dovevano accompagnare la nascita della Regione e renderne praticamente e giuridicamente possibile l'attività*». Come osservava Pietro Gasparri in una delle prime occasioni in cui si procedette ad una analisi approfondita dell'istituto in esame, il fatto che il «motivo dominante» dell'intera Costituzione sia il «principio democratico che il potere di emanare comandi aventi forza di legge compet(a) in via normale al Parlamento» parrebbe rendere «estremamente inverosimile che l'Assemblea costituente» avesse voluto istituire «fonti di produzione legislativa non parlamentare (...) destinate a durare all'infinito» (P. Gasparri, *Le norme di attuazione degli statuti regionali speciali*, in AA.VV., *Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1962, 139 ss., part. 157-158.)

individuata solo nella disposizione appena citata e nel “principio di specialità” in essa accolto<sup>33</sup>: è il *come* che qui rileva, ossia il procedimento di formazione, ed il ruolo che in esso giocano le commissioni paritetiche<sup>34</sup>. Utilizzando le parole di Gianfranco Mor è possibile dire che nel caso delle disposizioni di attuazione «l'autonomia speciale (...) vive anche di procedimenti speciali di collegamento con gli organi costituzionali dello Stato, perché solo in tal modo le specifiche esigenze riescono ad emergere e ad essere evidenziate»<sup>35</sup>.

Se così è, tuttavia, appare ineluttabile una conseguenza del discorso appena accennato. È infatti chiaro che se le norme di attuazione rappresentano una eccezione al principale modo in cui, nel nostro ordinamento, trova corpo il principio democratico con riferimento all'ordine delle fonti, il ricorso alle medesime può essere consentito solo nella misura in cui la peculiare declinazione del principio autonomista cristallizzata nell'art. 116, primo comma, Cost., fornisce loro un fondamento. Per percorrere questa strada in altre parole necessario essere rigorosi sul *cosa*, ed in particolare su ciò che può validamente costituire oggetto della fonte, mantenendo il suo utilizzo nel recinto degli statuti speciali.

La generosità con cui in concreto si interpretano gli ambiti della sua competenza, e la larghezza con cui si fa uso di questo strumento, talvolta esplicitamente al di là di quest'ultima, mettono però in crisi anche tale approdo. La crisi è conclamata e, se possibile, aggravata per effetto della sent. n. 65 del 2019 qui in discussione e della lettura che essa offre del “*blocco statutario*”. Come si è visto, discostandosi sia dai percorsi dottrinali sul punto che dalle affermazioni esplicite che avevano fin qui caratterizzato la giurisprudenza costituzionale, gli elementi che lo compongono non vengono più collocati (per così dire) uno in successione *logica e cronologica* rispetto all'altro bensì (insistendo nella metafora) l'uno *a fianco* dell'altro: i decreti di attuazione non sono più destinati soltanto ad approfondire le norme statutarie,

---

<sup>33</sup> In questo senso cfr. Corte costituzionale, sent. 9 maggio 1961, n. 22, par. 3 del *Considerato in diritto*, che a partire da quanto osservato nel testo argomenta la impossibilità di applicare al caso della Regione Sardegna l'VIII delle *Disposizioni transitorie e finali* della Costituzione, nonché la sent. n. 80 del 1980, reperibile in *Le Regioni*, 1981, 431 ss., con nota di G. Mor, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*. In dottrina cfr., di recente, M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione*, cit., 84-85. Proprio per questa ragione in dottrina si è sostenuto, e si continua a sostenere da taluno, la preferibilità dell'interpretazione delle disposizioni statutarie come norme di “delega” non stabile, ma limitata a garantire la «prima attuazione» degli statuti (così, ad es., A. Pertici, *I decreti legislativi di attuazione*, cit., 500 ss.). Si consideri peraltro come proprio la vistosa deroga alle previsioni degli artt. 70, 76 e 77 Cost. abbia indotto la dottrina a ritenere esercitabile il potere normativo *de quo* anche oltre la “prima attuazione” solo sulla base di una delega *ex art.* 76 Cost., e sia pure prevedendo la necessità del parere della Commissione paritetica (G. Mor, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, cit., 437).

<sup>34</sup> In tal senso può essere evocata la sentenza della Corte costituzionale n. 160 del 1985, la quale evidenzia come nel procedimento di formazione delle norme di attuazione degli statuti intervengano «organi cui partecipano mediamente le comunità interessate».

<sup>35</sup> G. Mor, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, cit., 445.

potendo ascendere al loro livello nella individuazione di *nuove* competenze delle autonomie speciali, statutariamente non previste.

Tutto ciò rischia di generare squilibri sia sul versante della forma di Stato che su quello della forma di governo. La ricostruzione fatta propria dalla sent. n. 65 legittima norme *ad hoc* per singole autonomie speciali che non trovano riscontro nelle forme e condizioni particolari di autonomia indicate nell'art. 116 Cost. e che, fatte proprie dal Governo senza alcun ruolo delle due Camere, non possono essere disolte da queste con l'ordinario procedimento legislativo. Come accennato, lo *status* costituzionale della fonte – per come è venuto formandosi nella giurisprudenza costituzionale e nei percorsi dottrinali – appare compatibile con i principi cardine del nostro sistema solo a patto che la “delega” statutaria alla base delle norme di attuazione venga intesa come limitata o nel tempo, ovvero come limitata da un punto di vista materiale. La prima ipotesi è stata senz'altro scartata dalla storia. La seconda formalmente reggeva nelle affermazioni della giurisprudenza costituzionale, pur mostrando nella prassi non pochi segni di cedimento. Oggi vien meno anche questo ultimo velo.

## 7. Qualche considerazione su qualche altro problema

I problemi generati dalle incaute affermazioni della sent. n. 65 del 2019 sul “blocco statutario”, peraltro, non si limitano a quelli per così dire “sistemici” sopra illustrati. Qui di seguito ci si limita ad indicarne qualche altro, senza però poterne approfondire la trattazione come pure sarebbe opportuno.

I. Un primo nodo riguarda l'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Come si è visto, secondo la pronuncia in commento gli esiti del “giudizio di maggior favore” cui tale disposizione rinvia ai fini dell'applicazione delle norme costituzionali dalla medesima introdotte nel Titolo V della Costituzione anche alle autonomie speciali potrebbe mutare nel tempo, per effetto della adozione di nuove norme di attuazione capaci di “espandere” le competenze di queste ultime anche oltre i limiti statuari. Deve però essere evidenziato come tale affermazione urti frontalmente con il *testo* del menzionato art. 10, ai sensi del quale – lo si ricorda – le disposizioni della legge cost. n. 3 del 2001 sono destinate ad applicarsi alle Regioni speciali ed alle Province autonome di Trento e Bolzano limitatamente alle parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie «rispetto a quelle *già attribuite*». È dunque oltre le possibilità ermeneutiche del testo ritenere che dei due termini di confronto, uno – quello delle competenze del “blocco statutario”, per utilizzare l'espressione della Corte – possa evolversi nel tempo, aggiungendo nuove competenze a quelle «*già attribuite*». Non è peraltro un caso che sia così, poiché lo strumento prefigurato dall'art. 10 al fine di realizzare tale evoluzione era (ed è ancora) quello del c.d. “adeguamento formale”, ossia la modifica degli statuti.



II. Si giunge così ad un'altra fondamentale questione, strettamente connessa con quelle fin qui affrontate. Quell'«*adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali*» infatti, non solo non può essere demandato alle norme di attuazione perché al di fuori del loro ambito competenziale, ma può essere conseguito solo ed esclusivamente per il tramite della fonte costituzionalmente chiamata a realizzare l'«*adeguamento formale*» sopra evocato, ossia la c.d. «legge di revisione statutaria» disciplinata dalle norme dei singoli statuti speciali così come modificati dalla legge cost. n. 2 del 2001, ed imperniata, come è noto, sul procedimento regolato dall'art. 138 Cost. Se si prendono le mosse dalla ricostruzione più diffusa in dottrina, secondo la quale la fonte *de qua* altro non sarebbe che una peculiare legge costituzionale<sup>36</sup>, la tesi adombrata dalla sent. n. 65 del 2019 non condurrebbe a configurare solo un particolarissimo caso di norme di rango legislativo dalle quali il Parlamento è escluso ed in grado di resistere alla legge formale, ma anche una plateale deroga alla competenza delle fonti di rango costituzionale nella disciplina delle competenze delle autonomie speciali (e corrispettivamente dello Stato). Il risultato ultimo sarebbe quindi di far prevalere sulla norma (di rango costituzionale) che oggi definisce un certo assetto competenziale una norma di rango legislativo che lo ridefinisce in vantaggio della Regione. Se – nel caso del SII, dal quale si sono prese le mosse – il diritto costituzionale vigente ad oggi riconosce alla Regione Sardegna una competenza di tipo residuale *ex art.* 117, quarto comma, Cost. – la sent. n. 65 del 2019 parrebbe riconoscere alle norme di attuazione la facoltà di disporre diversamente e *rimodulare* la competenza regionale, «trasformandola», ad esempio, in competenza primaria, «in danno» della correlativa competenza legislativa statale. Il che, evidentemente, non è possibile.

III. Arriviamo così ad un ultimo punto problematico della decisione in questione. La possibilità, poc'anzi accennata, di una riconfigurazione delle competenze in materia di SII in modo tale da «ergerla» al rango di una potestà primaria pare in effetti cogliere ciò cui allude la sentenza. Tuttavia è lecito chiedersi *perché* ulteriori funzioni legislative attribuite dalle norme di attuazione dovrebbero avere lo statuto giuridico della potestà primaria. Il tema in effetti è più vasto: quale statuto giuridico, quale posizione nel sistema delle fonti dovrebbero avere le «*maggiori funzioni*» attribuite dalle norme di attuazione? Ovviamente non

---

<sup>36</sup> Sono avvicinabili a tale impostazione, pur nel contesto di non poche differenze tra loro, le ricostruzioni di P. Pinna, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, II ed., Torino, Giappichelli, 2007, 130 ss.; L. Cappuccio, *Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?*, in *Le Regioni*, 2003, 299 ss.; O. Chessa, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le fonti delle autonomie territoriali*, II, Giuffrè, Milano, 2010, 109; M. Salvago, *Quale procedimento per la modifica degli Statuti speciali? brevi riflessioni sul rapporto tra l'art. 138 Cost. e la legge cost. n. 2 del 2001*, in *Rivista Aic*, n. 4/2017; A. Alberti, *La competenza presa sul serio. Studio sul rapporto tra statuti speciali e leggi costituzionali ex art. 138 Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018. Chi scrive ha invece sostenuto una diversa prospettiva in *La revisione degli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2007, 747 ss.



è alle disposizioni dello Statuto che bisogna guardare in questi casi, poiché – per ipotesi – le funzioni in questione sono “maggiori” proprio perché non contemplate da quest’ultime. Ma è altrettanto evidente che neanche gli stessi decreti di attuazione potrebbero svolgere un tale compito, essendo strutturalmente inadeguati a delineare modelli di rapporti tra norme legislative statali e regionali. Né, infine, potrebbe essere il Titolo V della Parte seconda della Costituzione a definire il “tipo” di competenza in questione, posto che – ancora una volta, nella stessa ipotesi in cui si colloca la sent. n. 65 del 2019 – le disposizioni di attuazione conferirebbero alle autonomie speciali competenze non riconosciute alle Regioni ordinarie. Insomma le «*maggiori funzioni*» sarebbero davvero degli “oggetti misteriosi”, UFO normativi in grado di planare sugli ordinamenti speciali senza che nessuno sappia con esattezza cosa sono in grado di fare e quali “intenzioni” abbiano le disposizioni che le prevedono.