

GIOVANNI D'ALESSANDRO

## STATUTI REGIONALI



*giuffrè editore - 2006*

---

*Estratto dal volume:*

### **DIZIONARIO DI DIRITTO PUBBLICO**

**diretto da**

**SABINO CASSESE**

coordinatori

Mauro Catenacci - Alfonso Celotto - Edoardo Chiti

Andrea Gioia - Giulio Napolitano - Livia Salvini

VOLUME VI

SAL - ZON

## STATUTI REGIONALI

SOMMARIO: 1. Il procedimento di formazione e la fase del controllo dei nuovi statuti. — 2. I limiti della nuova autonomia statutaria: i limiti di forma (*quoad formam*). — 3. (*Segue*): i limiti di contenuto (*quoad substantiam*). — 4. (*Segue*): i limiti di competenza (*quoad potestatem*). — 5. Gli statuti regionali nel sistema delle fonti.

### 1. Il procedimento di formazione e la fase del controllo dei nuovi statuti. —

La l. cost. 22 novembre 1999, n. 1, ha profondamente innovato l'art. 123 cost. che attribuisce e regola l'autonomia statutaria delle regioni ad autonomia ordinaria.

Il nuovo art. 123 cost. disciplina il procedimento di adozione degli statuti regionali ordinari. Se ne dispone ora, con scarso coordinamento terminologico, l'«approvazione» (e la «modifica») da parte del Consiglio regionale, con legge «approvata» a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive, adottate ad intervallo non minore di due mesi (co. 2), realizzando una completa regionalizzazione dell'esercizio della potestà statutaria (attraverso il venir meno dell'intervento parlamentare, previsto dal previgente testo dell'art. 123).

Gli statuti devono essere poi promulgati dal Presidente della Giunta regionale e pubblicati sul Bollettino ufficiale della regione, laddove la successiva (eventuale) ripubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale ha una portata meramente notiziale.

Il nuovo art. 123 cost. dispone che lo statuto «è sottoposto a *referendum* popolare qualora entro tre mesi dalla sua pub-

blicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale» e che «lo statuto sottoposto a *referendum* non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi» (co. 3). Si tratta di un *referendum* approvativo (o confermativo) a carattere sospensivo, la cui richiesta è eventuale (e non obbligatoria), che incide sulla natura della fonte statutaria, determinandone la caratteristica di fattispecie complessa. Tale *referendum* garantisce una congrua considerazione delle scelte statutarie (salvaguardata anche dalla previsione di una doppia deliberazione consiliare dopo un adeguato lasso di tempo: intervallo non minore di due mesi), valorizzando la partecipazione del corpo elettorale nell'assunzione di decisioni normative caratterizzanti il complessivo assetto ordinamentale di ciascuna regione, e tutela in maniera accentuata le minoranze consiliari (giacché oltre alla mancanza della previsione di un *quorum* di partecipazione, che favorisce le minoranze che richiedano il *referendum*, la consultazione popolare non è impedita da un'approvazione a maggioranza qualificata da parte del Con-

siglio regionale) [si v. G. TARLI BARBIERI (I.9), pp. 130 s.].

Notevoli sono state le incertezze relative all'individuazione della fonte legislativa (statale o regionale) abilitata a determinare in concreto le modalità di svolgimento del *referendum* statutario e, in particolare, gli organi deputati al controllo delle richieste referendarie e l'estensione del controllo stesso. Contrariamente a quanto accade nel procedimento previsto dall'art. 138 cost., nel caso degli statuti regionali ordinari, l'esistenza di una legge attuativa dell'art. 123, che disponga gli adempimenti per procedere allo svolgimento del *referendum*, è condizione necessaria perché si possa arrivare alla formazione dell'atto. Infatti, in assenza di una legge regolativa del procedimento referendario (restando improponibile l'ipotesi di estensioni analogiche di norme già vigenti, relative ad altre tipologie di *referendum* regionali — abrogativo o consultivo —, per la peculiarità dell'oggetto e degli effetti del nuovo istituto: va dunque segnalato il caso anomalo della promulgazione del nuovo statuto della regione Puglia, con l. reg. n. 7/2004, pur in assenza di una disciplina del *referendum* statutario), non c'è altro modo di completare l'*iter* di formazione degli statuti, almeno per la loro prima approvazione: nel nuovo art. 123 cost. è solo l'effettivo «svolgimento» della consultazione a configurarsi come eventuale e non già la sussistenza di una fase del procedimento ad esso preordinata (costituita dai tre mesi di attesa dalla pubblicazione notiziale dello statuto e dalla possibilità del deposito delle richieste da parte dei soggetti abilitati), che invece è considerata sempre necessaria. D'altronde, l'opzione della legge regionale di disciplina del *referendum* statutario, in effetti inverteasi nella pratica, ha la grave limitazione della impossibilità di affidare ad organi giurisdizionali il controllo di ammissibilità delle richieste referendarie regionali, in virtù del limite costituito dall'art. 108 cost. [si v. E. LAMARQUE (I.7), pp. 149 ss.].

Il nuovo art. 123 cost. dispone ora che per la «legge» (regionale) che «approva» (e «modifica») lo statuto «non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del governo» e che «il

governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione» (co. 2).

Il punto più controverso che si è posto agli interpreti è il coordinamento dei co. 2 e 3 dell'art. 123, ed in particolare la scansione temporale delle due fasi, referendaria e del controllo di costituzionalità. L'art. 123, infatti, prevede il *referendum* e il controllo sullo statuto senza indicare precisamente quale sia il *dies a quo* dei due sub-procedimenti (se identico o differente), utilizzando in entrambi i casi l'espressione «pubblicazione» come termine dal quale è possibile proporre richiesta di *referendum* (entro tre mesi) e ricorso alla Corte costituzionale (entro trenta giorni). Ciò ha posto, quindi, i problemi del rapporto e dell'ordine di successione tra questi, e della natura «successiva» o «preventiva» del sindacato di costituzionalità (se cioè l'impugnativa del governo riguardasse uno statuto che non ha ancora concluso il suo *iter* formativo o uno statuto già in vigore) [si v. M. OLIVETTI (I.1), pp. 103 ss.].

La testuale decorrenza dei due termini dalla «pubblicazione» implica preliminarmente gli interrogativi sul significato da attribuire proprio al vocabolo «pubblicazione», se cioè possa essere inteso in senso «tradizionale», come elemento integrativo dell'efficacia dell'atto normativo, ovvero come momento interno di pubblicità meramente notiziale dell'atto, al solo fine del decorso dei termini (analogamente a quanto avviene per l'art. 138, co. 2, cost.), ed ancora, se si possa dare uno stesso significato alla parola «pubblicazione» che compare una volta nel co. 2 (per quanto riguarda il controllo di costituzionalità) ed una volta nel co. 3 (per quanto riguarda la proposizione del *referendum*), ovvero un significato diverso nei due casi. Va notato, tuttavia, che soltanto la proposizione del *referendum* preclude la «promulgazione» dello statuto (e quindi si tratta in questo caso certamente di una «pubblicazione» notiziale), mentre un effetto analogo non è espressamente ricollegato dall'art. 123 al ricorso governativo [si v. A. D'ATENA (I.15), p. 185 ss.].

I problemi della «natura» del ricorso del governo e del «rapporto» tra impugnativa dello statuto e *referendum* ai sensi dell'art. 123 cost. si sono posti per la prima volta all'attenzione della Corte costituzionale nella questione decisa con la sent. n. 304/2002, pronuncia in cui si accoglie la tesi della preventività del ricorso (e del giudizio). Per la Consulta, infatti, il termine per promuovere il controllo di legittimità costituzionale «decorre dalla pubblicazione notiziale della delibera statutaria e non da quella, successiva alla promulgazione, che è condizione per l'entrata in vigore». A giudizio della Corte, la previsione di un controllo di legittimità costituzionale in via preventiva delle deliberazioni statutarie sarebbe tesa «ad impedire che eventuali vizi di legittimità dello statuto si riversino a cascata sull'attività legislativa e amministrativa della regione, per le parti in cui queste siano destinate a trovare nello statuto medesimo il proprio fondamento esclusivo o concorrente». Per la Consulta, «pieno riconoscimento di autonomia statutaria e controllo preventivo di legittimità costituzionale» rappresentano, nel sistema della l. cost. n. 1/1999, un «binomio inscindibile», che conserva la sua autonoma ragion d'essere anche dopo l'ampia revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e la connessa modificazione del regime di impugnazione delle leggi regionali (si v. il nuovo testo dell'art. 127 cost.).

Non di meno, seppur posta in controtuce, la «vera» e più profonda ragione (di tipo prammatico-consequenzialista) che sembra aver indotto la Corte ad accogliere la tesi che il giudizio di costituzionalità debba avvenire su deliberazioni statutarie già entrate in vigore, è che ci si troverebbe, diversamente, nella situazione di dover effettuare «una consultazione popolare avente ad oggetto quello stesso atto la cui validità potrebbe essere, in tutto o in parte, negata dalla Corte costituzionale». La soluzione del giudizio «preventivo», accolta dalla Corte, sembra aver fatto invero riferimento ad un'impolazione per la quale si avrebbe una pluralità democratica in ogni atto che abbia ricevuto in via diretta l'approvazione popolare, attraverso il *referendum*, ed in cui prevale l'idea della inopportuna «op-

posizione» del principio di legalità costituzionale a quello della sovranità popolare, sopravvalutando in questo caso specifico il peso «politico» che pur certamente deriva da una siffatta contrapposizione. L'impressione, però, è che, così facendo, la Corte abbia di fatto riconfigurato il controllo sullo statuto come una sorta di sindacato preventivo di «ammissibilità» del *referendum* statutario. Probabilmente, invece, una tale «tensione» poteva essere sminuita ragionando sulla particolare «essenza» del *referendum* sullo statuto (rispetto al *referendum* abrogativo), che altro non è che uno dei «momenti» del complesso procedimento di formazione dell'atto, una fase endoprocedimentale conclusiva dell'*iter* di formazione dell'atto statutario. Del resto, *mutatis mutandis*, le leggi costituzionali possono essere impuginate dinanzi alla Corte, per vizio formale o per violazione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, soltanto in via successiva, e dunque solo a seguito dell'«eventuale» *referendum* celebrato sull'atto. Già per tale motivo, sarebbe apparso opportuno considerare il controllo di costituzionalità come elemento esterno ed «ultimo» previsto dall'ordinamento, rispetto all'«approvazione» (intesa in senso ampio, consiliare e referendaria) dell'atto da controllare, valorizzando il ruolo «naturalmente» di chiusura del sindacato del Giudice delle leggi. Ciò avrebbe anche messo al riparo la Corte da «inutili» giudizi su atti statutarî, poi magari successivamente «disapprovati» dal voto popolare, con inevitabile coinvolgimento, anche qui, dell'attività della Consulta, sia dal punto di vista dell'economia processuale, sia, ed ancor più gravemente, dal punto di vista delle implicazioni politiche.

Rilievo decisivo contro la tesi prevalsa nella giurisprudenza costituzionale, inoltre, ci pare essere che, nel nostro sistema di giustizia costituzionale, la «regola» è rappresentata dalla previsione dell'art. 136, co. 1, cost., che, disponendo in genere delle conseguenze della dichiarazione d'illegittimità costituzionale, stabilisce che «quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno

successivo alla pubblicazione della decisione», dovendo far ritenere che il controllo sia sempre successivo alla entrata in vigore, salvo che non sia espressamente previsto in maniera diversa (come lo era, infatti, nel previgente art. 127 cost., vera e propria norma derogatoria). E nell'art. 123, come si è ampiamente visto, nessuna indicazione esplicita di tal genere si rinviene.

Se queste sono le ragioni che avrebbero dovuto far propendere per la tesi dell'instaurazione successiva del giudizio, tuttavia, è ormai con l'interpretazione «derogatoria» dell'art. 136, co. 1, cost. prevalsa nella giurisprudenza costituzionale che occorre confrontarsi per rinvenire realistiche aspettative di consolidamento della procedura di formazione degli statuti regionali, non essendo verosimili *revisement* della Consulta in merito (si v., da ultimo, C. cost., n. 469/2005).

Dal punto di vista fattuale l'approccio della Corte mostra il fianco alle inevitabili interferenze tra i due «controlli» (come denominati dalla Corte stessa), referendario e di costituzionalità. Com'è apparso nella vicenda decisa dalla successiva sent. n. 49/2003 (in tema di scrutinio di costituzionalità sulle nuove leggi statutarie delle regioni ad autonomia speciale, in virtù del disposto della l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, in cui dopo il ricorso governativo, avverso una delibera legislativa «statutaria» della regione Valle d'Aosta, presentato in «preventiva», la delibera legislativa impugnata, una volta decorso il termine per la richiesta di *referendum*, è stata promulgata e pubblicata come l. reg. n. 21/2001), l'interpretazione accolta dalla Corte nella sent. n. 304/2002, della «preventività» del ricorso (e del giudizio), non ha impedito la promulgazione dell'atto statutario *sub iudice*, e quindi il giudizio si è trovato ad essere stato soltanto instaurato in via preventiva, ma concluso in via successiva.

Restano, dunque, gli interrogativi sui possibili rimedi per «garantire» che la pronuncia della Corte giunga «prima» dell'entrata in vigore dell'atto statutario. Al di fuori dell'evidente opportunità (ma dell'incerta efficacia) dell'introduzione di una disciplina regolamentare interna della Consulta per accelerare il procedimento,

si pongono i dubbi sulle effettive possibilità di inibire il proseguimento dell'*iter* formativo dell'atto impugnato, non potendo solamente contare sulla *vis* «persuasiva» (*rectius*: dissuasiva) della giurisprudenza costituzionale sui soggetti abilitati dall'ordinamento a dare seguito a tale procedura.

La l. 5 giugno 2003, n. 131 (c.d.l. «La Loggia») contiene una disciplina di attuazione degli art. 123, co. 2, e 127 cost. in materia di ricorsi alla Corte costituzionale. In particolare, l'art. 9, comma 1, di tale legge, sostituendo l'art. 31 della l. 11 marzo 1953, n. 87, prevede che «la questione di legittimità costituzionale di uno statuto regionale può, a norma del co. 2 dell'art. 123 cost., essere promossa entro il termine di trenta giorni dalla pubblicazione». Come si vede, dunque, tale disposizione niente aggiunge e nessun chiarimento offre alla *vexata quaestio* della proposizione in via preventiva o successiva del ricorso alla Consulta avverso gli statuti, riproducendo nient'altro che l'enunciato dell'art. 123, co. 2, cost.

**2. I limiti della nuova autonomia statutaria: i limiti di forma (*quoad formam*).** — Dobbiamo distinguere tra limiti di forma (*quoad formam*), limiti di contenuto (*quoad substantiam*) e limiti di competenza (*quoad potestatem*) del nuovo potere statutario, e corrispondentemente tra vizi di forma, vizi di contenuto e vizi d'incompetenza dell'atto statutario.

I limiti di forma (in astratto) e i relativi vizi (in concreto) dell'atto statutario comprendono in particolare tutti i requisiti attinenti all'*iter* formativo «aggravato» dell'atto e disciplinati dall'art. 123 cost., salvo che lo statuto stesso non preveda limiti «ulteriori» (legittimi soltanto se «integrativi» e non «derogatori») per le future revisioni, rendendoli vincolanti, in qualità di parametri «interposti» del sindacato di costituzionalità delle revisioni in parola.

Per quanto riguarda i vizi formali dell'atto statutario, più nel dettaglio, va mantenuta ferma la necessità di distinguere il vizio radicale dell'«inesistenza», che affetta l'atto normativo «irricognoscibile» come tale, dal vizio formale che af-

fetta l'atto normativo esistente, ma illegittimo.

Si potrebbe in tal senso pensare, come situazioni di ricorrenza di vera e propria inesistenza di uno statuto regionale, al di là dei casi di mancata «perfezione» dell'atto (statuto non promulgato o non sottoposto al *referendum*, benché richiesto), a ipotesi «estreme» (e sempre che siano «evidenti»), quali quella dell'approvazione consiliare della delibera statutaria con una sola votazione, o di approvazioni di testi differenti (ma, a veder bene, ove facilmente riscontrabile, anche questo caso sarebbe in realtà riconducibile al primo, salva l'applicabilità del principio di conservazione dell'atto giuridico), ovvero, ancora, di una doppia approvazione senza le maggioranze richieste, o di uno statuto promulgato per il quale non sia stato proprio fatto decorrere il termine per la richiesta di *referendum*. Più in generale, potremmo forse considerare l'atto statutario eccezionalmente inesistente quando sia *ictu oculi* riscontrabile l'assenza di quegli «aggravamenti» che rendono l'atto riconoscibile come tipo-statuto e che lo differenziano dal tipo-legge regionale [si v. A. SPADARO (I.10), p. 479].

Al di fuori di tali eventualità, invece, la sanzione per lo statuto viziato per difetto del procedimento dovrebbe essere normalmente quella della invalidità-illegittimità (costituzionale), riscontrabile soltanto a seguito dell'espletamento del sindacato da parte della Corte.

**3. (Segue): i limiti di contenuto (quoad substantiam).** — La potestà statutaria è soggetta ad un articolato «sistema» di limiti di natura costituzionale per quanto riguarda il suo contenuto dispositivo [si v. M. OLIVETTI (I.1), p. 153; v., inoltre, C. cost., n. 12/2006].

Il nuovo art. 123 cost. prevede per l'esercizio della potestà statutaria soltanto il limite della necessaria «armonia con la Costituzione», con formula parzialmente identica a quella del testo previgente, in cui però veniva pure richiesta l'«armonia» con le leggi della Repubblica.

Nel nuovo contesto normativo, a seguito delle revisioni costituzionali degli

anni 1999-2001, la previsione dell'«armonia» ci pare non possa essere identificata, in sé, né con il vincolo di «conformità», né esserne ritenuta espressione, poiché parrebbe palesemente ultroneo ogni riferimento all'imprescindibile «rispetto» di tutte le previsioni costituzionali da parte degli statuti, dal momento che un tale vincolo non può che derivare dalla posizione di qualsiasi tipo di fonte normativa dinanzi alle norme costituzionali, ed ancora, dalla stessa posizione della regione nell'ordinamento costituzionale della Repubblica. L'«armonia», dunque, non può che indicare un limite ulteriore e specifico della potestà statutaria, oltre a quelli già deducibili dal comune vincolo costituzionale [si v. A. SPADARO (I.10), pp. 461 ss.].

L'autonomia statutaria appare tenuta all'osservanza di un vincolo caratteristico e più incisivo, connaturato all'alto valore giuridico e politico dello statuto, all'importanza dell'oggetto che è abilitato a disciplinare e al ruolo di primazia logica che riveste nel sistema delle fonti regionali. In una siffatta cornice, l'«armonia» assume le sembianze di una formula linguistica più pregnante ed esigente, mirante ad indirizzare e a contenere nel modo più adeguato l'autonomia della regione, nella contestuale valorizzazione della differenziazione e del pluralismo istituzionale.

In particolare, la previsione dell'«armonia» riferita alla potestà statutaria manifesta la propria peculiare natura di limite positivo ad armonizzare le proprie scelte con i valori ispiratori dell'ordinamento costituzionale, «in aggiunta» all'ovvio limite (assoluto e) negativo (anche se non necessariamente espresso) di conformarsi a tutte le previsioni di natura costituzionale: un limite positivo che implica la necessità del perseguimento dell'obiettivo indicato dall'art. 123, di porsi in piena sintonia con il sistema complessivo dei valori della Carta costituzionale, indipendentemente ed oltre all'adeguamento al generale limite negativo di «rispetto della Costituzione», che implica a sua volta la impossibilità di violare alcuna norma costituzionale che possa comunque riguardare l'organizzazione regionale [si v. M. CARLI e C. FUSARO (I.2), pp. 23 ss.].

L'«armonia», dunque, si manifesta

specificamente nella duplice veste di obbligo alla omogeneità e alla coerenza sistemica (mentre l'«uniformità» viene assicurata anzitutto dalle norme del Titolo V e dai principi generali da esse ricavabili), nonché di principio di lealtà istituzionale: pare indicare l'obbligatorietà per lo statuto di integrarsi coerentemente e lealmente nel complessivo ordinamento giuridico statale, senza che ciò comporti peraltro la necessità di una puntuale e completa concordanza fra le disposizioni normative interessate dalla prescrizione, a salvaguardia dell'effettività dei valori costituzionali, e soprattutto a maggiore garanzia dell'unità-indivisibilità della Repubblica. Non indica l'ambito di discrezionalità concesso allo statuto regionale per la deroga alla Costituzione, che invece dipende dal sistema delle fonti (solo eccezionalmente derogabile in virtù di apposite e puntuali disposizioni costituzionali), ma il limite alla discrezionalità nell'attuazione, integrazione e sviluppo in concreto della Costituzione, secondo le esigenze particolari delle varie comunità locali [si v. U. DE SIERVO (I.11), p. 258].

Armonia e rispetto-conformità, in definitiva, appaiono come limiti qualitativamente (e non solo quantitativamente) diversi; non qualcosa di più o di meno nei loro reciproci rapporti, ma semplicemente qualcosa di diverso. Il rapporto fra Costituzione e statuti regionali, quindi, va ricostruito non soltanto in termini di «conformità» ma anche di «compatibilità», come valutazione che si aggiunge a quella che più in generale riguarda qualunque altra fonte del diritto oggettivo.

Come s'intuisce, il limite dell'«armonia» appare tuttavia nella sostanza difficilmente decifrabile, quanto meno *a priori*.

L'unica previsione sostanziale, ma assolutamente generica, che se ne può ricavare *in limine* è quella che impone allo statuto di essere «in accordo» con l'intera Costituzione, delineando un particolare sistema di «comunicazione» tra le parti (le singole fonti e gli ordinamenti parziali derivati) che compongono il tutto (l'ordinamento giuridico complessivo), quasi a ricalcare il raggiungimento dell'armonia tra le sostanze spirituali (o monadi) teo-

rizzata da Leibniz, come situazione di equilibrio del mondo.

Spetta dunque all'interpretazione della Corte costituzionale definire l'ambito specifico di riferimento dell'armonia, tratteggiandone i contorni. La Consulta, nella sent. n. 304/2002, ha in effetti cominciato a determinare il valore semantico dell'espressione «armonia con la Costituzione», affermando che «il riferimento all'«armonia», lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito».

Invero, a noi pare che, seppur con una scarna formulazione, la Corte abbia in tale pronuncia indicato un preciso modello di riferimento per chiarire la portata del limite in questione.

Per la Consulta, l'«armonia» ha anzitutto assunto le sembianze di una formula sintetica, comprensiva sia del vincolo di conformarsi a tutte le disposizioni della Costituzione (che «rinsalda»), sia dell'obbligo di rispettarne lo spirito. La Consulta afferma che propriamente l'«armonia... mira... a scongiurare il pericolo che lo statuto... eluda lo spirito» della Costituzione.

Giusto nella terminologia usata, dunque, ed in particolare, nella utilizzazione del verbo «eludere», ci pare si possa rinvenire una concezione dell'«armonia» tale da poter assicurare alla Corte il sindacato sul c.d. eccesso di potere (in questo caso, *statutario*), sotto forma di accertamento della *fraus constitutioni*. Il controllo sull'«armonia» dello statuto con la Costituzione, troverebbe la sua specifica ragion d'essere nell'evitare un uso distorto della potestà statutaria, pur nel rispetto apparente delle forme legali e della lettera della Costituzione, evitando che si possa in qualche modo conseguire «un effetto elusivo dello spirito del sistema».

Una tale conclusione appare coerente con la configurazione dell'«armonia» come limite costituzionale positivo della potestà statutaria, tale da trasformarsi in concreto, in vizio funzionale dell'atto-testo, soggetto al controllo di ragio-

nevolezza da parte della Corte. Ed ancora, appare adeguata alla considerazione di tale limite come qualcosa di qualitativamente diverso dalla «conformità», contraddistinto, tra l'altro, da una maggiore complessità nella definizione del parametro, che vede la partecipazione della Corte alla determinazione-integrazione dello stesso.

**4. (Segue): i limiti di competenza (quoad potestatem).** — Il nuovo art. 123 prevede che lo statuto di ciascuna regione ad autonomia ordinaria determini «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» dell'ente, regoli «l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali» (co. 1). La l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, di revisione del titolo V, infine, ha introdotto sotto forma di ultimo comma dell'art. 123 cost., la competenza statutaria a disciplinare «il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali» (co. 4).

Il nuovo art. 123 cost., da un lato, pare aver «sviluppato» la precedente formulazione in virtù della quale lo statuto stabiliva «le norme relative all'organizzazione interna della regione»; dall'altro, riproduce testualmente l'enumerazione delle competenze «specifiche» dell'atto statutario, così come era già previsto nel previgente art. 123, salva la successiva aggiunta della competenza a disciplinare il Consiglio delle autonomie locali [si v. A. SPADARO (I.13), pp. 77 ss.].

Volendo prospettare una lettura che non svaluti l'intera formulazione dell'art. 123 cost., ci pare si possa leggere tale articolo come una prescrizione che individua l'ambito di competenza statutaria in generale nella determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione, ed in particolare, nella disciplina della forma di governo (che dell'organizzazione dell'ente costituisce la parte più rilevante) e degli altri oggetti successivamente enumerati, considerando indistinta l'organizzazione costituzionale da quella puramente amministra-

tiva dell'ente. Una tale versione consente di chiarire ciò che costituisce disciplina necessariamente di principio e ciò che invece può pure essere regolato dalla fonte statutaria nel dettaglio (forma di governo e competenze specifiche), dimostrando così la inevitabilità della distinzione fra i diversi oggetti per una corretta individuazione della competenza statutaria. La complessiva formulazione odierna non rappresenterebbe dunque un'endiadi, in quanto la previsione della disciplina della forma di governo regionale non verrebbe limitata *per tabulas* alla fissazione di soli «principi».

Rimanendo lo statuto una fonte a competenza materiale riservata, pur con un rinnovato rilievo giuridico e politico, tuttavia, ci pare piuttosto vada posta ora in evidenza, dopo la revisione dell'art. 117 cost., l'esigenza di ricostruire un contenuto «diretto» e «positivo» dello spazio normativo riservato alla fonte statutaria, proprio alla luce della nuova caratteristica «residualità» della legge regionale e, quindi, del mutato contesto costituzionale complessivo. Appare infatti imprescindibile tentare di individuare aprioristicamente un contenuto «ragionevole» della competenza dei nuovi statuti attraverso una lettura sistematica della Costituzione, al di là della esclusiva disciplina dei rapporti fra gli organi politici di vertice dell'ente, per evitare uno «svuotamento» dell'autonomia statutaria ad opera della legge regionale, operato mediante un'inopportuna compressione della competenza degli statuti ad opera della omnicomprensività delle materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

La difficoltà maggiore è che le materie legislative e l'ambito della potestà statutaria sono due entità non omogenee. La prescrizione che lo statuto deve disciplinare come oggetto «generale» e «primario» la forma di governo regionale e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento non può essere assunta, infatti, come espressiva di per sé di una «materia» dai confini precisamente preterminabili, apparendo piuttosto meramente descrittiva dello spazio riservato agli statuti ordinari. E tuttavia, essa non può che essere interpretata proprio alla luce della posizione e della funzione dello



statuto nel sistema regionale delle fonti del diritto, indicando una competenza del potere statutario ad occuparsi in via immediata dell'intera organizzazione della regione.

In breve, nel rapporto tra art. 123 e 117, considerato che lo statuto è una fonte «tipica» a competenza specializzata, non riconducibile puramente e semplicemente alla categoria delle leggi regionali, appare chiaro che esso non potrà in via di principio disciplinare materie di competenza della legge regionale, se non nell'ambito di una non irragionevole connessione o inscindibilità con aspetti dell'organizzazione e del funzionamento dell'ente e, comunque, con la limitazione di poter soltanto determinare i «principi fondamentali» delle materie in tal senso connesse. Nel limite costituzionale della potestà statutaria c'è infatti anche il «rispetto» dell'art. 117, nel senso che lo statuto non può surrettiziamente modificare il catalogo delle materie di competenza legislativa statale e regionale, così come disciplinato dalla Costituzione.

La preliminare individuazione della competenza statutaria diviene dunque un elemento per affermare la correlativa «riduzione» delle materie legislative, rappresentando un fattore essenziale nella interpretazione della «clausola di residualità» posta dall'art. 117, co. 4, cost., per cui spetterà alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato né alla disciplina statutaria. Là dove determinati rapporti sono ritenuti relativi all'organizzazione e al funzionamento della regione, corrispondentemente «si riduce» la competenza legislativa regionale.

Quanto alla disciplina della «forma di governo» regionale, va messo in evidenza che essa non può essere intesa in senso puramente concettuale o assolutizzante, ma assume (*rectius*: deve assumere) le sembianze «positive» che derivano dalla necessità del pieno rispetto di quanto la Costituzione medesima direttamente prescrive negli art. 121, 122 e 126 [si v. M. CARLI e C. FUSARO (1,2), pp. 80 ss.]. Già la considerazione della materia elettorale, affidata al concorso tra legge statale e legge regionale, in virtù del di-

sposto dell'art. 122, co. 1, cost., e strettamente collegata alla nozione teorica di forma di governo, contribuisce a far ritenere che la «competenza» statutaria non possa essere ricostruita puramente e semplicemente sulla base di una speculazione dottrinale, piuttosto che attraverso l'interpretazione sistematica dei dati derivanti dal diritto positivo vigente (si v. C. cost., n. 196/2003 e n. 2/2004). La questione cruciale che si pone all'interprete riguarda quindi la relazione tra la competenza affidata allo statuto ed individuata attraverso l'utilizzazione del concetto di «forma di governo» regionale e le singole disposizioni costituzionali volte a regolare direttamente tale «materia».

La l. cost. n. 1/1999, mentre ha attribuito alla potestà statutaria la competenza a determinare la forma di governo regionale, ha contestualmente previsto una serie di norme volte a disciplinare il rapporto fra gli organi di governo della regione, il che non può non influire, per un verso, sulla stessa definizione dei contorni della «materia» forma di governo regionale e, per altro verso, incidere sulle reali possibilità che restano alla fonte statutaria di regolare l'oggetto attribuito. La competenza statutaria in materia di forma di governo, vincolata all'armonia con la Costituzione, è direttamente delimitata e circoscritta da tutte le disposizioni costituzionali che regolano i rapporti fra gli organi di vertice della regione e deve rispettarle, salvo esplicita previsione di derogabilità. In tale prospettiva, dunque, non si esclude che alcune norme costituzionali sulla forma di governo della regione siano derogabili dalla fonte statutaria nei soli limiti di ciò che la Costituzione consente e prevede, ma a ciò non può giungersi *a priori* in virtù dell'esclusivo impiego del concetto indeterminato dell'art. 123, bensì solamente per via d'interpretazione «sistematica» delle diverse disposizioni della Carta costituzionale. Lo statuto, infatti, rappresenta una fonte subordinata alla Costituzione, abilitata a regolare un oggetto già in parte disciplinato dalla Legge fondamentale. Di conseguenza, le previsioni statutarie possono derogare alle norme costituzionali soltanto in presenza di una clausola espressa o tacita (per ragioni d'interpretazione sistematica) di de-

rogabilità contenuta in queste ultime, le quali esclusivamente a tali condizioni possono considerarsi dispositive.

Occorre distinguere nel contenuto degli statuti, come per tutti gli altri atti giuridici, una parte essenziale o necessaria (quella senza la quale l'atto non corrisponderebbe pienamente al «tipo» suo proprio: ad esempio, nel caso lo statuto non contenesse neanche le regole-base della disciplina degli oggetti di sua competenza), una parte naturale (quella che non è necessario enunciare espressamente, in quanto opera anche nel silenzio dell'atto: ad esempio, nel caso delle disposizioni costituzionali permanenti ed inderogabili relative alla forma di governo delle regioni, che qualunque siano le scelte del legislatore statutario, si applicano in ogni caso) e una parte facoltativa o accidentale (quella che l'atto può eventualmente introdurre al di là del contenuto testualmente considerato: ad esempio, si pensi alla previsione di un preambolo o di un catalogo di norme finali o programmatiche).

Invero la particolare ampiezza della competenza statutaria in materia di determinazione dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» e di «forma di governo» regionale, fa in qualche modo venir meno la stessa distinzione tra contenuto essenziale e contenuto accidentale. Infatti un po' paradossalmente, essa implicherebbe la doverosità di disciplinare, da un lato, oggetti quanto mai comprensivi e, dall'altro, di concepire un contenuto che vada anche al di là di tale ambito competenziale.

Ciò non di meno, dovendo lo statuto regolare i «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» e la «forma di governo» regionale, ci pare di poter distinguere quanto faccia parte dell'organizzazione o del funzionamento «in senso stretto», e cioè la struttura, il funzionamento e i rapporti fra gli organi di governo della regione, che deve essere necessariamente disciplinato dallo statuto con la maggiore completezza possibile, integrando le prescrizioni costituzionali poste a tale riguardo, e quanto invece rientri in ulteriori settori della stessa materia, in cui può essere sufficiente la previsione di indicazioni di carattere generale, rin-

viando più ampiamente per il resto ad altre fonti regionali.

Per quanto invece riguarda gli oggetti «enumerati», pare imprescindibile che lo statuto contenga almeno le «scelte caratterizzanti» la loro disciplina, potendo per il resto rinviare alla legislazione regionale o al regolamento consiliare.

All'inverso, come già accennato, lo statuto, pur non potendo in via di principio disciplinare le materie di competenza legislativa regionale *ex art. 117 cost.*, in quanto fonte «tipica», in determinati casi in cui sussista una particolare «connessione» con l'organizzazione o il funzionamento della regione, potrà disporre «principi fondamentali» della disciplina per alcune di tali materie.

Lo statuto che disporrà al di fuori dei propri limiti di contenuto (e salvo l'eccezione da ultimo segnalata) sarà naturalmente costituzionalmente illegittimo per incompetenza. Anche a tal riguardo, però, occorre distinguere un'incompetenza «positiva», che si realizza quando l'atto va al di fuori della propria sfera di competenza assegnata, da un'incompetenza «negativa», che si ha qualora lo statuto non regoli a sufficienza gli oggetti attribuiti, nell'ipotesi cioè in cui non compia neanche le scelte essenziali consentite o lasciate libere dalla Costituzione. In entrambi i casi lo statuto resta viziato da incompetenza e quindi da illegittimità costituzionale, con la precisazione che nei casi più gravi (del tutto «eccezionali») di incompetenza «negativa» si potrebbe addirittura configurare la sussistenza dei requisiti per la sanzione radicale dell'inesistenza dell'atto (e salvo conversione del sedicente statuto in semplice legge regionale). Ciò potrebbe accadere, ad esempio, per quell'atto che pur autoqualificandosi «statuto regionale» e pure approvato secondo la procedura dell'art. 123 *cost.*, non contenesse affatto alcuna disciplina riguardante l'organizzazione o il funzionamento della regione. In tale evenienza si configurerebbe una ipotesi di inesistenza per carenza assoluta del contenuto dispositivo tipico, e l'atto-replica non potrebbe essere ricondotto a tutti gli effetti all'atto-tipo.

Nei casi meno gravi («ordinari»), invece, resta comunque il dubbio della «giu-

stiziabilità» da parte della Corte costituzionale del vizio d'incapacità negativa, risultando improbabile, in concreto, che la Consulta pronunci una sentenza d'incostituzionalità per incompletezza della regolazione contenuta nello statuto. Si tratterebbe di un'incostituzionalità per omissione, qualificata però dal fatto che la lacuna sarebbe difficilmente colmabile «a rime obbligate», data la materia su cui incide [si v. M. OLIVETTI (I.1), p. 153].

Va, infine, ricordato che la Corte costituzionale, nella sent. n. 2/2004, ha riconosciuto «la legittimità dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo», «contenuti ulteriori dei quali semmai è opinabile la misura dell'efficacia giuridica» (si v., sulle c.d. norme programmatiche statutarie, le sent. n. 372, 378 e 379/2004).

**5. Gli statuti regionali nel sistema delle fonti.** — La questione della qualificazione giuridica degli statuti regionali ordinari — com'è noto — era alquanto travagliata sotto la vigenza dell'originario art. 123, come confermano le notevoli divergenze dottrinali sul punto. Essa scaturiva in particolare dalla «bipolarità» della fattispecie prevista dal vecchio art. 123, il quale disponeva che lo statuto dovesse essere «deliberato» dal Consiglio regionale ed «approvato» con legge del Parlamento: alla delibera regionale si aggiungeva dunque la legge statale di approvazione [si v. A. D'ATENA (I.15), pp. 183 ss.].

Tutto il dibattito che si è avuto per la definizione della «natura» dello statuto regionale sotto la vigenza del vecchio art. 123 cost. appare completamente superato dalla revisione costituzionale del 1999. Non di meno, il fatto che con la soppressione dell'approvazione parlamentare è venuta meno la suddetta «bipolarità», ha soltanto apparentemente semplificato la questione. Infatti, il nuovo art. 123 prevede ora che lo statuto sia approvato (e modificato) dal Consiglio regionale con «legge» approvata a maggioranza assoluta

dei suoi componenti, con due deliberazioni successive.

In realtà, bisogna tenere nella dovuta considerazione che lo statuto differisce dalle «ordinarie» leggi regionali sia per il procedimento di formazione, sia per i limiti costituzionali imposti all'esercizio delle due potestà normative, sia per il contenuto e sia per i presupposti della loro efficacia (si v. l'art. 123 in relazione all'art. 127, e cioè per la diversità della «natura» del controllo di costituzionalità): tutte varianti che non sono affatto compatibili con l'unità del «tipo».

In particolare, l'intervento popolare (benché solamente eventuale) ci pare caratterizzi la natura «singolare» della fonte statutaria, quale atto di autonomia politico-organizzativa regionale, posto in essere dalla regione intesa come ente-ordinamento, in cui la diretta volontà popolare è costitutiva e determinante del suo contenuto e dei suoi effetti. Il *referendum*, qualora richiesto, rientra infatti nella fattispecie normativa statutaria, determinandone la natura di prodotto di un'attività-funzione a complessità eventuale.

Per tali motivi lo statuto regionale ordinario non può che apparire configurabile, più correttamente, come un nuovo e diverso «tipo» di atto normativo primario regionale a competenza specializzata. La qualificazione costituzionale dello statuto come «legge regionale» deve dunque essere intesa in senso generico, come sinonimo di «atto» o «fonte normativa primaria della regione», non sembrando accettabile, alla luce dell'art. 123 cost., una ricompressione dello statuto nel *genus* delle leggi regionali in senso stretto. Da ciò deriva, di conseguenza, l'assoluta inapplicabilità alla fonte statutaria delle disposizioni degli art. 117 e 127 cost. e la configurabilità di essa quale «atto avente forza di legge della regione», nel senso e ai fini dell'applicazione dell'art. 134 cost., per la sottoposizione al sindacato di costituzionalità in via incidentale.

La «tipicità» della fonte nulla ci dice circa la questione dei rapporti tra lo statuto regionale ordinario e le varie leggi, statali e regionali. Rapporti (e conflitti) che a nostro giudizio vengono regolati dal criterio della competenza, complessivamente intesa (nella larga accezione dun-

que di «materia» e di «tipo di normazione»).

Per quanto riguarda il rapporto fra lo statuto e la Costituzione, abbiamo già visto trattando dei limiti «verticali» della potestà statutaria, che gli statuti, come atti normativi «derivati» dalla Costituzione ed espressione di autonomia normativa di un ente territoriale, sono soggetti al naturale «rispetto» di tutte le norme poste dalla fonte «condizionante» e al generale vincolo di «conformità» ai principi dell'ordinamento costituzionale (espliciti od impliciti) a salvaguardia dell'unità dell'ordinamento generale, oltre ad essere sottoposti all'obbligo (positivo) caratteristico e connaturante di «accordarsi» in maniera armonica con il sistema complessivo, quali atti costitutivi dell'ente regionale (e dell'ordinamento giuridico derivato), rappresentativi dell'«identità» del territorio e della collettività amministrata.

Nei confronti delle leggi dello Stato, invece, va in primo luogo ricordato il venir meno nella nuova formulazione dell'art. 123 cost. del vincolo imposto allo statuto regionale ordinario ad essere «in armonia... con le leggi della Repubblica», vincolo oggetto di varie interpretazioni dottrinali nella vigenza del precedente testo [si v. M. OLIVETTI (I,1), pp. 176 ss.].

L'eliminazione del limite dell'armonia con le leggi della Repubblica pone adesso la questione della collocazione dello statuto regionale nel sistema delle fonti in termini diversi. Infatti, non pare più utilizzabile un'impostazione che faccia leva sulla subordinazione (più o meno intensa che possa essere) dello statuto alla legge statale, risultando oggi lo statuto una fonte primaria *pleno iure*, immediatamente subordinata soltanto alla Costituzione, addirittura facoltizzata a derogare ad alcune delle sue norme.

La ricostruzione più corretta dei rapporti fra legge statale e statuto regionale appare dunque essere definitivamente quella che muove dalla separazione di competenza e non più dal criterio della gerarchia. Seguendo una tale prospettiva, non solo la legge statale non potrà disciplinare le «materie» di competenza statutaria, ma le due fonti dovranno in linea generale operare in ambiti competenziali nettamente distinti, ciascuna delle due ri-

sultando «incompetente» nello «spazio» riservato all'altra.

Una tale conclusione può trovare naturalmente delle limitazioni (ma in realtà, delle conferme) in quei casi in cui esistano delle esigenze del tutto particolari, esplicitamente considerate dalla Costituzione, di «armonizzazione» tra legge statale e statuto. Così è, ad esempio, per la disciplina statale «di principio» in materia elettorale prevista dall'art. 122, co. 1, cost., che — come si è visto — interferisce con la competenza dello Statuto a regolare la forma di governo della regione.

Più in generale, proprio il rispetto del criterio della competenza tra le fonti implica che qualora l'atto statutario regolasse materie di potestà legislativa concorrente ai sensi del nuovo art. 117, co. 3, cost., per ragioni di «stretta connessione» con gli oggetti ad esso riservati, in tal caso lo statuto non potrà che legittimamente dettare *ratione materiae* «principi di secondo grado», lasciando alla legge statale lo «spazio» della disciplina «di cornice». In tali circostanze, non vi è affatto un «ritorno» del principio della gerarchia, ma la normale operatività del criterio della competenza tra le fonti (e tra le norme prodotte) rettamente inteso, sia in relazione alle «materie» che con riferimento al «tipo di normazione». I principi della legislazione statale nelle materie di potestà concorrente vincolano la regione non in quanto sovraordinati, ma solamente come norme interposte.

D'altronde, l'opinione in base alla quale si ritiene che gli statuti abbiano una efficacia «superiore» alle leggi regionali non appare del tutto esatta. È evidente che l'imposta «conformità» delle leggi regionali allo statuto riguarda *in primis* solo i contenuti «riservati» a quest'ultimo, e quindi la determinazione dei «principi fondamentali» di organizzazione e funzionamento della regione, nonché la disciplina della forma di governo e degli altri oggetti «specifici» espressamente enumerati. Non di meno, le previsioni statutarie conservano l'attitudine a vincolare variamente le leggi regionali successive: anzitutto, perché gli statuti sono abilitati in via generale dalla Costituzione a porre solamente i «principi» dovendo lasciare alle altre fonti regionali la disciplina ulte-

riore, ovvero perché andrà data attuazione agli statuti, ogniqualvolta essi rinviino la puntuale regolamentazione di taluni istituti ricadenti nella loro esclusiva competenza anche per il dettaglio (si pensi alla forma di governo); inoltre, perché le leggi stesse dovranno pur sempre rispettare i criteri che gli statuti stabiliscono quanto alle forme di esercizio delle potestà legislative spettanti alla regione ovvero, infine, perché (quanto meno) l'azione amministrativa dovrà essere disciplinata in conformità con i principi statutari.

Ma anche nei limiti in cui esiste l'obbligo di rispettare gli statuti da parte del legislatore regionale, non per questo i primi assumono una efficacia «superiore», *ut sic*, trattandosi, come in altri casi, di circostanza incidente solo sulla «validità» delle leggi regionali, suscettibili di essere dichiarate illegittime per incompetenza, qualora risultassero in contrasto con norme statutarie, cioè operanti come «norme interposte», e sempre che siano, queste norme, conformi alla Costituzione. Fra statuto e legge regionale non vi è dunque subordinazione, ma «condizionamento» e «preminenza» logico-giuridica della fonte statutaria, così come non vi è subordinazione dell'atto delegato all'atto delegante, che ne condiziona la validità rispetto ai principi e criteri direttivi posti.

Come pure si è visto, allo statuto resta preclusa la disciplina di materie di potestà legislativa regionale, sia concorrente che esclusiva, se non in particolari circostanze di «connessione» stretta e specifica tra contenuti statutari «riservati» e competenze legislative, e nei limiti «naturali» di una regolazione «di principio»: diversamente opinando, infatti, vi sarebbe violazione proprio dell'art. 117, co. 3 e 4, cost.

GIOVANNI D'ALESSANDRO

## Bibliografia

**1.** La monografia più completa sulla nuova potestà statutaria regionale è di **1. M. OLIVETTI**, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002. Si v., poi, **2. M. CARLI** e **C. FUSARO**, *Elezioni dirette del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato

da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli, 2002. Sul previgente art. 123 cost., v. **3. U. DE SIERVO**, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974. Sulla «regionalizzazione» del procedimento di formazione dei nuovi statuti ordinari, si v., tra i primi, **4. G. ROLLA**, *La nuova forma di governo regionale: note alla legge costituzionale n. 1/99*, in *Prime note*, 2000, n. 2; **5. F. SORRENTINO** e **R. CALVANO**, *Modificato l'assetto istituzionale delle Regioni: perplessità sulla riforma*, in *Corr. giur.*, 2000, n. 4; **6. T. GROPPI**, *L'autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1/1999*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, n. 5. Sul referendum statutario, si v. **7. E. LAMARQUE**, *Il referendum nel procedimento di formazione dello statuto regionale*, in AA.Vv., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2000; **8. N. ZANON**, *Referendum e controllo di costituzionalità sugli Statuti regionali: chi decide qual è la corretta lettura dell'art. 123 Cost.? (Note minime su una legge regionale che interpreta la Costituzione)*, in *Regioni*, 2000; **9. G. TARLI BARBIERI**, *Il referendum previsto nel procedimento di formazione dello Statuto regionale*, in AA.Vv., *Il ruolo delle assemblee elettive, I, La nuova forma di governo delle regioni*, a cura di M. Carli, Torino, Giappichelli, 2001. Sui limiti di contenuto della nuova autonomia statutaria, si v. **10. A. SPADARO**, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Regioni*, 2001; **11. U. DE SIERVO**, *Potestà statutaria e Costituzione*, in AA.Vv., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001. Sull'eccesso di potere legislativo, si v. **12. G. SCACCIA**, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000. Sui limiti di competenza della nuova autonomia statutaria, v. **13. A. SPADARO**, *I «contenuti» degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in AA.Vv., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. Ruggeri e G. Silvestri, Milano, Giuffrè, 2001; **14. G.C. DE MARTIN**, *I principi dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione regionale*, in AA.Vv., *Verso una fase costituente delle Regioni?*, a cura di A. Ferrara, Milano, Giuffrè, 2001. Sui nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti, v. **15. A. D'ATENA**, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in Id., *L'Italia verso il «federalismo». Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001; **16. F. MODUGNO**, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, rist. agg., Torino, Giappichelli, 2005. Sulla nuova potestà normativa attribuita alle regioni speciali dalla l. cost. n. 2/2001, si v. **17. T. GROPPI**, *La modifica degli statuti delle regioni speciali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001; **18. F. SALMONI**, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in AA.Vv., *Le nuove spe-*

## STATUTO DEL CONTRIBUENTE

*cialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, a cura di A. Ferrara e G.M. Salerno, Milano, Giuffrè, 2003. Sui vari profili della potestà statutaria affrontati in questa voce, si v., più am-

piamente, **19.** G. D'ALESSANDRO, *I limiti di legittimità della nuova potestà statutaria regionale*, Tesi di dottorato, Roma, 2003, cui si rinvia per una più completa bibliografia.