

# Osservatorio sulle fonti

## QUESTIONI TRANSITORIE E CLAUSOLA DI NON APPLICAZIONE. PROFILI PROBLEMATICI DELL'ART. 39, COMMA 13, DEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE S 1429-D – XVII LEGISLATURA

di *Paolo Scarlatti*<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Procedura di revisione degli statuti speciali e transitorietà della clausola di non applicazione di cui all'art. 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale S. 1429-D. - 3. La portata della clausola di non applicazione tra revisione statutaria e adeguamento alla riforma: la questione dell'intesa. - 4. Incertezza del quadro costituzionale transitorio sulla specialità: la complicata coesistenza tra clausola di non applicazione e clausola di maggior favore di cui all'articolo 10, legge costituzionale n. 3 del 2001. - 5. Conclusioni.

### *1. Premessa*

Il disegno di legge costituzionale recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", attualmente in corso di approvazione in Parlamento<sup>2</sup>, rimette la definizione del rapporto con la specialità ad una clausola di carattere transitorio. L'articolo 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale dispone in particolare che "Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome"<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Docente di Diritto costituzionale europeo presso l'Università degli Studi "Roma Tre".

<sup>2</sup> Ad oggi, il disegno di legge costituzionale in questione, approvato dal Consiglio dei ministri il 31 marzo 2014 e presentato al Parlamento dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per le riforme costituzionale e i rapporti con il Parlamento l'8 aprile 2014, è stato approvato in prima lettura, in sede di prima deliberazione, dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014 (A.S. n. 1492), ed approvato dalla Camera dei deputati, con modificazioni, il 10 marzo 2015 (A.C. n. 2613). Tornato in Senato in seconda lettura, il 13 ottobre 2015 il disegno di legge costituzionale è stato approvato con modificazioni (A.S. n. 1429-B) e quindi, trasmesso nuovamente all'altro ramo del Parlamento per la seconda lettura, l'11 gennaio 2016 è stato approvato senza modificazioni dalla Camera dei deputati in prima deliberazione (A.C. n. 2613-B). Da ultimo il Senato della Repubblica, in terza lettura, il 20 gennaio 2016 ha approvato in seconda deliberazione il disegno di legge costituzionale (A.S. n. 1429-D).

<sup>3</sup> La stessa disposizione costituzionale statuisce altresì che, entrata in vigore la riforma costituzionale e fino alla suddetta revisione statutaria, nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome si applica tuttavia la disciplina costituzionale relativa alle ulteriori forme e condizioni di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, «nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale», salvo che per il riferimento alle materie di competenza concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che pertanto rimangono escluse da tale possi-

# Osservatorio sulle fonti

In prima approssimazione, occorre osservare come tale clausola transitoria di non applicazione perseveri in una scelta di politica costituzionale che, analogamente a quanto accaduto in occasione della riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001 con l'introduzione della clausola di maggior favore, rimette in via esclusiva il trattamento dell'autonomia speciale ad una disciplina costituzionale di carattere prettamente transitorio.

La scelta di risolvere il rapporto con l'autonomia speciale nell'ambito del diritto costituzionale transitorio si è peraltro rivelata, alla luce dell'esperienza degli ultimi quindici/venti anni, in tutta la sua carica di problematicità intersecandosi, per un verso, con il tema della crisi del concetto stesso di specialità e delle sue eventuali prospettive di sviluppo<sup>4</sup>, e, per altro verso, con una serie di questioni transitorie che derivano dalla tradizionale bassa qualità della normativa costituzionale di diritto transitorio<sup>5</sup>.

Sotto quest'ultimo profilo, più precisamente, la clausola transitoria di non applicazione di cui al citato articolo 39, comma 13, non sembra affatto discostarsi da una connotazione disorganica, approssimativa ed essenzialmente incerta, frutto di un'ormai radicata disattenzione, da parte del legislatore costituzionale, nei confronti delle questioni di diritto costituzionale transitorio poste dai più rilevanti processi di mutamento dell'ordinamento costituzionale, in questo modo ribadendo – ancora una volta – come il trattamento della specialità regionale rappresenti uno dei profili maggiormente problematici del processo di riforma costituzionale in Italia.

## *2. Procedura di revisione degli statuti speciali e transitorietà della clausola di non applicazione di cui all'art. 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale S. 1429-D*

Un primo ordine di questioni transitorie si riscontra in relazione al già intricato contesto costituzionale nel quale si inserirebbe, una volta entrata in vigore, la clausola di non applicazione di cui all'articolo 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale in

---

bilità, e che resta ferma, ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo, la disciplina vigente prevista dagli statuti e dalle relative norme di attuazione. L'articolo 39, comma 13, si conclude infine con una previsione che non ha carattere transitorio, ai sensi della quale «a seguito della suddetta revisione, alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale».

<sup>4</sup> Sulla crisi della specialità alla luce del più recente processo di riforma del regionalismo italiano, cfr. M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige)*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1999, p. 220 ss.; G. PAGANETTO, *Il significato della «specialità» regionale*, in *Le Regioni*, 2000, spec. p. 1098 ss.; A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?*, in *Rass. parl.*, 2003, p. 57 ss.; L. AZZENA, *Le Regioni speciali dopo la riforma del Titolo V: riflessioni sull'attualità della specialità*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Edizioni Plus-Università di Pisa, Pisa, 2003, p. 71 ss.; G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1119 ss. Da ultimo sul tema, V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *rivistaaic.it*, 4/2014.

<sup>5</sup> Per una riflessione in proposito, sia consentito il rinvio a P. SCARLATTI, *Diritto costituzionale transitorio*, Napoli, in corso di pubblicazione.

# Osservatorio sulle fonti

questione.

Come è noto, con l'entrata in vigore della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, le disposizioni degli statuti speciali concernenti la procedura di revisione statutaria sono state in più punti modificate mediante la previsione dell'iniziativa in proposito anche da parte delle Assemblee legislative regionali – possibilità ritenuta peraltro già implicitamente esistente<sup>6</sup> –, la sottoposizione al parere di queste ultime dei progetti di modificazione di iniziativa governativa o parlamentare, l'esclusione in ogni caso del referendum nazionale sulle modificazioni statutarie approvate.

La compresenza della disciplina dettata dall'articolo 138 della Costituzione con il procedimento di revisione statutaria conseguente all'entrata in vigore della citata legge costituzionale n. 2 del 2001, che peraltro richiama espressamente il procedimento stabilito in Costituzione per le leggi costituzionali, ha difatti, di per sé, dato luogo in dottrina ad una serie di perplessità e ricostruzioni teoriche che, pur non potendo essere indagate succintamente in questa sede, hanno in larga parte dato conto di un elevato grado d'incertezza nella sistematizzazione del rapporto tra tipi di legge costituzionale (o fonti di rango più o meno costituzionale)<sup>7</sup>. È dunque nel quadro di tale complicato contesto costituzionale vigente che si andrebbe ad inserire, qualora approvata nella formulazione attuale, la nuova norma costituzionale transitoria sul procedimento di revisione statutaria di cui all'articolo 39, comma 13.

La molteplicità degli esiti ricostruttivi del rapporto tra leggi costituzionali approvate secondo il procedimento scandito dall'articolo 138 della Costituzione e leggi di revisione statutaria adottate ai sensi delle modifiche apportate agli statuti speciali dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 si riverbera, in effetti, sulle modalità reali della revisione

---

<sup>6</sup> In tal senso S. BARTOLE, *A proposito del disegno di legge costituzionale n. 4368 (Senato della Repubblica – XIII legislatura) con riguardo alla Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1999, p. 200, nonché, in senso conforme, R. TOSI, *La revisione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia: una disciplina incerta tra omologazione e differenziazione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 512-513. Da ultimo, T. GROPPI, *La modifica degli statuti speciali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 442, che al riguardo richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 496 del 2000.

<sup>7</sup> Nel senso della atipicità della legge costituzionale di modifica degli statuti speciali, alla stregua delle modificazioni introdotte ai procedimenti dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, cfr. P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino 2003, spec. p. 49-50; 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, p. 412 ss. In argomento altresì, R. TOSI, *Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli Statuti speciali*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 348 ss.; G.M. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 18 ss. Nei termini, invero, della "decostituzionalizzazione" della nuova fonte istituita dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, che in virtù di un procedimento meno aggravato rispetto a quello prescritto dall'articolo 138 della Costituzione, la collocherebbe comunque in una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto a quella della legge ordinaria, v. S. PAJNO, G. VERDE, *Gli Statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 303 ss.; nonché, più di recente, M. CECCHETTI, *Le fonti della "differenziazione" regionale ed i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, II, Giuffrè, Milano, 2010, p. 92-93. Infine, per una posizione intermedia al riguardo, O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in *Le Regioni*, 2009, p. 326 ss.

# Osservatorio sulle fonti

degli statuti speciali contemplata dalla clausola di cui al citato articolo 39, comma 13, ovvero pone l'interrogativo, su cui convergono le maggiori ambiguità ed incertezze interpretative, se l'intesa con le Regioni speciali e le Province autonome richiesta in sede di revisione statutaria ai fini della conclusione del regime di disapplicazione delle disposizioni della riforma costituzionale in corso di approvazione afferenti al Titolo V, parte seconda, della Costituzione, debba applicarsi nei confronti della prima ipotesi procedimentale ovvero nei riguardi della seconda<sup>8</sup>.

Per quanto dall'alternativa appena prospettata – come si dirà subito – appaia senz'altro preferibile l'ipotesi dell'incidenza della clausola di non applicazione, sulla procedura di revisione statutaria definita dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, l'insicurezza derivante dall'intera vicenda induce senz'altro ad un'interpretazione che tenga in considerazione il carattere essenzialmente transitorio della disposizione costituzionale in questione.

Il ricorso ad una lettura della clausola di non applicazione di cui all'articolo 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale che prenda le mosse dal suo carattere prettamente transitorio, consente difatti – quantomeno – di escludere la prospettazione di un'applicazione della stessa, innanzitutto, oltre il termine di operatività del regime transitorio di non applicazione della riforma alle autonomie speciali, ed in secondo luogo al di fuori della finalità transitoria di cui è portatrice. Questa semplice constatazione, tuttavia, si presenta comunque foriera di ulteriori questioni ed interrogativi, che si possono organizzare su due piani distinti.

Il primo, riconducibile al tipo di configurazione prescelto dal legislatore costituzionale per la disposizione transitoria in esame, dà conto del fatto che la clausola di non applicazione ivi allestita consiste in una tipica norma transitoria sottoposta a condizione risolutiva, ovvero lega la conclusione dei suoi effetti alla realizzazione di un evento determinato, consistente nell'espletamento di una revisione statutaria sulla base del raggiungimento di un'intesa con le medesime autonomie speciali, ancorché incerto sotto il profilo temporale<sup>9</sup>. In altri termini – analogamente all'operatività della clausola di maggior favore di cui all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – la disposizione di cui all'articolo 39, comma 13, definisce una modalità transitoria il cui positivo perfezionamento è assoggettato ad una variabile strutturalmente incerta, implicando l'esercizio di una volontà politica condivisa ed a tal fine orientata, in assenza della quale la clausola transitoria perde la sua stessa ragion d'essere.

La scelta in favore di una clausola transitoria che rimetta alla volontà del legislatore costituzionale – sulla base nondimeno di un'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate – l'esaurimento del regime transitorio appare dunque decisamente infelice. L'esperienza costituzionale dimostra infatti, fin dalle sue origini, un atteggiamento d'inerzia da parte del legislatore, ormai ampiamente consolidato, rispetto alle incombenze necessarie a dar seguito a normative costituzionali transitorie che aprono, mediante la

---

<sup>8</sup> Per una prospettazione dei diversi esiti derivanti dalla vicenda in questione, per tutti, S. PAJNO, G. RIVOSACCHI, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, in *Astrid Rassegna*, 18/2015, p. 15-16.

<sup>9</sup> Sul tema, per tutti, G.U. RESCIGNO, *Disposizioni transitorie*, in *Enc. dir.*, XIII, 1964, spec. p. 231 ss.

# Osservatorio sulle fonti

previsione d'interventi ulteriori e successivi, a processi di transizione di carattere progressivo. La constatazione della realtà di un tale atteggiamento d'irresponsabilità, che peraltro trascende il trattamento dell'autonomia differenziata caratterizzando l'esperienza repubblicana fin dall'attuazione delle disposizioni transitorie contenute nella Costituzione<sup>10</sup>, giustifica pertanto una certa perplessità circa le possibilità che proprio in questa occasione si realizzino i presupposti per una conclusione coerente e tempestiva della operatività della disciplina transitoria di cui all'articolo 39, comma 13.

Sicché la mancanza di un termine temporale predefinito, in grado di scandire in maniera certa la fine del regime costituzionale transitorio in atto, non soltanto risulta, in fin dei conti, avallare quella tendenza ormai consolidata alla stabilizzazione degli effetti delle previsioni costituzionali transitorie, che proprio in relazione al trattamento della specialità, con la previsione della clausola di maggior favore tuttora in vigore<sup>11</sup>, ne trasfigura in senso patologico la portata temporale e l'intento, aprendo la via ad un intervento in supplenza da parte della Corte costituzionale – necessario ancorché particolarmente problematico sul piano della certezza – ai fini della reale determinazione degli assetti transitori della specialità a fronte del processo di riforma del regionalismo italiano<sup>12</sup>. Ma tale mancanza risulta altresì conferire una connotazione in fondo velleitaria al meccanismo transitorio allestito dal disegno di legge costituzionale con la disposizione in commento.

In ordine a quest'ultimo profilo, in particolare, non sembra proprio potersi prescindere dalla considerazione dell'introduzione, ad opera dell'articolo 39, comma 13, dell'istituto dell'intesa per la revisione degli statuti, e dell'impronta decisamente centralista sottesa dalla riforma costituzionale in corso di approvazione, da più parti sottolineata in dottrina<sup>13</sup>. La combinazione di tali due elementi pare in effetti compromettere in radice la fina-

---

<sup>10</sup> In proposito, R. TARCHI, *Disposizioni transitorie e finali. Premessa*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1995, p. 39 ss.

<sup>11</sup> In relazione alla "indefinita durata" della disposizione transitoria di cui all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nella prospettiva dell'adeguamento degli statuti speciali al novellato Titolo V, parte seconda, della Costituzione, v. A. RUGGERI, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma (lineamenti di una ricostruzione)*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Giuffrè, Milano 2005, spec. p. 19-20.

<sup>12</sup> Sui problemi e sulle modalità che la vicenda della supplenza della Corte costituzionale pone in relazione, soprattutto, al rapporto con il legislatore, per tutti, F. MODUGNO, *La "supplenza" della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 16/2007, *passim*.

<sup>13</sup> Sulla connotazione essenzialmente accentratrice che ispira il disegno di legge di riforma della Costituzione in questione, tra gli altri, M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici, Seminario del "Gruppo di Pisa", Roma 24 novembre 2014* (in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)); S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, in [issirfa.cnr.it](http://issirfa.cnr.it) (maggio 2014), par. 1; G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in [astrid-online.it](http://astrid-online.it), 8/2014, p. 16; S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *federalismi.it*, 24/2014, p. 3; G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della costituzione*, in [rivistaaic.it](http://rivistaaic.it), 3/2015, p. 16 ss.; A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 2015, p. 243-244.

# Osservatorio sulle fonti

lità transitoria di garantire agli enti ad autonomia differenziata un assestamento graduale e ponderato al nuovo sistema costituzionale, favorendo invero l'inerzia delle autonomie speciali nel cooperare con il legislatore affinché la revisione statutaria giunga a buon fine. L'operatività della clausola transitoria di non applicazione difatti, legando la cessazione del regime di disapplicazione delle nuove disposizioni costituzionali del Titolo V alla revisione degli statuti speciali, spinge verso il mantenimento in essere degli effetti del regime transitorio anziché lo svolgimento di quanto necessario ai fini di una loro tempestiva conclusione, portando presumibilmente la Regione speciale (o Provincia autonoma) a disattendere l'opera di aggiornamento del proprio statuto di autonomia, in forza della previsione dell'intesa, in modo tale da evitare, da un lato, l'applicazione nei propri confronti di una riforma dal chiaro intento accentratore, e persistere, dall'altro, in una condizione di più ampia autonomia in virtù della permanenza in operatività della clausola – anch'essa transitoria – di maggior favore<sup>14</sup>.

### *3. La portata della clausola di non applicazione tra revisione statutaria e adeguamento alla riforma: la questione dell'intesa*

Ulteriori questioni transitorie discendono dall'analisi dei contenuti positivi della clausola di non applicazione, i quali si ricollegano, per un verso, al problema della corretta connotazione di significato del termine "revisione" impiegato dal legislatore nel testo della disposizione, in sostituzione del termine "adeguamento" inizialmente usato al riguardo<sup>15</sup>, e per altro verso, in assenza purtroppo di ogni tipo di precisazione in proposito, ai presupposti ed alla portata reale da assegnare all'intesa prevista.

Più in dettaglio, il primo versante problematico suscita l'interrogativo se tale mutamento di terminologia implichi una volontà di far prescindere la previsione dell'intesa con la Regione interessata in sede di revisione statutaria da ogni aggiornamento che si orienti in funzione dei contenuti della riforma costituzionale prospettata, e quindi di svincolarla dal contesto di quest'ultima. In tal senso, la conclusione del regime costituzionale transitorio di non applicazione dipenderebbe dal semplice svolgimento della procedura di cui all'articolo 39, comma 13, indipendentemente dalla considerazione della portata della riforma costituzionale, dalla quale risulterebbe essenzialmente affrancata.

Tale opzione interpretativa, benché forse plausibile a fronte di una mera lettura del testo attuale della disposizione costituzionale transitoria in questione, non sembra tuttavia perseguibile alla luce di una valutazione più approfondita e non solo letterale della

---

<sup>14</sup> In proposito, cfr. E. CATELANI, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, p. 4-5; ID., *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2015, p. 120; S. BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, p. 9 ss.

<sup>15</sup> In particolare, tale cambio di terminologia figura nel testo del disegno di legge costituzionale licenziato dal Senato, in sede di seconda lettura, il 13 ottobre 2015.

# Osservatorio sulle fonti

clausola di non applicazione.

A prescindere infatti dalla constatazione per cui lo stesso legislatore costituzionale, nella formulazione di testo precedente della disposizione costituzionale transitoria in questione, ricorreva ad un uso equivalente dei termini "adeguamento" e "revisione", la previsione di un intervento di revisione statutaria sulla base di intese con le Regioni e le Province autonome interessate non consiste certamente in una norma sul procedimento di modificazione degli statuti speciali di carattere generale e permanente, piuttosto rappresenta un tipico precetto di diritto costituzionale transitorio, a tal fine e con tale portata collocato dallo stesso disegno di legge di riforma costituzionale tra le "Disposizioni transitorie" di cui all'articolo 39<sup>16</sup>. Tale constatazione, dunque, induce necessariamente a ridimensionare il mutamento terminologico avvenuto tra i due rami del Parlamento nei termini di una mera operazione di armonizzazione linguistica, a cui pertanto non possono assegnarsi significati ulteriori oltre quelli derivanti da un'idea di revisione statutaria che – in via transitoria sulla base di un concorso, attraverso lo strumento dell'intesa, con le singole autonomie speciali – operi necessariamente in coerenza al nuovo contesto costituzionale riformato.

Il secondo versante di questioni interpretative risiede, come accennato, nella pressoché assoluta indeterminatezza in cui l'articolo 39, comma 13, lascia la più volte menzionata intesa, la quale viene genericamente richiamata come presupposto di base per la revisione degli statuti. La clausola transitoria in questione si limita difatti unicamente a statuire che la non applicazione alle autonomie speciali delle disposizioni del novellato Titolo V, parte seconda, della Costituzione, opera fintanto che non si provveda ad una revisione degli statuti speciali "sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome".

Tale approssimativa disciplina costituzionale solleva un primo ordine di questioni di carattere transitorio in relazione al piano oggettivo della vicenda.

In linea con quanto precedentemente considerato, l'oggetto dell'intesa non consisterà certamente in un qualsivoglia aggiornamento del testo dello statuto speciale, bensì solamente in un intervento di revisione che determini – nei termini dell'armonizzazione – un adattamento dello statuto di autonomia funzionale al novellato ordinamento costituzionale. Nondimeno, tuttavia, l'estensione dell'intesa da raggiungere nel quadro di tale oggetto permane indefinita, non precisandosi fino a che livello di dettaglio essa si debba (o si possa) spingere.

In altri termini, nessuna indicazione consente di definire, in un contesto già scarno di riferimenti, se trattasi di avviare, ai sensi della clausola transitoria in esame, un'opera di revisione statutaria costruita sulla base di intesa di massima con la Regione (o Provincia autonoma) interessata, ovvero se tale intesa debba (o possa) essere in realtà particolareggiata ed esauriente. Aspetto di non poco conto se si considera che anche sotto il profilo dell'estensione oggettiva dell'intesa passa la misura reale dell'intento di salvaguardia

---

<sup>16</sup> Sul tema, si rinvia a R. TARCHI, *Disposizioni transitorie e finali. Premessa*, cit., p. 18 ss., che, in relazione al testo della Costituzione repubblicana, riconosce al titolo "Disposizioni transitorie e finali" un preciso valore normativo, che si salda con le previsioni in esso contenute concorrendo alla definizione della loro natura ed efficacia normativa.

# Osservatorio sulle fonti

e differenziazione delle autonomie speciali implicito alla sua previsione.

Un secondo ordine di questioni transitorie ricade, invero, sul piano soggettivo della previsione dell'intesa, ovvero concerne la questione di quali siano i soggetti legittimati a raggiungerla<sup>17</sup>.

In proposito, le ipotesi legittimamente prospettabili paiono essere due: la prima, che riconduce la questione nell'ambito dell'Esecutivo regionale e, specificamente, al ruolo del Presidente della Regione quale rappresentante dell'ente, opta per il conferimento a quest'ultimo del compito di prender parte al raggiungimento dell'intesa con lo Stato. Mentre la seconda ipotesi propende per una legittimazione al riguardo dell'organo legislativo regionale.

Tra le due soluzioni prospettate, certamente plausibili a fronte di un testo che in proposito non fornisce alcuna indicazione espressa, appare tuttavia preferibile la seconda. E ciò in virtù di una lettura sistematica della previsione costituzionale transitoria che pare effettivamente intendersi – come sottolineato in dottrina<sup>18</sup> – nell'ottica della Regione-ordinamento anziché della Regione-ente, collocandosi vieppiù in coerenza con la valorizzazione della partecipazione del legislatore regionale sottesa dalla procedura per la modificazione degli Statuti speciali di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2001.

Analoga incertezza emerge inoltre in relazione alla legittimazione dello Stato. Benché non sembra si possa soprassedere dal constatare come, in materia di intese, la posizione del Governo centrale appaia in realtà diversa da quella configurabile al riguardo nei confronti degli Esecutivi regionali<sup>19</sup>, appare comunque prospettabile una soluzione che, anche al livello statale, rimetta la decisione sull'intesa con la Regione all'organo legislativo, come peraltro avvenne in occasione della naufragata riforma costituzionale del 2005-2006, laddove si prevede che l'approvazione con legge costituzionale degli statuti speciali dovesse avvenire "previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione"<sup>20</sup>.

In aggiunta alle questioni transitorie attinenti ai menzionati profili di contenuto della clausola transitoria di non applicazione, si situa un ulteriore ambito d'incertezza, di carattere più generale, riguardante la natura dell'intesa prevista ai fini della cessazione del regime costituzionale transitorio di non applicazione stabilito dall'articolo 39, comma 13, ovvero se la sua reale connotazione debba intendersi – o meno – nei termini della vincolatività.

---

<sup>17</sup> Sul tema, P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2015, p. 180.

<sup>18</sup> Da ultimo, S. PAJNO, *Audizione sul disegno di legge costituzionale A.C. 2613-B presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it* (29 ottobre 2015), p. 3.

<sup>19</sup> In proposito, A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, cit., che sul punto richiama la previsione dell'intesa con le rappresentanze delle confessioni religiose diverse da quella cattolica di cui all'articolo 8 della Costituzione (p. 255).

<sup>20</sup> XIV Legislatura, A.S. 2544-D, Articolo 38. Sul punto, A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *rivistaaic.it*, 4/2014, p. 15. In proposito, v. anche S. PAJNO, *Audizione sul disegno di legge costituzionale A.C. 2613-B presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera*, cit., p. 4.

# Osservatorio sulle fonti

Al riguardo, il contributo offerto da un'interpretazione meramente letterale non sembra sufficiente a dissipare, o quantomeno contenere, l'indeterminatezza sul tipo d'intesa di cui trattasi. Il dato testuale della disposizione costituzionale transitoria, che solo si limita a stabilire che l'opera di revisione statutaria avvenga "sulla base di intesa" con le Regioni o Province autonome, non esclude infatti tanto una lettura che disconosca la sussistenza di un vincolo nei confronti del legislatore costituzionale in riferimento all'intesa eventualmente raggiunta<sup>21</sup>, quanto un'interpretazione a questa diametralmente opposta che, proprio in forza della locuzione utilizzata dall'articolo 39, comma 13, deduce la necessaria attinenza ai contenuti dell'intesa da parte della legge costituzionale per la revisione statutaria, che pertanto assumerebbe una connotazione essenzialmente pattizia<sup>22</sup>.

Maggiori indicazioni tuttavia, per quanto non pienamente risolutive di un contesto costituzionale transitorio che permane permeato da consistenti ambiguità e perplessità, paiono emergere qualora la questione della natura dell'intesa prevista dalla clausola di non applicazione venga accostata in relazione alla normativa vigente entro cui tale previsione si verrebbe ad inserire. Trattasi, in altri termini, di declinare il tema dell'incidenza della previsione dell'intesa sulla disciplina procedimentale di cui alla legge costituzionale n. 2 del 2001, precedentemente richiamata come ipotesi ricostruttiva preferibile in quanto, in fondo, in linea con la *ratio* sottesa dall'intervento allestito da quest'ultima legge costituzionale e più coerente alla configurazione della clausola di non applicazione come clausola di salvaguardia della specialità.

In proposito, per quanto dalla combinazione della previsione transitoria di cui all'articolo 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale in questione con la richiamata procedura di revisione statutaria di cui alla legge costituzionale n. 2 del 2001 non emerga alcuna indicazione espressa circa l'inammissibilità dell'addizione di un'intesa ad un procedimento che già prescrive l'acquisizione del parere da parte dell'organo legislativo regionale, ragioni di coerenza e funzionalità del quadro normativo in transizione propendono per una soluzione che in realtà, nell'ottica comunque di un rafforzamento dello strumento di collaborazione tra ente ad autonomia speciale e Stato, sostituisca la prima al secondo. Tale esito interpretativo, difatti, non solo consente di evitare situazioni di *impasse* o inutili appesantimenti procedurali derivanti dal carattere più o meno vincolante dell'intesa a fronte della sua coabitazione con il già previsto parere, rendendo rispettivamente sovrabbondante l'acquisizione di quest'ultimo ovvero superflua la previsione dell'intesa, ma pare maggiormente in armonia con la realtà del mutamento prospettato, in ragione del quale la disciplina di cui all'articolo 39, comma 13 – non configurando alcuna abrogazione tacita per incompatibilità del procedimento di revisione statutaria vigente *ex lege* costituzionale n. 2 del 2001 – appare senz'altro compatibile con un innesto puntuale (e transitorio) dell'intesa in sostituzione del parere.

---

<sup>21</sup> In questi termini, P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, cit., p. 180. Criticamente al riguardo, S. PAJNO, G. RIVOSACCHI, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, cit., p. 12.

<sup>22</sup> Sul punto, A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, cit., p. 255.

# Osservatorio sulle fonti

Ciò posto, la prospettata sostituzione del parere di cui alla procedura di revisione statutaria conseguente alla legge costituzionale n. 2 del 2001 con l'intesa prevista dall'articolo 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale in questione, riscontra una coerenza di senso soltanto se declinata nella prospettiva del diritto costituzionale transitorio, e definita secondo un'ottica di salvaguardia della specialità tesa ad assicurare, nel quadro di una più stringente collaborazione con lo Stato, un peso necessariamente maggiore all'intervento da parte dell'ente ad autonomia differenziata rispetto alla disciplina vigente in materia di revisione statutaria. Aspetto, quest'ultimo, che concorre in maniera decisiva ad orientare l'interprete verso una esclusione dell'ipotesi di configurare l'intesa in esame priva di portata vincolante.

#### *4. Incertezza del quadro costituzionale transitorio sulla specialità: la complicata coesistenza tra clausola di non applicazione e clausola di maggior favore di cui all'articolo 10, legge costituzionale n. 3 del 2001*

L'eventuale entrata in vigore della clausola transitoria di non applicazione di cui all'articolo 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale in esame solleva, infine, un'ultima serie di questioni costituzionali transitorie in relazione al trattamento che la specialità già riceve, in regime di diritto costituzionale transitorio, in forza del meccanismo allestito dalla clausola di maggior favore, della quale peraltro ricalca la condizione risolutiva degli effetti.

La complessità della vicenda costituzionale transitoria concernente le fonti costituzionali di disciplina dell'autonomia speciale verte, in particolare, sull'alternativa, comunque foriera di perplessità sul piano ermeneutico, tra l'ipotesi di un'abrogazione – tacita o implicita – della clausola di maggior favore ad opera della legge di riforma costituzionale in corso di approvazione, e quella del suo mantenimento in essere.

La soluzione indicata con la prima ipotesi, per la quale l'entrata in vigore della nuova disciplina costituzionale determinerebbe l'abrogazione dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 per incompatibilità ovvero per ridefinizione dell'intera materia, prospetta il ritorno ad un contesto sostanzialmente analogo a quello precedente la riforma costituzionale del 2001, nel quale ritroverebbe piena applicazione la disciplina dettata dai singoli statuti speciali. In altri termini, il venir meno del regime transitorio impostato attorno alla clausola di maggior favore e declinato ad opera della giurisprudenza costituzionale transitoria che di quella clausola definisce i contorni reali decretando i termini dell'applicazione nelle Regioni speciali e nelle Province autonome di quelle parti della revisione costituzionale del 2001 più vantaggiose sotto il profilo dell'autonomia, comporterebbe dunque la riespansione delle disposizioni statutarie transitoriamente sospese poiché cadrebbe il presupposto della loro disapplicazione<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> In favore di questa tesi, S. BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, cit., p. 7 ss., che tuttavia non nega le esigenze di coordinamento con la prospettata riformulazione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Al riguardo, in termini comunque problematici, A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni*

# Osservatorio sulle fonti

La seconda ipotesi propende invero, nonostante l'entrata in vigore della riforma costituzionale in considerazione, per la permanenza in vigore della clausola di maggior favore e, pertanto, degli esiti consolidati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione al suo concreto funzionamento. Alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome continuerebbero così ad applicarsi, nei termini definiti dalla Corte costituzionale, quelle parti delle disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 laddove prevedano forme più ampie di garanzia dell'autonomia dell'ente differenziato rispetto a quelle ad essi già riconosciute dagli statuti<sup>24</sup>.

Per quanto un'applicazione coerente dei criteri di diritto intertemporale al caso in esame faccia in effetti propendere in favore della conservazione della clausola transitoria di cui all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – la quale non viene dal progetto di riforma costituzionale in questione espressamente abrogata, né la sua sopravvivenza, per quanto complicata, pare in realtà incompatibile con la disposizione transitoria di cui al citato articolo 39, comma 13, né, infine, il Capo IV dello stesso disegno di legge costituzionale, recante «Modifiche al Titolo V Parte II della Costituzione», sembra ridefinire l'intera materia dei rapporti con le autonomie territoriali<sup>25</sup> – permangono tuttavia gravi le criticità derivanti dalla esasperazione di un contesto di estrema incertezza intorno alla disciplina delle Regioni speciali e delle Province autonome.

Questi enti difatti, nell'ipotesi in cui la clausola transitoria di cui all'articolo 39, comma 13, entrasse in vigore nella versione attuale, risulterebbero esenti dall'applicazione delle nuove disposizioni del Titolo V della Costituzione, e quindi sottoposti all'applicazione di un intricato sistema di fonti costituzionali riconducibile tanto alle disposizioni contenute negli statuti speciali vigenti, quanto alle disposizioni derivanti dalla precedente (e superata) legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del medesimo Titolo V per le sole parti in cui prevedano, in forza della clausola di maggior favore e –

---

*sbagliate, ovvero sia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e che non dovrebbe esserci*, in *rivistaaic.it*, 3/2015, p. 5 ss.; ID., *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, cit., p. 254-255, che in particolare parla di “insensata rimozione della clausola di maggior favore”.

<sup>24</sup> In questo senso, A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, cit., p. 14-15; nonché G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale “Renzi-Boschi”*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, p. 16 ss.; E. HAPPACHER, *Le competenze delle autonomie speciali e la riforma costituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Accademia Europea di Bolzano, Bolzano, 2015, p. 113, che in particolare sottolineano le incertezze e le criticità derivanti dall'assetto delle fonti con riferimento all'esercizio della potestà legislativa da parte dello Stato. In proposito, altresì, A. AMBROSI, *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quella delle Regioni speciali e delle Province di Trento e di Bolzano*, in *Le Regioni*, 2015, che tuttavia riconosce, per un verso, le difficoltà derivanti dal fatto che l'adeguamento presupposto dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sia riferito alla medesima riforma costituzionale del 2001 e che l'oggetto della disciplina transitoria di non applicazione in esame sia – ugualmente – l'adeguamento degli statuti speciali alla novella costituzionale, e per altro verso come, in considerazione del carattere accentratore della riforma, l'approvazione definitiva di quest'ultima parrebbe determinare il venir meno della *ratio* della clausola di maggior favore (p. 22 ss.).

<sup>25</sup> Sul punto, E. HAPPACHER, *Le competenze delle autonomie speciali e la riforma costituzionale*, cit., p. 113.

# Osservatorio sulle fonti

si badi – all’esito di un confronto con le norme statutarie speciali e le previgenti norme costituzionali da queste non derogate, forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dagli statuti speciali, oltre che per quella sola parte dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione non espressamente esclusa dal medesimo articolo 39, comma 13.

Tutto ciò, nel caso, in vigore di un testo costituzionale ulteriore e radicalmente innovato, ed in pendenza di un’opera di revisione degli statuti speciali che tarda ormai quasi quindici anni e due riforme costituzionali dell’ordinamento regionale.

Ambedue le prospettive non sembrano dunque sfuggire ad interrogativi, ambiguità e fondamentali esigenze di coordinamento con il prospettato nuovo testo costituzionale, il quale – come precedentemente accennato – vede una sostanziale rivalutazione del ruolo dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali, a cui difficilmente possono rimanere estranee le stesse autonomie differenziate, né risulta finalmente affrontare il tema del ruolo delle autonomie speciali nel contesto della revisione dell’ordinamento costituzionale, vera questione di fondo dell’intera vicenda riformatrice già dal 2001, perseverandosi al contrario in un improduttivo atteggiamento di politica costituzionale teso a rinviare – con il riferimento all’adeguamento/revisione degli statuti speciali – l’adozione di una soluzione di merito ad un momento successivo ed incerto tanto nei tempi che nelle possibilità del suo reale compimento<sup>26</sup>.

## 5. Conclusioni

Le riflessioni fin qui svolte determinano senz’altro una considerazione della clausola di non applicazione di cui all’articolo 39, comma 13, particolarmente difficoltosa, che la colloca senz’altro tra le previsioni di diritto costituzionale transitorio più problematiche presenti nel progetto di revisione costituzionale.

Le troppe letture ed interpretazioni cui dà luogo tale disciplina costituzionale di diritto transitorio denota i tratti di un intervento approssimativo e non sufficientemente ponderato, di per sé indice di una bassa qualità della legislazione costituzionale transitoria, la quale – anche in questo caso – non sembra soddisfare la finalità fondamentale di agevolare l’avvicendamento normativo garantendo la gradualità, la certezza e la coerenza del mutamento in corso. In particolare, il confezionamento della clausola di non applicazione, perlomeno nella sua formulazione attuale, pare in realtà alimentare una condizione d’incertezza che spazia tanto in relazione alla definizione dei suoi contenuti prescrittivi, in larga parte carenti ed oscuri, quanto in riferimento alla disarmonia con la quale s’innesta nel contesto normativo vigente, già particolarmente complicato ed ancora essenzialmente retto da un contesto costituzionale di diritto transitorio, rispetto al quale si pone, in fin dei conti, come fonte di ulteriore incertezza circa la disciplina realmente applicabile alle Regioni ad autonomia speciale ed alle Province autonome.

---

<sup>26</sup> In proposito, v. altresì P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, cit., per il quale perseverare in un atteggiamento teso a riservare alle Regioni a statuto speciale una collocazione “decisamente «periferica» nel quadro della complessiva riforma del Titolo V”, rischia di marginalizzare queste ultime innescando un sostanziale indebolimento della loro posizione (p. 178-179).

# Osservatorio sulle fonti

Inoltre, la previsione di un'assai probabile mancata attuazione, in tempi ragionevoli, della disposizione costituzionale di cui all'articolo 39, comma 13 – che, come accennato, induce ad interrogarsi sulle reali possibilità che un'intesa con le Regioni e Province autonome interessate venga effettivamente raggiunta a fronte di una riforma costituzionale decisamente accentratrice – così come la conseguente necessità di un'attività in supplenza della Corte costituzionale che già si prefigura come profilo patologico del suo operare in considerazione del consolidamento di quella tendenza alla stabilizzazione del regime transitorio concernente il trattamento della specialità di cui si è dato conto in precedenza, depongono evidentemente nel senso dell'inadeguatezza della clausola di non applicazione ai fini ed alle esigenze che, ormai da troppo tempo, la questione del posizionamento della specialità (e delle sue eventuali prospettive di sviluppo) solleva alla luce dei grandi processi di riforma dell'ordinamento costituzionale.

Salvo un ravvedimento sul punto in sede di seconda deliberazione da parte della Camera dei deputati, la configurazione della clausola di non applicazione di cui all'articolo 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale in corso di approvazione sembra dunque profilare un'occasione persa dal legislatore costituzionale che, ancora una volta, disattende l'apertura di una prospettiva di valorizzazione del diritto transitorio come strumento fondamentale di politica costituzionale, perseverando invero in un suo uso approssimativo e distorto che, proprio in relazione al trattamento della specialità, risulta raggiungere il massimo grado d'intensità problematica.