

Osservatorio sulle fonti

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

di *Stefania Baroncelli**

SOMMARIO: 1. Le riforme costituzionali degli anni 1999-2001 e le conseguenze sulle fonti delle autonomie speciali. – 2. Nuove prospettive: il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi (A.C. 2613). – 3. Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali.

The article focuses on the impact of the constitutional reforms on the Italian Regions having a special statute, and advocates that the Italian Parliament has not shown any strategy in their normative set up, with negative effects on the system of legal sources. This is true, in the first place, with the constitutional reforms, which have taken place in the years 1999-2001. They have touched only indirectly on the Regions with a special status, as it was assumed that such statutes would be reformed soon. However, this has not happened yet. A similar assessment can be made on the basis of the text of the constitutional bill presented by the Government in April 2014 (so-called Renzi-Boschi Reform). While expressing a clear centralizing intent vis-à-vis Regions with ordinary statutes (as shown by the introduction of the limits of national interest and legal or economic unity, and the abolition of the so-called State-Regions concurrent powers), the reform is not going to affect the Regions with a special statute. This is going to remain so until the special statutes will be updated, on the basis of agreements which will be stipulated between the State and the Regions with special statutes (and autonomous Provinces). While examining the consequences that such reform could have on the powers of the Special Regions the article advocates that it implies the abrogation of the so-called “most favour clause” applied so far to Regions with a special statute and the return to special Statutes. The last part is dedicated to the concept of “agreement” and its meaning for the revision procedure of special statutes.

* Professoressa ordinaria di diritto pubblico presso la Facoltà di Economia della Libera Università di Bolzano.

Osservatorio sulle fonti

1. Le riforme costituzionali degli anni 1999-2001 e le conseguenze sulle fonti delle autonomie speciali

Le riforme costituzionali intervenute negli anni 1999-2001 hanno avuto come obiettivo principale il rafforzamento delle Regioni a Statuto ordinario. Le Regioni a Statuto speciale ne sono state toccate solo indirettamente: hanno ricevuto nuove competenze solo nel caso in cui non le godessero già. Questi nuovi poteri si sono aggiunti a quelli attribuiti dallo Statuto speciale, ma hanno mantenuto i caratteri e i limiti stabiliti per le Regioni a Statuto ordinario. Il nuovo sistema si è, così, innestato sul vecchio, senza sostituirlo, anche perché le riforme si basavano sull'assunto che i vecchi Statuti speciali sarebbero stati modificati di lì a breve. Tuttavia, ciò non è accaduto, tanto è vero che nessuno Statuto è stato modificato dopo le riforme del 2001, se si eccettuano alcune modifiche marginali (ROSINI, 2015, 119).

Questa situazione è all'origine dell'esistenza, nelle autonomie speciali, di un intreccio di fonti soggette a regole diverse e fra loro intersecate. Si consideri il numero elevato di fonti normative esistenti: l. reg. o l. prov. regolate dallo Statuto speciale, l. reg. o l. prov. regolate dall'art. 117 Cost. (*ex* clausola di maggior favore), l. statutarie adottate in base alla procedura aggravata, norme attuative degli Statuti speciali contenute in d.lgs. Ognuna di queste è approvata in base a una procedura specifica, che le fornisce una maggiore o minore "protezione" nei confronti delle modifiche provenienti dalle altre fonti. I limiti variano in base al tipo di fonte e alla loro appartenenza alla competenza primaria, concorrente o integrativa-facoltativa.

Anche la lettera delle disposizioni degli Statuti speciali ha perso di certezza, poiché il testo deve essere integrato con altre fonti, che a volte prevalgono su quelle statutarie. In primo luogo, le disposizioni sulla forma di governo contenute negli Statuti speciali possono essere sostituite dalla l. statutaria, che può regolare i principi di organizzazione e funzionamento degli organi regionali, così come avviene nelle Regioni a Statuto ordinario. In secondo luogo, le competenze regionali o provinciali previste dagli Statuti speciali devono essere integrate con quelle attribuite dall'art. 117 Cost., in base alla clausola di maggior favore. Per avere un quadro completo dei poteri regionali occorre, dunque, integrare gli articoli dello Statuto speciale con le competenze più favorevoli attribuite alle Regioni a Statuto ordinario (di solito quelle residuali), sulla base della giurisprudenza della Corte cost. In terzo luogo, alcune parti dello Statuto sono modificate in conformità a l. ordinarie statali, come nel caso delle norme finanziarie adottate per il Trentino Alto Adige/*Südtirol*, che hanno esteso le competenze delle Province autonome in modo progressivo. Inoltre, occorre considerare che l'evoluzione delle competenze regionali passa attraverso le norme attuative dello Statuto speciale, che prevalgono sulle leggi reg. o prov., e che sono soggette a limitati controlli. Infine, si ricordi che le norme di tutte le Regioni devono conformarsi al diritto dell'UE, e che esiste un vero e proprio obbligo costituzionale di recepire il diritto UE da parte delle Regioni (PALERMO, OBWEXER, HAPACHER, 2014, 57 ss.). Non sono, quindi, più in vigore le disposizioni degli Statuti che si pongono in contrasto con il diritto UE, ad esempio quelle che attribuiscono benefici sulla base della residenza.

Osservatorio sulle fonti

In conclusione, possiamo affermare che lo Statuto speciale si è trasformato in una “fonte a fisarmonica”, che si espande e si riduce progressivamente in conseguenza dello sviluppo di altre fonti che incidono, con un procedimento di osmosi, sul suo contenuto.

2. Nuove prospettive: il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi (A.C. 2613)

Recentemente, ha cominciato a prospettarsi una nuova modifica della Cost., che mira a costruire su nuovi principi la forma di governo voluta dall'Assemblea costituente e il rapporto fra Stato e enti territoriali, sottraendo potere alla periferia e prevedendo nuovi canali di rappresentanza politica al centro. Anche in questo caso, la riforma si rivolge in via esclusiva alle Regioni a Statuto ordinario, mentre le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome restano escluse. In via indiretta, tuttavia, anche queste sono coinvolte dalla riforma, sebbene non sia chiaro in quale modo, poiché la dizione delle disposizioni si presta a più interpretazioni.

La riforma è contenuta nel disegno di legge costituzionale A.C. 2613 («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»), approvato dal Senato, in prima lettura, l'8 agosto 2014, e attualmente all'esame della Camera. Tale atto, nella sua prima versione, fu presentato alle Camere nell'aprile 2014 dal Governo Renzi, ed ha subito varie modifiche durante il percorso di approvazione. Esso ha l'ambizioso scopo di riformare le disposizioni sulla ripartizione di competenze legislative, regolamentari e amministrative delle Regioni e di superare il sistema attuale di bicameralismo paritario, introducendo una Camera di rappresentanza delle autonomie. Il disegno di legge, inoltre, mira a sopprimere le Province e il CNEL dal testo costituzionale, al fine esplicitamente evidenziato di ridurre la spesa pubblica e di rendere più snello ed efficiente il procedimento legislativo che coinvolge le Regioni.

Uno dei motivi di maggior novità riguarda le modifiche alla ripartizione di competenze legislative disciplinate dall'art. 117 Cost. Il disegno di legge sopprime, infatti, le competenze concorrenti Stato-Regioni previste adesso dal co. 3°, e instaura un sistema che fa perno sulle sole competenze esclusive (o dello Stato o delle Regioni). La maggior parte delle materie che sono ora di competenza concorrente sono trasferite alla competenza esclusiva statale; queste aumentano di circa il 50%, passando da 30 a 45. Fra quelle aggiunte, alcune sono molto rilevanti. Si pensi, ad esempio, al “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, alle “norme generali sul governo del territorio e l'urbanistica”, oppure alle “disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo”. Tra le materie oggetto di competenza esclusiva statale figurano anche materie fondamentali per l'attività delle pubbliche amministrazioni, quali la “disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”, oppure le “norme sul procedimento amministrativo”. Queste modifiche danno rilievo costituzionale ai principi di trasparenza e di tutela di partecipazione dei cittadini, finora esplicitati dalla sola legge statale (l. n. 241/1990).

Osservatorio sulle fonti

La riforma in esame prende atto del consenso diffuso espresso in dottrina sulla necessità di spostare alcune materie dalla competenza concorrente a quella esclusiva statale, in ragione della loro dimensione sovra-regionale (CARDONE, 2014, 116; MINISTRO PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, 2013, 19). Si pensi, ad esempio, alle materie “infrastrutture strategiche”, “produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia” o “porti ed aeroporti civili, di interesse nazionale”, che si intende attribuire alla competenza esclusiva statale, per eliminare i conflitti di competenza Stato-Regioni, che hanno l’effetto di rallentare l’esecuzione dei progetti infrastrutturali e rendere difficoltosa la gestione della politica energetica e il suo inserimento nel contesto europeo.

In alcuni casi, però, lo Stato non può disciplinare interamente la materia, dovendo lasciarne una parte al legislatore regionale. In base al 2° co. dell’art. 117 Cost., infatti, il Parlamento deve limitarsi a stabilire le “norme generali” per le seguenti materie: “procedimento amministrativo”, “istruzione”, “ordinamento” di Comuni e Città metropolitane e “governo del territorio”. Per altre materie, lo Stato deve limitarsi a regolare gli interessi nazionali o europei, lasciando i profili regionali o locali alle Regioni (“energia”, “trasporto e navigazione”, “porti ed aeroporti civili”), o comunque può intervenire solo parzialmente (nel caso del turismo o della ricerca scientifica potrà disciplinare la “programmazione strategica”, nel caso degli enti locali potrà stabilire i “principi generali dell’ordinamento”). Tale distribuzione di compiti si spiega con la dimensione più o meno ampia e frazionabile dell’interesse da disciplinare, ma giustifica le preoccupazioni di chi paventa la possibilità che, per questa via, siano reintrodotte le competenze legislative concorrenti (ZACCARIA, 2014, 3). A questa obiezione, tuttavia, potrebbe ribattersi che mentre i “principi fondamentali” usati per le competenze concorrenti sono stabiliti per tutte le materie elencate, le “norme generali” si applicano solo per alcuni ambiti competenziali specifici, e in mancanza di esse, non devono essere desunte dall’ordinamento vigente. Ciò significa che, finché non sarà emanata una legge statale contenente le norme generali, le Regioni saranno libere di legiferare, con i soli limiti di cui al 1° co. dell’art. 117, identificabili con la Costituzione, il diritto UE e il diritto internazionale.

Le Regioni hanno competenza legislativa nelle materie elencate espressamente dal co. 3°, art. 117 Cost. Si tratta di otto gruppi di materie, fra cui rientra la rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche (addirittura prima della lista), e altri gruppi di materie, di dimensione specificamente regionale, ad esempio: «promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese» oppure «disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo».

Oltre agli ambiti identificati chiaramente dal co. 3°, rientra nella competenza esclusiva regionale ogni materia «non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato». Viene, dunque, confermata la clausola delle “competenze residuali”, che somma le competenze “innominate” a quelle elencate esplicitamente al co. 3°.

Infine, l’assetto delle competenze è completato dalla previsione della clausola di “supremazia” in base alla quale la legge statale può intervenire in materie regionali

(«non riservate alla competenza statale»), qualora ciò sia necessario per la tutela dell'«unità giuridica o economica» della Repubblica, ovvero la «tutela dell'interesse nazionale» (art. 117, co. 4). Viene, dunque, introdotto il limite dell'unità giuridica o economica dello Stato, a immagine dell'analoga clausola stabilita all'art. 72, co. 2, della Costituzione tedesca. In Germania, tuttavia, tale limite è utilizzato per le competenze di tipo concorrente (non per quelle esclusive regionali), e solo per alcune materie, fra cui le questioni attinenti al diritto economico (es.: industria, artigianato, energia, commercio, banche e finanza, art. 74, co.1, n. 11, Cost. tedesca), le borse di studio e di praticantato e la promozione della ricerca (art. 74, co. 1, n. 13, Cost. tedesca)¹. Ma non è tanto questo limite a destare preoccupazioni per un'eccessiva ingerenza dello Stato negli affari regionali, quanto quello dell'interesse pubblico: previsto nella versione originale della Costituzione come limite generale alla competenza concorrente delle Regioni, come anche negli Statuti speciali (ad eccezione della Sicilia), è stato spesso usato in modo diffuso come limite di merito alla legislazione regionale. Fra l'altro, il limite dell'interesse nazionale non costituisce una specificazione di quello dell'unità giuridica o economica, diversamente da ciò che avviene in Germania, dove è il mantenimento dell'unità economica e giuridica che legittima un intervento statale nell'interesse nazionale. Infatti, nella riforma costituzionale qui analizzata i due limiti – «interesse nazionale» e «unità giuridica o economica» – costituiscono due concetti diversi e sono capaci di legittimare, in modo disgiunto, un intervento statale.

La riforma, dunque, riporta al centro molte competenze, rinunciando alle molte – e variamente criticate – innovazioni introdotte nel 2001. Oltre all'aumento delle competenze legislative dello Stato, il ruolo del legislatore statale sarebbe potenziato poiché a esso spetterebbe valutare, in modo discrezionale, quanto spingersi nell'enucleare le norme generali che delineano i contorni di alcune materie di competenza regionale. Esso potrebbe, inoltre, usare la clausola di supremazia, intervenendo direttamente nelle materie regionali quando si tratta di assicurare l'unità economica e giuridica dello Stato oppure quando sia in gioco l'interesse nazionale.

La giustificazione alla base di queste scelte istituzionali è la riduzione del contenzioso Stato-Regioni davanti alla Corte costituzionale, originato dalla difficile delimitazione dei principi fondamentali per materia. Questi, infatti, sono indefiniti e variano nel tempo e in base alla materia, attribuendo alle Regioni un'ampia discrezionalità nel circoscrivere le proprie competenze legislative. In realtà, la migliore dottrina osserva da tempo come la maggior parte dei conflitti fra lo Stato e le Regioni trovi origine nella difficile separazione fra le competenze esclusive dello Stato e le competenze residuali, giacché le prime, dato il loro carattere trasversale, incidono spesso sulle seconde, limitandole (DE SIERVO, 2014, 6). Prova ne sia l'aumento di testi normativi molto estesi emanati in materia esclusiva statale, che incidono sulle materie di competenza regionale, come nel caso del codice dell'ambiente. Per non parlare della pessima tecnica redazionale con cui

¹ Art. 72, co. 2, della Costituzione tedesca: «Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht».

è stato scritto l'art. 117 Cost.; le maggiori attività economiche non sono citate, e non sono definiti i confini fra i gruppi di materie.

Certamente, le Regioni acquistano più potere dal punto di vista politico, dato che il Senato viene trasformato in una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali. I poteri del nuovo Senato, tuttavia, risultano molto ridotti e depotenziati rispetto a quelli attuali, tanto che esso partecipa all'approvazione delle sole l. cost. e di attuazione della Costituzione, e di poche altre di contenuto più specifico: tutela delle minoranze linguistiche; *referendum* popolare; ordinamento dei Comuni (comprese le loro forme associative) e delle Città metropolitane (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali); e incompatibilità e ineleggibilità dei consiglieri regionali e membri di Giunta regionale. Il Senato è escluso anche dalla procedura di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, ad eccezione dei trattati sull'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, che sono approvati da entrambe le Camere. Soprattutto, il nuovo Senato è slegato dal rapporto di fiducia con il Governo, e dunque perde il potere d'indirizzo politico nei confronti di questo. Questa è una scelta caldeggiata da tempo dalla dottrina costituzionalistica a fronte della frammentazione politica e della instabilità del nostro sistema politico (CHELI, 2014, 1).

Per quanto riguarda le competenze amministrative, il disegno di legge non modifica i principi ispiratori dell'art. 118 Cost. Il sistema resta, dunque, informato agli attuali principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, e fa perno sul ruolo dei Comuni, senza che siano però adeguatamente affrontati i gravi problemi di capacità degli enti locali nella gestione delle risorse pubbliche, derivanti dall'esiguità del personale e dalla mancanza di mezzi finanziari. Le uniche novità riguardano le integrazioni apportate al 1° co., ove si sottolinea come le funzioni amministrative debbano essere esercitate in modo da assicurare «la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori». Mentre il principio di efficienza costituisce un duplicato del principio di buon andamento della pubblica amministrazione già espresso dall'art. 97 Cost., i criteri di semplificazione e trasparenza erano finora riconosciuti solo in via legislativa, e la loro affermazione costituisce un importante passo in avanti verso la modernizzazione dell'azione amministrativa. Per assicurare un perfetto parallelismo fra art. 97 Cost. e nuovo art. 118 Cost. occorrerebbe, tuttavia, fare riferimento in quest'ultimo articolo al principio di imparzialità.

Anche l'autonomia finanziaria resta ancorata ai principi espressi adesso dall'art. 119 Cost. Una maggiore enfasi è posta, però, sul rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che sono regolati con legge statale. Un'altra novità tesa ad assicurare una maggiore efficienza riguarda l'uso d'indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno, sulla base dei quali devono essere parametrize le spese per le funzioni pubbliche di Comuni, Città metropolitane e Regioni.

3. Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali

3.1. L'abrogazione della clausola di maggior favore

Alle autonomie speciali è dedicato un unico comma del disegno di legge A.C. 2613 (art. 38, co. 11), secondo il quale «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 all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome». Tale disposizione è inserita fra le «disposizioni transitorie», ed ha l'effetto di escludere Regioni a Statuto speciale e Province autonome dall'applicazione delle norme del disegno di l. cost. che disciplinano la distribuzione di poteri legislativi, amministrativi e finanziari delle Regioni a Statuto ordinario, modificando gli artt. 114, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 126 Cost.

Ciò significa che alle Regioni a Statuto speciale e Province autonome si applicano tali articoli nella versione precedente alla riforma costituzionale? Se si propendesse per questa soluzione, il testo della Costituzione si sdoppierebbe: gli articoli novellati si applicherebbero alle Regioni a Statuto ordinario, mentre la versione del 2001 resterebbe applicabile alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome, ma solo per le parti che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle riconosciute negli Statuti speciali, in base alla “clausola di maggior favore” (TARLI BARBIERI, 2014, 16; HAPPA-CHER, 2015, 113). Tali più ampi poteri, tuttavia, sarebbero da individuare grazie all'interpretazione della Corte costituzionale operata sul testo della Cost. del 2001, e non su quello riformato da ultimo, poiché le materie e i limiti che legittimano un'autonomia più ampia sono da ricercare all'interno della l. cost. n. 3/2001. Ma tale risultato sarebbe difficile da giustificare: innanzitutto si avrebbero due testi costituzionali di riferimento che si applicherebbero secondo il tipo di Regione, in violazione dei principi di certezza del diritto e delle esigenze di semplificazione normativa; ma poi, i limiti alla legislazione regionale e provinciale andrebbero identificati basandosi su una giurisprudenza costituzionale antiquata, poiché fondata su parametri costituzionali non più attuali e superati dalla nuova formulazione del testo costituzionale. Tale situazione darebbe luogo a nuove e intricate questioni interpretative, che si aggiungerebbero a un già complicato assetto delle fonti che si è venuto a creare per le Regioni a Statuto speciale.

Meglio allora proporre una diversa visione basata sull'abrogazione tacita della clausola di maggior favore, per incompatibilità fra le nuove norme e quelle precedenti, o sull'abrogazione implicita, dato che la nuova l. cost. ridisciplina l'intera materia prima regolata dalla l. cost. n. 3/2001. Se ciò è vero, si avrà un “ritorno agli Statuti speciali”, nel senso che l'intera disciplina delle Regioni a Statuto speciale o Province autonome sarà da individuare, come prima della riforma del 2001, nello Statuto speciale della singola Regione. Ciononostante, potrà farsi sentire egualmente una certa influenza del titolo V della Cost., così come formulato *ex lege* n. 3/2001, sulle competenze normative delle autonomie speciali, poiché il contenuto delle materie elencate negli Statuti speciali è stato in alcuni casi ridefinito e ampliato dalla giurisprudenza costituzionale, che si è ispirata a materie analoghe o simili elencate dall'art. 117 Cost. Certamente, l'abrogazione della clausola di maggior favore avrebbe come conseguenza la differenziazione di *status* non solo fra le autonomie speciali e le Regioni a Statuto ordinario, ma

anche delle autonomie speciali fra loro. Con la riforma, infatti, verrebbe meno il collante comune costituito dal titolo V Cost., le cui disposizioni, sebbene scarsamente utilizzate finora dalle autonomie speciali, costituivano comunque utili parametri di riferimento comuni a tutte le Regioni e Province autonome, e facilitavano un'opera di avvicinamento (RUGGIU, 2012, 23).

L'esclusione delle autonomie speciali dalla riforma del titolo V della Costituzione andrebbe comunque coordinata. Molteplici sono, infatti, le domande che si pongono. Ad esempio, si applicherà alle autonomie speciali una legge statale fondata sull'«unità giuridica o economica» della Repubblica, o sulla «tutela dell'interesse nazionale»? Mentre la maggior parte degli Statuti speciali fanno riferimento all'interesse nazionale, manca invece un limite simile a quello dell'unità giuridica o economica della Repubblica, a meno che non rientri nel concetto, più ampio, di interesse nazionale. Nelle autonomie speciali rimarranno le Province? Come saranno disciplinati i controlli sulle l. reg. o prov., considerato che essi permangono in alcuni Statuti speciali?

In ogni caso, la mancata applicazione della riforma alle autonomie speciali, così come richiesto dall'art. 38, co. 11, della proposta, ha carattere di provvisorietà: in futuro gli Statuti speciali dovranno essere adeguati ai principi della riforma costituzionale. Una tale previsione assomiglia a quella già contenuta nell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, che richiedeva un adeguamento degli Statuti speciali alle disposizioni della l. cost. Certo, il clima politico e culturale del 2001 era molto più favorevole all'instaurazione di uno Stato regionale ad autonomia rafforzata, se non parafederale. Adattare gli Statuti speciali al titolo V della Cost. significava accrescere il grado di autonomia delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome, poiché implicava un uso “filtrato” delle disposizioni, che sarebbero state scelte soltanto se avessero condotto a una maggiore autonomia. S'inaugurava allora la fase della c.d. “autonomia dinamica”, secondo la quale i poteri delle autonomie speciali si evolvevano usando i parametri costituzionali delle Regioni ad aut. ord., e in parallelo con esse.

Dal 2001 il clima politico, culturale e sociale in Italia è cambiato, poiché il *favor* verso le autonomie si è trasformato in diffidenza: le Regioni si sono rivelate costose, burocratiche, difficili da gestire, anche inefficienti, e talvolta legate a consorterie interessate più ad ottenere vantaggi economici che a gestire correttamente il bene pubblico. Queste critiche hanno investito per lo più le Regioni a Statuto ordinario, ma quelle a Statuto speciale non sono restate indenni. Basti pensare alla lievitazione incontrollata dei costi in Sicilia, oppure ai problemi che la stessa Provincia autonoma di Bolzano/*Bozen* ha incontrato con la Corte dei conti. A giustificazione delle maggiori disponibilità finanziarie lasciate alle Regioni a Statuto speciale è spesso addotta la necessità di finanziare un numero di competenze superiore rispetto a quelle gestite dalle Regioni a Statuto ordinario; tuttavia, questa scusante sta perdendo terreno con l'espandersi delle competenze delle Regioni a Statuto ordinario. Così, la specialità è da queste considerata un privilegio in un momento di crisi finanziaria come l'attuale, in cui tutti gli attori pubblici devono contribuire a sanare il deficit di bilancio sulla base dei principi del *Fiscal Compact*.

3.2. La modifica degli Statuti speciali e il meccanismo dell'”intesa”

In questo clima sfavorevole all’espandersi delle competenze regionali, l’adeguamento degli Statuti speciali ai principi del disegno di legge costituzionale, così come richiesto dall’art. 38, co. 11, potrebbe aprire il varco a modifiche dell’autonomia livellate verso il basso, considerata l’impronta fortemente centralistica impressa dal Governo alla riforma. In questa prospettiva, significativa è la previsione dell'”intesa” fra lo Stato e la Regione a Statuto speciale o Provincia autonoma richiesta per la modifica dello Statuto speciale, a fronte del solo parere obbligatorio (ma non vincolante) richiesto attualmente dalla l. cost. n. 2/2001. Se scorriamo il testo di disegno di legge presentato dal Governo nell’aprile 2014, ci accorgiamo che il riferimento all’*intesa* manca²; è stato aggiunto in seguito, nel testo licenziato in prima lettura dal Senato, secondo il quale gli Statuti speciali devono essere adeguati «sulla base di intese» con le Regioni e Province autonome. Si tratta, naturalmente, di un passo importante per assicurare e preservare l’autonomia da modifiche unilaterali non volute; il cambiamento dello Statuto speciale passa, infatti, attraverso l’approvazione di una l. cost., e come tale richiede l’approvazione, per lo meno a maggioranza assoluta, del Parlamento. In questo caso occorrerebbe anche l’approvazione del nuovo Senato, e non della sola Camera, trattandosi di legge di rango costituzionale.

Tuttavia, il testo non chiarisce il significato dell’*intesa*. Si tratta di un’*intesa* in senso debole o in senso forte? Certo, se il legislatore avesse voluto limitarsi a prevedere un parere avrebbe usato questo termine, così come ha fatto con la legge l. cost. n. 2/2001, ove si riconosce il potere d’iniziativa di modifica dello Statuto speciale dell’Assemblea regionale oppure, nel caso in cui l’iniziativa provenga dal livello centrale (governo o parlamento) si richiede il parere obbligatorio del Consiglio regionale e/o dei Consigli provinciali di Trento e Bolzano/*Bozen*. Questo dato letterale ci fa propendere per un’*intesa* forte, che dà luogo a un’iniziativa codeterminata in modo paritario fra Stato e Regione o Provincia autonoma. Certamente, l’iniziativa dovrà poi essere assoggettata al voto di approvazione delle due Camere.

L’*intesa*, come requisito preliminare per la modifica degli Statuti speciali, non è un istituto del tutto nuovo. Di fatto, tale istituto è stato sempre utilizzato nell’approvazione degli Statuti speciali, considerando che l’Assemblea costituente ha preso atto del contenuto degli Statuti che erano stati formulati dalle Regioni, e li ha approvati.

Inoltre, l’*intesa* era prevista nel testo di l. cost. recante modifiche alla parte II della Costituzione adottato a maggioranza assoluta e sottoposto – con esito negativo – a referendum confermativo ex art. 138 Cost. il 25 giugno 2006; perciò non entrato in vigore. L’art. 38 di tale l. cost. modificava l’art. 116, 1° co., Cost., subordinando eventuali modifiche degli Statuti speciali a un’*intesa* previamente raggiunta con la Regione o la Provincia autonoma interessata, con un meccanismo di silenzio-assenso. L’*intesa*, in base

² Ecco il testo dell’art. 33, co. 13, del disegno di legge costituzionale presentato dal Governo nell’aprile 2014: «Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all’adeguamento dei rispettivi statuti».

all'art. 38, doveva essere espressa sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione: il diniego poteva essere manifestato dal Consiglio regionale o dal Consiglio della Provincia autonoma interessata entro tre mesi dalla trasmissione del testo, a maggioranza dei due terzi dei componenti. In mancanza di tale diniego, le Camere potevano adottare la l. cost. Tuttavia, il meccanismo descritto assomiglia più a un veto a disposizione delle autonomie speciali che non a un atto complesso, ove vi partecipano insieme il Parlamento e le autonomie speciali.

Un congegno analogo era anche previsto da alcune proposte di l. cost. presentate nel 2006, in seguito al fallimento del referendum citato poc'anzi³. Diversa era, però, la tecnica utilizzata: non si trattava, infatti, di modificare l'art. 116 Cost., ma di emendare direttamente gli Statuti speciali. Tali proposte prevedevano che l'intesa fosse raggiunta sul testo approvato dalle due Camere, in prima lettura, e richiedevano un apposito diniego manifestato a maggioranza dei due terzi dai membri del Consiglio regionale o da uno dei Consigli delle Province autonome. La proposta proveniente dalla Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste* richiedeva, invece, un assenso apposito manifestato entro tre mesi e a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio regionale; decorso tale termine senza manifestazione di assenso, si vietava alle Camere di adottare la l. cost. (c.d. silenzio-rigetto). Per quanto riguarda il Trentino Alto Adige/*Südtirol*, le proposte di l. cost. attribuivano al Consiglio regionale e ai due Consigli provinciali oppure, in alternativa, a questi ultimi soltanto, il potere di manifestare il dissenso all'atto. Per la prov. aut. di Bolzano/*Bozen*, la proposta di l. cost. A.C. 1606 prevedeva una procedura specifica, che teneva conto dei gruppi etnico-linguistici: qualora il diniego fosse raggiunto da una maggioranza inferiore ai nove decimi dei componenti del Consiglio provinciale, occorreva indire un referendum popolare con votazione per gruppi etnico-linguistici. Il diniego era confermato qualora avesse votato in tal senso la maggioranza dei votanti di ciascun gruppo. Un sistema simile era previsto dal disegno di l. cost. n. 648 sulla procedura per la modifica degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale presentato al Senato nel giugno 2006.⁴

Più in generale, è agevole osservare come il meccanismo dell'intesa sia previsto come modulo organizzativo per regolare i rapporti Stato-Regione, in ambiti specifici, e soprattutto per accrescere i poteri regionali. Si pensi, ad esempio, al testo attuale dell'art. 116, co. 3, Cost., così come modificato nel 2001, che richiede una legge approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata, per riconoscere alle Regioni a Statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia limitatamente ad alcune materie di competenza esclusiva statale (es. norme generali sull'istruzione, giustizia di pace, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). Tale disposizione è stata soppressa nella prima versione del disegno di l. cost. pre-

³ Vedi le sei proposte di l. cost. A.C. 203, o. Zeller ed altri; A.C. 980, on. Bressa ed altri; A.C. 1241, on. Boato; A.C. 1606, on. Biancofiore ed altri; A.C. 1672, on. Maran ed altri (di iniziativa parlamentare) e A.C. 1601 di iniziativa del Consiglio regionale della Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste*.

⁴ Disegno di l. cost. n. 648 presentato in Senato il 14.6.2006 dal titolo "Disposizioni concernenti la procedura per la modifica degli Statuti delle Regioni a statuto speciale", d'iniziativa dei senatori Peterlini, Finocchiaro, e al.

sentato dal governo nell'aprile 2014. In Senato, è stata riconfermata, a patto, però, che la Regione rispetti l'equilibrio di bilancio e i principi di cui all'art. 119 Cost. Anche in questo caso di "autonomia a richiesta" occorre raggiungere un'intesa fra Stato e Regione, dove si stabiliscano i principi e il contorno delle materie devolute alla Regione. Pare, dunque, di potere affermare che l'intesa è un meccanismo di raccordo politico preventivo per raggiungere un consenso sul contenuto dell'autonomia tipico delle Regioni a Statuto speciale, e adesso applicato, in ambiti specifici, anche alle Regioni a Statuto ordinario.

Nel caso della modifica degli Statuti speciali, non è chiaro quale efficacia possa avere l'intesa preliminare. Certamente, dovendosi approvare una l. cost., il Parlamento dovrà essere coinvolto nella decisione. Si tratta di un'esigenza imprescindibile, tanto più che nella modifica degli Statuti speciali non è possibile indire il referendum confermativo previsto dall'art. 138 Cost. (art. 41 ter Statuto Sicilia, art. 50 Statuto Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, art. 54 Statuto Sardegna, art. 63 Statuto Friuli Venezia Giulia, art. 103 Statuto Trentino Alto Adige/*Südtirol*). Ma in che modo potrà essere coinvolto il Parlamento? Se esso è chiamato ad una mera approvazione dell'intesa, senza potervi apportare modifiche, occorrerà prevedere un suo previo coinvolgimento ai fini di un coordinamento preventivo. Se, invece, si assume che l'intesa sia un atto presupposto in un procedimento duale che trova un suo momento fondamentale anche nell'assemblea parlamentare, bisognerà ammettere che il parlamento possa dettare nella l. cost. disposizioni non eguali a quelle dell'intesa, sia pure conformandosi sostanzialmente ad essa. La Corte costituzionale, con riferimento alle intese previste dalla Costituzione ex art. 8 Cost. per regolare i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ha sottolineato come "la stipulazione delle intese è rimessa non solo alla iniziativa delle confessioni interessate", ma anche al "consenso prima del Governo", che non è vincolato a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l'intesa, "e poi del Parlamento, cui spetta deliberare le leggi che, sulla base delle intese, regolano i rapporti delle confessioni religiose con lo Stato" (Corte cost., sent. 346/2002). Tale sentenza, tuttavia, non ha sollevato un dibattito all'interno del parlamento, il quale si è accontentato di adottare una semplice legge di ratifica di decisioni già prese dal Governo insieme ai rappresentanti della confessione religiosa, ritenendo l'intesa non emendabile. Quando l'intesa non era gradita, l'aula ha preferito rigettare in toto il disegno di legge governativo, invece che apportarvi emendamenti.⁵

Se l'art. 38 del disegno di legge A.C. 2613 e il meccanismo dell'intesa saranno approvati, sarà quindi necessario precisare la procedura da usare negli Statuti speciali o in una legge di attuazione. Molteplici sono gli interrogativi che si pongono; in particolare dovrebbero essere esplicitati i seguenti passaggi istituzionali: valore dell'intesa; silenzio-assenso o consenso espresso; momento in cui il veto regionale può essere espresso; maggioranze necessarie; votazione congiunta o disgiunta dei Consigli provinciali e del Consiglio regionale in Trentino Alto Adige/*Südtirol*; possibilità di emendare l'intesa nella seconda votazione; uso del referendum. E ancora, l'intesa avrà come protagonisti

⁵ Così, ad esempio, nel caso dei Testimoni di Geova.

Osservatorio sulle fonti

gli Esecutivi o le Assemblee? E inoltre, dovrà considerarsi obbligatoria l'intesa anche in caso di modifiche parziali degli Statuti speciali, considerata la recente tendenza a operare modifiche molto limitate del testo degli Statuti? Ossia, l'intesa serve per introdurre norme veramente speciali e derogatorie rispetto alla Cost. per disciplinare aspetti legati alle differenze culturali, sociali ed economiche delle Regioni oppure per introdurre dei privilegi non giustificabili sulla base del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.)? Si ricordi, infatti, che tale disposizione richiede che situazioni eguali esigono parità di trattamento, mentre situazioni diverse richiedono una diversità di trattamento.

Si consideri, infatti, che le specificità culturali, sociali ed economiche che hanno giustificato la creazione delle autonomie speciali, nel passato, sono adesso soggette a un processo di ripensamento, dato il processo di omogeneizzazione e di avvicinamento promosso dall'Unione europea, unito a canali di comunicazioni molto più veloci e tecnologici rispetto al passato, che ci rendono tutti partecipi di una società globalizzata. Il fatto di "blindare" il contenuto degli Statuti speciali con modalità partecipative forti, quali l'intesa, e darne veste costituzionale, può dunque essere interpretato come la cristallizzazione di fattori di privilegio e la giustificazione di un'Italia a due opportunità, dato il restringimento dei canali di finanziamento.

Non è facile bilanciare le specificità di alcune Regioni, ad esempio il principio di tutela delle minoranze, che meritano di essere salvaguardate da un'intesa forte, con il principio di eguaglianza e di rappresentanza, che vede nel Parlamento l'organo che esprime le esigenze complessive dei cittadini. Per questo, un coinvolgimento attivo del Parlamento nella modifica degli Statuti speciali potrebbe condurre a una "cristallizzazione" dello *status quo*, dato che le Regioni a Statuto speciale non avrebbero interesse a sottoporsi al vaglio imprevedibile delle Camere. A ciò si aggiunga che le autonomie speciali sono abituate a un metodo di contrattazione individuale con lo Stato. Basti pensare al procedimento usato per l'elaborazione delle norme di attuazione degli Statuti speciali, ove operano delle commissioni paritetiche, costituite da un numero di membri pari: metà di questi in rappresentanza del Governo, metà in rappresentanza della Regione o Provincia autonoma. L'idea sottostante è di trovare una soluzione condivisa e mediata che possa poi portare agilmente a un'approvazione in Parlamento. Nel caso delle norme di attuazione, però, non esiste un obbligo del Governo né di conformarsi all'intesa raggiunta in seno alla commissione né di fare sfociare il procedimento in un d.lgs.

Le commissioni paritetiche svolgono un importante ruolo anche nella riforma degli Statuti speciali. Ad esempio, in Alto Adige esiste la c.d. commissione dei Sei, costituita da tre membri altoatesini, e tre membri governativi, che si occupa di discutere per trovare un consenso per l'approvazione delle norme di attuazione dello Statuto del Trentino Alto Adige/*Südtirol* (art. 107 Statuto). Tale commissione ha anche promosso l'istituzione di una convenzione per la riforma dello Statuto. Al momento attuale, tuttavia, il procedimento da adottare è ancora in fase di definizione, sia per il tipo di coinvolgimento dei cittadini, sia per le modalità da usare (informatiche o altro).

Per quanto riguarda le tre regioni di confine - Trentino Alto Adige/*Südtirol*, Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e Friuli Venezia Giulia - la modifica degli Statuti pone delicati

Osservatorio sulle fonti

problemi di tutela delle minoranze linguistiche, che trovano fondamento non solo nell'art. 6 Cost., ma anche in trattati internazionali di cui l'Italia è parte, e in particolare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) del 1950 e, più di recente, la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (art. 21, non discriminazione, anche per appartenenza a una minoranza nazionale). Per quanto riguarda il Trentino Alto Adige/*Südtirol*, lo speciale regime deriva anche dall'accordo bilaterale, intervenuto fra il Governo italiano e il Governo austriaco – normalmente conosciuto come accordo De Gasperi-Gruber –, richiamato a sua volta dal Trattato di Pace di Parigi, firmato il 10 febbraio 1947 (MEDDA-WINDISCHER, 2008, 17). Tale accordo tutela gli abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano/*Bozen* e delle città limitrofe della provincia di Trento, e parifica i loro diritti a quelli dei cittadini di lingua italiana, al fine, fra l'altro, di raggiungere una proporzione più appropriata nell'impiego pubblico fra i due gruppi etnici. A tale accordo è stata data esecuzione con semplice legge ordinaria, per cui dal punto di vista delle fonti interne si pone come mero limite alle leggi statali e regionali; tuttavia, esso costituisce la migliore chiave interpretativa per comprendere la specialità delle competenze attribuite al Trentino Alto Adige/*Südtirol*.

BIBLIOGRAFIA

CARDONE A. (a cura di), *Le proposte di riforma della costituzione*, ESI, Napoli, 2014.

CHELI E., *Sulla riforma costituzionale approvata dal Senato nel luglio 2014*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2014, 3.

DE SIERVO U., *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2014, 2.

HAPPACHER E., *Le competenze delle autonomie speciali e la riforma costituzionale*, in PALERMO F. – PAROLARI S. (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni, Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, EURAC, Bolzano, 2015, 105.

MEDDA-WINDISCHER R., *Protection of minorities under international law and the case of South Tyrol*, in WOELK J. – PALERMO F. – MARKO J. (a cura di), *Tolerance Through Law: Self Governance and Group Rights In South Tyrol*, Martinus Nijhoff publishing, Leiden, The Netherlands, 2008.

MINISTRO PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali al Presidente del Consiglio dei Ministri*, Roma, 17 settembre 2013.

PALERMO F. – OBWEXER W. – HAPPACHER E., *I 40 anni del secondo statuto di autonomia. L'autonomia speciale della provincia autonomia di Bolzano nel contesto dell'integrazione europea*, Cedam, Padova, 2014.

ROSINI M., *Le competenze legislative e amministrative*, in BARONCELLI S. (a cura di), *Profili costituzionali del Trentino Alto Adige/Südtirol, Lezioni e materiali*, Torino, Giappichelli, 119.

Osservatorio sulle fonti

RUGGIU I., *Regioni speciali, norme di attuazione e clausola di adeguamento (art. 10, L. cost. 3/01)*, in BIN R. – COEN L., *L'impatto del Titolo V sulle Regioni speciali: profili operativi*, Istituto di Studi giuridici regionali, CLEUP, 2012, 23.

TARLI BARBIERI G., *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2014, 2.

ZACCARIA R., *Un "Senato delle autonomie" richiede autonomie forti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2014, 2.