

# Osservatorio sulle fonti

## FORME E CONTENUTI DELLE LEGGI COSTITUZIONALI.

### A PROPOSITO DI UN PROBLEMA DI COORDINAMENTO TRA LA RIFORMA RENZI- BOSCHI E GLI STATUTI SPECIALI

di *Anna Alberti*\*

SOMMARIO: 1. Premessa e tesi di fondo. – 2. Le previsioni della riforma costituzionale Renzi-Boschi. - 3. (Segue): ... e le previsioni degli Statuti speciali. – 4. Le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali. Una lezione di Vezio Crisafulli. – 5. L'abrogazione tacita o implicita degli Statuti speciali. – 6. Le tre tesi sulla natura degli Statuti speciali. – 7. Conclusioni. Il "tipo" Statuto speciale.

*The essay investigates the relationship between different types of constitutional sources: those named "leggi costituzionali e di revisione costituzionale" and those named "statuti delle regioni speciali". The occasion of this research is given by the comparison of two particular provisions: the "new" rule (prescribed by the constitutional reform) about the connection between the offices of "consigliere regionale" and "senatore", and the rule of incompatibility between the two offices, which is established by those particular sources of constitutional law named "statuti speciali".*

---

\* Assegnista di ricerca in diritto costituzionale presso l'Università di Sassari.

# Osservatorio sulle fonti

## 1. Premessa e tesi di fondo

Uno dei pilastri della legge di revisione costituzionale, pubblicata a fini notiziali nella Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016, è la modifica del Senato della Repubblica. Da organo di rappresentanza politica nel senso del diritto pubblico moderno diventerà, stando al mero tenore letterale della riforma, un organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali, con senatori eletti tra i membri dei consigli regionali, sia delle regioni ordinarie che di quelle speciali.

Senonché in tutti gli Statuti speciali vigenti si prevede espressamente l'incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e quello di membro di una delle due Camere. Ciò premesso, lo scopo di questo saggio è dimostrare come questa Riforma non potrà raggiungere l'effetto sperato senza una previa modifica degli Statuti delle Regioni speciali: a dispetto di quanto previsto dalla legge di revisione costituzionale, la quale prevede che alla entrata in vigore della riforma dovrà seguire la modifica degli Statuti speciali per adeguarli, previa intesa, alle prescrizioni del rinnovato Titolo V, la prospettiva sarà invero quasi rovesciata: senza una revisione statutaria, diretta a rimuovere la suddetta regola dell'incompatibilità, il nuovo Senato non potrà validamente costituirsi e quindi la Riforma non potrà avere effetto. Insomma, ai fini dell'operatività della nuova disciplina nella sua parte oggettivamente più importante, sarà necessario non solo un esito referendario positivo, ma anche l'approvazione di un'altra legge costituzionale speciale: approvazione che sarà pertanto una fase essenziale dell'attuazione costituzionale.

## 2. Le previsioni della riforma costituzionale Renzi-Boschi

La tesi che si va sostenendo prende le mosse dagli artt. 2, 6, 7 (i quali modificherebbero gli artt. 57, 64 e 66 Cost.) e 39, comma tredicesimo, della Riforma costituzionale, in combinato disposto con alcune delle disposizioni costituzionali contenute negli Statuti Speciali<sup>1</sup>.

In particolare, secondo la riforma Renzi-Boschi il Senato sarà composto da «*novantacinque senatori* rappresentativi delle istituzioni territoriali» e da cinque senatori nominati dal Capo dello Stato<sup>2</sup>. Questi novantacinque senatori saranno eletti dai consigli regionali e dai Consigli delle Province di Trento e Bolzano, con metodo proporzionale, *fra i propri componenti* e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori. Tutte le Regioni avrebbero dunque diritto ad *almeno* due senatori, salvo le Province autonome di Trento e Bolzano che ne avranno due per

---

<sup>1</sup> Ovvero l'art. 17 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (*Statuto speciale per la Valle d'Aosta*); l'art. 28, comma terzo della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (*Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige- Sonderstatut für Trentino-Südtirol*); l'art. 15, comma terzo della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (*Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia*); l'art. 17, comma secondo, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (*Statuto speciale per la Sardegna*), infine l'art. 3, comma settimo, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (*Statuto della Regione Siciliana*).

<sup>2</sup> Così è previsto nel "rinnovato" art. 57, comma primo, Cost.

# Osservatorio sulle fonti

ciascuna<sup>3</sup>. Inoltre «la durata del mandato dei senatori *coinciderà con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti*, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge»<sup>4</sup>.

Di per sé è abbastanza ovvio che la riforma del Senato si riferisca anche alle Regioni a Statuto speciale, non fosse altro perché sarebbe *ictu oculi* inconcepibile se così non fosse e poi perché questa sembra essere l'*intentio legislatoris* che si evince dal testo di riforma. Insomma, non pare dubbio che la legge di revisione costituzionale, nella parte in cui modifica la composizione e le funzioni del Senato, sia rivolta a tutte le Regioni (a prescindere dalla loro natura: ordinaria o speciale), mentre lo stesso non può dirsi delle prescrizioni del nuovo Titolo V, le quali non troveranno applicazione fino alla revisione dei rispettivi statuti<sup>5</sup>.

### 3. (Segue): ... e le previsioni degli Statuti speciali

Tuttavia, come si è detto, tutti gli Statuti delle Regioni speciali contengono una previsione che difficilmente si acconcia con la composizione del nuovo Senato. Per i consiglieri regionali di queste Regioni, nonché per i consiglieri provinciali di Trento e Bolzano, è infatti prevista l'*incompatibilità* con la carica di membro di una delle due Camere<sup>6</sup>. Di qui il dilemma se una legge di revisione, adottata ai sensi dell'art. 138 Cost., possa modificare o abrogare le previsioni contenute in quelle *peculiari* leggi costituzionali (gli Statuti speciali) che, in parte, seguono – come è noto – un procedimento distinto da quello delineato dall'art. 138 Cost.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Art. 57, comma secondo, Cost.

<sup>4</sup> Art. 57, comma quinto, Cost. Questa legge “attuativa” sarà approvata da entrambe le Camere e dovrà disciplinare: le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica «tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale». Non solo, per l'art. 66, secondo comma, «il Senato della Repubblica prende atto della cessazione della carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore».

<sup>5</sup> Come recita l'art. 39, comma tredicesimo, della Riforma costituzionale «le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alla Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano fino alla revisione dei rispettivi Statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome».

<sup>6</sup> Ad essere più precisi, tutti gli Statuti speciali dispongono incompatibilità tra l'ufficio di consigliere regionale e membro di una delle due Camere e soltanto lo Statuto del Trentino-Alto Adige prescrive la suddetta incompatibilità anche per i consiglieri delle Province autonome di Trento e Bolzano.

<sup>7</sup> Nel testo si dà per scontato che la riforma Renzi-Boschi rientri nella categoria delle leggi di revisione costituzionale, ma occorre una precisazione. Indubbiamente si tratta di un testo costituzionale avente natura “mista”, poiché reca pure disposizioni che non sono “di revisione”. E difatti, quando si ragiona su atti di natura complessa, come quello qui in esame, non si può «fare riferimento soltanto all'atto, unitamente considerato, ma è necessario distinguere le varie parti da cui esso è composto, ovvero, considerare isolatamente le singole disposizioni al fine di collocarle nell'una, piuttosto che nell'altra categoria di leggi costituzionali» (R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*. Premessa, in G. BRANCA (a cura di), A. PIZZORUSSO (e continuato da) *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1995, 286). Ebbene, aderendo a questo approccio metodologico, si precisa che in questo saggio si considera il testo di riforma nella parte in cui modifica gli

# Osservatorio sulle fonti

Questi interrogativi ci riportano al problema (non certo attuale) della distinzione tra leggi di revisione costituzionale e «altre leggi costituzionali»<sup>8</sup>. Molti costituzionalisti (di ieri e di oggi) negano che tra le due fonti vi siano delle differenze (formali e sostanziali) tali da escludere che tra esse possa applicarsi il criterio cronologico<sup>9</sup>. Sta di fatto però che il problema che qui si affronta è molto più complesso, poiché per la modifica degli Statuti speciali non si applica il procedimento di cui all'art. 138 Cost. se non nelle parti richiamate dalle specifiche disposizioni sulla revisione statutaria contenute negli stessi Statuti. Queste ultime sono prescrizioni di rango costituzionale, introdotte dalla legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2: una fonte che ha prodotto un effetto di “disarticolazione” del tipo «legge costituzionale»<sup>10</sup>. Di qui la questione se vi siano diversi procedimenti di formazione della legge costituzionale, competenti per ambiti materiali diversi: in particolare, può dirsi che la legge di revisione dello Statuto speciale sia una fonte costituzionale “atipica”, non abrogabile mediante una legge costituzionale “tipica” ex art. 138 Cost.?

#### 4. Le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali. Una lezione di Vezio Crisafulli

Per risolvere il problema della compatibilità tra gli Statuti e le nuove disposizioni costituzionali è utile partire proprio dalle prescrizioni dell'art. 138 Cost., per il quale non ci sarebbe una *differenza procedimentale* tra le leggi di revisione e quelle costituzionali. Va detto, inoltre, che entrambe sono promulgate dal Presidente della Repubblica con il medesimo *nomen iuris* di legge costituzionale<sup>11</sup>. Il *genus* quindi è pur

---

artt. 57, 64 e 66 Cost., sicché, limitatamente alle suddette disposizioni, è sicuramente classificabile come legge di revisione costituzionale.

<sup>8</sup> Com'è dimostrato dai numerosi studi che subito dopo dall'entrata in vigore del testo costituzionale hanno animato il dibattito scientifico. Per una ricostruzione delle posizioni assunte in dottrina, si veda il lavoro di R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*. Premessa, cit., 271 ss., e relativa bibliografia.

<sup>9</sup> F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1983, 917; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, II, 1976, 1237; S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Giappichelli, Torino, 2007, 74 ss., spec. 76 e 79.

<sup>10</sup> La legge cost. 2/2001 richiama il procedimento di approvazione ex art. 138 Cost., precisando che l'iniziativa spetta al Consiglio regionale (e, ai sensi dell'art. 54, comma primo, dello Statuto della Sardegna, da 20.000 elettori) e stabilendo che in caso d'iniziativa governativa occorre il parere della Regione interessata, con ciò valorizzando la partecipazione delle Regioni speciali al procedimento di revisione degli Statuti (come di recente ha ricordato M. SALVAGO, *L'incidenza della clausola di salvaguardia prevista dal disegno di riforma costituzionale in itinere (A.C. 2613-D) sui procedimenti di revisione degli Statuti speciali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2016, 1 s. Sempre nella legge costituzionale n. 2/2001 viene preclusa la possibilità di indire il referendum costituzionale (ma per la Regione Sardegna prevista la possibilità di indire un referendum consultivo, qualora il progetto di modifica fosse approvato in prima deliberazione da una delle due Camere e previo parere contrario del Consiglio regionale al testo di riforma).

<sup>11</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2016, 6. Si veda anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano*, II, Cedam, Padova, 1976, 73.

# Osservatorio sulle fonti

sempre la «legge costituzionale», com'è appunto dimostrato dal fatto che l'art. 138, subito dopo aver menzionato le leggi di revisione costituzionale, aggiunga le «altre leggi costituzionali»<sup>12</sup>. Non a caso Vezio Crisafulli<sup>13</sup>, sostenne che, «stante la piena e perfetta identità di procedimento e di forma, una diversità tra l'uno e l'altro gruppo non potrebbe che essere di oggetto o di contenuto»<sup>14</sup>. Il chiaro Autore, però, aggiungeva che nessun argomento speso per tracciare la linea di confine tra le due fonti fosse veramente convincente o «suffragato dalla prassi e dagli sviluppi della legislazione (...) con cui si è dato attuazione all'art. 138»<sup>15</sup>. Sicché, la distinzione tra le due fonti non potrebbe farsi valere nemmeno sotto il profilo sostanziale<sup>16</sup>.

Tuttavia lo stesso Crisafulli non era convinto che la sua tesi potesse valere anche nei confronti di quelle leggi costituzionali di cui all'art. 116 Cost.; e infatti ricordava come gli Statuti delle Regioni speciali fossero «la prima e fondamentale legge di vita della Regione, la base normativa dell'intero suo ordinamento interno»: cioè, leggi che ben «possono derogare per singole Regioni a norme del testo costituzionale entro i limiti di quanto necessario per assicurare alle Regioni stesse 'forme e condizioni particolari di

---

<sup>12</sup> S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 78.

<sup>13</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 75.

<sup>14</sup> In particolare, le due fonti costituzionali si differenziano (sotto il profilo *sostanziale*) per il tipo di effetto associato a ciascun «tipo». La differenza sta precisamente nel fatto che solo le leggi di revisione modificano il testo delle disposizioni costituzionali: infatti, «'revisionare' significa 'operare espressamente mutamenti'» ovvero «incidere sul testo con emendamenti visibili» e «non già opporre una nuova disciplina della materia incompatibile con quella vigente» (F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Giappichelli, Torino, 2005, 616-617). Di conseguenza, soltanto la legge di revisione costituzionale sarà «legge in emendamento del testo costituzionale» (F. MODUGNO, *ult. op. cit.*, 616. Si veda anche ID., *Validità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Giuffrè, Milano, 1993, 61; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1934 ristampa inalterata 1964, 192, 193; ID., *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, III, Giuffrè, Milano, 1963, 191 ss.; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XIV ed., Zanichelli, Bologna, 2012, 216 ss.) e cioè una legge che abroga le disposizioni costituzionali, mentre saranno leggi costituzionali quelle che aggiungono nuove disposizioni o che apportano soltanto modificazioni (ma non abrogazioni) tacite, seppure entro alcuni limiti (Cfr. O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in *Le Regioni*, 2/2009, 297 ss. e in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le fonti delle autonomie territoriali*, II, Giuffrè, Milano, 2010, 109). In buona sostanza, la legge di revisione costituzionale ha una portata innovativa più ampia: non si limita, infatti, ad aggiungere disposizioni a disposizioni, lasciando queste ultime intatte nel testo (se non per la loro portata normativa), ma ha di regola un effetto *più intensamente innovativo* poiché modifica disposizioni costituzionali preesistenti. Mentre nel caso della legge costituzionale si allarga la base testuale per la costruzione interpretativa delle norme, nell'altro caso, invece, la si riduce ovvero la si modifica.

<sup>15</sup> V. CRISAFULLI, *ult. op. cit.*, 75.

<sup>16</sup> *Contra* C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, cit., 192, 193; F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, cit., 616; G.U. RESCIGNO, *ult. op. cit.*, 216 ss.; e, più di recente, P. CARNEVALE, *L'ufficio centrale della Cassazione dichiara legittime le richieste di referendum costituzionale: non c'è due senza tre*, in *Costituzionalismo.it.*, 1/2016, e, se si vuole, anche A. ALBERTI, *Note intorno alla fase referendaria costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 4 del 2016, 11 ss.

# Osservatorio sulle fonti

autonomia'»<sup>17</sup>. Di conseguenza, la perfetta fungibilità tra leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale *sarebbe da escludersi* proprio in riferimento agli Statuti speciali<sup>18</sup>. A sostegno di questa linea ricostruttiva, Crisafulli faceva presente che gli Statuti speciali non sono assimilabili alle leggi di revisione costituzionale in quanto furono approvati con legge costituzionale dalla stessa Assemblea costituente. Si riferiva, in particolare, agli Statuti della Sardegna, del Trentino Alto-Adige e della Valle d'Aosta ma anche, per certi versi, a quello siciliano, adottato una prima volta con un decreto legislativo e poi "convertito" in legge costituzionale dall'Assemblea costituente. Diversa strada percorsa lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia, il quale fu approvato seguendo le forme di cui all'art. 138 Cost.<sup>19</sup>. Ebbene, come si vede, a parte l'ultimo caso, gli Statuti speciali non originano dal procedimento *ex art. 138 Cost.*, bensì, come la Carta costituzionale, sono un *unicum*, non riconducibile a un tipo prestabilito di fonte.

Insomma, seguendo il ragionamento crisafulliano, mentre lo Statuto speciale ben potrebbe, per conseguire forme e condizioni particolari di autonomia, *derogare* quelle parti del testo costituzionale che altrimenti sarebbero applicabili anche alle Regioni speciali, viceversa dovrebbe escludersi che una legge di revisione costituzionale possa sortire il medesimo effetto derogatorio nei confronti dello Statuto, in quanto quest'ultimo deve assumersi come «*la base normativa dell'intero suo ordinamento interno*». Il rapporto tra legge di revisione costituzionale e gli Statuti speciali sarebbe regolato, così, dal criterio della specialità, con l'indubbia prevalenza della *lex specialis* (cioè dello Statuto speciale) sulla *lex generalis*.

## 5. L'abrogazione tacita o implicita degli Statuti speciali

Ciò premesso, deve escludersi che l'art. 57 Cost. (riformato dalla Renzi-Boschi) possa *abrogare tacitamente* le disposizioni incompatibili contenute nei cinque Statuti speciali.

Com'è noto, il fenomeno dell'abrogazione tacita si verifica qualora vi siano «una o più norme giuridiche, la cui sussistenza sia incompatibile con la simultanea sussistenza di una o più norme preesistenti» e, in quest'ipotesi di contrasto, «dovrà darsi la preferenza alle norme posteriori emanate come quelle che esprimono una più recente

---

<sup>17</sup> Corsivi miei, virgolettati di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II L'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 77.

<sup>18</sup> V. CRISAFULLI, *ult. op. cit.*, 77.

<sup>19</sup> V. CRISAFULLI, *ult. op. cit.*, 77 e ID., *Lezioni di diritto costituzionale. Introduzione al diritto costituzionale italiano*, I, Cedam, Padova, 1970, 138.

# Osservatorio sulle fonti

volontà legislativa»<sup>20</sup>. Ma questo fenomeno abrogativo non s'avvera quando «una norma generale contraddica a un'antecedente norma eccezionale»<sup>21</sup>.

Ebbene il suddetto nuovo art. 57, nel prevedere al comma secondo «che i Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano eleggono (...) i senatori tra i propri componenti» e, al comma quinto, «che la durata del mandato (dei senatori) coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono eletti», non potrebbe abrogare tacitamente la prescrizione contenuta negli Statuti secondo cui «l'ufficio del consigliere (provinciale e) regionale è incompatibile con quello di membro di una delle due Camere» (art. 28, comma terzo, Trentino). Se lo Statuto speciale è *la base normativa dell'intero ordinamento regionale speciale*, allora tutte le sue prescrizioni, essendo *lex specialis*, non possono essere oggetto di modifica tacita da parte di leggi *generali* di revisione.

Si potrà obiettare che nel caso di specie non sia intervenuta un'abrogazione tacita ma un'abrogazione *implicita*, poiché la riforma costituzionale varrebbe come legge regolante l'intera materia (nel caso di specie, *l'intera materia* equivarrebbe alla composizione e alle funzioni del Senato), sicché ci sarebbe un'implicita volontà del legislatore costituzionale di abrogare l'efficacia di testi costituzionali previgenti che riguardassero il medesimo ambito materiale, a prescindere dalla distinzione tra norme generali e speciali<sup>22</sup>. Ma anche impostando il problema in questo modo, non sarebbe possibile sostenere l'abrogazione implicita delle disposizioni contenute negli Statuti speciali, poiché la materia regolata non è, evidentemente, la stessa. Da un lato, infatti, c'è un testo (costituzionale) che disciplina la composizione e il funzionamento del Senato, dall'altro invece ci sono cinque Statuti speciali che prescrivono le norme relative al funzionamento e alla composizione dei rispettivi Consigli regionali (e provinciali).

## 6. Le tre tesi sulla natura degli Statuti speciali

---

<sup>20</sup> Corsivi miei, virgolettati di D. DONATI, *Abrogazione della legge*, ora in D. DONATI, *Scritti di diritto pubblico*, vol. I, Cedam, Padova, 1966, 6. L'abrogazione tacita si manifesta qualora vi sia un contrasto «tra fonti strutturalmente omogenee, nel senso che presentino enunciati linguistici immediatamente confrontabili e tali da far ritenere, senza soverchie incertezze, che l'uno si ponga in opposizione rispetto all'altro» A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, V ed., Giappichelli, Torino, 2009, 26.

<sup>21</sup> In quest'ipotesi «la norma generale posteriore abrogherà bensì, in quanto anche alla medesima contraddica, la precedente norma generale sulla stessa materia, ma non quella norma precedente, che rispetto a codesta funzionasse come eccezione, se uguale carattere assuma anche rispetto alla norma generale ('*lex posterior non derogat priori speciali*')». Corsivi miei, D. DONATI, *Abrogazione della legge*, cit., 6.

<sup>22</sup> Utilizzando le parole di D. DONATI, *Abrogazione della legge*, cit., 7, nell'ipotesi dell'abrogazione implicita «in forza dell'emanazione del nuovo testo di legge, vien meno l'efficacia non solo delle norme generali ed eccezionali, contenute nei testi precedenti, cui contraddicano norme rispettivamente generali o eccezionali nel nuovo testo, ma anche quelle delle norme contenute nei testi precedenti, che coincidono colle norme contenute nel nuovo testo o che rispetto all'una o all'altra di queste si presentino con carattere, vuoi di norma generale, vuoi di eccezione».

# Osservatorio sulle fonti

Occorre altresì considerare che la legge cost. n. 2 del 2001 – come già si è evidenziato – ha modificato il procedimento di formazione degli Statuti delle cinque Regioni ad autonomia speciale, differenziandolo dal percorso tracciato dall’art. 138 Cost. In particolare, secondo questo nuovo procedimento non ci sarebbe la fase (eventuale del referendum costituzionale nazionale) ma un intervento (seppur debole, previo parere) delle Regioni.

In dottrina non è mancato chi ha cercato di ricostruire i rapporti tra le fonti *ex art.* 138 Cost. e quelle scaturenti dalla legge cost. 2 del 2001. Tre ipotesi ricostruttive meritano di essere ricordate.

Secondo un primo orientamento<sup>23</sup>, le modifiche previste dalla legge cost. n. 2/2001 configurerebbero gli Statuti speciali come una legge costituzionale con procedimento atipico, con la conseguenza che le relazioni tra fonti tipiche e atipiche sarebbero improntate al criterio della competenza e la disciplina statutaria vigente sarebbe inabrogabile con legge di revisione costituzionale.

Secondo un’altra ricostruzione, invece, la legge cost. 2 del 2001 avrebbe “decostituzionalizzato” lo Statuto speciale, il quale rientrerebbe in una classe di atti “intermedia” tra le leggi costituzionali e le leggi ordinarie regionali<sup>24</sup>.

Infine, secondo un’ultima ipotesi, la legge costituzionale del 2001 avrebbe disarticolato il tipo “legge costituzionale”. Questa frantumazione del “tipo” non sarebbe dominata dal criterio della competenza ma dal criterio gerarchico in maniera però *soft*<sup>25</sup>.

Delle tre tesi, qui brevemente richiamate, le ultime due prestano il fianco ad alcune obiezioni. Intanto va detto che se anche lo Statuto fosse stato “de-costituzionalizzato” dalla legge costituzionale 2/2001, la successiva legge costituzionale 3/2001 lo avrebbe “ri-costituzionalizzato”, considerato che ha riformulato interamente l’art. 116 Cost., ribadendo che gli Statuti speciali hanno natura di legge costituzionale<sup>26</sup>. Nemmeno potrebbe sostenersi che lo Statuto speciale sia una fonte gerarchicamente sotto-ordinata rispetto alle leggi costituzionali *ex art.* 138 Cost., e ciò per due motivi. In primo luogo perché è difficile immaginare graduazioni di forza tra le leggi costituzionali; in secondo luogo, se si ammettessero delle graduazioni tra le leggi costituzionali “generalì” e gli

---

<sup>23</sup> P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, II ed., Giappichelli, Torino, 2007, 130 ss. Cfr. con quanto sostenuto da R. TOSI, *Le leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli Statuti speciali*, in *Quad. cost.*, 2/2001, 348 ss., spec. 350; L. CAPPUCIO, *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, 408 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, 18 ss.

<sup>24</sup> S. PAJNO, G. VERDE, *Gli Statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali*, in *Osservatoriosullefonti*, 2005, Giappichelli, Torino, 2006, 303 ss.; S. PAJNO, *La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti*, in O. CHESSA, P. PINNA (a cura di), *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Giappichelli, Torino, 2008, 3 ss. Aderisce a questa tesi M. CECCHETTI, *Le fonti della “differenziazione regionale” ed i loro limiti a presidio dell’unità e indivisibilità della Repubblica*, in S. PAJNO, G. VERDE, *Studi sulle fonti del diritto. Le fonti delle autonomie territoriali*, II, cit., 91 ss.

<sup>25</sup> O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 297 ss.

<sup>26</sup> L’argomento era già in O. CHESSA, *ult. op. cit.*, 113.



# Osservatorio sulle fonti

Statuti, si ricadrebbe nella tesi della gerarchia *soft*, anch'essa non condivisibile come proverò a spiegare subito.

Chi sostiene quest'ultima tesi<sup>27</sup> pone al centro del suo ragionamento la *vis* maggiore delle leggi *ex art.* 138 Cost., adottate a maggioranza dei due terzi ovvero a maggioranza assoluta *con successiva approvazione popolare*. In questi casi, in virtù di questo "sovrappiù" di legittimazione politica democratica, la legge di revisione ben potrebbe abrogare tacitamente le prescrizioni contenute negli Statuti speciali. Sta di fatto, però, che non si tratterebbe – a ben vedere – di una gerarchia *soft* bensì *hard*, considerato che la sola ipotesi in cui non figurerebbe sarebbe nel caso in cui la legge costituzionale fosse approvata a maggioranza assoluta ma senza che sia seguita la fase referendaria. Si tratta, come è evidente, di un'eventualità se non impossibile comunque altamente improbabile, considerato che una legge costituzionale adottata "solo" col voto favorevole della maggioranza assoluta sarebbe fortemente avversata da una corposa minoranza parlamentare, che supererebbe senz'altro la soglia richiesta per la richiesta del referendum costituzionale (1/5 dei parlamentari). E difatti, a tutt'oggi, nessuna legge costituzionale è entrata in vigore per effetto dei soli voti di una maggioranza parlamentare assoluta, cioè senza la successiva approvazione popolare.

La tesi qui criticata riconduce effetti differenti a un medesimo tipo di atto, quasi ravvisando una sorta di «scala di durezze delle norme»<sup>28</sup>, secondo che alcune fasi eventuali del suo procedimento formativo si realizzino o meno. Ma il vero obiettivo sembra essere quello di accreditare un primato indiscusso al procedimento di cui all'art. 138 rispetto ad altri procedimenti separati di formazione delle leggi costituzionali, come se la disarticolazione del tipo "legge costituzionale" fosse un fenomeno anomalo ed essenzialmente inspiegabile.

Invece non è inconcepibile logicamente e dogmaticamente che la legge costituzionale possa creare fonti di uguale rango. Mentre è dubbio che il legislatore ordinario possa vincolare se stesso, il dubbio invece scompare se la fonte in questione è la prima nella gerarchia delle fonti<sup>29</sup>. La legge costituzionale, infatti, è l'unica fonte che – per evidenti ragioni logiche – può disporre di sé medesima: sicché per un verso la formazione di una nuova legge costituzionale dovrà attenersi alle regole procedurali stabilite da una fonte costituzionale previgente, per l'altro verso, una volta formata, potrà disporre espressamente la modificazione del proprio procedimento formativo ovvero introdurre un procedimento differenziato di formazione della legge costituzionale riservando a esso un certo ambito materiale od oggetto.

---

<sup>27</sup> O. CHESSA, *ult. op. cit.*, spec. 126 ss.

<sup>28</sup> Secondo la formula di P. CALAMANDREI, *L'illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Cedam, Padova, 1950, 11.

<sup>29</sup> Difatti, com'è già stato osservato dallo stesso O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le fonti delle autonomie territoriali*, II, cit., 116 «diversamente dalle leggi ordinarie, la legge costituzionale può disporre del proprio procedimento formativo (e quindi modificarlo, integrarlo, differenziarlo, secondo gli oggetti ecc.)».

# Osservatorio sulle fonti

## *7. Conclusioni. Il “tipo” Statuto speciale*

Si converge quindi con chi ha da tempo sostenuto che lo Statuto speciale sia inquadrabile come una fonte a competenza riservata (e quindi a-tipica, rispetto al modellino tracciato dall’art. 138 Cost.). Ciò impedisce che una legge di revisione costituzionale possa abrogare tacitamente (o anche espressamente) le prescrizioni contenute negli Statuti delle cinque Regioni autonome.

Ne segue che, in caso di approvazione della Renzi-Boschi, il “nuovo” Senato potrà costituirsi solo dopo avere rimosso espressamente il regime di incompatibilità tra Consiglieri regionali e Senatori, previsto negli Statuti speciali: bisognerà dunque adottare una legge costituzionale di revisione statutaria (che sia ovviamente rispettosa delle particolarità procedurali disposte in tutti gli Statuti) al fine di adeguare gli ordinamenti regionali speciali alle disposizioni della “nuova” Costituzione.