

**LA COMPETENZA PRESA SUL SERIO.
STUDIO SUL RAPPORTO TRA STATUTI SPECIALI E LEGGI COSTITUZIONALI
EX ART. 138 COST.**

ANNA ALBERTI*

Sommario

1. La specialità e il rapporto tra *lex generalis* e *lex specialis*. – 2. La specialità e il criterio della competenza – 3. Positività e legittimità dei procedimenti speciali di revisione statutaria. – 4. L'originaria a-tipicità delle leggi di revisione statutaria e il suo oblio. – 5. I procedimenti di revisione statutaria al vaglio di tre maestri: Vezio Crisafulli, Costantino Mortati e Carlo Esposito. – 6. Uno sguardo al dibattito presente sugli effetti della l. cost. 2/2001. – 7. Una nuova ipotesi ricostruttiva a partire da una norma costituzionale negletta: la XVII Disposizione transitoria della Costituzione. – 8. Due conclusioni.

Abstract

The essay analyses different types of constitutional sources of law, in particular those named "leggi costituzionali e di revisione costituzionale" and those named "statuti delle regioni speciali"; and it will argue that the original intent of framers, as shown by the XVII disposizione transitoria of the Italian constitution, was to keep all these sources separated. Following this reading key, it must be observed that constitutional statute 2/2001, which changed the regional arrangement of Italian Republic, did not introduce ex novo a separate land of constitutional competence for "statuti speciali", but inherited and confirmed the original separation embodied in the constitutional text of 1948.

Suggerimento di citazione

A. ALBERTI, La competenza presa sul serio. *Studio sul rapporto tra Statuti speciali e leggi costituzionali ex art. 138 Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Docente a contratto di diritto pubblico dell'Economia presso l'Università di Sassari.
Contatto: alberti.anna.ss@gmail.com

1. La specialità e il rapporto tra *lex generalis* e *lex specialis*

La Sardegna, il Friuli Venezia Giulia, il Trentino Alto Adige, la Valle d'Aosta e la Sicilia – com'è noto – non rientrano tra le Regioni cosiddette a Statuto ordinario, il cui regime giuridico è disciplinato dalle disposizioni contenute nel Titolo V, parte seconda della Costituzione, ma tra quelle Regioni che in base all'art. 116 Cost. dispongono di «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale». Oltre alle quindici Regioni *ordinarie*, accomunate da un ordinamento costituzionale uniforme, ci sarebbero pertanto cinque diversi ordinamenti costituzionali *speciali*, uno per ogni Statuto-legge costituzionale, che si differenziano non solo dal modello comune delle Regioni ordinarie ma anche tra loro¹.

Il riferimento testuale dell'art. 116 agli «statuti speciali» ha indotto la stragrande maggioranza della dottrina a ricostruire secondo il criterio della “specialità” il rapporto tra la disciplina *generale* uniforme prevista dal Titolo V e quella *particolare* prevista dagli Statuti-leggi costituzionali². Sicché, per un verso la legge costituzionale di adozione o di modifica dello Statuto, contenendo deroghe alla disciplina dell'ordinamento regionale comune, si comporterebbe come *lex specialis*³; ma per l'altro verso la disciplina comune prevista per le Regioni ordinarie si applicherebbe, in quanto generale, anche alle Regioni speciali per quelle parti che non siano direttamente derogate dalle prescrizioni statutarie speciali⁴. In ossequio al binomio *lex generalis/lex specialis*, si attribuisce perciò al Titolo V della Costituzione una *funzione integrativa degli Statuti speciali*⁵.

¹ I motivi che stanno alla base della differenza tra Regioni ordinarie e speciali e le ragioni che hanno portato i nostri Padri costituenti ad approvare l'art. 116 Cost. sono trattati in P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, II ed., Giappichelli, Torino, II ed., 2007, 1 ss.; P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Giuffrè, Milano, 2012, 119 ss.

² Sul criterio di specialità (*lex specialis derogat legi generali*) come metodo di risoluzione delle antinomie “apparenti” tra norme vedi, almeno, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2012, 23; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1993, 415 ss.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, V ed., Giappichelli, Torino, 2009, 60 s.

³ In questo senso G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, XI ed., Giuffrè, Milano, 1976, 396, quando afferma che gli Statuti delle cinque Regioni (indicate nell'art. 116 Cost.) «possono derogare alle norme *generali*» previste dalla Costituzione (corsivi miei). Si vedano anche P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, II ed., Cedam, Padova, 1975, 387 ss., spec. 391; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2000, 15.

⁴ L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 15. Anche 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. Le fonti delle autonomie territoriali*, II, Giuffrè, Milano, 2010, 69 ss., spec. 77 e 81, ha sostenuto che ci fosse un modello “comune” applicabile indistintamente a tutte le Regioni.

⁵ In altre parole, si tratta di uno schema di ragionamento per il quale, da un lato, «gli statuti speciali possono derogare allo *ius commune*», poiché «se non lo facessero, non si capirebbe la ragione stessa della ‘specialità’»; ma dall'altro, la disciplina costituzionale “generale” troverebbe applicazione anche

Tuttavia – come spiegherò subito – può sollevarsi il dubbio che la disciplina costituzionale del Titolo V sia veramente “generale”, e quindi potenzialmente integrativa, rispetto a quella definita come “speciale”.

Innanzitutto, bisogna chiedersi se, prima dell’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, modificativa del Titolo V, vi fossero disposizioni costituzionali “comuni” applicabili anche alle Regioni speciali in funzione integrativa⁶. Sicuramente erano da escludere gli artt. 117, 118 e 119 Cost., relativi ai riparti di competenza legislativa, amministrativa e finanziaria, poiché in tutti e cinque gli Statuti speciali era presente un’apposita disciplina. Così come era escluso che avesse potuto trovare applicazione l’art. 120 Cost. nella parte in cui vieta(va) alle Regioni di istituire dazi di importazione o esportazione o transito o di adottare provvedimenti che ostacolano la libera circolazione di persone o cose tra le Regioni, poiché in alcuni Statuti si riconduceva e ancora si riconduce «il regime doganale» sotto la «competenza esclusiva dello Stato»⁷.

Anche gli artt. 121 e 122 Cost., che rispettivamente individuano gli organi regionali, distribuiscono le funzioni e prescrivono norme di carattere generale sul sistema d’elezione e delle incompatibilità e sui casi d’ineleggibilità, trovano e trovano negli Statuti delle disposizioni “gemelle”, che ne escludono l’applicazione⁸.

nei confronti delle Regioni speciali «tutte le volte che la disciplina stessa non sia urtata da una contraria (...) regolazione negli statuti» (le parti virgolettate sono tratte da T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, IX ed., Giuffrè, Milano, 2012, 20). Vedi anche A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*. *Lezioni*, cit., 206 ss.

⁶ Quest’operazione di confronto non è del tutto originale, ma è una rielaborazione e integrazione di quella rinvenibile in O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in *Le Regioni*, 2/2009, 297 ss., saggio pubblicato anche in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le fonti delle autonomie territoriali*, II, cit., 97 ss.

⁷ Art. 51, ultimo comma, dello Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia; Art. 39 dello Statuto siciliano e art. 12 dello Statuto speciale della Regione Sardegna. Differente è il regime prescritto nello Statuto del Trentino Alto Adige (disciplinato dagli artt. 85 e 86), ma che comunque esclude l’applicabilità dell’art. 120 Cost. Allo stesso modo, lo Statuto della Valle d’Aosta, dispone all’art. 14 che «il territorio della Valle D’Aosta è posto fuori dalla linea doganale e costituisce zona franca» e, subito dopo, che «le modalità di attuazione della zona franca saranno concordate con la Regione e stabilite con legge dello Stato», presuppone i divieti contenuti nella Costituzione. Discorso a parte, merita l’art. 120 Cost., ultimo comma, il quale prescrive che «non (si) p(ossa) limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro». Questa prescrizione esclude che, salvo *disposizioni costituzionali contrarie*, vi possano essere discriminazioni basate sulla residenza in alcune Regioni (e non sulle capacità) tra cittadini italiani. Questo spiega perché l’art. 10, ultimo comma, dello Statuto speciale del Trentino Alto-Adige (il quale dispone che i cittadini residenti nella Provincia di Bolzano abbiano diritto alla precedenza nel collocamento al lavoro nel territorio della Provincia stessa) può essere inquadrato come *norma di eccezione* al principio generale di non discriminazione sancito dall’art. 120, ultimo comma, Cost.

⁸ E lo stesso vale anche per gli artt. 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130 e 133 della Costituzione, molti dei quali sono stati abrogati o modificati dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Per quanto concerne l’art. 115 Cost. (che, com’è noto, è stato abrogato dalla legge cost. 3/2001) il discorso è parzialmente differente. La previgente disciplina disponeva che «le Regioni (fossero) costituite in enti

Le uniche disposizioni “dubbe” su cui merita soffermarsi sono gli artt. 123, 131, 132 Cost. Iniziamo per comodità dalle ultime due. Mentre l’art. 131 elenca le Regioni italiane (incluse, quindi, quelle speciali), l’art. 132 Cost. prevede, al primo comma, il procedimento attraverso il quale, con una legge costituzionale, si possa disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni⁹. Com’è già stato notato, questa è l’unica disposizione che non ha una corrispondente prescrizione negli Statuti speciali¹⁰. Ma è un’eccezione dovuta al fatto che a variare il numero delle Regioni preesistenti si modificherebbe l’art. 131 della Costituzione, prescrizione, questa, che non è certo nella disponibilità del legislatore regionale speciale, né di quello ordinario, ma del solo legislatore di *revisione costituzionale*¹¹.

Merita, invece, un’attenzione tutta particolare l’art. 123 Cost. Anche nella sua formulazione originaria, esso disciplinava il procedimento di formazione degli Statuti ordinari e, al comma primo, i suoi contenuti necessari, che prima della legge cost. n. 1 del 1999 erano: la disciplina dell’organizzazione interna della Regione, l’esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione, e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti¹².

A detta di Costantino Mortati doveva assegnarsi all’art. 123 Cost. «portata generale» ed estendere anche alle Regioni speciali il potere di auto-organizzazione previsto dalla suddetta disposizione, da esercitarsi per mezzo di una fonte

autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione». A seguito dell’entrata in vigore della riforma del Titolo V, la medesima prescrizione è rifluita nell’art. 114, comma secondo, Cost., secondo cui «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». Sicuramente sia la vecchia che la nuova formulazione si riferiscono a tutte le Regioni (incluse quindi quelle speciali). Tuttavia, è una disposizione che, a ben vedere, si limita a ribadire ciò che già è implicito e ricavabile dalla lettura sistematica delle fonti costituzionali (ivi compresi gli stessi Statuti speciali).

⁹ Il secondo comma, invece, disciplina il procedimento per l’istituzione di nuovi Comuni e Province o la loro e contestuale aggregazione ad altre Regioni. La medesima prescrizione è contenuta negli Statuti delle Regioni speciali (artt. 43 e 45 St. sardo; art. 14, lett. o) dello St. siciliano, artt. 5 e 7 dello St. Friulano, art. 2 lett. b) e 42 dello St. valdostano e, infine, artt. 4 n. 3, 7 dello Statuto del Trentino Alto Adige).

¹⁰ O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 99.

¹¹ Un altro argomento spendibile (di O. CHESSA, *ult. op. cit.*, 99) è il seguente: se la Regione di nuova creazione fosse il risultato della fusione di una Regione speciale con una ordinaria, sarà abbastanza ovvio che si dovrà rispettare l’art. 132, per la semplice ragione che si ritroverebbe coinvolta una Regione a Statuto ordinario.

¹² Con la legge cost. n. 1 del 1999, l’art. 123 è stato completamente modificato. In particolare, per quel che concerne i contenuti essenziali dello Statuto, la disposizione costituzionale dispone che quest’ultimo disciplinerà non solo l’esercizio del diritto d’iniziativa, il referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali ma, e qui sta la novità, *la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*.

che non fosse una legge costituzionale¹³. La tesi si reggeva sul fatto che nello Statuto Sardo e in quello della Valle d'Aosta comparisse un rinvio diretto ed esplicito all'art. 123 Cost. In particolare, l'art. 54, ultimo comma dello St. sardo disponeva che «le disposizioni concernenti le materie indicate nell'art. 123 della Costituzione della Repubblica (potevano) essere modificate con le forme previste nello stesso articolo»¹⁴. A detta sempre di Mortati, questo rinvio all'art. 123 Cost. avrebbe avuto valore anche per le altre Regioni speciali, pur in assenza di una espressa disposizione di rimando.

Senonché l'argomento mortatiano sembra contraddire sé stesso. Il criterio della specialità, infatti, se inteso nell'accezione presupposta da Mortati, comporta che si applichi la norma costituzionale generale *nelle parti non derogate* dallo Statuto speciale. Ma se in alcuni Statuti è previsto un rinvio diretto alla disciplina generale, ciò prova che tale rimando sussiste solo laddove previsto espressamente e che pertanto non potrebbe valere per le Regioni che non lo prevedessero¹⁵. D'altronde, che senso avrebbe la previsione espressa contenuta nello Statuto sardo se l'applicabilità dell'art. 123 Cost. fosse comunque desumibile dalla funzione integrativa della disciplina generale rispetto a quella speciale?

In conclusione, non c'erano né ci sono disposizioni del Titolo V, parte seconda, della Costituzione che possano applicarsi alle Regioni speciali secondo il modello imperniato sul binomio *lex generalis/lex specialis*. E viceversa, le disposizioni statutarie speciali non debbono intendersi come una somma di deroghe a un regime comune e "generale" (regime che in virtù di questa "generalità" troverebbe applicazione anche nelle regioni ad autonomia differenziata nelle parti non derogate): invero si tratta di discipline costitutive di compiuti ordinamenti regionali¹⁶.

¹³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, 916. Cfr. con quanto sostenuto da A. ROMANO, *L'autonomia statutaria delle Regioni di diritto speciale*, in *Giur. cost.*, 1971, 1023 ss.

¹⁴ D'identico tenore era la prescrizione contenuta nell'art. 50, comma sesto, dello Statuto della Valle D'Aosta.

¹⁵ A sostegno della tesi di Mortati non possono certo farsi vale quelle ragioni che hanno portato al mancato inserimento della disposizione in esame negli altri testi statutari, ossia la c.d. *intangibilità* dello Statuto siciliano (che infatti venne "convertito" in legge costituzionale, con la sola aggiunta della previsione della sua modificabilità, per il biennio successivo alla sua entrata in vigore, con legge ordinaria dello Stato; nè quello che fa leva sulla *eccezionale rilevanza dei problemi organizzativi interni* alla Regione Trentino Alto Adige (sul punto, vedi U. DE SIERVO, *Art. 123*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1990, 169 nt. 2 e 3). Anzi. Simili argomentazioni dimostrano esattamente il contrario, ossia che per le altre Regioni non si poteva disporre la diretta applicabilità dell'art. 123 Cost. senza il consenso delle medesime (consenso che si consolidò solo successivamente, stante la prassi di disciplinare le materie di cui all'art. 123 Cost. attraverso le cd. norme di attuazione).

¹⁶ Peraltro, l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, e in particolare della cd. "clausola di adeguamento automatico" prevista dall'art. 10, ribadisce che i rapporti tra ordinamenti

2. La specialità e il criterio della competenza

Tuttavia, un qualche inquadramento concettuale alla nozione di “specialità” bisognerà pur darlo.

Un’ipotesi utilmente percorribile è quella di ricondurre, e risolvere, il criterio della specialità in quello di *competenza*. Gli ordinamenti regionali speciali nascerebbero già distinti e separati dall’ordinamento regionale previsto in Costituzione (e in particolare, dal Titolo V, parte seconda, del testo); e, pertanto, in forza di questa separazione di competenza non sarebbero integrabili dalle disposizioni costituzionali se non nei casi espressamente previsti dagli Statuti stessi (com’è avvenuto per lo Statuto speciale sardo nelle materie indicate nell’art. 123 Cost.).

Ovviamente sarebbe lo stesso testo costituzionale a costruire in termini competenziali il rapporto tra le disposizioni statutarie speciali e le disposizioni costituzionali del Titolo V. L’art. 116, infatti, assegna agli Statuti speciali l’ambito materiale denominato «*forme e condizioni particolari di autonomia*», sicché lo Statuto-legge costituzionale non potrà introdurre norme in deroga alla Costituzione in relazione ad ambiti diversi da questo¹⁷. Ad esempio, dovrebbero considerarsi invalide per incompetenza quelle norme statutarie che pretendessero di dettare una disciplina per gli organi costituzionali difforme da quella stabilita dalla Costituzione.

Si tratta, allora, di verificare se la competenza opera nei due sensi e di stabilire, quindi, a parti rovesciate, rispetto a cosa la competenza degli Statuti speciali-leggi costituzionali sia a sua volta garantita. Sicuramente è protetta rispetto al legislatore ordinario, sia statale che regionale. Ma può dirsi lo stesso anche rispetto al legislatore costituzionale *ex art. 138 Cost.*? In dottrina c’è chi ha asserito che l’art. 116 Cost. «non poteva che fare riferimento al tipo “legge costituzionale” quale risultava dall’art. 138», sicché nessuna delimitazione di competenza avrebbe potuto – e potrebbe ancora oggi – opporsi al legislatore costituzionale¹⁸.

speciali e Titolo V non sono inquadrabili secondo il criterio della specialità, poiché esclude l’applicabilità delle disposizioni del Titolo V che non siano di “maggior favore”, con ciò confermando che la “generalità” della disciplina costituzionale prevista per le Regioni ordinarie non costituisce una ragione sufficiente per cui debba trovare applicazione anche nelle Regioni speciali.

¹⁷ La tesi era già in G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, cit., 116 ss.

¹⁸ O. CHESSA, *La specialità regionale*, cit., 307, il quale si pone altresì il problema se la legge costituzionale n. 2 del 2001, introduttiva di uno speciale procedimento di revisione statutaria dal carattere derogatorio rispetto all’art. 138, abbia con ciò violato la riserva di legge costituzionale *ex art. 116*. L’Autore, però, esaminando la distinzione tra modificazioni costituzionali tacite (legittime) e abrogazioni costituzionali tacite (illegittime) giunge a una conclusione negativa, ritenendo che la suddetta legge costituzionale abbia invero disposto una «rottura della Costituzione» e quindi soltanto una modificazione costituzionale tacita.

Vedremo però, nel prosieguo, come questa conclusione non sia appagante: difatti, il problema centrale che si affronterà in questo saggio è se rientri nella competenza dello Statuto speciale anche la possibilità di modificare il suo procedimento di approvazione. Detto con una domanda: rientra tra «le forme e condizioni particolari di autonomia», e quindi nella competenza statutaria speciale, la possibilità di prevedere un procedimento per la sua revisione che abbia carattere diverso da quello che la nostra Costituzione stabilisce all'art. 138 Cost. per tutte le fonti costituzionali e che abbia perciò la forza di invalidare queste ultime qualora provassero a modificare norme statutarie?

3. Positività e legittimità dei procedimenti speciali di revisione statutaria

Abbiamo detto che, in base a quanto previsto dall'art. 116 Cost. lo Statuto della cinque Regioni speciali (Sardegna, Sicilia, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Valle D'Aosta) è adottato con legge costituzionale¹⁹.

In particolare, per quel che riguarda la Regione sarda, il procedimento di formazione di questa peculiare legge costituzionale è disciplinato dall'attuale art. 54 dello Statuto. Secondo questa disposizione, per le modificazioni dello Statuto «si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa di modificazione può essere esercitata anche dal Consiglio regionale o da almeno ventimila elettori. I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi. Qualora un progetto di modifica sia approvato in prima deliberazione da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario, il Presidente della Regione può indire un referendum consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione. Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale».

Come si può evincere da una prima lettura dell'art. 54, il procedimento di modificazione dello Statuto speciale coinciderebbe soltanto parzialmente con la procedura di adozione delle leggi costituzionali *ex art. 138 Cost.*; e le somiglianze e le divergenze tra i due procedimenti di adozione delle leggi costituzionali hanno diviso la dottrina costituzionalistica, di ieri e di oggi, tra coloro che sostengono la unitarietà della tipologia “legge costituzionale” e coloro che invece individuano tante tipologie diverse di fonti costituzionali²⁰. Di qui il

¹⁹ L'art. 116 Cost. prescriveva che «alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino Alto-Adige, al Friuli Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali *adottati con leggi costituzionali*» (corsivi miei).

²⁰ Com'è dimostrato dai numerosi studi che subito dopo dall'entrata in vigore del testo costituzionale hanno animato il dibattito scientifico. Per una ricostruzione precisa delle posizioni assunte in dottrina, si veda il lavoro di R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*.

problema (tutt'ora non del tutto risolto) se una legge di revisione costituzionale, 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, per la loro revisione prevedono un procedimento distinto da quello delineato dall'art. 138 Cost.

Come si è già rilevato, è un dato giuridico-positivo incontrovertito che gli Statuti speciali-leggi costituzionali prevedano che per la loro modifica si debba applicare soltanto parzialmente il procedimento di cui all'art. 138 Cost. Ora, posto che *positivamente* esistono diversi procedimenti di formazione della legge costituzionale, competenti per ambiti materiali differenti, bisogna chiedersi se questa varietà positiva sia pure *legittima* (oltre che riscontrabile sul piano *esistenziale*). Sia chiaro che questo non è un problema astratto, solo di tipo definitorio, poiché – a ben vedere – ha delle importanti ricadute pratiche: difatti, se si dimostrasse che la legge di revisione dello Statuto speciale è, *legittimamente*, una fonte costituzionale “atipica”, è chiaro che non sarebbe validamente abrogabile da una legge costituzionale “tipica” *ex art.* 138 Cost.

4. L'originaria a-tipicità delle leggi di revisione statutaria e il suo oblio

Prima però di affrontare di petto il problema è utile ricordare che l'a-tipicità degli Statuti speciali-leggi costituzionali non è una novità risalente alla legge costituzionale n. 2 del 2001, come la gran parte della dottrina sembra presumere (allorquando imposta la questione del rapporto tra leggi costituzionali tipiche e atipiche). In realtà, fin dall'entrata in vigore degli Statuti speciali nel 1948 era prevista la categoria delle leggi di revisione statutaria come leggi costituzionali atipiche. Bisogna chiedersi, allora, perché questa a-tipicità sia finita, già da subito, in un cono d'ombra. Probabilmente la ragione sta nel fatto che l'originaria formulazione dei procedimenti di revisione statutaria non differiva granché dal procedimento *ex art.* 138 Cost., e ciò spiega la sostanziale disattenzione della dottrina.

Premessa, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (e continuato da) *Commentario della Costituzione*, cit., 271 ss. Di recente, si consenta il rinvio ad A. ALBERTI, *Forme e contenuti delle leggi costituzionali. A proposito di un problema di coordinamento tra la riforma Renzi-Boschi e gli Statuti speciali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3 del 2016, 1 ss., e alle riflessioni di R.G. RODIO, *Una riflessione sulle leggi di revisione costituzionale e il principio di tipicità delle cd. “leggi rinforzate”*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2017, 1 ss.; A. BONOMI, *Alcune osservazioni in tema di rapporti fra la legge di revisione costituzionale e le disposizioni della legge costituzionale n. 2/2001 relative al procedimento di revisione degli Statuti speciali*, in *Rivista Aic*, n. 2/2017, 1 ss.; M. SALVAGO, *Quale procedimento per la modifica degli Statuti speciali? brevi riflessioni sul rapporto tra l'art. 138 Cost. e la legge cost. n. 2 del 2001*, in *Rivista Aic*, n. 4/2017, 1 ss. Da ultimo C. DI MARTINO, *Il procedimento di riforma degli Statuti speciali: la modifica dello statuto del Friuli-Venezia Giulia*, in *federalismi.it*, n. 3/2018, 1 ss.

Si prenda ad esempio l'art. 54 dello St. sardo, modificato, com'è noto, insieme ai procedimenti di revisione degli altri Statuti speciali, dalla legge cost. n. 2 del 2001. Ebbene, prima del 2001 l'originaria formulazione dell'art. 54 dello Statuto speciale (approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, *Statuto speciale per la Sardegna*) prescriveva che «l'iniziativa di modificazione dello statuto p(oteva) essere esercitata dal Consiglio regionale o da ventimila elettori. I progetti di modificazione del(lo) statuto d'iniziativa governativa o parlamentare (erano) comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime(va) il suo parere entro un mese. Qualora un progetto di modifica (fosse) stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale (fosse stato) contrario, il Presidente della Giunta (avrebbe potuto) indire un referendum consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione».

Due sono gli aspetti che meritano di essere segnalati: nell'originaria formulazione il parere del Consiglio regionale doveva pervenire entro il termine di un mese²¹; e, soprattutto, nel testo del '48 non era esclusa la possibilità che la legge costituzionale fosse sottoposta al referendum costituzionale confermativo (*ex art. 138 Cost.*). Ciò accreditava l'ipotesi che, *nella sostanza*, le somiglianze tra le fonti adottate *ex art. 54 dello St. sardo* e le fonti *ex art. 138 Cost.* sopravanzassero ampiamente le differenze. Oltretutto per entrambi i casi la formula della promulgazione presidenziale impiegava, e ancora oggi impiega, il medesimo *nomen iuris* di legge costituzionale²².

In effetti non pareva, e non pare, dubbio che il *genus* sia pur sempre la «legge costituzionale», com'è d'altronde provato dall'art. 116 Cost., che tanto nella originaria quanto nella nuova formulazione definisce gli Statuti speciali come «leggi costituzionali». Sennonché il fatto che gli atti di revisione statutaria e le fonti *ex art. 138* abbiano lo stesso *nomen iuris*, come peraltro si evince dall'atto della loro promulgazione, non è, di per sé, un indizio particolarmente significativo²³. E in ogni caso non può celare il fatto che anche nella formulazione originaria dell'art. 54 dello St. sardo emergeva una seppur minima *differenza procedimentale* tra le leggi di revisione statutaria e quelle *ex art. 138*: una differenza che però, dopo la legge cost. 2/2001, si amplia non poco²⁴. Occorre

²¹ Mentre la disposizione ora vigente dispone «entro due mesi».

²² Come osservava V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano*, II, Cedam, Padova, 1976, 73. Più recentemente rimarca questa circostanza G. PICCIRILLI, *Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale*, cit., 6.

²³ Ad esempio, in dottrina nessuno dubita che le c.d. norme di attuazione degli Statuti speciali siano un tipo di fonte diversa dai decreti delegati, adottati ai sensi dell'art. 76 e 77, comma primo, Cost. Ma della differenza tipologica tra le due fonti non vi è traccia nella formula di emanazione, considerato che per entrambe è previsto il medesimo *nomen iuris* di decreto legislativo (d.lgs.).

²⁴ Ma anche senza considerare i procedimenti di revisione statutaria, va detto che è assai dubbio che tra le stesse fonti di cui all'art. 138 – le «leggi di revisione della Costituzione» e le «altre leggi

dunque retrodatare il problema al 1948, anno in cui entrarono in vigore (quasi tutti) gli Statuti speciali: poteva considerarsi legittima, nel 1948, la decisione di diversificare i procedimenti di revisione statutaria rispetto al procedimento previsto dall'art. 138 per le leggi costituzionali?

Nelle pagine che seguiranno si proverà a sciogliere il nodo valendoci del contributo di tre grandi maestri del diritto costituzionale italiano del Novecento: Vezio Crisafulli, Costantino Mortati e Carlo Esposito. Nessuno di essi, però, come vedremo, offrì una spiegazione del fenomeno totalmente convincente.

5. I procedimenti di revisione statutaria al vaglio di tre maestri: Vezio Crisafulli, Costantino Mortati e Carlo Esposito

Iniziamo con Crisafulli, il quale sottolineava 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 potevano «*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 autonomia»²⁵. Era un punto di vista che pareva escludere la perfetta assimilazione tra le leggi costituzionali di cui all'art. 116 e quelle di cui all'art.

costituzionali» – si possa ragionare di perfetta identità e fungibilità. Ad esempio, già V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 75, si poneva il dubbio se, «stante la piena e perfetta identità di procedimento e di forma, una diversità tra l'uno e l'altro gruppo non pot(esse) che essere di *oggetto o di contenuto*» (corsivi miei), sebbene poi, al termine della sua disamina, sciogliesse tale dubbio in senso negativo, escludendo che potessero sussistere differenze di ordine sostanziale oltre che di ordine procedimentale. Il chiaro Autore, infatti, riteneva 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 (era) dato attuazione all'art. 138». Sul punto però merita di essere ricordato il diverso orientamento seguito da F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, Giappichelli, 2005, 616-617, a giudizio del quale la differenza tra le due fonti costituzionali riposerebbe sul fatto che solo le leggi di revisione *modificano il testo delle disposizioni costituzionali*, mentre sarebbero propriamente «leggi costituzionali» quelle che aggiungono nuove disposizioni senza modificare il testo di quelle preesistenti o che apportano soltanto modificazioni (ma non abrogazioni) tacite (su quest'ultimo profilo vedi anche 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). Una diversa ricostruzione da quella crisafulliana si evince inoltre da C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, cit., 192, 193; 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 da A. ALBERTI, *Note intorno alla fase referendaria costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 4 del 2016, 11 ss.

²⁵ Corsivi miei, virgolettati di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II L'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 77.

138 e quindi la loro perfetta fungibilità e reciproca abrogabilità, *perlomeno entro i limiti di quanto necessario per assicurare forme e condizioni particolari di autonomia*²⁶.

Inoltre, Crisafulli faceva presente che gli Statuti speciali non erano assimilabili alle leggi di revisione costituzionale *ex art. 138* quanto alla loro origine, dal momento che furono adottati con legge costituzionale direttamente dalla stessa Assemblea costituente. Si riferiva non solo allo Statuto della Sardegna ma anche a quello del Trentino Alto-Adige e della Valle d'Aosta e, 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 invece lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia, il quale – com'è noto – fu approvato seguendo le forme di cui all'art. 138 Cost²⁷.

Ciò detto, rimaneva ancora senza risposta la domanda di fondo se gli Statuti speciali potessero validamente modificare (seppur in misura marginale) il procedimento di formazione delle leggi costituzionale delineato dalla Costituzione repubblicana all'art. 138. Il dubbio sorge poiché i quattro Statuti summenzionati furono approvati dall'Assemblea costituente *dopo l'entrata in vigore della Costituzione*, sicché potrebbe sostenersi che vi sia stata (per la parte relativa al procedimento di formazione degli Statuti) una modifica parziale del dettato costituzionale²⁸.

Una prima soluzione del problema fu offerta da Costantino Mortati, il quale, dopo aver premesso che la Costituente nel periodo di proroga (cioè sino al 31 gennaio 1948) era dotata di poteri «non certo estesi alla revisione della Costituzione appena allora approvata»²⁹, asseriva che «una volta avvenuta l'entrata in vigore della costituzione, si apre un terzo periodo di attività dell'assemblea: quello della predisposizione delle misure necessarie per raggiungere l'effettiva attuazione della medesima, per imprimere cioè il moto iniziale al congegno istituzionale predisposto»³⁰. Non era perciò strano che l'Assemblea costituente adottasse norme transitorie «con le quali si *gradua l'attuazione* delle disposizioni costituzionali prolungando il periodo di vita» dell'Assemblea stessa e facendola «*intervenire nella formazione di nuovi organi, stabilendo altri procedimenti speciali* diretti a creare un ambiente favorevole all'attecchimento del

²⁶ V. CRISAFULLI, *ult. op. cit.*, 77.

²⁷ V. CRISAFULLI, *ult. op. cit.*, 77 e ID., *Lezioni di diritto costituzionale. Introduzione al diritto costituzionale italiano*, I, Cedam, Padova, 1970, 138.

²⁸ Gli Statuti siculo, sardo, valle d'aostano e quello del Trentino Alto-Adige furono promulgati il 26 febbraio del 1948.

²⁹ C. MORTATI, *L'alta Corte per la Sicilia nella Repubblica italiana «una e indivisibile»*, in *Foro it.*, 1956, IV, 188. Concorde anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Cedam, Padova, 1970, 138.

³⁰ C. MORTATI, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, ora in ID., *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Raccolta di scritti I, Giuffrè, Milano, 1972, 192.

sistema da introdurre»³¹. A detta di Mortati, quindi, l'Assemblea costituente ben poteva in questa delicata fase di attuazione costituzionale introdurre delle «deviazioni più o meno gravi e per un tempo più o meno lungo a quello che sarebbe l'ordine dei poteri stabiliti dalla Costituzione»³². E queste norme (anche procedurali) speciali potevano riguardare, tra le altre cose, anche la deroga (solitamente per un tempo determinato) del normale funzionamento di certi istituti previsti dalla nuova Costituzione.

Orbene, si può sostenere che la previsione di un procedimento di revisione degli Statuti speciali diverso rispetto a quello stabilito dall'art. 138 Cost. rientrasse nella possibilità dell'Assemblea di dettare *norme speciali*, anche di *rottura*, del testo costituzionale al limitato fine di rendere favorevole l'attuazione delle stesse disposizioni costituzionali? La risposta è negativa, a mio avviso. Semmai il discorso mortatiano spiega e giustifica perché le leggi costituzionali di adozione degli statuti speciali furono deliberate dall'Assemblea costituente anziché secondo il procedimento di cui all'art. 138, ma non giustifica certo la previsione di procedimenti di revisione statutaria difformi dall'art. 138.

Più netto è il percorso argomentativo seguito da Carlo Esposito, il quale fa ampio uso della nozione di «rottura della Costituzione»³³. Un conto sarebbero i mutamenti stabili del testo costituzionale, altro sarebbe la sua deroga o «rottura». Mentre per i primi occorrerebbe una «legge di revisione costituzionale», che intervenisse espressamente sul testo, per i secondi invece sarebbe sufficiente una «legge costituzionale». In questo ultimo caso «il testo della Costituzione rimane giuridicamente immutato fino a che una legge di revisione non lo modifichi, per quanto questa permanenza (...) non escluda la vigenza di disposizioni contrastanti col testo stesso»³⁴. Stando a questo schema, le leggi costituzionali introduttive dei procedimenti di revisione statutaria ricadrebbero nella categoria delle «rotture costituzionali».

Va detto inoltre che se le «rotture costituzionali» potevano introdursi con una legge costituzionale *ex art. 138 Cost.*, *a fortiori* è più facile giustificare la rottura del procedimento *ex art. 138 Cost.* per mano non già di una legge costituzionale «normale», ma di una legge, denominata «costituzionale», ma adottata direttamente dall'Assemblea costituente. Di conseguenza, la previsione di procedimenti di revisione statutaria diversi rispetto a quello previsto

³¹ Virgolettati miei, *Ibidem*.

³² C. MORTATI, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, ora in ID., *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Raccolta di scritti I, cit., 193.

³³ C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Carlo Jemolo*, Giuffrè, Milano, 1963, vol. III, 191 ss. e in ID., *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi formali degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, 1934 rist. inalterata 1964, Giuffrè, Milano, 1964, 183 ss.

³⁴ Virgolettati di C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, cit., 195.

dall'art. 138 non avrebbe introdotto stabilmente la disarticolazione del tipo "legge costituzionale", ma avrebbe soltanto *derogato* al 138, rendendo il procedimento di formazione dello Statuto parzialmente diverso dal procedimento "normale" di approvazione di una legge costituzionale³⁵.

Tutto risolto, dunque? La tesi espositiana sulle rotture costituzionali è il quadro teorico entro il quale deve essere ricondotto il fenomeno qui esaminato?

6. Uno sguardo al dibattito presente sugli effetti della l. cost. 2/2001

F'inora ci siamo chiesti se gli Statuti speciali-leggi costituzionali adottati dall'Assemblea costituente dopo l'entrata in vigore della Costituzione potessero derogare validamente al procedimento *ex art.* 138. E abbiamo esaminato la questione alla luce delle tesi generali proposte da Crisafulli, Mortati ed Esposito.

Va detto, però, che nessuna delle tre impostazioni pare in grado di inquadrare correttamente il fenomeno e di sciogliere il nodo, come spiegherò tra breve. Va aggiunto, inoltre, che non si rinvengono spunti utili neppure nella dottrina più recente, la quale non fa risalire il problema al 1948, ma prende le mosse dalla legge cost. 2/2001, come se fosse quest'atto normativo il primo ad avere "disarticolato" il sistema delle fonti costituzionali, introducendo due distinti procedimenti per la produzione di leggi costituzionali e, quindi, due distinte tipologie di legge costituzionale.

In particolare, tre ipotesi ricostruttive meritano di essere ricordate.

Per la prima³⁶ 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

³⁵ La tesi di Esposito consentirebbe inoltre di giustificare il fatto che l'Assemblea costituente avesse previsto, per lo Statuto siciliano (all'art. 1, comma 2), che «non oltre i due anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale» il testo dello Statuto fosse modificabile con legge ordinaria dello Stato, «udita l'Assemblea regionale siciliana», e non con legge costituzionale. Anche questo è un caso di rottura della Costituzione, forse ancor più eclatante: una rottura che però si spiega considerando la natura dell'organo che ha "convertito" lo Statuto siciliano (l'Assemblea costituente). Simili previsioni, del resto, erano rinvenibili pure nello Statuto sardo, in particolare nelle disposizioni concernenti *Finanze e Patrimonio*, per le quali era previsto che potessero essere «modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione» (art. 54). Lo stesso era previsto per l'art. 89 dello Statuto del Trentino Alto-Adige, sebbene occorresse la richiesta concorde del Governo e della Regione. Infine, anche l'art. 50 dello Statuto valdostano disponeva che per le modifiche *sull'Ordinamento finanziario*, «ed entro due anni dall'entrata in vigore» dello Statuto medesimo, fosse sufficiente una legge statale previo accordo con la Giunta regionale.

³⁶ P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, cit., 130 ss. Cfr. con quanto sostenuto da 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.

improntate al criterio della competenza e la disciplina statutaria vigente sarebbe inabrogabile con legge di revisione costituzionale³⁷.

La seconda, invece, muove dall'idea che la legge cost. n. 2 del 2001 avrebbe "decostituzionalizzato" lo Statuto speciale, il quale pertanto ricadrebbe ora in una classe di atti "intermedia" tra le leggi costituzionali e le leggi ordinarie regionali³⁸.

Infine, in base alla terza ipotesi ricostruttiva la legge costituzionale del 2001 avrebbe, sì, disarticolato il tipo "legge costituzionale", ma questa frantumazione del "tipo" non sarebbe dominata dal criterio della competenza, bensì dal criterio gerarchico, seppur inteso in maniera *soft*³⁹.

Nessuna delle tre tesi, qui brevemente richiamate, appare inattaccabile. Per comodità espositiva inizio dalla seconda. 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 così che gli Statuti speciali hanno natura di legge costituzionale⁴⁰. 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 "generali" e gli Statuti, si ricadrebbe nella tesi della gerarchia *soft*, anch'essa non condivisibile come proverò a spiegare subito.

³⁷ Come ha recentemente ricordato M. VILLONE, *Con la riforma Renzi-Boschi le Regioni a Statuto speciale restano fuori dal Senato*, in www.referendumcostituzionale.online, 11 novembre 2016, 1 ss., «siamo di fronte a due ordinamenti diversi: l'ordinamento statale e l'ordinamento regionale. Sono due sistemi separati, ciascuno modificabile con il procedimento in esso previsto. Quello statale potrà essere modificato con il procedimento *ex art.* 138 Cost., quello regionale con le modalità dell'art. 138 più le modalità aggiuntive previste da ogni statuto speciale».

³⁸ 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.

³⁹ O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 297 ss.

⁴⁰ L'argomento era già in O. CHESSA, *ult. op. cit.*, 113. Anche M. SALVAGO, *Quale procedimento per la modifica degli Statuti speciali? Brevi riflessioni sul rapporto tra l'art. 138 Cost. e la L. cost. 2 del 2001*, cit., 5. L'A. critica la tesi esaminata nel testo, aggiungendo un ulteriore argomento, e cioè il richiamo operato dalla legge cost. 2 del 2001 al procedimento di cui all'art. 138: esso costituirebbe, di per sé, un elemento d'identificazione della legge di revisione statutaria quale legge costituzionale. Vedi inoltre A. BONOMI, *Alcune osservazioni in tema di rapporti fra la legge di revisione costituzionale e le disposizioni della legge costituzionale n. 2/2001 relative al procedimento di revisione degli statuti speciali (... prendendo spunto dalla legge di revisione costituzionale "Renzi-Boschi")*, cit., 5 ss.

Chi sostiene quest'ultima tesi⁴¹ pone al centro del suo ragionamento la *vis* maggiore delle leggi *ex art. 138 Cost.*, adottate o 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 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). Insomma, la tesi qui criticata riconduce effetti differenti a un medesimo tipo di atto, quasi ravvisando una sorta di «scala di durezza delle norme»⁴², secondo che alcune fasi eventuali del suo procedimento formativo si realizzino o meno⁴³. Ma il vero obiettivo sembra essere quello di accreditare un primato indiscusso al procedimento di cui all'art. 138 Cost. 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.

Rimarrebbe dunque il nodo di fondo, e cioè se una legge costituzionale possa disporre del procedimento *ex art. 138 e*, così facendo, creare una nuova fonte costituzionale a competenza riservata (e quindi atipica-diversa rispetto al modellino tracciato dall'art. 138 Cost.)⁴⁴. Tuttavia, a mio avviso, quest'impostazione del problema è fuorviante, perché assume che la diversificazione delle fonti costituzionali non appartenga al dettato costituzionale e che pertanto sia

⁴¹ O. CHESSA, *ult. op. cit.*, spec. 126 ss.

⁴² Secondo la formula di P. CALAMANDREI, *L'illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Cedam, Padova, 1950, 11.

⁴³ Secondo M. SALVAGO, *Quale procedimento per la modifica degli Statuti speciali? Brevi riflessioni sul rapporto tra l'art. 138 Cost. e la L. cost. 2 del 2001*, cit., 7, la tesi non convincerebbe perché «la sistemazione delle fonti (...) dovrebbe avvenire guardando ai procedimenti normativamente previsti per la formazione di ciascuna fonte e non alle procedure effettivamente svolte».

⁴⁴ Sono ben consapevole di quanto siano scivolose e incerte le categorie che qui si utilizzano. Che cosa debba intendersi per fonte atipica e quale sia la differenza con le cd. fonti rinforzate non è certo un problema da poco, e le ricostruzioni della dottrina non sciolgono tutti i dubbi che, come una nebbia, avvolgono queste distinzioni. Vedi A. BONOMI, *Alcune osservazioni in tema di rapporti fra la legge di revisione costituzionale e le disposizioni della legge costituzionale n. 2/2001 relative al procedimento di revisione degli statuti speciali (... prendendo spunto dalla legge di revisione costituzionale “Renzi-Boschi”)*, cit., 5 ss. Sarebbe quindi opportuno sostenere che la legge cost. n. 2 del 2001 abbia creato una fonte a competenza riservata (e non utilizzare le formule di “fonte atipica” o “rinforzata”).

un fenomeno prodottosi successivamente. In realtà una più attenta considerazione del quadro costituzionale originario suggerisce una conclusione differente.

7. Una nuova ipotesi ricostruttiva a partire da una norma costituzionale negletta: la XVII Disposizione transitoria della Costituzione

Difatti, per ricostruire il complesso quadro delle fonti di rango costituzionale occorre tenere conto di diverse disposizioni costituzionali (già vigenti a partire dal 1 gennaio 1948) e non solo dell'art. 138 Cost. Faccio riferimento all'art. 116 Cost., il quale prevede che gli Statuti speciali «sono adottati con legge costituzionale», al quale deve aggiungersi la XVII Disposizione transitoria della Costituzione, ove si legge che «l'Assemblea Costituente sarà convocata dal suo Presidente per deliberare, entro il 31 gennaio 1948, (...) sugli statuti regionali speciali».

La considerazione congiunta di queste ultime due disposizioni costituzionali accredita un'ipotesi interpretativa e ricostruttiva diversa da quelle finora avanzate dalla dottrina. Da una parte l'art. 116 definisce gli Statuti speciali come «leggi costituzionali», dall'altra attribuisce la competenza ad adottare questi atti all'Assemblea costituente, la quale avrebbe dovuto esercitarla entro il 31 gennaio 1948, sicché al momento in cui entrò in vigore la Costituzione la formula «leggi costituzionali» contenuta nell'art. 116 non faceva riferimento alle fonti di cui all'art. 138. Secondo questa prospettiva il dettato costituzionale già da subito prevedeva (almeno) due distinte tipologie di legge costituzionale competenti per materia: quelle da adottarsi in base all'art. 138, una volta che il Parlamento avesse iniziato a funzionare, e quelle previste dall'art. 116 nel combinato disposto con la XVII Disposizione transitoria, la cui adozione era rimessa direttamente all'Assemblea costituente e vertenti sulla materia «forme e condizioni particolari di autonomia». Insomma, già da subito erano vigenti due distinte norme costituzionali sulla competenza, due distinte regole sulla produzione delle leggi costituzionali, e quindi due sistemi paralleli di legislazione costituzionale, separati per materia: agli Statuti speciali erano riservate le «forme e condizioni particolari di autonomia», alle leggi costituzionali *ex art. 138 ogni altra materia*⁴⁵.

⁴⁵ Non sfuggono a chi scrive i dubbi, sollevati in dottrina, sul valore da riconoscere a queste disposizioni transitorie e finali. Addirittura, secondo alcuni studi queste disposizioni, pur avendo rango costituzionale, avrebbero però un valore depotenziato rispetto alle altre disposizioni costituzionali. Ricostruisce il dibattito sul valore e l'efficacia di queste disposizioni R. TARCHI, *Disposizioni transitorie e finali*, in G. BRANCA (fondato da) A. PIZZORUSSO (e continuato da), *Commentario della Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I-XVIII*, Zanichelli- Foro italiano, Bologna- Roma, 1995, 1 ss., spec. 11 ss., ma vedi anche P. SCARLATTI, *Diritto costituzionale transitorio*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, 5 ss. La tesi è stata, però, già criticata da V. CRISAFULLI, *Sulla interpretazione del par. VIII delle disposizioni transitorie e finali della costituzione*, in *Foro amm.*, XXIX, n. 5-8, 1948, 35 nota 2, ora anche in

A loro volta ciascuna delle quattro leggi costituzionali di adozione degli Statuti speciali (approvate entro il 31 gennaio 1948) dispose un procedimento apposito per la propria modifica, la cui differenza rispetto al procedimento *ex art.* 138 erano minime, tanto che la dottrina si convinse della loro fungibilità col procedimento previsto per le altre leggi costituzionali. Tuttavia, seppur poco significative, le differenze procedurali c'erano eccome, a riprova del fatto che si trattava di procedimenti distinti da quello *ex art.* 138, che infatti avrebbe dovuto applicarsi *solo se* richiamato e *nella misura in cui* fosse richiamato⁴⁶. E dunque la c.d. "disarticolazione del tipo legge costituzionale" era già *in principio*. Non intervenne in un momento successivo, e precisamente a partire dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, come invece molti asseriscono⁴⁷. Quest'ultima legge, escludendo la fase referendaria nazionale nella revisione statutaria, ha solo ampliato le differenze procedurali originarie, confermando una divaricazione in seno alla categoria delle leggi costituzionali che era presente *ab origine* nel dettato costituzionale.

Certo, coerentemente con questa ricostruzione la stessa legge costituzionale 2/2001, modificativa degli Statuti speciali, avrebbe dovuto adottarsi ai sensi degli Statuti speciali e non dell'art. 138, come invece pare sia accaduto⁴⁸. C'è chi sostiene che in base all'art. 138 può farsi tutto o quasi; e che in base a questa "supernorma", depositaria della *Kompetenz-Kompetenz*, sarebbe pienamente legittimo modificare le disposizioni statutarie speciali, come infatti è avvenuto. Senonché, se le cose stessero veramente così, la legge costituzionale 2/2001 contraddirebbe se stessa, poiché per un verso ha preteso di modificare valida-

ID., *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Dott. A. Giuffrè, Milano, 1952, nt. 3, p. 176, per il quale che le disposizioni transitorie «siano sicuramente legge costituzionale non sembra dubitabile: esse regolano materie costituzionali e sono state emanate dall'Assemblea costituente e promulgate del Capo provvisorio dello Stato congiuntamente al testo della nuova Costituzione».

⁴⁶ In particolare, le differenze procedurali erano veramente minime con riguardo ai procedimenti di revisione degli Statuti del Trentino (art. 88) e Valle d'Aosta (art. 50), ove era previsto, con identica formulazione, che «per le modificazioni del(lo) Statuto si applica(ss) il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali» e che «l'iniziativa per la revisione appart(es)se anche al Consiglio regionale». Più significative, invece, erano le differenze che connotavano i procedimenti di revisione dello Statuto sardo (l'art. 54), il quale prevedeva non solo la fase del parere regionale obbligatorio, ma anche quella eventuale del referendum consultivo; e dello Statuto siculo, in relazione al quale l'art. 1, comma secondo, della legge cost. n. 2 del 1948 prescriveva che «ferma restando la procedura di revisione preveduta dalla Costituzione, le modifiche ritenute necessarie dallo Stato o dalla Regione (fossero), non oltre due anni dalla entrata in vigore della presente legge, approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria, udita l'Assemblea regionale della Sicilia».

⁴⁷ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, cit., 206, e tutti gli A. indicati nelle note del par. 6.

⁴⁸ Va inoltre evidenziato che la legge n. 2 del 2001 non soltanto non richiama le specifiche disposizioni costituzionali che disciplinano il procedimento di revisione degli Statuti speciali ma che, per quel che riguarda la Regione Sardegna, non c'è nemmeno traccia del fatto che sia stato richiesto il parere al Consiglio regionale.

mente gli Statuti speciali “bypassando” le disposizioni sulla revisione statutaria, ma per l’altro verso prescrive un nuovo procedimento di revisione statutaria, con ciò lasciando intendere che esso debba vincolare il legislatore costituzionale futuro: e non ci capisce perché le norme statutarie sulla revisione non fossero vincolanti prima del 2001 e lo siano invece diventate dopo il 2001, considerato che in entrambi i casi si tratta di prescrizioni aventi rango costituzionale e competenti per materia!

In base all’insegnamento crisafulliano ricorre la figura della competenza quando c’è una «differenziazione *di atti* (quindi, di soggetti od organi, di procedimenti, di forme) e corrispondente separazione di *materie* (per oggetti regolati o per territorio o per l’uno e l’altro elemento insieme, per il modo che, in quell’ambito, una fonte esclude l’altra»⁴⁹. Ebbene nel nostro caso, sono presenti entrambe le condizioni indicate dal chiaro Autore. Gli Statuti furono adottati, e sono modificabili, con un procedimento diverso da quello delineato dall’art. 138 Cost.; inoltre disciplinano un oggetto differente rispetto alle altre leggi costituzionali, cioè le «forme e condizioni particolari di autonomia». Se lo Statuto speciale è, per usare ancora una volta le categorie di Crisafulli, «*la base normativa dell’intero ordinamento regionale speciale*», allora le sue prescrizioni, essendo contenute in una fonte costituzionale a competenza riservata, non possono essere oggetto di modifica tacita, implicita o espressa da parte di una legge costituzionale *ex art. 138*.

Altra questione è se al legislatore costituzionale *ex art. 138* sia permesso di incidere sull’art. 116 Cost., disponendo, ad esempio, la de-costituzionalizzazione degli Statuti speciali oppure una diversa delimitazione dell’ambito materiale a loro riservato. Pare alquanto dubbio, però, che una decostituzionalizzazione nel senso indicato possa sortire l’effetto di determinare un’automatica degradazione degli Statuti speciali al rango di leggi ordinarie o comunque subordinate alle leggi costituzionali *ex art. 138*. E in ogni caso rimane fermo che non si possano modificare le disposizioni statutarie speciali se non osservando l’apposito procedimento previsto per le revisioni statutarie.

In definitiva, gli ordinamenti regionali speciali nascono come ordinamenti separati e non lo diventano per effetto delle leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 2001⁵⁰. Né può quindi affermarsi che la l. cost. 2/2001 «avrebbe ulteriormente

⁴⁹ V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 203.

⁵⁰ Come invece è sostenuto da O. CHESSA, *La specialità regionale tra «leggi di revisione della Costituzione» e «altre leggi costituzionali»*, cit., 97 ss., per il quale sarebbero queste due ultime fonti ad avere costruito l’ordinamento regionale delle Regioni ordinarie e quello delle Regioni speciali come «ordinamenti separati ma comunicanti» grazie all’art. 10 della l. cost. 3/2001.

frantumato il tipo “legge costituzionale”, diversificandone il procedimento formativo secondo l’oggetto e con ciò aggiungendo un nuovo subprocedimento costituzionale oltre a quelli già previsti⁵¹.

La specialità regionale era, ed è ancora oggi, sinonimo di “competenza riservata”, la cui portata si palesa anzitutto mediante un riparto delle fonti costituzionali.

8. Due conclusioni

Siamo giunti a due conclusioni: 1) già in origine il dettato costituzionale, nel combinato disposto tra l’art. 116 e la XVII Disposizione Transitoria, prevedeva distinti procedimenti di formazione della legge costituzionale, separati per materia; 2) tale separazione di competenza risulta confermata (e non introdotta) dalla legge cost. 2/2001, che ha infatti innovato ai procedimenti di revisione degli Statuti speciali, ribadendo con ciò l’incompetenza delle leggi *ex art.* 138 riguardo alle discipline regionali speciali.

Ciò detto, si affacciano alcuni interrogativi. Questa norma sulla competenza delle fonti costituzionali, presente fin dall’entrata in vigore della Costituzione, è, a sua volta, modificabile? E se sì, mediante quale tipo di atto normativo?

Alla prima domanda non può che risponderci affermativamente: trattandosi di una norma costituzionale, sarà anch’essa suscettibile di revisione come ogni altra norma costituzionale, salvo che non sia annoverabile tra i principi supremi dell’ordinamento, per ciò stesso assolutamente intangibili da qualsiasi fonte costituzionale. È però da escludersi che la specialità regionale *ex art.* 116 sia un principio supremo. Se ne evince, dunque, che una «legge di revisione della Costituzione», adottata ai sensi dell’art. 138, possa validamente modificare, o persino abrogare totalmente, la norma della Costituzione che dispone la separazione di competenza tra le leggi costituzionali di revisione statutaria e ogni altra tipologia di legge costituzionale.

È una conclusione che sembra smentire platealmente tutto ciò che ho sostenuto finora, poiché pare riconsegnare alla legge costituzionale *ex art.* 138 la competenza a modificare gli statuti speciali. Ma in realtà le cose stanno diversamente. Va, difatti, ribadito che, *stante la vigenza* della norma costituzionale che dispone una separazione di competenza tra fonti costituzionali, una legge adottata ai sensi dell’art. 138 non potrebbe validamente modificare lo Statuto speciale. Occorrerà, dunque, rimuovere preliminarmente il vincolo procedimentale vigente: e soltanto dopo aver fatto ciò, sarà possibile incidere validamente sulla disciplina statutaria speciale con una legge costituzionale *ex art.* 138.

⁵¹ O. CHESSA, *op. cit.*, 131.

Questo schema di ragionamento non deve sorprendere. È, infatti, analogo a quello seguito nel Regno Unito – ordinamento nel quale vige la sovranità legislativa del Parlamento e in cui è perciò assente la distinzione tra legislazione ordinaria e costituzionale – con riguardo al rapporto tra le fonti legislative quando queste prevedono vincoli procedurali per l'adozione delle leggi future. Posto che uno *statute* è validamente adottato dal parlamento britannico quando il suo procedimento formativo è conforme alle «*manner and form*» previste da precedenti *statutes*, nulla esclude però che un nuovo atto legislativo parlamentare, adottato conformemente alle leggi vigenti, modifichi a sua volta il procedimento di formazione delle leggi future, introducendo nuove «*manner and form*». I vincoli procedurali esistenti sono senz'altro vincolanti, ma una legge adottata conformemente a essi potrebbe rivederli, con ciò stabilendo diversi vincoli procedurali per le leggi future.

L'approccio appena illustrato è particolarmente utile per inquadrare in modo corretto l'effetto che la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha sortito nei rapporti tra le fonti di rango costituzionale. Da un lato ha confermato la separazione di competenza tra leggi costituzionali *ex art. 138* e le leggi di revisione statutaria, poiché esclude *di regola* l'applicabilità del rinnovato Titolo V alle regioni speciali; dall'altra lato, però, prevede un'*eccezione* a tale regola (la c.d. "clausola di maggior favore"), che sembra rimettere in discussione la separazione di competenza.

Ma quest'ultimo è già un altro tema.