

Osservatorio sulle fonti

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

di *Manuela Salvago*¹

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il procedimento di modifica degli statuti speciali oggi. - 3. Effetti dell'eventuale approvazione del ddl costituzionale "Renzi" sui procedimenti di revisione degli Statuti speciali. - 3.1. L'ipotesi della duplice forma di collaborazione: l'intesa e il parere in unico procedimento. - 3.2. Le ipotesi di sostituzione (totale o parziale) della procedura di modifica statutaria di cui alla legge cost. n. 2 del 2001. - 3.3. L'intesa prevista dall'art. 39, comma 13. - 4. L'ipotesi della limitata applicabilità del procedimento di revisione di cui all'art. 39, comma 13, del ddl costituzionale. - 5. L'art. 138 della Costituzione e la clausola di salvaguardia del ddl di riforma costituzionale.

1. Premessa

La riforma costituzionale promossa dal governo Renzi è giunta alla sua terza approvazione da parte del Senato, ed è ora passata nuovamente all'attenzione della Camera dei Deputati (A.C. 2613-D). Il ddl costituzionale contiene all'art. 39, comma 13, una clausola di salvaguardia delle Regioni speciali che prevede che le disposizioni di cui al capo IV della (futura) legge costituzionale «non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano *fino alla revisione* dei rispettivi statuti *sulla base di intese* con le medesime Regioni e Province autonome»². Si tratta, in altri termini, di una clausola che reca una specifica disciplina di revisione statutaria.

Tuttavia è noto che con legge costituzionale n. 2 del 2001 sono state inserite in ciascuno degli statuti delle Regioni speciali alcune specifiche disposizioni che riguardano il procedimento in virtù del quale è possibile apportare «modificazioni» a tali fonti. In particolare, si richiama a tal proposito il procedimento di approvazione delle leggi costituzionali³, e successivamente si precisa che l'iniziativa in riferimento ad esso spetta anche all'Assemblea legislativa regionale⁴, che nel caso di iniziativa governativa

¹ Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e tutela dei diritti fondamentali dell'Università di Pisa.

² È bene ricordare che il riferimento alle "intese" non compariva nell'originario disegno di legge costituzionale proposto dal Governo, ma è stato inserito nel testo approvato in prima lettura dal Senato.

³ Cfr. art. 41-ter, comma 1, Statuto della Regione siciliana; art. 54, comma 1, Statuto della Regione Sardegna; art. 50, comma 1, Statuto della Regione Valle D'Aosta; art. 103, comma 1, Statuto della Regione Trentino-Alto Adige; art. 63, comma 1, Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia.

⁴ Cfr. art. 41-ter, comma 2, Statuto della Regione siciliana; art. 54, comma 1, Statuto della Regione Sardegna, il quale prevede che l'iniziativa a livello regionale spetti altresì ad almeno ventimila elettori; art. 50, comma 2, Statuto della Regione Valle D'Aosta; art. 103, comma 2, Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, il quale specifica che l'iniziativa del Consiglio regionale debba avvenire «su proposta dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano e successiva conforme deliberazione del Consiglio regionale»; art. 63, comma 2, Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Osservatorio sulle fonti

o parlamentare è necessario acquisire il parere di quest'ultima sul progetto che prevede le modificazioni allo Statuto speciale⁵, e, infine, che tale legge, una volta approvata, è comunque sottratta al *referendum* nazionale⁶.

In che modo, dunque, la clausola di cui all'art. 39, comma 13, del ddl costituzionale *in itinere* sarebbe destinata ad incidere sulla disciplina vigente dei procedimenti volti ad apportare modifiche agli statuti speciali laddove la riforma costituzionale entrasse in vigore? O ancora meglio: che rapporto si può immaginare tra il procedimento di cui alla l. cost. n. 2 del 2001 e quello previsto dall'art. 39, comma 13?

2. Il procedimento di modifica degli statuti speciali oggi

Fino ad oggi la questione centrale che la dottrina si è trovata ad affrontare in materia di modifiche degli statuti speciali è stata quella dei rapporti tra l'art. 138 Cost. e le disposizioni della l. cost. n. 2 del 2001 sul procedimento di revisione statutaria.

a) Al riguardo, secondo una prima tesi ricostruttiva, il rapporto tra le fonti che costituiscono il prodotto, rispettivamente, del procedimento "aggravato" di cui all'art. 138 Cost. e dei procedimenti previsti dagli statuti speciali a seguito delle modifiche ad essi apportati dalla l. cost. n. 2 del 2001 deve essere letto alla stregua di un rapporto tra fonti pariordinate, entrambe di rango costituzionale, con la particolarità che la legge di modifica degli statuti speciali si configura come una legge costituzionale *atipica*⁷. Tale carattere di atipicità – dovuto allo scostamento del procedimento di formazione della legge di revisione statutaria da quello disciplinato dall'art. 138 Cost. – è da alcuni rinvenuto nelle minori garanzie che il primo offre rispetto a quello "tipico" di cui all'art. 138 Cost.⁸; altri, invece, ricollegano il carattere atipico della legge costituzionale di modifica degli statuti speciali al fatto che tramite tale fonte «la posizione costituzionale

⁵ Cfr. art. 41-*ter*, comma 3, Statuto della Regione siciliana; art. 54, comma 2, Statuto della Regione Sardegna; art. 50, comma 3, Statuto della Regione Valle D'Aosta; art. 103, comma 3, Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, a norma del quale ad esprimere il parere è chiamato non solo il Consiglio regionale ma anche i Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano; art. 63, comma 3, Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia.

⁶ Cfr. art. 41-*ter*, comma 4, Statuto della Regione siciliana; art. 54, comma 4, Statuto della Regione Sardegna (al comma 3 è prevista, invece, la possibilità di indire un *referendum* consultivo «qualora un progetto di modifica sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario», e comunque «prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione»); art. 50, comma 4, Statuto della Regione Valle D'Aosta; art. 103, comma 4, dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige; art. 63, comma 4, Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia.

⁷ P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 129 ss. Così anche L. CAPPUCCIO, *Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?*, in *Le Regioni*, 2003, p. 412.

⁸ Vedi L. CAPPUCCIO, *Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?*, cit., p. 412, che però non esplicita in che senso o da che specifico punto di vista il procedimento di modifica degli statuti speciali sia accompagnato da minori garanzie rispetto a quello di cui all'art. 138 Cost.: probabilmente l'A. si riferisce al fatto che tale procedimento non prevede la fase eventuale di sottoposizione del testo di legge esitato dalla doppia deliberazione delle Camere al *referendum* nazionale.

Osservatorio sulle fonti

della Regione è determinata col consenso della stessa Regione»⁹, e ciò in ragione delle previsioni che valorizzano la partecipazione regionale al procedimento di revisione statutaria (quali la l'obbligo di richiedere il parere del Consiglio regionale e la sottrazione alla fase eventuale del *referendum* approvativo nazionale).

In definitiva, nell'ottica della ricostruzione interpretativa brevemente illustrata, a governare il rapporto tra la legge costituzionale *tipica* posta in virtù dell'art. 138 Cost. e la legge costituzionale *atipica* posta con il procedimento di cui alla l. cost. n. 2 del 2001 non può che essere il principio di *competenza*¹⁰: il problema, a questo punto, starebbe nella esatta delimitazione dell'oggetto di tale competenza¹¹.

b) Secondo un diverso orientamento dottrinale, invece, il rapporto tra legge costituzionale *ex art.* 138 Cost. e legge posta tramite il procedimento di cui alla l. cost. n. 2 del 2001 si configurerebbe alla stregua di un rapporto tra fonte di rango costituzionale e fonte “decostituzionalizzata”, che nel sistema delle fonti andrebbe ad occupare il “posto” tra legge costituzionale e legge ordinaria¹². In quest'ottica sarebbe, pertanto, il criterio *gerarchico* la corretta chiave di lettura dei rapporti tra le due fonti in esame (legge costituzionale tipica e legge di modifica degli statuti speciali), che si articolerebbero sulla falsariga del meccanismo della delegificazione¹³.

c) Infine, una terza ipotesi interpretativa dei rapporti tra le fonti poste con il procedimento di cui all'art. 138 Cost., da un lato, e con quello disciplinato dalla l. cost. n. 2 del 2001, dall'altro, la offre Omar Chessa. L'Autore propone una ricostruzione che ha in comune con la prima di quelle esposte il fatto che la legge di revisione statutaria sarebbe il prodotto di una frantumazione del tipo “legge costituzionale”, che in questo caso seguirebbe un procedimento diversificato per oggetto¹⁴. È dunque sempre il criterio di competenza a reggere i rapporti tra le fonti in esame, con la conseguenza che «la disciplina statutaria del procedimento di revisione [introdotta dalla l. cost. n. 2 del 2001] è norma costituzionale sulla produzione pienamente vincolante e non già semplicemente

⁹ Cfr. P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, cit., p. 132.

¹⁰ Anche 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*, Milano, 2010, 114, sembra leggere il rapporto tra le fonti in esame alla luce del criterio di competenza, laddove afferma che «la l. cost. n. 2 del 2001 [...] avrebbe ulteriormente frantumato il tipo “legge costituzionale”, diversificandone il procedimento formativo secondo l'oggetto e con ciò aggiungendo un nuovo subprocedimento costituzionale oltre a quelli già previsti». Tuttavia l'A. più avanti mitiga tale ricostruzione inserendo un elemento di gerarchia “*soft*” nel rapporto tra legge costituzionale *ex art.* 138 e legge di modifica statutaria: di questa tesi si darà conto al punto c).

¹¹ Secondo P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, cit., 131, ad esempio, l'oggetto di tale competenza andrebbe identificato con «la disciplina statutaria vigente».

¹² Cfr. S. PAJNO, G. VERDE, *Gli Statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali*, in *Osservatorio delle fonti*, 2005, p. 303 ss; S. PAJNO, *La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti*, cit., p. 754; 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*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 92-93.

¹³ Cfr. S. PAJNO, *La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti*, cit., p. 754.

¹⁴ Cfr. O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., p. 114.

Osservatorio sulle fonti

facoltizzante: indica in che modo debbono approvarsi i progetti di modifica statutaria». Di conseguenza, «se una legge costituzionale revisiona gli statuti senza che il parere [della Regione interessata] sia stato richiesto e senza che sia stata disposta espressamente l'abrogazione della disposizione statutaria che lo impone, tale legge è viziata»¹⁵.

A questo punto, però, l'Autore inserisce un elemento "gerarchico" nei rapporti tra la fonte costituzionale tipica e quella di revisione statutaria e ammette che se si procedesse ad una modifica degli statuti speciali con la prima, il vizio prodotto dal mancato rispetto del procedimento di cui alla l. cost. n. 2 del 2001 potrebbe considerarsi "sanato" solo nell'ipotesi in cui sia stato chiesto e si sia svolto con esito positivo il *referendum* costituzionale approvativo, o, in alternativa, la legge costituzionale sia stata approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti delle Camere in quanto in entrambi i casi avrebbe avuto effettivamente luogo una procedura aggravata rispetto a quella prevista dalla l. cost. n. 2 del 2001¹⁶.

A prescindere da quale delle ipotesi ricostruttive illustrate si condivida, il dato incontestato che emerge dal quadro normativo vigente, nonché da tutte le ricostruzioni dottrinali passate in rassegna, è che gli statuti delle Regioni speciali ad oggi possono essere legittimamente modificati con la procedura prevista dalla l. cost. n. 2 del 2001. Al riguardo, il punto ancora da chiarire è semmai quali «modificazioni» richiedano il ricorso a tale procedura.

3. Effetti dell'eventuale approvazione del ddl costituzionale "Renzi" sui procedimenti di revisione degli Statuti speciali

L'eventuale definitiva approvazione del ddl di riforma costituzionale e del suo art. 39, comma 13, tuttavia, complicherebbe non poco il quadro descritto in materia di revisione degli statuti speciali, poiché a seguito di essa si porrebbe il problema del rapporto tra il procedimento di modifica statutaria disciplinato dalla l. cost. n. 2 del 2001 e quello contemplato dalla clausola di salvaguardia contenuta nel ddl. Più in particolare, ci si dovrebbe chiedere:

I. se l'intesa di cui all'art. 39, comma 13, si innesti – aggiungendo un ulteriore passaggio – nella procedura disciplinata dalla l. cost. n. 2 del 2001, o se, invece, tale disposizione preveda un procedimento che si sostituisce a quello previsto dalla l. cost. n. 2 del 2001;

II. se l'intesa di cui all'art. 39, comma 13, vada solo ricercata o necessariamente acquisita, quale organo sia deputato a ricercare/concludere l'intesa e che "peso" abbia quest'ultima rispetto all'adozione del testo finale della legge di revisione statutaria;

III. infine, se la clausola di salvaguardia introduca una nuova procedura per revisionare in generale gli statuti speciali oppure se il ricorso a tale procedura si configuri soltanto alla stregua di una "condizione risolutiva" del regime transitorio applicabile

¹⁵ Ancora O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., p. 128.

¹⁶ Così O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., p. 129.

Osservatorio sulle fonti

alle Regioni speciali in virtù del medesimo art. 39, comma 13.

3.1. L'ipotesi della duplice forma di collaborazione: l'intesa e il parere in unico procedimento

Una prima ipotesi ricostruttiva dei rapporti tra il procedimento di cui alla l. cost. n. 2 del 2001 e quello disciplinato dall'art. 39, comma 13, del ddl di riforma costituzionale, potrebbe essere quella secondo cui tale disposizione si limiti ad aggiungere alla sequenza procedimentale disciplinata dalla l. cost. n. 2 del 2001 un ulteriore passaggio consistente nell'intesa con la Regione interessata.

L'effetto che discenderebbe da un simile intervento del legislatore costituzionale si sostanzierebbe in un rafforzamento dei moduli collaborativi previsti all'interno della procedura di modifica statutaria, i quali, per potersi configurare come strumenti di partecipazione regionale distinti l'uno dall'altro dovrebbero postulare il coinvolgimento di differenti organi regionali. Nello specifico, poiché rimarrebbe ferma l'acquisizione del parere del Consiglio regionale prescritta dalla l. cost. n. 2 del 2001, l'intesa verosimilmente andrebbe conclusa con l'Esecutivo regionale.

Tuttavia, l'ipotesi interpretativa che qui si è provata a delineare presenta forti limiti. In particolare, è piuttosto difficile costruire il rapporto che dovrebbe intercorrere all'interno della medesima procedura di modifica statutaria tra lo strumento dell'intesa e quello del parere. Ciò in quanto l'intesa "forte", che fosse vincolante per il procedimento legislativo di approvazione delle modifiche statutarie, renderebbe superfluo il parere del Consiglio regionale. Viceversa, ove la prima fosse "debole" non si comprenderebbe la necessità di averla introdotta nell'ambito del procedimento di cui alla l. cost. n. 2 del 2001, dato che quest'ultima già prevedeva uno strumento di collaborazione "debole" – ovvero il parere del Consiglio regionale. L'unica soluzione interpretativa soddisfacente laddove si volesse sostenere la coesistenza dell'intesa e del parere in unico procedimento sarebbe quella di ritenere che la prima debba solo essere ricercata e non necessariamente raggiunta, così che l'acquisizione del parere del Consiglio regionale possa trovare spazio proprio nell'ipotesi in cui non si addivenga a tale intesa: si tratta, però, di una ricostruzione interpretativa piuttosto complessa, non supportata dal dato letterale, e che pertanto sembra preferibile abbandonare.

3.2. Le ipotesi di sostituzione (totale o parziale) della procedura di modifica statutaria di cui alla legge cost. n. 2 del 2001

Accanto all'ipotesi interpretativa illustrata al paragrafo precedente se ne potrebbe individuare una differente, secondo la quale la procedura prevista dall'art. 39, comma 13, del ddl di riforma costituzionale, avrebbe un effetto "sostitutivo" nei confronti del procedimento di cui alla l. cost. n. 2 del 2001. Tale ipotesi, però, andrebbe declinata in due diverse sotto-ipotesi, a seconda che si ritenga che la prima procedura sostituisca del tutto la seconda, oppure che ne sostituisca solo alcuni passaggi.

La prima sotto-ipotesi, invero, appare poco convincente: facendola propria si dovreb-

Osservatorio sulle fonti

be conseguentemente ammettere che l'art. 39, comma 13, abbia tacitamente abrogato le norme che disciplinano il procedimento di modifica degli statuti speciali recate dalla l. costituzionale n. 2 del 2001. A prescindere dalla legittimità o meno di una simile operazione di abrogazione tacita, è bene osservare che essa comunque presupporrebbe a monte una incompatibilità tra i due procedimenti in esame – quello di cui alla legge costituzionale richiamata e quello di cui all'art. 39, comma 13. Tuttavia, tale assoluta incompatibilità non sembra sussistere, con la conseguenza che più probabilmente l'approvazione definitiva dell'art. 39, comma 13, comporterebbe una sostituzione *parziale* delle norme sulla procedura di modifica degli statuti speciali. In particolare, ad essere sostituita sarebbe la norma sull'acquisizione obbligatoria del parere dell'assemblea legislativa regionale, così che il modulo “collaborativo” assumerebbe la forma più “forte” dell'intesa con la Regione speciale interessata.

Viceversa, ove si sostenesse la percorribilità della prima ipotesi (ovvero quella della totale sostituzione del procedimento *ex l. cost. n. 2 del 2001* con quello di cui all'art. 39, comma 13) l'intesa si andrebbe ad innestare nell'ambito del procedimento di cui all'art. 138 Cost.: soppressa la procedura di cui alla l. cost. n. 2 del 2001, infatti, si riespanderebbe l'ambito applicativo di tale disposizione rispetto alla quale l'art. 39, comma 13, non presenta una radicale incompatibilità. Pertanto, verosimilmente, si tornerebbe ad applicare la procedura regolata dall'art. 138 Cost. e si tratterebbe solo di capire in che momento e con quale “peso” si inserirebbe all'interno di essa l'intesa a cui si riferisce la norma transitoria del ddl costituzionale.

3.3. *L'intesa prevista dall'art. 39, comma 13*

Un ulteriore ordine di questioni rispetto a quelle attinenti al rapporto tra i procedimenti di cui alla l. cost. n. 2 del 2001 e all'art. 39, comma 13, del ddl di riforma costituzionale, è quello che concerne più specificamente l'intesa prevista da quest'ultima disposizione. Se tale intesa debba essere ricercata o raggiunta¹⁷, quali siano i soggetti tra i quali essa dovrebbe intervenire e quale “peso” abbia nel procedimento di revisione degli statuti speciali, sono i principali nodi da sciogliere in ordine a tale strumento collaborativo.

I. Quanto al primo profilo, ovvero se sia sufficiente il tentativo di concludere l'intesa nell'ambito del procedimento di revisione statutaria o se essa debba necessariamente essere raggiunta, appare più probabile la seconda alternativa. Infatti, il mero sforzo di addivenire ad un'intesa tra Stato e Regione interessata non sembra richiedere addirittura una espressa previsione normativa nella futura legge di riforma costituzionale, sia perché ciò non è precluso dal quadro normativo vigente, sia, soprattutto, perché si introdurrebbe uno strumento di cooperazione piuttosto “debole” che, tanto nel caso in cui esso si aggiungesse al parere previsto dalle norme della l. cost. n. 2 del 2001, quanto in quello in cui si sostituisse ad esso, inciderebbe ben poco in termini di “parteci-

¹⁷ Il problema è stato segnalato da cfr. P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2015, p. 181.

Osservatorio sulle fonti

pazione” della Regione speciale interessata alla procedura disciplinata da quest’ultima legge.

Verosimilmente, dunque, l’esplicita previsione di un’intesa e, soprattutto, il tenore letterale del comma 13 dell’art. 39, il quale richiede che la revisione degli statuti avvenga «sulla base» di tale intesa, inducono a ritenere che quest’ultima vada acquisita e non semplicemente ricercata.

II. Ma quale soggetto all’interno della Regione è legittimato a concludere l’intesa di cui all’art. 39, comma 13?¹⁸

Le ipotesi “sul tavolo” sono essenzialmente due: l’Esecutivo regionale oppure l’organo legislativo.

La prima si ricollega al ruolo che il Presidente della Regione riveste di legale rappresentante dell’ente, deputato a manifestare verso l’“esterno” la posizione di quest’ultimo, senza considerare che anche per ciò che concerne lo Stato l’idea che debba essere il Governo a condurre le trattative troverebbe sostegno nell’analogia istituibile con le intese di cui all’art. 8 della Costituzione.

La seconda ipotesi, tuttavia, ha dalla sua parte diversi argomenti che la rendono preferibile: innanzitutto in dottrina è stato rilevato che l’art. 38 della tentata riforma costituzionale 2005-2006 prevedeva che l’intesa regionale o provinciale fosse raggiunta «sul testo approvato» dalle Camere in prima deliberazione¹⁹; in secondo luogo, in risposta all’ipotesi che individua nell’Esecutivo regionale il soggetto al quale è affidato l’incarico di cercare e raggiungere l’intesa con lo Stato è stato osservato che la “Regione” alla quale si riferisce l’art. 39, comma 13, del ddl costituzionale, «non pare essere la Regione-ente, quanto piuttosto la Regione ordinamento», poiché «solo in questa chiave [...] si spiega la previsione concernente la non-applicazione delle norme del Capo IV del disegno di legge costituzionale alle Regioni speciali»²⁰.

A questi argomenti, pienamente condivisibili, è possibile aggiungerne ulteriori. Il primo discende dal fatto che, come si è cercato di mettere in luce nei paragrafi precedenti, l’ipotesi ricostruttiva maggiormente plausibile dei rapporti tra il procedimento di cui alla l. cost. n. 2 del 2001 e quello di cui all’art. 39, comma 13, del ddl costituzionale, è che quest’ultima disposizione abbia semplicemente sostituito la previsione del parere con quella dell’intesa al fine di rafforzare la partecipazione regionale nell’ambito della procedura di revisione statutaria: così lasciando fermo l’organo coinvolto nella “fase collaborativa” di tale procedura. In secondo luogo, un altro argomento che milita a favo-

¹⁸ Si tratta di uno degli interrogativi centrali nel dibattito dottrinale sulla disposizione transitoria relativa alla revisione degli Statuti speciali: sul punto cfr. P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, cit., p. 180; v. altresì S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, in www.astrid-online.it, 18/2015, p. 10 ss., nonché S. PAJNO, *Testo dell’audizione sul disegno di legge costituzionale A.C. 2613-B presso la I Commissione affari costituzionali della Camera*, pubblicato in www.osservatorioaic.it, p. 5.

¹⁹ A. D’ATENA, *Passato, presente e ... futuro delle autonomie regionali speciali*, in www.rivistaaic.it, 4/2014, p. 15; cfr. altresì S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, cit., p. 11.

²⁰ Così S. PAJNO, *Testo dell’audizione sul disegno di legge costituzionale A.C. 2613-B presso la I Commissione affari costituzionali della Camera*, cit., p. 5.

Osservatorio sulle fonti

re dell'idea che debba essere l'organo legislativo regionale ad occuparsi delle trattative finalizzate al raggiungimento dell'intesa di cui all'art. 39, comma 13, è reperibile nella giurisprudenza costituzionale, e più in particolare nella sentenza n. 496 del 2000. In quell'occasione, infatti, la Corte – chiamata a pronunciarsi sulla legge della Regione Veneto recante disposizioni sul “Referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia” – ha affermato che «*La decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare. [...] Non vuole dirsi con ciò che il dibattito relativo alla modificazione delle norme più importanti per la vita della comunità nazionale debba restare confinato nei luoghi istituzionali della politica. Al contrario è opportuno che esso si diffonda nella opinione pubblica e che fornisca alla discussione parlamentare l'habitat culturale necessario ad affrontare un procedimento di revisione. È però indubitabile che la decisione è dall'art. 138 rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare*»²¹. Ovviamente le considerazioni svolte dalla Consulta erano principalmente volte a negare la legittimità del ricorso allo strumento del referendum (anche meramente consultivo) in relazione a progetti legislativi volti ad innovare l'ordinamento costituzionale: tuttavia i passaggi riportati consentono comunque di cogliere la rilevanza che riveste agli occhi della Corte costituzionale l'organo legislativo nei procedimenti di revisione costituzionale. Da ciò se ne dovrebbe dedurre che anche nell'ambito dei procedimenti di revisione degli statuti speciali, nei quali viene definita la posizione costituzionale delle relative Regioni, l'organo idoneo ad incidere su di essi – oltre, come è ovvio, al Parlamento nazionale – debba essere l'assemblea elettiva che nell'ordinamento regionale è titolare della funzione legislativa.

III. Il terzo nodo problematico relativo alla previsione dell'intesa di cui all'art. 39, comma 13, del ddl costituzionale *in itinere*, menzionato in apertura del presente paragrafo, è infine quello concernente il grado di *vincolatività* di tale intesa rispetto all'approvazione della legge di revisione statutaria. Si tratta di un'intesa “debole”, che non è in grado di vincolare il Parlamento nazionale in ordine al testo della legge di revisione statutaria, oppure essa è destinata a condizionarlo in modo determinante?

La prima ricostruzione è stata sostenuta in dottrina sulla scorta dell'argomento secondo cui dal tenore letterale della disposizione transitoria contenente la clausola di salvaguardia delle Regioni speciali «non dovrebbe essere consentito desumere il principio secondo il quale il Parlamento debba ritenersi vincolato all'intesa ove questa sia conseguita», poiché «l'assenza di ogni appiglio testuale, unita alla circostanza che l'approvazione degli statuti dà luogo ad una legge costituzionale (sia pure atipica dal punto di vista del procedimento) sembra [...] escludere questa possibilità»²².

La tesi dell'intesa “debole”, tuttavia, presta il fianco a più di un'obiezione. Innanzitutto non si comprende che senso possa avere la previsione di uno specifico passaggio procedimentale collaborativo che differenzia la revisione statutaria di cui all'art. 39,

²¹ Par. 4.2 del *Cons. in dir.*

²² P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, cit., p. 180.

Osservatorio sulle fonti

comma 13, del ddl di riforma costituzionale, da quella disciplinata dalle disposizioni introdotte in ciascuno degli statuti speciali dalla l. cost. n. 2 del 2001, se poi tale novità procedimentale non abbia comunque la capacità di rafforzare la partecipazione della Regione interessata al procedimento di revisione del suo Statuto, né di incidere sull'esito della revisione stessa. In secondo luogo, non è condivisibile lo specifico argomento speso dalla dottrina per fondare tale tesi, ovvero quello della *littera legis*²³: da quest'ultima, che prevede esplicitamente che la revisione si concluda «sulla base» di un'intesa, sembra discendere, semmai, l'interpretazione opposta a quella appena richiamata. La locuzione “sulla base di intese”, infatti, non può che significare che la “base” sulla quale discutere in sede di revisione statutaria deve essere il testo su cui è stata raggiunta l'intesa, che quindi non può essere accantonato e superato, ma solo modificato senza però stravolgerlo nelle sue linee portanti²⁴. D'altronde l'art. 8, terzo comma, Cost., il quale esplicitamente parla di leggi concluse «sulla base di intese», è stato interpretato proprio nel senso della assoluta vincolatività di tali intese nei confronti del legislatore, che, difatti, si limita sostanzialmente a ratificarle.

4. L'ipotesi della limitata applicabilità del procedimento di revisione di cui all'art. 39, comma 13, del ddl costituzionale

Nei paragrafi precedenti sono stati esaminati diversi profili problematici che la procedura di revisione statutaria di cui all'art. 39, comma 13, del ddl costituzionale *in itinere*, porrebbe laddove quest'ultimo venisse definitivamente approvato. Al riguardo sono state svolte una serie di considerazioni dando per scontato un presupposto: ovvero che si tratti di una nuova procedura alla quale le Regioni speciali potranno ricorrere *in generale*, ogni qualvolta desiderino modificare i propri statuti.

Tuttavia è bene chiedersi se il procedimento di cui all'art. 39, comma 13, sia effettivamente utilizzabile per qualunque modifica di tali fonti oppure se vi sia spazio per una diversa interpretazione, che consenta di ricorrere alla nuova procedura recata dal ddl costituzionale solo *una tantum*, per uno specifico fine. Al riguardo si possono ipotizzare due scenari, di cui il secondo è necessariamente ricompreso nel primo: *a.* che la procedura di cui all'art. 39, comma 13, sia semplicemente finalizzata alla cessazione del regime transitorio applicabile alle Regioni speciali in virtù della stessa clausola di salvaguardia; *b.* che il ricorso alla medesima procedura sia configurabile – come nell'ipotesi *sub a)* – alla stregua di una condizione risolutiva del regime transitorio, la quale scatterebbe, tuttavia, solo ove le revisioni statutarie avvengano nel rispetto dei principi di sistema recati dalla riforma costituzionale.

Quanto a quest'ultima ipotesi (*sub b)*, il maggiore ostacolo che essa incontra è

²³ In tal senso cfr. anche S. PAJNO, G. RIVOCCHI, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, cit., p. 11 e 12.

²⁴ Proprio per questa ragione in dottrina è stata avanzata la tesi che le leggi di revisione statutaria di cui all'art. 39, comma 13, del ddl costituzionale, siano configurabili alla stregua di «leggi costituzionali pattizie»: così A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 2015, p. 255.

Osservatorio sulle fonti

costituito dalla circostanza che a seguito della seconda lettura in Senato del disegno di legge il termine “*adeguamento*” [degli statuti speciali] è stato sostituito con quello “*revisione*”: mutamento verosimilmente finalizzato a voler sgomberare il campo dall’idea che le Regioni speciali siano tenute a porsi in linea con i contenuti della riforma in cantiere. In realtà, all’argomento appena esposto potrebbe controbattersi con altri argomenti, primo fra tutti quello secondo cui l’art. 39, comma 13, è pur sempre una disposizione transitoria facente parte di una legge di riforma (anche) del Titolo V della Costituzione e che, pertanto, essa non sembrerebbe poter assurgere a disciplina generale dei procedimenti di revisione ma piuttosto costituire una disciplina utilizzabile solo per apportare modifiche agli statuti speciali in considerazione delle novità introdotte nel Titolo V dalla riforma. Non a caso l’applicabilità del nuovo Titolo V è subordinata a tale revisione: senza di essa, infatti, gli ordinamenti delle Regioni speciali si collocherebbero su binari totalmente diversi da quelli nei quali si troverebbero costrette a muoversi, invece, le Regioni ordinarie. In quest’ottica, la revisione di cui all’art. 39, comma 13, del ddl costituzionale, sarebbe tesa all’inserimento degli statuti speciali nel tessuto costituzionale riformato: le modifiche apportate sulla base di tale procedura, dunque, non dovrebbero necessariamente comportare un passivo “recepimento” dei nuovi principi relativi ai rapporti Stato-Regioni, ma dovrebbero essere quantomeno volte a prendere posizione rispetto ad essi, anche solo per differenziare, ove ritenuto necessario e pur sempre nel rispetto del nucleo “duro” di principi e istituti del regionalismo ordinario²⁵, la posizione delle Regioni speciali.

Peraltro l’ipotesi secondo cui la sostituzione del termine “adeguamento” con il termine “revisione” non abbia il significato di escludere che le Regioni speciali debbano in qualche modo prendere in considerazione il “nuovo” Titolo V e rispettarne i principi-cardine è confortata anche dalla circostanza che né nella relazione del Servizio studi, né in quella della Commissione affari costituzionali si attribuisce al cambiamento di termini il significato di aver “messo da parte” l’adeguamento (degli Statuti) in favore di una revisione totalmente libera (degli stessi). Dunque, quello disciplinato dal comma 13 dell’art. 39 del ddl cost. non sarebbe un nuovo e generale procedimento di modifica degli statuti speciali bensì solo un procedimento finalizzato alla “presa di coscienza” della riforma costituzionale da parte degli ordinamenti ad autonomia differenziata. In tal senso, inoltre, depone sia la previsione *in sede di disposizioni transitorie* della procedura di modifica statutaria basata su un’intesa, sia l’interpretazione attribuita al cambiamento del termine “adeguamento” con il termine “revisione” dal Servizio studi della Camera dei Deputati, ovvero quello di consentire un «allentamento dei termini in cui la revisione del Titolo V dovrà essere *recepita*». Senza considerare, poi, che questa ipotesi ricostruttiva trova un appiglio anche nel testo esitato dalla prima delibera della Camera stessa, laddove comparivano entrambi i termini “adeguamento” e “revisione”, adoperati come sinonimi.

In conclusione, non sembra implausibile l’ipotesi interpretativa secondo la quale la

²⁵ Proprio come suggerisce S. PAJNO, *Testo dell’audizione sul disegno di legge costituzionale A.C. 2613-B presso la I Commissione affari costituzionali della Camera*, cit., p. 19.

Osservatorio sulle fonti

“revisione” di cui parla l’art. 39, comma 13, del ddl costituzionale, non ricomprende *qualunque* modifica degli statuti speciali, bensì solo quelle modifiche volte a ridisegnare la complessiva posizione delle Regioni speciali in riferimento al nuovo sistema delle relazioni tra Stato ed enti territoriali, nel rispetto dei principi di fondo che animano tali relazioni. Tuttavia non si può nascondere che, ove fosse questa la corretta interpretazione da attribuirsi alla revisione di cui all’art. 39, comma 13, del ddl costituzionale, le Regioni speciali non avrebbero alcun interesse a procedere in tal senso, adeguandosi ai principi che presiedono ai rapporti tra Stato e Regioni ordinarie nel disegno di riforma costituzionale, perché ciò costituirebbe un evidente “passo indietro” rispetto alle condizioni di autonomia di cui godono attualmente: con la conseguenza che il regime transitorio applicabile ad esse in virtù del medesimo art. 39, comma 13, finirebbe con il trasformarsi in un regime definitivo.

La prima opzione interpretativa (*sub a*), invece, pur configurando la procedura dettata dall’art. 39, comma 13, alla stregua di una *condizione risolutiva* dell’applicazione del regime transitorio alle Regioni speciali, non richiede il necessario adeguamento dell’ordinamento regionale ai principi di sistema recati dalla riforma costituzionale, ma lascerebbe libere le Regioni speciali di definire la propria posizione costituzionale anche in distonia con tali principi, purché ciò avvenga «sulla base di intese». Si tratta, in sostanza, di una ipotesi assimilabile a quella esposta poc’anzi, ma che da essa diverge in merito al “verso”, o per meglio dire, ai contenuti che la revisione statutaria dovrebbe assumere: vincolati al rispetto dei principi-cardine del nuovo sistema di rapporti Stato-Regioni nella ipotesi *sub b*), liberi in quest’ultima.

Questa seconda ricostruzione interpretativa presenta due vantaggi: il primo è che in questo modo non si dovrebbe ragionare dell’introduzione di una nuova procedura da usare a regime, complicando così ulteriormente il già intricato quadro delle fonti abilitate ad apportare modifiche agli statuti speciali; il secondo è che le Regioni speciali sarebbero libere di procedere alla revisione dei propri statuti imboccando una direzione diversa da quella a cui conduce la riforma costituzionale *in itinere*, senza, cioè, essere vincolate in alcun modo dai suoi contenuti.

Ma a ben vedere anche questa soluzione ermeneutica, seppure appare più convincente di quella illustrata in precedenza (*sub a*), presenta alcune ombre. Innanzitutto, per quanto essa possa apparire per le Regioni speciali più “allettante” rispetto alla prima, si risolve comunque in un arretramento – seppure “pattuito” – delle condizioni di autonomia di cui tali enti godono attualmente, poiché in seguito alla revisione *ex art.* 39, comma 13, cesserebbe di avere applicazione l’attuale Titolo V “filtrato” dalla clausola di adeguamento automatico di cui all’art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, e per le Regioni speciali il Titolo V riformato assurgerebbe a disciplina generale residuale applicabile, ove non specificamente derogata dai rispettivi statuti. Inoltre, se si condividesse l’opzione ermeneutica *sub b*) si dovrebbe al contempo provare a rispondere al seguente interrogativo: cosa accadrebbe se si procedesse alla revisione statutaria senza, però, che essa avvenga sulla base dell’intesa richiesta dall’art. 39, comma 13? Teoricamente una revisione che non segua la specifica procedura individuata come “condizione risolutiva” dell’applicazione del regime transitorio comporterebbe che esso continui a trovare

Osservatorio sulle fonti

applicazione. Ma non è detto che si tratterebbe esattamente dello *stesso* regime applicato fino a quel momento, perché a seconda dei contenuti della revisione statutaria potrebbe anche considerarsi avverata la condizione prescritta dall'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, ovvero l'«adeguamento» (o quantomeno un significativo adeguamento) all'attuale Titolo V. Di conseguenza, alle Regioni speciali si dovrebbe applicare come disciplina generale residuale (sempre che non sia derogata espressamente dagli statuti) l'attuale Titolo V nella sua interezza e non solo limitatamente alle norme di esso che costituiscono «forme di autonomia più ampie» rispetto a quelle previste dagli statuti speciali.

5. L'art. 138 della Costituzione e la clausola di salvaguardia del ddl di riforma costituzionale

In questo scritto ci si è concentrati specificamente sui profili problematici del rapporto tra le disposizioni della l. cost. n. 2 del 2001 relative al procedimento di modifica degli statuti speciali e l'art. 39, comma 13, del ddl costituzionale, lasciando sullo sfondo l'art. 138 della Costituzione e le ricostruzioni dottrinali che hanno tentato di inquadrare la relazione intercorrente tra tale disposizione e le norme della l. cost. n. 2 del 2001 dedicate alle modifiche statutarie.

Sul finale, però, è bene chiedersi se l'eventuale futura entrata in vigore della clausola di salvaguardia del ddl “Renzi” possa incidere anche su tale relazione, declinata nelle varie ipotesi ricostruttive illustrate al par. 1.

Come si è detto nei paragrafi precedenti, l'interpretazione più convincente dei rapporti tra il procedimento di revisione statutaria di cui alla l. cost. n. 2 del 2001 e quello disciplinato dall'art. 39, comma 13, del ddl costituzionale, è che la definitiva approvazione di quest'ultima nel suo testo attuale comporti una sostituzione della previsione – contenuta nella l. cost. n. 2 del 2001 – relativa all'acquisizione del parere del Consiglio della Regione interessata, con quella del raggiungimento di una intesa vincolante sul testo del progetto di revisione statutaria.

Se si prova a far “reagire” questo nuovo procedimento con le tesi dottrinali che hanno ricostruito il rapporto tra l'art. 138 e la l. cost. n. 2 del 2001, viene fuori il seguente quadro:

- rimane immutata la ricostruzione di coloro che hanno letto tale rapporto alla luce del principio di competenza, configurando la legge di revisione statutaria come legge costituzionale “atipica”;

- diverso è il discorso in riferimento alla tesi secondo la quale tale legge è gerarchicamente subordinata alle leggi costituzionali e di revisione costituzionale ma sovraordinata rispetto alla legge ordinaria, soprattutto relativamente alla versione di essa che fa leva sul “peso” del referendum nazionale di cui all'art. 138 Cost., poiché nemmeno la previsione di un'intesa al posto del parere del Consiglio regionale potrebbe, a rigore, compensare la mancata previsione di tale strumento di partecipazione dell'elettorato nell'ambito del procedimento legislativo. Ciò significa che nell'ottica dei sostenitori di tale tesi l'art. 138 Cost. si potrà sempre utilizzare per modificare gli statuti speciali: semmai bisognerà chiarire se l'intesa prevista dall'art. 39, comma 13, del ddl

Osservatorio sulle fonti

di riforma costituzionale, si innesti solo nel procedimento di cui alla l. cost. n. 2 del 2001, oppure anche in quello di cui all'art. 138 Cost. e, in caso affermativo, con quali esiti²⁶;

- quanto alla tesi di Omar Chessa sui rapporti tra il procedimento disciplinato da quest'ultima disposizione costituzionale e quello previsto dalla l. cost. n. 2 del 2001, l'eventuale entrata in vigore dell'art. 39, comma 13, avrebbe una forte incidenza sulla ricostruzione proposta dall'Autore.

Infatti, il rapporto di gerarchia di fatto che, a suo avviso, si verrebbe ad instaurare tra la legge costituzionale entrata in vigore sulla base della procedura di cui all'art. 138 Cost. e dell'effettivo svolgimento del referendum approvativo, da una parte, e la legge costituzionale atipica che esiterebbe dal procedimento disciplinato dalla l. cost. n. 2 del 2001, dall'altra, si fonda sulla considerazione che il secondo procedimento prevede una «fase partecipativa “debole”» (il parere), incapace di compensare la perdita della fase referendaria. La sostituzione del parere con l'intesa “forte”, quindi, dovrebbe poter controbilanciare l'assenza della fase referendaria, con la conseguente impossibilità di configurare ancora un rapporto di gerarchia “soft” tra le fonti esitate rispettivamente, dal procedimento di cui all'art. 138 Cost. e da quello di cui alla l. cost. n. 2 del 2001, così come modificata dall'art. 39, comma 13, del ddl di riforma costituzionale.

²⁶ L'ipotesi dell'innesto dell'intesa nel procedimento di cui all'art. 138 Cost. è presa in considerazione da S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, cit., p. 16, i quali provano a fare interagire tale ipotesi ermeneutica con le diverse ricostruzioni che la dottrina ha offerto del rapporto tra legge costituzionale tipica e legge di modifica statutaria (sulle quali ci si è soffermati *supra*, par. 2).