

**Audizione sul disegno di legge costituzionale A.C. 2613-B
presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera**

(29 ottobre 2015)

Simone Pajno

SOMMARIO: 0. Premessa - Parte prima: specialità e complicazione normativa 1. Specialità vs semplicità nella riforma costituzionale *in itinere* - 2. La previsione dell'intesa: problemi interpretativi - 3. La complicazione del sistema delle fonti - 4. Il problema della perdurante applicabilità dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 - 5. Il problema dei poteri sostitutivi, per il regime transitorio - 6. La durata del regime transitorio - Parte seconda: specialità e principio di unità 1. La cristallizzazione del principio dell'accordo. Tra *Scilla* e *Cariddi* - 2. Adeguamento vs revisione: le autonomie ordinarie e speciali saranno parte di un sistema unitario? Una modesta proposta

0. Premessa

Signor Presidente, vorrei innanzi tutto ringraziare per l'invito a prendere parte a questa audizione. Si tratta per me di una occasione di grande importanza.

Entrando subito *in medias res*, manifesto la mia intenzione di concentrarmi non già su tutti gli aspetti su cui la Camera dei deputati sarà chiamata a pronunciarsi a valle dell'ultima approvazione da parte del Senato, ma solo sulla specifica questione degli effetti che, dalla presente revisione costituzionale deriveranno in capo alle autonomie speciali in base all'art. 39, comma 13, del disegno di legge.

Il presente contributo è diviso in due parti.

La prima riguarda i notevoli effetti di complicazione normativa che si determinerebbero nel sistema a seguito della approvazione del testo di tale disposizione, nella versione esitata dal Senato. Da questo primo punto di vista, dunque, si prescinde da qualunque valutazione sul *merito* delle scelte normative che si intendono effettuare: viceversa, si intende soltanto richiamare l'attenzione sulla forte plurivocità delle espressioni linguistiche prescelte, nonché più in generale, della tecnica normativa adottata. Si segnala al riguardo non solo il rischio di non riuscire a raggiungere l'obiettivo che ci si pone in sede di redazione del presente testo costituzionale, ma anche quello di aumentare a dismisura le incertezze e le conseguenti conflittualità di un settore del diritto costituzionale già caotico e sfuggente, quale è quello che riguarda la posizione, nel sistema, delle autonomie speciali. In sintesi, se già ora è probabilmente vero che in molti casi alla domanda se una norma statale si applica o meno ad una determinata Regione speciale o Provincia autonoma è possibile rispondere soltanto dopo che il giudice costituzionale si è pronunciato, ciò potrà dirsi a più forte ragione successivamente all'entrata in vigore della norma che qui si commenta.

La seconda parte del mio contributo è invece dedicata ad alcuni aspetti dell'art. 39, comma 13, del testo di riforma concernenti il principio unitario di cui all'art. 5 Cost., con particolare riguardo all'incidenza che sul medesimo potrebbe avere la previsione dell'*intesa* alla quale è subordinata la riforma degli Statuti speciali, nonché alla disciplina dei poteri sostitutivi applicabile alle autonomie particolari.

Parte prima: specialità e complicazione normativa

1. Specialità vs semplicità nella riforma costituzionale *in itinere*

Al netto dei giudizi sulle *performance* della specialità nell'esperienza del regionalismo italiano, nonché sulla perduranza delle ragioni del relativo regime costituzionale differenziato a 67 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, ciò su cui probabilmente converge il maggior numero, se non la totalità, degli studiosi che si occupa di questo tema è quello della necessità di ridurre il tasso di complicazione e incertezza normativa che – specialmente a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 – caratterizza questo settore. A fronte di ciò è invece agevole rilevare che la riforma costituzionale oggi in discussione, ed in particolare il suo art. 39, comma 13, rischia di condurre in una direzione esattamente opposta. Dalla definitiva approvazione della disposizione da ultimo citata, infatti, potrebbero derivare significativi effetti di complicazione normativa che sarebbe opportuno non sottovalutare.

In particolare, si segnala che tali effetti potrebbero riguardare:

a) il sistema delle fonti di livello costituzionale o comunque superprimario, con specifico riguardo alla possibile moltiplicazione degli strumenti per intervenire sulla posizione costituzionale delle Regioni speciali;

b) il procedimento di modifica delineato dalla disciplina in esame, con particolare riguardo al regime dell'*intesa*, e alla sua relazione con il procedimento di revisione statutaria disciplinato dalla legge cost. n. 2 del 2001;

c) la perdurante applicabilità del vigente Titolo V della Costituzione, per effetto della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001;

d) il regime dei poteri sostitutivi riconosciuti allo Stato;

e) infine, la stessa *durata* del regime transitorio.

Al riguardo, nelle pagine che seguono si proverà a mettere a fuoco il ventaglio di problema che la disposizione di cui all'art. 39, comma 13, potrebbe generare, piuttosto che ad individuare i percorsi interpretativi che sarebbero da considerare preferibili a seguito della sua definitiva entrata in vigore.

2. La previsione dell'*intesa*: problemi interpretativi

Conviene cominciare dai problemi di interpretazione della disposizione qui considerata concernenti l'*intesa* in essa menzionata.

I. Un primo e preliminare problema riguarda la collocazione della previsione in parola rispetto alla procedura di revisione statutaria attualmente disciplinata dalla legge cost. n. 2 del 2001¹.

Come si ricorderà, le previsioni della legge cost. n. 2 del 2001 hanno introdotto tre tipi di interventi al procedimento di revisione statutaria: *a)* hanno previsto la possibilità di presentare proposte anche per i Consigli regionali; *b)* hanno disposto la comunicazione dei progetti di modifica di origine parlamentare o governativa ai Consigli regionali o provinciali, ai fini della espressione di un parere; *c)* hanno escluso la possibilità di sottoporre a *referendum* nazionale le modifiche approvate dalle Camere. Come sin da subito è stato rilevato, il primo di questi interventi è privo di autonoma portata precettiva, stante la possibilità di presentare proposte di legge costituzionale che doveva comunque ritenersi sussistente in capo ai Consigli². Ebbene, l'intesa che, ai sensi dell'art. 39, comma 13, sarà necessario raggiungere per addivenire alla modifica degli statuti speciali si deve collocare nell'ambito di tale procedimento, ovvero va inserita nel contesto di una "classica" legge costituzionale approvata in base all'art. 138 Cost., che – almeno secondo una parte della dottrina – sarebbe comunque utilizzabile per revisionare gli statuti speciali?

II. Una seconda questione, peraltro connessa alla prima, riguarda la mancanza di qualunque disciplina circa il raggiungimento di tale *intesa*, ed in primo luogo quella concernente la individuazione degli organi legittimati a raggiungerla. In particolare, ci si è chiesti se, all'interno dell'ordinamento regionale, debba essere l'Esecutivo ovvero il Consiglio a esprimersi al riguardo³.

La prima soluzione potrebbe essere preferita in virtù della considerazione secondo la quale il Presidente della Regione è il legale rappresentante dell'ente, ed è, in quanto tale, l'organo naturalmente deputato ad esprimere la posizione di quest'ultimo. Di contro si può però osservare che, nel testo dell'art. 39, comma 13, la «Regione» di cui si fa menzione non pare essere la *Regione-ente*, quanto piuttosto la *Regione-ordinamento*, ossia il complessivo ordinamento regionale. Solo in questa chiave, infatti, si spiega la previsione concernente la *non applicazione* delle norme del Capo IV del disegno di legge costituzionale *alle Regioni speciali*⁴. Il problema, dunque, non può essere risolto così agevolmente.

La seconda soluzione prospettata, d'altra parte, ha il pregio di essere coerente con le modalità di riforma degli Statuti speciali percorribili in base alle norme introdotte nel 2001, caratterizzate, come è noto, dal *parere* dei Consigli regionali, e potrebbe

¹ Sul punto cfr. efficacemente M. Salvago, *L'incidenza della clausola di salvaguardia prevista dal disegno di riforma costituzionale in itinere sui procedimenti di revisione statutaria*, in corso di pubblicazione.

² R. Tosi, *La revisione dello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia: una disciplina incerta tra omologazione e differenziazione*, in *Le Regioni*, 2001, 511 ss., spec. 512-513; S. Bartole, *A proposito del disegno di legge costituzionale n. 4368 (Senato della Repubblica-XIII legislatura) con riguardo alla Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 197 ss., spec. 200; T. Groppi, *La modifica degli statuti speciali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 442.

³ Cfr. P. Giangaspero, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2015, 177 ss., spec. 180, nonché la memoria a cura del gruppo di ricerca A.S.A. (Autonomie Speciali Alpine) sul tema *La «clausola di salvaguardia» e le autonomie speciali alpine: profili critici circa i rapporti fra la revisione costituzionale dell'ordinamento regionale e la garanzia statutaria dell'autonomia regionale differenziata*.

⁴ ... analogo discorso, ovviamente, può essere declinato anche per le Province autonome di Trento e Bolzano.

forse essere interpretata come *modificativa* di queste ultime, determinando un irrobustimento delle forme collaborative da esse previste⁵. In tal modo si potrebbe anche far fronte al rilievo di chi ha notato come l'intestazione dell'intesa agli Esecutivi lascerebbe alle dinamiche della forma di governo regionale la possibilità, per questi ultimi, di incidere su vicende normative destinate a delineare la posizione costituzionale della Regione speciale di volta in volta considerata⁶.

A ciò si può aggiungere che un dubbio analogo può riguardare anche il versante statale dell'intesa. Al riguardo si è osservato, facendo leva sul paragone con le intese con le confessioni acattoliche di cui all'art. 8 Cost., che il «prevedibile artefice delle trattative con la Regione» non potrebbe essere che il Governo⁷. Si tratta di una ipotesi assolutamente plausibile. E tuttavia non si può non rilevare che nulla, nella disposizione in esame, rende necessaria tale soluzione, e che ben potrebbe la prassi condurre ad esiti differenti. Come è stato notato, inoltre, la previsione dell'*intesa*, oltre a venire incontro a una richiesta già da tempo espressamente formulata dalle Regioni speciali e dalle Province autonome⁸, era contenuta nel testo della "riforma tentata" del 2005-2006⁹. E proprio quest'ultimo, nel suo art. 38, prevedeva che l'intesa regionale o provinciale fosse acquisita non già a seguito di un rapporto bilaterale con il Governo in modo tale da prescindere dalle Camere, ma «sul testo approvato» da queste ultime «in prima deliberazione»¹⁰.

Anche alla luce di questo precedente, l'ipotesi di non delegare al solo Governo l'acquisizione dell'intesa con l'ente interessato assume dunque una certa consistenza. Trattandosi peraltro di un aspetto di non scarsa importanza, e, peraltro, strettamente legato ad altri profili problematici presentati dalla disciplina che in questa sede si commenta, parrebbe auspicabile che fosse lo stesso legislatore della revisione costituzionale a sciogliere il nodo segnalato.

3. La complicazione del sistema delle fonti

Un effetto ulteriore di complicazione che potrebbe derivare dall'entrata in vigore dell'art. 39, comma 13, qui in discussione, è connesso dall'interazione di quest'ultimo con la procedura di revisione statutaria introdotta dalla legge cost. n. 2 del 2001, già più sopra richiamata. Ciò in quanto l'assetto delle fonti del diritto inerenti la posizione

⁵ Si noti inoltre che, ove interpretata in tal modo la disposizione in commento, essa apparirebbe alla stregua di una revisione (implicita) delle norme statutarie che, a seguito dell'entrata in vigore della legge cost. n. 2 del 2001, disciplinano la modifica di ciascuno di essi. Ove si prendessero le mosse dalla tesi di seguito richiamata, secondo la quale quest'ultima avrebbe introdotto nell'ordinamento una legge costituzionale atipica, caratterizzata da una riserva di competenza, l'art. 39, comma 13, del ddl Renzi-Boschi andrebbe dunque considerato incostituzionale

⁶ P. Giangaspero, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, cit., 177 ss., spec. 180.

⁷ A. Ruggeri, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 2015, 243 ss., spec. 255.

⁸ Cfr. la c.d. "*Dichiarazione di Aosta*", approvata nel febbraio 2006 dai Presidenti degli enti ad autonomia particolare. In tema cfr. G.C. De Martin, G. Rivosecchi, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27)*, in V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009, 344 ss.

⁹ A. D'Atena, *Passato, presente... e futuro*, cit., 15.

¹⁰ Cfr. XIV legislatura, A.S. 2544-D, art. 38.

delle Regioni speciali derivante da tale atto normativo è stato oggetto di diverse ricostruzioni.

I. La prima ricostruzione reperibile in dottrina è quella secondo la quale la legge cost. n. 2 del 2001 avrebbe determinato una «deroga permanente» al procedimento di revisione costituzionale, qualificabile alla stregua di una vera e propria «rottura costituzionale»¹¹ nel significato che a questa espressione dava Costantino Mortati, in virtù della quale tra la «legge costituzionale e di revisione costituzionale» consueta e la «legge di revisione statutaria» vi sarebbe un rapporto segnato dal principio di competenza e sintetizzabile nella relazione tra fonte costituzionale tipica (la prima) e fonte costituzionale atipica (la seconda), in modo non dissimile da quanto accade nel caso delle numerose leggi (ordinarie) atipiche che il nostro ordinamento conosce¹².

II. La seconda ipotesi prospettata è quella cui ci si riferiva nel paragrafo precedente: le richiamate disposizioni della legge cost. n. 2 del 2001 avrebbero istituito una ulteriore fonte del diritto, subordinata alle fonti di rango costituzionale, ma sovraordinata rispetto al livello primario, e ciò in virtù di un procedimento che – rispetto a quello della legge formale ordinaria – si presenta sì aggravato, ma in misura inferiore a quella che caratterizza le leggi costituzionali, e per di più in relazione ad un passaggio procedurale particolarmente qualificante quale il *referendum* nazionale. Tale fonte sarebbe esplicitamente abilitata a disporre in contrasto con norme di rango costituzionale – quelle contenute negli Statuti speciali – realizzando così un fenomeno di «decostituzionalizzazione» delle medesime accostabile alla «delegificazione» di cui all'art. 17 della legge n. 400 del 1988¹³.

III. Infine, secondo una ulteriore tesi suggerita in dottrina, la disciplina introdotta negli statuti dalla legge cost. n. 2 del 2001 circa il procedimento di revisione dei medesimi «è norma costituzionale sulla produzione pienamente vincolante e non già semplicemente facoltizzante», di talché una legge costituzionale che revisionasse gli statuti speciali in assenza del prescritto parere consiliare sarebbe costituzionalmente viziata. Tale vizio, tuttavia, sarebbe da ritenere «sanabile» per effetto dell'«eventuale riapprovazione referendaria della delibera parlamentare» ove quest'ultima, in contrasto con quanto previsto dalla legge cost. n. 2 del 2001, purtuttavia intervenga effettivamente¹⁴. Secondo tale ipotesi, dunque, «la legge costituzionale tipica è (sovraordinata) alla legge di revisione statutaria non perché potenzialmente può

¹¹ 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, 399 ss., spec. 408 ss.

¹² P. Pinna, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, I ed., Torino, Giappichelli, 2003, 47 ss., nonché, con differenti modulazioni, Id., *Il diritto costituzionale della Sardegna*, II ed., Torino, Giappichelli, 2007, 127 ss.

¹³ M. Cecchetti, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 2010, *Le fonti della "differenziazione regionale" ed i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, 69 ss., spec. 92-93, nonché, se si vuole, S. Pajno, G. Verde, *Gli Statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, 299 ss., e S. Pajno, *La revisione degli Statuti specialinel sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2007, 747 ss.

¹⁴ 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. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, cit., 97 ss., part. 128-130.

sfociare nella fase referendaria, ma solo in quanto sia stata effettivamente ratificata dal voto popolare»¹⁵.

Questa, evidentemente, non è la sede per approfondire il tema come meriterebbe. Si intende piuttosto segnalare come la interazione della disposizione qui presa in esame con la complessità del quadro appena richiamato rischia di determinare ulteriori effetti di complicazione del sistema delle fonti che regolano la posizione costituzionale delle autonomie speciali che non dovrebbero essere trascurati nel momento in cui vi si mette (nuovamente) mano. Al riguardo ci si limita a segnalare alcuni interrogativi, dalla risposta ai quali potrebbero derivare esiti molto differenti circa la complessiva ricostruzione di tale sistema¹⁶.

Un punto sul quale conviene soffermarsi in via preliminare riguarda l'alternativa se l'art. 39, comma 13, intenda istituire un nuovo procedimento normativo "a regime", ovvero sia volto a disciplinare *esclusivamente* la modifica degli statuti speciali conseguente alla presente revisione costituzionale, a seguito della quale dovrà ritenersi esaurito il periodo transitorio. In tale ultima ottica, dunque, il vincolo *all'intesa* non sussisterebbe per qualunque futura modifica degli statuti, ma solo ai fini dell'operatività della disposizione qui in commento¹⁷.

Il ulteriore nodo da sciogliere è quello già più sopra segnalato. L'*intesa* che sarebbe prevista dalla norma in corso di approvazione è destinata a precedere una legge costituzionale "classica", o la "legge di revisione statutaria" disciplinata dalla legge cost. n. 2 del 2001? Nell'ottica della seconda possibilità, come già accennato più sopra, si potrebbe ritenere che l'effetto dell'entrata in vigore dell'art. 39, comma 12, del ddl costituzionale sarebbe quello di *modificare* il procedimento normativo previsto da quest'ultima, sostituendo (a regime, o soltanto per l'applicazione di tale disposizione, secondo l'alternativa più sopra delineata) il *parere* ivi previsto con la più esigente prescrizione collaborativa dell'*intesa*¹⁸.

La combinazione delle possibili risposte a tali due quesiti con le diverse ricostruzioni teoriche sopra richiamate apre ad un caleidoscopio di ipotesi, delle quali in questa sede, senza pregiudizio sulla individuazione dell'opzione preferibile *all' thing considered*, è possibile soltanto un'esemplificazione. Una volta entrato in vigore l'art. 39, comma 13, si potrebbe infatti ritenere: a) che la legge costituzionale tipica istituita nel 2001 sia stata "trasformata", tramite la sostituzione "a regime" del parere

¹⁵ O. Chessa, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 129.

¹⁶ Per un primo sguardo ad alcuni possibili scenari, se si vuole, si veda S. Pajno, G. Rivosecchi, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, in *Astrid Rassegna*, 18/2015, n. 233.

¹⁷ ...operatività che, comunque, potrebbe non avere confini così chiari come potrebbe apparire a prima vista. In tema cfr. le considerazioni proposte al successivo par. 6.

¹⁸ Al riguardo deve essere evidenziato che ovviamente tale soluzione si basa sull'idea secondo la quale l'*intesa* in questione debba essere stipulata *con il Consiglio regionale*, e non con l'esecutivo, secondo quanto si diceva poc'anzi: poiché in tale ultima eventualità si dovrebbe invece ritenere l'*intesa* in questione un *ulteriore passaggio procedimentale* destinato a sommarsi, e non a sostituirsi a quello del parere consiliare (cfr., sul punto, M. Salvago, *L'incidenza della clausola di salvaguardia prevista dal disegno di riforma costituzionale in itinere sui procedimenti di revisione statutaria*, cit.).

Si noti inoltre che, ove interpretata in tal modo la disposizione in commento, essa apparirebbe alla stregua di una revisione (implicita) delle norme statutarie che, a seguito dell'entrata in vigore della legge cost. n. 2 del 2001, disciplinano la modifica di ciascuno di essi. Ove si prendessero le mosse dalla tesi più sopra illustrata, secondo la quale quest'ultima avrebbe introdotto nell'ordinamento una legge costituzionale atipica, caratterizzata da una riserva di competenza, l'art. 39, comma 12, del ddl Renzi-Boschi andrebbe dunque considerato incostituzionale.

con l'intesa; b) che esistano ormai *due* diverse leggi costituzionali atipiche, entrambe caratterizzate dalla impossibilità di richiedere il *referendum* nazionale: l'una imperniata sul più forte strumento collaborativo dell'*intesa* con la Regione, utilizzabile per operare la revisione conseguente all'entrata in vigore della presente modifica costituzionale, e in conseguenza della cui adozione è destinato a cessare il regime transitorio dell'art. 39, comma 13, e l'altra, invece, connotata dal più debole strumento collaborativo del parere consiliare, comunque utilizzabile a seguire di tale prima revisione; c) che la disposizione in commento non incida sulla possibilità di intervenire sugli statuti *con un duplice strumento*, ossia con la legge costituzionale "classica" o con la legge di revisione statutaria di cui alla legge cost. n. 2 del 2001, limitandosi a prevedere che, ai limitati fini della applicazione di tale disposizione e dunque per la cessazione del regime transitorio dalla medesima delineato, debba procedersi, nell'uno o nell'altro caso, previa intesa con la Regione, e ferma restando la diversa collocazione sistematica delle modifiche così effettuate a seconda del procedimento in concreto prescelto; d) che la disposizione in parola abbia inciso *soltanto* sul procedimento di revisione statutaria di cui alla legge cost. n. 2 del 2001, con una modifica circoscritta alla necessità di procedere alla modifica degli statuti conseguente alla presenre riforma costituzionale, *ovvero* con una modifica *a regime*, e che, *in ogni caso*, la legge costituzionale "tradizionale" deve ritenersi comunque sovraordinata, e in quanto tale sempre in grado di intervenire sul tema; e) infine che, nonostante la messa a punto di un nuovo procedimento normativo necessario per modificare gli statuti speciali perfettamente vincolante, magari anche solo ai fini della loro modifica conseguente alla presente riforma costituzionale, il vizio derivante a carico di una legge costituzionale non preceduta dalla necessaria intesa con la Regione possa essere in concreto sanato dallo svolgimento, con esito positivo, del *referendum* nazionale.

Come si vede, il gioco combinatorio cui l'entrata in vigore della disposizione qui in commento costringerebbe gli interpreti è davvero complesso, e caratterizzato da esiti decisamente incerti. Anche da questo punto di vista, dunque, pare senz'altro auspicabile una riflessione più approfondita, al fine di muoversi con maggiore accortezza.

4. Il problema della perdurante applicabilità dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001

Un altro aspetto problematico derivante dalla entrata in vigore del testo dell'art. 39, comma 13, del ddl costituzionale riguarda la possibile perdurante applicabilità dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e la conseguente permanenza in vigore, per le sole Regioni speciali, del Titolo V della Parte II della Costituzione nella sua attuale formulazione in relazione alle parti che prevedono forme di maggiore autonomia rispetto a quelle contemplate dagli statuti.

Tale tesi è stata negata, in dottrina, in particolare da chi ha sostenuto il prodursi di un effetto abrogativo, a carico dell'art. 10 sopra menzionato, per effetto dell'entrata in

vigore della "clausola di non applicazione" contenuta nel testo oggi in discussione¹⁹. Si tratta, tuttavia, di una ricostruzione non convincente²⁰. Pare infatti preferibile descrivere l'art. 39, comma 13, alla stregua di una norma in grado di delimitare territorialmente gli effetti abrogativi determinati dalle norme del Capo IV della legge costituzionale *in itinere*, escludendone quella parte del territorio nazionale corrispondente alle Regioni speciali²¹.

Ad ogni modo, sul punto è possibile proporre le seguenti considerazioni.

I. A prescindere dalla ricostruzione che si ritenga preferibile circa gli effetti dell'art. 39, comma 13, sulla clausola di adeguamento automatico della legge cost. n. 3 del 2001, quello appena segnalato è senza dubbio un ulteriore fattore di incertezza applicativa della disposizione in esame, che andrebbe per quanto possibile eliminato, compiendo una opzione chiara in un senso o nell'altro.

II. Come si accennava più sopra, secondo la tesi che appare preferibile in riferimento al testo così come formulato, l'esito della definitiva approvazione di quest'ultimo dovrebbe essere quello della *permanenza in vigore* della clausola di adeguamento automatico del 2001, con l'esito di mantenere in vita, anche oltre l'entrata in vigore della legge costituzionale in esame, il titolo V come allora riformato. Resterebbero quindi in vigore, contemporaneamente ma per diverse parti del territorio nazionale, *due differenti versioni del Titolo V*, con l'esito quasi paradossale secondo il quale i futuri compilatori dei testi costituzionali in commercio dovrebbero inserire *due testi* di tale parte della Costituzione. Ovviamente, peraltro, il regime dell'applicabilità alle Regioni speciali e dalle Province autonome di uno di questi testi – ossia quello oggi in vigore – resterebbe tutt'altro che chiaro, continuando ad essere affidato ai tortuosi percorsi interpretativi e applicativi della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

III. Alla luce di quanto fin qui osservato, va evidenziato che, per effetto dell'entrata in vigore della riforma costituzionale *in itinere* e fino alla cessazione del regime transitorio conseguente alla revisione degli statuti, nella Costituzione sarebbero presenti, con riguardo al regime giuridico della loro applicabilità alle autonomie speciali, ben *cinque* categorie di norme²².

Si tratta, in particolare: *a)* delle norme (pochissime, per la verità) del testo originario, che dovrebbero essere ancora applicabili come diritto regionale generale, ove non derogate dagli statuti²³; *b)* delle norme introdotte nel 2001, applicabili

¹⁹ S. Baroncelli, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2015, 7.

²⁰ Si veda, sul punto, P. Scarlatti, *Diritto costituzionale transitorio*, in corso di pubblicazione per Esi, Napoli, cap. VII, par. 7.1, secondo cui la clausola di adeguamento automatico «non viene dal progetto di riforma costituzionale in questione espressamente abrogata, né la sua sopravvivenza, per quanto complicata, pare in realtà incompatibile con la disposizione transitoria di cui al citato articolo 39, comma 12, né, infine, il Capo IV dello stesso disegno di legge costituzionale, recante "Modifiche al Titolo V Parte II della Costituzione", pare ridefinire l'intera materia dei rapporti con le autonomie territoriali».

²¹ Sul punto, per un approfondimento, sia consentito il rinvio a S. Pajno, G. Rivosecchi, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, cit., part. par. 6.

²² Si sofferma sull'«intricato sistema di fonti costituzionali» che disciplinerebbero la posizione delle autonomie speciali anche P. Scarlatti, *Diritto costituzionale transitorio*, cit., cap. IV, par. 7.1.

²³ Si veda, al riguardo, l'art. 132, primo comma, concernente la fusione di Regioni esistenti e la creazione di nuove Regioni. Più dubbia appare tale conclusione ove riferita al *secondo* comma di tale articolo, la cui odierna formulazione deriva dalla novella apportata a mezzo della legge cost. n. 3 del

attraverso i contorti meccanismi della clausola di adeguamento automatico²⁴; c) dell'art. 117, quinto comma, Cost., concernente i poteri sostitutivi statali in riferimento alla esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, che è l'unica norma introdotta dalla legge cost. n. 3 del 2001 ad applicarsi, per esplicita previsione, direttamente anche alle autonomie speciali, senza necessità di "transitare" per il giudizio di maggior favore di cui all'art. 10 di tale legge costituzionale; d) delle norme introdotte dalla legge cost. n. 1 del 2012, che, secondo quanto ha ritenuto la ormai ben nota sent. n. 88 del 2014, si applicano tanto alle Regioni ordinarie quanto alle autonomie speciali, senza differenziazione alcuna²⁵; e) infine, delle norme "nuove", introdotte dalla presente riforma costituzionale, che non sarebbero applicabili in alcun caso per effetto dell'art. 39, comma 13²⁶. A tale quadro, ovviamente, dovrebbero poi essere aggiunte le norme statutarie, per quelle parti ancora applicabili in quanto più favorevoli rispetto alle norme del 2001.

Il quadro appena delineato, evidentemente, non potrà che essere foriero di confusione normativa e incertezze applicative. Da questo punto di vista converrebbe o disporre esplicitamente la *immediata applicazione* del Titolo V novellato alle anche alle Regioni speciali, fino alla revisione degli statuti, magari facendo salve alcune

2001. Nel senso della "pacifica" applicazione dell'intero articolo a tutte le Regioni, ad ogni modo, cfr. la sent. n. 66 del 2007, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

²⁴ Ovviamente sarebbe necessario, al riguardo, distinguere tra le diverse autonomie speciali. Ad ogni modo, stando alla giurisprudenza costituzionale, il fenomeno menzionato nel testo dovrebbe interessare almeno le competenze concorrenti in tema di «professioni» (sentt. n. 311 e n. 315 del 2013), «protezione civile» (sent. n. 300 del 2013), «tutela della salute» (sentt. n. 134 del 2006, n. 125 del 2015) e «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (n. 224 del 2012 e n. 199 del 2014), cui si deve aggiungere la competenza legislativa residuale regionale in tema di "commercio" (sent. n. 299 del 2012), "trasporto pubblico locale" (sentt. n. 29 e n. 80 del 2006; n. 452 del 2007; n. 142 del 2008) e "formazione professionale" (sentenza n. 287 del 2012). Con riferimento, infine, a territori meno arati dalla giurisprudenza costituzionale, possono probabilmente essere evocati i settori della gestione dei rifiuti per la Regione siciliana, e del servizio idrico integrato per la Regione Sardegna, collocabili nei rispettivi statuti speciali in ambiti di competenza concorrente ed attribuibili invece, nel sistema del vigente Titolo V, alla competenza legislativa residuale regionale in materia di servizi pubblici locali, fatte comunque salve le consistenti possibilità di intervenire sul punto per la legge statale in ragione delle competenze trasversali concernenti la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e la «tutela della concorrenza».

²⁵ Si noti che la Corte discorre esplicitamente dell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, concernente il contenuto della legge rinforzata di cui all'art. 81, sesto comma, Cost., nonché delle modifiche introdotte agli artt. 97 e 119 Cost. Le linee argomentative che sviluppa, tuttavia, sono basate sull'«esigenza di uniformità» dei «vincoli alla finanza pubblica», che «non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione» del «bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» (par. 7.2 del *Considerato in diritto*). Pertanto sono declinabili per tutte le disposizioni di tale legge costituzionale. Evidenzia l'applicabilità della legge cost. n. 1 del 2012 alle autonomie speciali anche la sent. n. 39 del 2014 (par. 2 del *Considerato in diritto*), con particolare riguardo all'art. 2, comma 1. Nello stesso senso, peraltro, si esprimevano già la sent. n. 63 del 2013, al par. 5.2. del *Considerato in diritto*, e la sent. n. 39 del 2014, al par. 2 del *Considerato in diritto*.

Sul punto si noti, infine, che l'art. 5, comma 2, della legge costituzionale citata si rivolge *esplicitamente* anche alle autonomie speciali, mentre l'art. 9, comma 6, della legge n. 243 del 2012, di attuazione della ricordata riforma costituzionale, contiene una clausola di salvaguardia per le medesime rispetto alla possibilità di imporre alle autonomie territoriali «ulteriori obblighi» in vista del concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

²⁶ A questo riguardo, per vero, un considerazione a parte merita l'art. 120, secondo comma, Cost., così come modificato dalla riforma, il quale in effetti contempla espressamente tra gli enti nei cui confronti è esercitabile il potere sostitutivo del Governo, le autonomie speciali. Sul punto, tuttavia, si vedano le considerazioni che proposte nel paragrafo che segue.

norme di questi ultimi particolarmente qualificanti della condizione di specialità di ciascuna di esse²⁷; ovvero prevedere che, nel periodo transitorio, e con salvezza della regolazione delle posizione costituzionale delle autonomie particolari che intenderanno disporre gli statuti, alle medesime si torni ad applicare *integralmente* il regime statutario originario, al netto delle norme di maggiore autonomia introdotte nel 2001 ed oggi applicabili per il tramite della clausola di adeguamento automatico. Certo si tratterebbe, nell'un caso come nell'altro, di un significativo arretramento delle condizioni di autonomia che, ad oggi, caratterizzano le Regioni speciali. Tuttavia mi pare che non ci si possa permettere di aumentare il già alto tasso di incertezza che caratterizza la posizione costituzionale di questi enti territoriali. E d'altra parte – al netto del giudizio che di ciò, sul piano della politica costituzionale, si intende offrire – è necessario prendere atto che il sistema del regionalismo ordinario ha imboccato, per effetto di questa riforma costituzionale, la strada di una fortissima ricentralizzazione, rispetto alla quale non pare possibile divaricare le sorti delle autonomie speciali a tal punto da mantenerle in una situazione radicalmente distonica rispetto ai principi ispiratori dell'ordinamento generale²⁸.

5. Il problema dei poteri sostitutivi, per il regime transitorio

Infine deve essere segnalato che anche in relazione ai poteri sostitutivi straordinari probabilmente non mancheranno significativi problemi interpretativi.

A questo riguardo, pare opportuno in primo luogo richiamare le vicende, ben note a questa Commissione, che nel corso dell'esame alla Camera conclusosi il 10 marzo 2015 hanno portato ad un doppio intervento sul tema. Se l'art. 34 del ddl costituzionale²⁹, concernente le modifiche all'art. 120 della Costituzione, appare immutato rispetto al testo esitato dal Senato in prima deliberazione³⁰, il successivo art. 38, comma 9, prevede l'introduzione, nella citata disposizione costituzionale, delle parole «*autonome di Trento e Bolzano*» dopo le parole «*delle Province*»³¹. Il potere sostitutivo straordinario di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., deve dunque ritenersi utilizzabile, per effetto di questa modifica, *indistintamente sia per le Regioni ordinarie che per le autonomie speciali*. L'art. 38 citato, peraltro, è inserito nel Capo VI della legge di revisione costituzionale, risultando dunque escluso dalla "clausola di non applicazione" di cui all'art. 39, comma 13, che riguarda soltanto le norme del precedente Capo IV. Tale circostanza avrebbe reso applicabile alle Regioni speciali il potere sostitutivo straordinario di cui all'art. 120, secondo comma, *anche durante il periodo transitorio*, prima e a prescindere dalla revisione dei rispettivi statuti e dalle previsioni di questi ultimi sul punto considerato. Proprio per evitare tale conseguenza, è stata modificata la norma ad oggi contenuta nell'art. 39, comma 13³², introducendo in quest'ultima la precisazione secondo la quale «*fino alla revisione dei predetti statuti speciali, resta altresì ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e*

²⁷ ...e garantendo comunque il rispetto degli obblighi internazionali esistenti al riguardo.

²⁸ Sul punto cfr., ad ogni modo, le considerazioni proposte più avanti, al par. 2 della *Parte seconda*.

²⁹ Si veda l'AS N. 1429-B.

³⁰ ...nel quale era numerato come 33.

³¹ Cfr. l'em. 37.23.

³² ...che corrisponde all'art. 38, comma 11, nel testo approvato dal Senato in sede di prima deliberazione, e all'art. 39, comma 12, nel testo esitato dalla Camera.

dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'art. 120 della Costituzione».

Ebbene, anche gli esiti del gioco combinatorio di queste disposizioni sono tutt'altro che certi, e peraltro è ben possibile che non consentano di raggiungere l'obiettivo perseguito dai proponenti della modifica da ultimo richiamata³³. Al riguardo è possibile menzionare le seguenti possibili ricostruzioni interpretative.

I. Secondo una prima tesi avanzata in dottrina³⁴ per il periodo transitorio gli unici poteri sostitutivi applicabili alle Regioni speciali e dalle Province autonome sarebbero soltanto quelli contemplati dalle norme degli Statuti e dalle disposizioni di attuazione. Tuttavia tale circostanza, in virtù del "principio di unitarietà degli istituti"³⁵, dovrebbe determinare anche l'impossibilità, per le autonomie speciali, di esercitare le nuove competenze acquisite per effetto dell'art. 10 della clausola di adeguamento automatico, rispetto alle quali i poteri sostitutivi straordinari di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., fanno da irrinunciabile *pendant*.

II. A tale ricostruzione potrebbe tuttavia essere obiettato che lo stesso principio di unitarietà degli istituti è un vincolo che la presente revisione costituzionale, intenderebbe rimuovere. Se davvero dall'attuale formulazione dell'art. 39, comma 13, fosse desumibile che *gli unici poteri sostitutivi esercitabili siano quelli del regime statutario*, bisognerebbe concludere che, per le competenze acquisite in base alla clausola di adeguamento automatico non saranno esercitabili nei confronti delle autonomie speciali poteri sostitutivi straordinari diversi da quelli di cui all'art. 117, quinto comma, Cost. Semmai, per chi fosse convinto della effettiva esistenza di limiti alla revisione costituzionale, andrebbe vagliata la compatibilità di tale assetto con l'art. 5 Cost. e il "principio unitario" in esso contenuto, considerato principio supremo dell'ordinamento costituzionale.

III. Rispetto alle due appena prospettate, tuttavia, pare preferibile una terza possibile interpretazione delle disposizioni sopra richiamate. Valorizzando anche la *immediata applicabilità* che, come si è visto, discende dalla esclusione della modifica

³³ Em. 39.32.500.

³⁴ Da M. Cecchetti, nel corso del convegno organizzato da ISSIRFA, AIC e LUISS sul tema *L'ordinamento regionale speciale nel Titolo V in evoluzione*, in corso di pubblicazione nel volume che ne raccoglie gli atti.

³⁵ In base a questo principio, desumibile dalla giurisprudenza costituzionale (ma mai formulato espressamente nella versione che segue), gli istituti giuridici regolanti i rapporti tra gli enti territoriali nel Titolo V e nei vecchi statuti speciali possono trovare applicazione alle Regioni ad autonomia particolare solo ove essi siano considerati nella loro unitarietà, comprensiva sia degli aspetti più favorevoli che di quelli meno favorevoli per l'autonomia regionale: sia delle facoltà che dei limiti che essi comportano. È viceversa precluso un approccio "disarticolante", che punti a costruire gli istituti giuridici ibridando i modelli statutari con quelli costituzionali. Ciò comporta, evidentemente, che la "valutazione di maggiore autonomia" destinata a determinare gli esiti dell'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 deve essere compiuta comparando gli istituti presi nella loro complessità, e non singoli aspetti degli stessi, al fine di mantenere quell'equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia di cui ciascuno di essi è portatore.

Il "principio di unitarietà degli istituti" è stato applicato dalla Corte in svariate circostanze, a partire dai casi in cui doveva decidere della spettanza competenza legislativa e dei limiti gravanti sulla legge regionale (cfr., ad es., le sentt. nn. 274 del 2003, 51 del 2006 e 207 del 2012), sino a quelli concernenti i poteri sostitutivi straordinari (cfr., in part., la sent. n. 236 del 2004, nel cui punto 4.1 del *Considerato in diritto* si afferma che il sistema del Titolo V «non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della "clausola di favore", nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti»; nel medesimo senso cfr., inoltre, la sent. n. 383 del 2005, spec. il punto 7 del *Considerato in diritto*).

dell'art. 120, secondo comma, Cost., dall'ambito di operatività della "clausola di non applicazione", pare infatti possibile giungere a ritenere utilizzabili nei confronti delle Regioni speciali e delle Province autonome i poteri sostitutivi previsti dai vecchi statuti e dalle relative norme di attuazione per le funzioni che esse esercitano in base a questi ultimi, mentre in relazione alle funzioni che spettano a tali enti territoriali per effetto dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 sarebbe aperta la strada del ricorso ai poteri sostitutivi così come disciplinati dall'art. 120, secondo comma, Cost., nel testo derivante dalla riforma costituzionale *in itinere*³⁶.

L'esito finale cui conduce il combinato disposto delle norme da cui si sono prese le mosse pare dunque molto vicino all'attuale "doppio binario", nel cui contesto, in virtù del principio di unitarietà degli istituti, si applicano i poteri sostitutivi propri del sistema statutario per le competenze "vecchie", e quelli *ex art.* 120, secondo comma, Cost., per le competenze acquisite a partire dal 2001³⁷. Molto vicino, e tuttavia non coincidente: poiché il testo della disposizione costituzionale da ultimo citata, così come modificato dalla riforma, prevede che i poteri sostitutivi vadano esercitati, «salvo i casi di motivata urgenza», previo «parere del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta». E che il punto di approdo di questo insieme di interventi sia l'estensione di tale previsione anche alla sostituzione che riguarda le autonomie speciali, ove effettuata con riferimento alle nuove competenze, non può che essere visto con favore.

Infine, deve essere ricordato che alle Regioni speciali ed alle Province autonome, continuerà comunque ad applicarsi il potere sostitutivo previsto dall'art. 117, quinto comma, Cost. Tale disposizione infatti appare sostanzialmente riposta dall'art. 31 del testo di riforma costituzionale³⁸. Vero è che tale norma risulta introdotta nell'ambito del Capo IV della legge costituzionale, in relazione alla quale dispiega i propri effetti la "clausola di non applicazione" di cui al successivo art. 39, comma 13. E tuttavia mi pare che si possa sostenere che, rispetto alla generale previsione della disposizione da ultimo citata la previsione di cui all'art. 117, quinto comma, Cost., rappresenta una *norma speciale*, in grado di determinare la immediata applicazione alle autonomie speciali dell'istituto dalla medesima disciplinato. Ciò in modo non dissimile da quanto accade per l'attuale art. 117, quinto comma, Cost., in relazione alla clausola di maggior favore di cui alla legge cost. n. 3 del 2001.

6. La durata del regime transitorio

Infine, qualche considerazione merita la durata del regime transitorio che, secondo la disposizione che qui si commenta è espressamente destinato a permanere «fino alla revisione» degli statuti speciali. Ebbene, perché si ritenga verificato l'evento futuro e incerto dal quale dipende la cessazione del regime transitorio, quale tipo di modifica

³⁶ A conclusione analoga giunge anche A. Ambrosi, *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quelle delle Regioni speciali e delle Province autonome*, in *Le Regioni*, 2015, 21 ss., part. 25, sia pure partendo dal diverso presupposto della estensione della "clausola di non applicazione" anche alla menzionata modifica dell'art. 120, secondo comma, Cost.

³⁷ Cfr., in part., le già citate sentt. nn. 236 del 2004 e 383 del 2005.

³⁸ L'unica differenza consiste infatti nella sostituzione del riferimento agli «atti normativi comunitari» con quello agli «atti normativi dell'Unione europea».

degli attuali statuti è necessario porre in essere? È necessario revisionare l'intero impianto statutario oggi vigente, ovvero è sufficiente anche una modifica parziale? E, in questo secondo caso, *quanta parte* dello Statuto deve essere modificata perché si ritenga realizzata la condizione *de qua*? Una modifica puntuale, limitata ad una singola disposizione, non parrebbe a prima vista idonea. Ma l'individuazione della "soglia" a partire dalla quale si deve ritenere soddisfatta la condizione *de qua* non è per nulla agevole.

Si noti al riguardo che la sostituzione della parola *adeguamento* con la parola *revisione*, effettuata nel corso dell'esame in Senato dello scorso ottobre, rende più complicato il problema. In presenza di un rinvio all'«*adeguamento*» degli statuti, infatti, sarebbe possibile ritenere che il periodo transitorio sia destinato a cessare solo quando il regime giuridico delle autonomie speciali venga conformato almeno ai principi di sistema che reggeranno le relazioni tra lo Stato e gli altri enti territoriali³⁹.

Tale strada è invece resa più ardua dal testo attuale. Probabilmente la risposta che sarà necessario dare all'interrogativo sopra evocato è dunque che il regime transitorio è destinato a venir meno solo per effetto di quella revisione statutaria in occasione della quale sia stata complessivamente *rivalutata* l'intera posizione costituzionale della Regione speciale, eventualmente anche lasciando in vigore alcune parti del vigente statuto. Ovviamente si tratterà di una valutazione largamente opinabile, e tale da lasciare ampi margini di manovra agli interpreti, con le conseguenti incertezze applicative che da ciò potrebbero derivare. Il regime giuridico della Regione speciale, dunque, potrebbe non essere per nulla chiaro non solo nel periodo transitorio – come si è provato a mostrare – ma anche successivamente alla revisione statutaria che la interessa. In alternativa a questa ricostruzione si potrebbe, invece, valorizzare l'aspetto procedimentale dell'*intesa* prescritta dall'art. 39, comma 13, ritenendo cessato il periodo transitorio alla "prima" riforma degli statuti preceduta da tale passaggio collaborativo, a prescindere dal suo contenuto. Si tratterebbe, in sintesi, di una sorta di presunzione legale sulla complessiva rivalutazione della posizione costituzionale della Regione, a seguito della quale non sarebbe più necessario addivenire all'*intesa* per incidere sugli statuti e verrebbe meno l'operatività del regime transitorio.

³⁹ Quella accennata è probabilmente l'interpretazione che è necessario fornire della vigente norma di diritto transitorio, ossia l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che – come è noto – discorre precisamente di «*adeguamento*» degli statuti speciali. Nel vigente diritto costituzionale, dunque, il periodo transitorio è destinato a durare sino a quando in questi ultimi non siano stati incorporati i "principi di sistema" che *oggi* caratterizzano le norme costituzionali. Come è noto, tali "principi di sistema" sono decisamente più favorevoli alle ragioni dell'autonomia rispetto a quelli che caratterizzano i vecchi statuti speciali, nei quali – a tacer d'altro – è ancora incorporata la clausola dell'interesse nazionale. Viceversa – come è stato notato efficacemente da moltissimi commentatori – la riforma costituzionale attualmente all'esame della Camera imprime una forte svolta centralista all'assetto delle relazioni tra Stato ed enti territoriali. I "principi di sistema" da cui essa è caratterizzata, dunque, sono certamente *meno autonomisti* di quelli che connotano l'attuale posizione delle autonomie speciali, le quali, proprio per effetto del citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, beneficiano di un trattamento almeno non sfavorevole rispetto a quello delle Regioni ordinarie.

Dalla circostanza appena evidenziata deriva, con tutta probabilità, la sostituzione della parola "adeguamento" con la parola "revisione", come si è visto appena operata in Senato. Si intende in tal modo escludere che la modifica degli statuti debba operare nel senso di coinvolgere anche le autonomie speciali nel sistema, caratterizzato da una minore autonomia, che si sta predisponendo per le Regioni ordinarie. Il punto, però, rischia di essere particolarmente problematico. Sul tema ci si soffermerà più avanti, al par. 2 della *Parte seconda*.

Ad ogni modo, anche in questo caso ci si muove evidentemente su terreni malcerti. Per questa ragione sarebbe opportuno che, ove l'art. 39, comma 13, entrasse in vigore nella attuale formulazione, i singoli atti normativi di modifica degli statuti speciali disciplinassero il punto, *prevedendo* o *escludendo esplicitamente* la perdurante applicabilità del regime transitorio.

Parte seconda: specialità e principio di unità

1. La cristallizzazione del principio dell'accordo. Tra Scilla e Cariddi

Vorrei ora svolgere alcune sintetiche considerazioni concernenti la potenziale incidenza della "clausola di non applicazione" sul principio unitario di cui all'art. 5 Cost. Sul punto conviene prendere le mosse dalla precisa individuazione del vincolo che la previsione dell'intesa determinerà sul futuro legislatore della revisione statutaria.

Al riguardo non sembrano condivisibili le opinioni di chi ha ritenuto il testo della disposizione *de qua* compatibile con una interpretazione secondo la quale l'assenza dell'intesa con la singola autonomia speciale, o comunque il disaccordo con la medesima, possa in qualche modo essere *superato unilateralmente* dallo Stato⁴⁰. Certamente l'ipotesi che una intesa stipulata con una Regione speciale sia in grado di vincolare le Camere – nei termini di un "prendere o lasciare" – in occasione della approvazione della legge costituzionale di adeguamento degli Statuti non può che destare perplessità, come di seguito si dirà meglio. E tuttavia il testo della disposizione pare inequivoco al riguardo. Se, infatti, le Camere potessero, successivamente al raggiungimento di una intesa, stravolgerne completamente il contenuto, non si potrebbe certo ritenere l'adeguamento statutario avvenuto «*sulla base*» dell'intesa in parola. E difatti altri commentatori hanno ritenuto la disposizione in questione in grado di determinare il venire ad esistenza di vere e proprie «leggi costituzionali "pattizie"», tali da comportare una «limitazione di sovranità inusuale e di non poco momento»⁴¹ per le Camere.

In questo quadro, appare certamente auspicabile la adozione di una disciplina di maggior dettaglio concernente il procedimento in questione, che valga non solo a sciogliere il dubbio interpretativo segnalato più sopra circa la individuazione degli organi deputati al raggiungimento dell'intesa e a precisare il rapporto tra le nuove previsioni e quelle della legge cost. n. 2 del 2001, ma anche a disciplinare gli effetti del mancato raggiungimento dell'intesa, prevedendo la costituzione di una sorta di comitato di conciliazione, e soprattutto a regolare la possibilità, per le Camere, di procedere anche *in difformità* dall'intesa raggiunta, magari elevando il *quorum* necessario alla approvazione⁴². Tuttavia, finché non ci saranno precisi interventi

⁴⁰ Cfr., ad es., P. Giangaspero, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, cit., 180, nonché la memoria a cura del gruppo di ricerca A.S.A. (Autonomie Speciali Alpine) sul tema *La «clausola di salvaguardia» e le autonomie speciali alpine: profili critici circa i rapporti fra la revisione costituzionale dell'ordinamento regionale e la garanzia statutaria dell'autonomia regionale differenziata*, cit.

⁴¹ A. Ruggeri, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 2015, 255.

⁴² Sulla necessità di una normativa di maggior dettaglio, che potrebbe essere anche diretta in tale senso, cfr. la memoria a cura del gruppo di ricerca A.S.A. (Autonomie Speciali Alpine) sul tema *La*

normativi al riguardo, mi pare davvero difficile dubitare che sia *del tutto preclusa* alle Camere, in base alla disposizione in commento, la adozione di una legge di revisione statutaria contrastante con l'intesa o in assenza di quest'ultima.

In sintesi, l'art. 39, comma 13, è in grado di introdurre nell'ordinamento costituzionale una relevantissima novità: la cristallizzazione di un vero e proprio principio pattizio tra Stato e autonomie speciali. Si tratta di un assoluto inedito costituzionale⁴³. Da un lato, infatti, non pare giustificata una ricostruzione della "fase fondativa" delle autonomie speciali tale da ritenerla giuridicamente frutto di un "patto" con le popolazioni interessate, e dall'altro proprio negli ultimi anni la giurisprudenza costituzionale ha negli ultimi anni precisato con grande chiarezza l'inesistenza, nel vigente sistema costituzionale e statutario, di un "principio dell'accordo" tra Stato e autonomie speciali: in considerazione della peculiare posizione di queste ultime, infatti, è sempre preferibile ricercare il loro consenso, ma non è in alcun modo obbligatorio raggiungerlo⁴⁴.

Il quadro appena delineato rischia dunque di consegnare le Camere venturose ad un dilemma. Se, infatti, la revisione statutaria non è realizzabile *in dissenso* con le autonomie speciali interessate, queste ultime si potrebbero trovare dinanzi alla alternativa di consentire ad eventuali future richieste in grado di mettere in crisi l'unitarietà del sistema, o comunque eccessivamente distoniche rispetto al regionalismo ordinario, o di mantenere intatti i vecchi statuti, con tutti i limiti, le contraddizioni e le incertezze applicative che questi comportano. Trattandosi di Regioni speciali, pare proprio il caso di dire che rischiamo di trovarci tra *Scilla e Cariddi*.

Può essere opportuno segnalare in questa sede, peraltro, che sul tema accennato ha un rilevante peso la questione della collocazione nel sistema delle fonti della legge di revisione statutaria più sopra segnalata⁴⁵. Ove, infatti, si ritenesse di accogliere una delle ricostruzioni accennate, ed in particolare quella secondo la quale la legge cost. n. 2 del 2001 avrebbe introdotto una nuova fonte del diritto, a carattere subcostituzionale ma comunque superlegislativa, e ove si ritenesse che l'art. 39, comma 13, fosse in grado di incidere su *questo* procedimento normativo e *non sull'ordinario procedimento di adozione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost.*, risulta chiaro che le Camere, non trovando un'intesa con la Regione speciale o Provincia autonoma interessata ai sensi di tale disposizione, potrebbero comunque procedere unilateralmente a revisionare lo Statuto mediante la "classica" legge costituzionale, in relazione alla quale sarebbe anche possibile richiedere il *referendum* nazionale.

Resta inteso, infine, che in caso di insanabile dissenso rispetto alla Regione o Provincia autonoma interessata, le Camere potrebbero procedere alla adozione di uno statuto speciale *contro* la volontà di quest'ultima *in ogni caso*, e nell'ambito di qualunque ricostruzione del sistema delle fonti si ritenga di preferire, tramite un doppio intervento *ex art. 138 Cost.*: il primo sull'art. 39, comma 13, qui in discussione, eliminando la previsione dell'intesa; il secondo, infine, direttamente sullo statuto speciale *de quo*.

«clausola di salvaguardia» e le autonomie speciali alpine, cit., par. 6, nel quale pure si prospetta la esplicitazione di un vero e proprio "potere di veto" in capo alla singola autonomia speciale considerata.

⁴³ ...salva la previsione della "riforma tentata" del 2005, già richiamata più sopra.

⁴⁴ Cfr, ad es., le sentt. n. 46 del 2015, n. 77 del 2015 e n. 82 del 2015.

⁴⁵ ... al par. 3.

2. Adeguamento vs revisione: le autonomie ordinarie e speciali saranno parte di un sistema unitario? Una modesta proposta

Alla luce di quanto appena osservato, pare necessario mettere a fuoco un ulteriore aspetto della questione, in relazione al quale probabilmente non si è sviluppato un adeguato dibattito nella sfera pubblica. Secondo un rilievo assolutamente comune, negli ultimi anni la legislazione statale, sia concernente la finanza pubblica, sia di taglio ordinamentale, è stata caratterizzata da una forte recrudescenza centralista, con un sostanziale avallo da parte della giurisprudenza costituzionale. Sempre secondo un rilievo sostanzialmente condiviso da tutti i commentatori, la riforma costituzionale attualmente in discussione determinerebbe, ove entrasse in vigore, una decisa *ricentralizzazione* delle competenze delle Regioni speciali, anche al di là di quanto avvenuto negli ultimi tempi per effetto della menzionata giurisprudenza costituzionale. Ebbene, dovrebbe essere a tutti chiaro che, a fronte di ciò, l'art. 39, comma 13, del ddl costituzionale sancirebbe una forte divaricazione tra Regioni speciali e ordinarie, sia sul piano sostanziale che su quello procedimentale. Quanto al primo, nel periodo transitorio dovrebbe infatti continuare ad applicarsi, come si è visto più sopra, non solo il regime statutario ma anche le norme di maggior favore dell'attuale Titolo V, anche ove abrogate per le Regioni ordinarie. Quanto al secondo, balza agli occhi la circostanza secondo la quale la disposizione sopra richiamata come si è visto cristallizza al livello superlegislativo, per le sole Regioni speciali, il *principio dell'accordo*, a fronte di un regime ordinario nel quale verrà meno, per effetto delle nuove competenze legislative esclusive e della c.d. "clausola di supremazia", il principale istituto collaborativo di matrice giurisprudenziale rappresentato dal paradigma della sussidiarietà legislativa, con la necessarietà dell'intesa forte che il medesimo comporta. Né a colmare questo *gap*, con tutta probabilità, varrà il nuovo Senato, della cui idoneità a rappresentare le istituzioni regionali pare francamente lecito dubitare, stante la permanenza della libertà di mandato, e il cui peso nelle procedure legislative specificamente inerenti le politiche di maggior interesse regionale – su tutte quelle che coinvolgono il governo del territorio e la finanza pubblica – sarà decisamente recessivo rispetto alla quello Camera dei deputati.

In questo contesto assume rilievo un quesito per così dire "sistemico" cui è necessario rispondere: si vuole o no che le autonomie ordinarie e speciali facciano parte dello stesso sistema? Che il diritto costituzionale – pur nel rispetto di *forme e condizioni particolari di autonomia* – parli la stessa lingua per tutti? Sul punto sento l'esigenza di esser chiaro. Personalmente non condivido il carattere fortemente centralista che la presente riforma costituzionale sta imprimendo al sistema delle autonomie territoriali, che anzi a me pare senz'altro criticabile. Credo tuttavia che, imboccata questa direzione per il regionalismo ordinario, sia magari necessario mettere a punto peculiari caratteri per l'autonomismo speciale, consoni alle condizioni specifiche di ciascuna delle diverse realtà territoriali coinvolte, ma ciò nel contesto dei medesimi principi di sistema delle Regioni ordinarie, piacciono o non piacciono. Questa, del resto, era la *ratio* ispiratrice dell'art. 116 Cost. e dei vecchi statuti speciali, che – non va dimenticato – con l'originario Titolo V della Costituzione condividevano impianto e principi cardine, tra cui può essere opportuno ricordare la

residualità della competenza legislativa statale, il parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, nonché soprattutto il pervasivo interesse nazionale, con la preminenza dell'indirizzo politico statale su quello regionale che esso comportava. E proprio la distonia sistemica tra Regioni speciali e ordinarie derivante dalla riforma del 2001 è stata uno dei problemi di questi anni, che l'inattuato art. 10 puntava ad evitare.

Ebbene, mi pare di poter dire che dall'intervento del Senato dello scorso ottobre sul testo dell'art. 39, comma 13, emerge chiaramente una tendenza. La sostituzione della parola «*adeguamento*» con la parola «*revisione*», nella connotazione della modifica statutaria al prodursi della quale è destinato a cessare il regime transitorio palesa infatti la volontà di lasciare aperta la porta ad una riscrittura degli Statuti che non si collochi nel "sistema" delle relazioni tra Stato ed enti territoriali propria del Titolo V. La preoccupazione sottesa all'approvazione dell'emendamento che ha portato a detta sostituzione è agevolmente comprensibile. È comprensibile il timore di trovarsi coinvolti nel vistoso processo di riaccentramento di funzioni e compiti che sta interessando le Regioni ordinarie. Tuttavia il duplice fattore dell'*intesa* e del venir meno del vincolo all'*adeguamento* rischia di legittimare, in capo alle autonomie speciali, l'aspettativa a muoversi anche in senso radicalmente distonico rispetto al sistema ordinario, pure con riferimento ad alcuni principi e istituti che francamente appare fortemente sconsigliabile differenziare, come ad esempio quello dei poteri sostitutivi straordinari.

Dinanzi a tale situazione, pur senza reintrodurre il vincolo all'*adeguamento*, si potrebbe provare ad individuare uno *stock* minimo di principi e istituti del regionalismo ordinario rispetto ai quali gli statuti revisionati non potrebbero discostarsi. Penso, ad esempio, a competenze trasversali statali in tema di livelli essenziali delle prestazioni, di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza, al potere sostitutivo straordinario di cui agli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost., e ad alcuni principi basilari di partecipazione delle autonomie speciali al sistema di finanza pubblica, sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa.

A tale ultimo riguardo può essere opportuno ricordare che le previsioni delle disposizioni costituzionali concernenti i poteri sostitutivi, così come risultanti dalla riforma in discussione, sarebbero direttamente applicabili anche alle Regioni speciali e alle Province autonome. Ciò vale senz'altro, altresì, per i poteri statali di coordinamento della finanza pubblica, soprattutto in ragione delle modifiche introdotte dalla legge cost. n. 1 del 2012, con particolare riguardo a quelle concernenti gli artt. 81 e 97 Cost., come si desume agevolmente anche dalla già citata sent. n. 88 del 2014. Ebbene, ove si condividesse l'idea poc'anzi suggerita, si potrebbe almeno esplicitare nello stesso testo dell'art. 39, comma 13, l'impossibilità per gli statuti di derogare alle previsioni sopra richiamate. Alla possibilità di esercitare su tutto il territorio nazionale poteri sostitutivi in relazione a situazione di forti disfunzioni e di grave degrado – si pensi alla necessità di bonificare numerosissime discariche abusive, o all'esigenza di realizzare ancor più numerosi impianti di depurazione su tutto il territorio nazionale, in relazione alle quali esistono non solo procedure di infrazione ma anche sentenze di condanna in ambito europeo – non è possibile rinunciare a cuor leggero. Nello stesso senso è evidentemente necessario ragionare anche per la collocazione delle Regioni speciali nel sistema generale della finanza pubblica, in considerazione del peso che le prime hanno sul secondo e, ancor di più, della



dipendenza dalla saldezza di tale collocazione della permanenza di un sentimento di comune appartenenza esteso all'intero territorio nazionale.