



PAOLO COLASANTE

Unità e diversità nel (parziale) regionalismo asimmetrico italiano, alla luce della riforma costituzionale in itinere*

SOMMARIO: 1. Premessa 2. Il regionalismo speciale italiano 3. L'evoluzione della specialità regionale: la concreta applicazione e il ruolo della giurisprudenza costituzionale nel primo e nel secondo regionalismo 4. Le autonomie speciali nella riforma costituzionale *in itinere* 4.1. La problematica collocazione degli Statuti speciali nella gerarchia delle fonti. Le “rotture” delle norme sulla produzione ivi contenute 4.2. Profili ermeneutici della c.d. clausola di salvaguardia 5. Conclusioni.

1. Premessa

Le autonomie speciali sono quelle che corrispondono maggiormente alla forma di Stato regionale¹, soprattutto in ragione del differente processo storico che conduce all'adozione del modello regionale, rispetto al modello federale².

A quest'ultimo, fatte salve alcune eccezioni (ad es., Belgio), si giunge grazie a un percorso centripeto fra Stati in origine pienamente sovrani, che – tramite il *foedus* – si fondono in una nuova entità statale, senza tuttavia privarsi essi stessi del carattere della statualità e inaugurando – almeno fintantoché di Federazione possa continuare a parlarsi – una stagione in cui la questione della sovranità rimane aperta³.

Da questo processo di formazione discende la tipica enumerazione federale delle competenze, nel senso che gli Stati fondatori della Federazione pattuiscono – eventualmente

* Versione italiana, rivista e aggiornata, della Relazione su Unity and Diversity in the Italian (Partially) Asymmetric Regionalism in the Light of the Constitutional Reform Under Way presentata nell'ambito del Convegno organizzato dalla International Association of Centers for Federal Studies (IACFS) su “Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries: Changing Concepts, Reform Proposals and New Institutional Realities” – 1-3 Ottobre 2015 – Montreal – Canada.

¹ A. D'Atena, *Passato, presente... E futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2014, www.rivistaaic.it.

² Sui caratteri dello Stato federale e dello Stato regionale, si rinvia a A. D'Atena, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino 2010, 13 ss., nonché a E. Di Salvatore, *Federalismo (voce)*, in S. Mangiameli (a cura di), *Dizionario costituzionale – Dizionario sistematico*, Il Sole 24 ore, Milano 2008, p. 20 ss.

³ C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, trad. it., Giuffrè, Milano 1984, p. 473 ss.

già in una fase confederativa, come tale retta dal diritto internazionale – una serie di competenze da devolvere alla nuova entità statale.

La scelta delle competenze “delegate” è, perciò, il frutto di una decisione condivisa e unanime degli Stati membri che si determinano a conferire alcune attribuzioni alla Federazione. La natura “pattizia” del momento fondativo implica l’*omogeneità* delle competenze conferite al livello superiore (e, perciò, di quelle che “residuano” agli Stati membri), in virtù della sua connotazione ascendente.

In altri termini, sarebbe improbabile che alcuno dei futuri Stati membri della Federazione sia incline a sentirsi privato di maggiori competenze rispetto a qualunque altro a fianco al quale “siede” per fondare la nuova entità in un – per proseguire nella metafora – “tavolo di pari”.

È, perciò, questa la ragione per cui solitamente la specialità e l’asimmetria di cui essa è latrice, e salve alcune eccezioni, non si addicono alla Federazioni e, invece, sono perfettamente compatibili con il modello regionale.

In breve, il processo federativo tende verso l’unità e la raggiunge con un omogeneo conferimento delle competenze alla Federazione. Invece, l’istituzione della forma di Stato regionale, ispirata dalla differenziazione, è basata su una spinta centrifuga, che consiste nel riconoscimento della diversità dei territori e delle comunità interessate. In questo processo, non si può escludere che, essendoci all’interno dello Stato “*plurime diversità*” da riconoscere, si stabiliscano assetti di competenze differenziati.

Nel caso spagnolo, ad esempio, il riconoscimento della specialità (e di competenze differenziate) ha riguardato l’intero territorio nazionale, secondo il modello del c.d. vassoio dei formaggi “*tabla de quesos*”, previsto dalla vigente Costituzione del 1978 (v. artt. 143 ss. Cost. spagnola) e basato sull’accordo fra le (costituende) *Comunidades Autónomas* e lo Stato centrale⁴.

2. Il regionalismo speciale italiano

In Italia, a differenza dell’ordinamento spagnolo, non solo i confini delle Regioni non sono stati decisi “dal basso” (bensì recependo i compartimenti statistici pre-unitari), ma la specialità non riguarda l’intero territorio nazionale, né è potenzialmente in grado di riguardarlo⁵. Essa è

⁴ Per dirla con A. D’Atena, *Passato, presente... E futuro delle autonomie regionali speciali*, cit., 3 “sia l’an della regionalizzazione (la nascita delle singole Regioni), sia il *quomodo* (le competenze di ciascuna) non sono direttamente determinati dalla disciplina costituzionale”, che prevede solo il processo dell’*eventuale* costituzione di ciascuna Comunità Autonoma.

⁵ A meno che non si voglia considerare la possibilità offerta dalla c.d. clausola di asimmetria (art. 116, comma 3, Cost.), introdotta dalla riforma costituzionale del 2001, la quale dispone che “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite (alle Regioni ordinarie), con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”. In ogni caso, vi è da osservare che la clausola – fino a oggi mai utilizzata – sarebbe in grado di comportare l’estensione delle attribuzioni regionali solo in

stata, infatti, circoscritta a sole cinque Regioni speciali (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia), vista l'indicazione tassativa dell'art. 116 Cost.

Non è questa la sede per richiamare compiutamente le ragioni di questa scelta⁶. Basti, invece, ricordare che il regime speciale loro riconosciuto muoveva da ragioni essenzialmente riconducibili alla necessità (1) di contrastare in tal modo quelle spinte che sarebbero state in grado di minare l'unità dello Stato (ciò vale in particolare per la Sicilia); (2) di tutelare le minoranze alloglotte presenti in alcuni territori di confine (specificamente, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, nonché, ma in misura minore, Friuli Venezia Giulia); (3) di prendere atto delle peculiarità geografiche dei territori insulari (Sicilia e Sardegna); (4) di rispettare precisi accordi internazionali (Trentino Alto Adige e, più tardi, Friuli Venezia Giulia)

In particolare, hanno giocato un ruolo decisivo anche i Trattati internazionali sottoscritti dall'Italia nel dopoguerra, soprattutto in riferimento alla risoluzione delle questioni altoatesine e triestine⁷.

Alla luce di questi elementi, pare condivisibile l'osservazione di una parte della dottrina⁸, che, nel rilevare le radici antropologico-culturali degli enti ad autonomia speciale, pone l'accento sulle "solide identità collettive, di cui costituiscono proiezione istituzionale" e, allo stesso tempo, riscontra un certo "tasso di artificialità" delle autonomie ordinarie, pur non potendosi escludere che, ad oggi, il loro concreto funzionamento abbia finito per fungere da "fattore costitutivo di identità collettive"⁹.

riferimento alle competenze concorrenti fra Stato e Regioni e alle competenze esclusive dello Stato in materia di giustizia di pace (che, in Italia, costituisce la giurisdizione onoraria a cui sono devolute in primo grado di giudizio le questioni civili e penali meno rilevanti); di norme generali sull'istruzione e di tutela dell'ambiente. In commento alla disposizione, si veda S. Mangiameli, *La clausola di asimmetria e l'organizzazione della giustizia di pace*, ora in Id., *Lecture sul regionalismo italiano - Il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Giappichelli, Torino 2011, p. 123 ss.

⁶ Su cui si veda S. Bartole, *Art. 116*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma 1985, p. 55 ss., nonché P. Giangaspero, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Volume I, Giuffrè, Milano 2012, p. 121 ss. Si veda, poi, anche nella prospettiva di rinvenire le ragioni del mantenimento della specialità, L. Paladin, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993, p. 643 ss.; A. Pizzorusso, *Regioni speciali: motivazioni storiche ed esigenze attuali*, in *Quad. Reg.*, 1989, p. 1025 ss.

⁷ Per quanto riguarda la prima, basti ricordare l'Accordo De Gasperi - Gruber del 5 settembre 1946, mentre il Memorandum di Londra del 5 ottobre 1954 pose termine alla seconda.

⁸ A. D'Atena, *Passato, presente... E futuro delle autonomie regionali speciali*, cit., 6. In senso conforme, G. Silvestri, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare* (discorso tenuto dal Presidente Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014), in www.cortecostituzionale.it, p. 8: "Le autonomie speciali, proprio per la loro peculiarità storica, per la particolare posizione e conformazione dei territori, per la composizione etnica e linguistica delle comunità locali, non sono frutto di pura volontà politica o di accordi conclusi per ragioni contingenti e opportunistiche. Esse contengono in sé, in modo oggettivo, le ragioni della specialità; la diversificazione delle forme istituzionali, delle discipline normative e delle organizzazioni amministrative trova giustificazione pertanto nelle peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione" (corsivo nostro).

⁹ A. D'Atena, *op. cit.* Nello stesso senso, v. anche S. Mangiameli, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Studi e interventi*, maggio 2014.

Occorre anche osservare che gli Statuti di autonomia delle cinque Regioni speciali sono contenuti in leggi costituzionali del Parlamento nazionale. Pertanto, la loro revisione è prevalentemente rimessa a un atto unilaterale dello Stato centrale e non a un metodo autenticamente consensuale, che invece “inaugurerebbe” la riforma costituzionale *in itinere*, sebbene *una tantum* (v. oltre). Più in particolare, gli originari Statuti speciali – per quattro delle cinque Regioni – furono adottati dall’Assemblea Costituente con le leggi costituzionali n. 2, 3, 4 e 5 del 1948, in virtù della proroga dei suoi poteri ai sensi della XVII disposizione transitoria e finale della Costituzione.

È appena il caso di ricordare, peraltro, come la prima delle leggi menzionate si è limitata a recepire, con un articolo unico, lo Statuto siciliano (prerepubblicano) di cui al R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, senza alcuna modifica in grado di limare i numerosi attriti che lo stesso presentava con la Costituzione repubblicana e rinviando, anzi, tale coordinamento all’approvazione, entro due anni dall’entrata in vigore della legge cost. n. 2 del 1948, “del Parlamento nazionale con legge ordinaria, udita l’Assemblea regionale della Sicilia”. L’ultimo Statuto speciale, quello della Regione Friuli Venezia Giulia, è stato invece adottato con la legge costituzionale n. 1 del 1963.

Se quindi il regionalismo italiano ordinario può dirsi omogeneo, in virtù del fatto che è integralmente disciplinato dal Titolo V della Costituzione, così non è per le Regioni speciali, atteso che ognuna di esse ha un proprio Statuto e, perciò, un peculiare regime di autonomia, sia dal punto di vista delle competenze legislative loro attribuite¹⁰, sia sotto altri aspetti, fra cui non si può omettere di ricordare quello finanziario¹¹, che è forse “il più saldo fattore distintivo delle due specie dell’autonomia regionale”¹².

Peraltro, è piuttosto difficile tracciare i tratti comuni di tutte e cinque le autonomie speciali. Infatti, le enumerazioni di competenze sono diverse fra loro, sebbene possa dirsi che vi sia un nucleo comune¹³, e, se si vogliono trovare altre analogie, esse possono tutt’al più rinvenirsi nei limiti negativi all’esercizio della potestà legislative, i quali, pur formulati diversamente nei singoli testi¹⁴, sono di fatto interpretati in modo uniforme dalla giurisprudenza costituzionale.

Inoltre, una certa similitudine fra i testi degli Statuti si può rinvenire in ordine al conferimento alle Regioni speciali della potestà ordinamentale sugli enti locali¹⁵ e al ricorso alla fonte dei decreti di attuazione degli Statuti, quale strumento di implementazione della specialità e di “negoziato” – per così dire – *sub-costituzionale* fra Stato e Regioni¹⁶.

¹⁰ Per un riassuntivo, ma esauriente, quadro d’insieme v. Cfr. S. Mangiameli, *Regioni a statuto speciale* (voce), in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2006, p. 4983 ss., 4990 ss.

¹¹ Anche per questi aspetti è possibile rinviare *ivi*, 4993 ss.

¹² L. Paladin, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, cit., 646.

¹³ Cfr. artt. 14 e 17 St. Sp. Sicilia; artt. 2 e 3 St. Sp. Valle d’Aosta; artt. 3 e 4 St. Sp. Sardegna; artt. 4 e 5 St. Sp. Friuli-Venezia Giulia; artt. 4 e 5 St. Sp. Trentino-Alto Adige.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Cfr., in proposito, i diversi Statuti speciali, come modificati dalla legge cost. n. 2 del 1993.

¹⁶ P. Giangaspero, *La nascita delle Regioni speciali*, cit., 155, nota 78, ricorda che la fonte decreto di attuazione è in effetti normalmente considerata in maniera unitaria, benché le dizioni statutarie sul ruolo delle Commissioni paritetiche non siano affatto sovrapponibili. Del resto, è significativa la circostanza che anche per la Regione Valle

Se le analogie sono poche, tante sono invece le differenze fra le singole Regioni speciali e, fra esse, alcune sono anche profonde. Basti pensare al particolare ordinamento della Regione Trentino-Alto Adige, che contiene al suo interno due ulteriori autonomie speciali (le Province autonome di Trento e di Bolzano), alle quali, con il c.d. secondo Statuto di autonomia (legge cost. n. 1 del 1971), sono state prevalentemente attribuite le competenze (anche legislative), con un conseguente “svuotamento” delle attribuzioni regionali.

Inoltre, nell’ambito dei diversi “attriti” su accennati fra lo Statuto siciliano e la Costituzione repubblicana, è sufficiente menzionare l’Alta Corte per la Regione Siciliana, la quale avrebbe dovuto esercitare funzioni sovrapponibili a quelli della Corte costituzionale, con l’evidente rischio di rompere il principio di unità della giurisdizione costituzionale, in virtù del quale, il giudice delle leggi, con le note sentenze nn. 38 del 1957 e 6 del 1970¹⁷, ha posto rimedio, determinando la sua caducazione.

3. L’evoluzione della specialità regionale: la concreta applicazione e il ruolo della giurisprudenza costituzionale nel primo e nel secondo regionalismo

Il *quid pluris* di autonomia costituzionalmente riconosciuto alle Regioni speciali non è, però, stato in grado di tradursi in un’effettiva capacità di “trascinamento” dell’autonomia da parte loro nei confronti delle Regioni ordinarie, anche per effetto dell’atteggiamento della Corte costituzionale, che “sposò (...) l’interpretazione riduttiva e statocentrica dell’autonomia alla quale le Regioni speciali non seppero o non poterono rispondere adeguatamente”¹⁸. Anzi, la dottrina non ha mancato di rilevare che le prime sono state per lungo tempo “alla rincorsa” delle seconde o, comunque, hanno visto il loro destino dipendere da quello delle Regioni ordinarie¹⁹. E ciò è avvenuto nonostante che esse siano concretamente venute alla luce solo nel 1970.

d’Aosta, che originariamente non disponeva di questo strumento, esso sia stato di fatto introdotto nella pratica con strumenti giuridici differenti, prima di arrivare a modificare lo statuto per ‘allinearlo’ su questo punto con gli altri. Non è questa la sede per dar conto compiutamente del dibattito cui questa tipologia di fonti ha dato luogo in dottrina; sia, perciò, consentito limitarsi a menzionare le seguenti voci enciclopediche e i seguenti saggi: F. Gabriele, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma 1988; V. Casamassima, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2006, p. 1736 ss.; R. Chieppa, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Le Regioni*, 2008, p. 1051 ss., nonché, con carattere monografico, M. Sias, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall’autonomia differenziata all’autonomia speciale*, Jovene, Napoli 2012.

¹⁷ Corte costituzionale, sentenze 9 marzo 1957, n. 38, in *Giur. Cost.*, 1957, p. 463 ss.; 22 gennaio 1970, n. 6, in *Giur. Cost.*, 1970, p. 59 ss., con osservazione di G. Lombardi, *Una ratio decidendi (nella giurisprudenza della Corte) per il contrasto tra disposizioni dei Patti Lateranensi e norme della Costituzione?*, *ivi*, p. 64 ss.

¹⁸ A. Saitta, *Gli Statuti delle Regioni speciali ieri, oggi e domani*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli 2011, p. 3175 ss., 3205.

¹⁹ Cfr. S. Mangiameli, *Regioni a statuto speciale* (voce), cit., 4984: “nella prassi si è dischiusa, infatti, una prospettiva assolutamente diversa da quella prefigurata dall’art. 116 Cost., creandosi un divario tra previsione normativa e realtà effettuale che, per via del processo attuativo delle regioni a statuto speciale, ha portato a una graduale attenuazione

Infatti, oltre ad altre vicende che pure hanno indebolito il regionalismo speciale²⁰, il dato più rilevante è che la particolare fonte cui era attribuita l'implementazione del medesimo (i c.d. decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali) ha, nella prassi, finito per condizionare negativamente l'evoluzione di queste autonomie, fungendo in sostanza da "freno" per il decollo dell'autonomia speciale²¹.

Dapprima, ciò è avvenuto mediante l'adozione di una scelta interpretativa dal carattere – per così dire – dilatorio, giacché si è sostenuta la tesi dell'*efficacia differita* degli Statuti speciali, assumendo che il passaggio delle competenze dallo Stato alla Regione fosse subordinato all'adozione dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali²².

Né la situazione è successivamente migliorata per effetto dell'istituzione delle Regioni ordinarie, poiché quelle speciali – per effetto della riserva di competenza in favore dei decreti attuativi – rimasero escluse dal processo di trasferimento di funzioni che interessò le prime nel 1972 e nel 1977, dovendo piuttosto "contrattare" *uti singuli* con lo Stato per ottenere, tramite la fonte preposta, il trasferimento delle competenze. Per tale ragione, è stato sostenuto che, "mancato l'appuntamento con il decreto 616 (del 1977), le Regioni speciali si sono dovute impegnare nell'affannoso inseguimento dell'autonomia delle Regioni ordinarie, scandito da nome di attuazione che le hanno rese tardivamente ed in parte partecipi dei risultati ottenuti da queste ultime"²³.

Il processo di assimilazione "al ribasso" delle autonomie speciali a quelle ordinarie ha, peraltro, interessato anche l'ermeneutica delle competenze attribuite.

Secondo il modello originario, mentre alle Regioni ordinarie era attribuita la sola potestà legislativa concorrente enumerata (e, in qualche misura, quella di attuazione), le Regioni speciali erano invece titolari anche della potestà piena o esclusiva, per quanto sottoposta al limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Ciò che, tuttavia, non ha comportato una

della specialità, sino a tramutarla in forma disagiata di autonomia che insegue l'autonomia ordinaria". In senso conforme, v. anche A. Saitta, *Gli Statuti delle Regioni speciali ieri, oggi e domani*, cit., 3176.

²⁰ Si pensi al (già accennato) sostanziale "smantellamento" dello Statuto speciale della Regione Siciliana ad opera della Corte costituzionale, su cui v. A. D'Atena, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello statuto siciliano (riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in Istituto Gramsci siciliano - Sezione giuridica, *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, Padova 1990, nonché in *Giur. Cost.*, 1990, p. 1929 ss.

²¹ A. Saitta, *Gli Statuti delle Regioni speciali ieri, oggi e domani*, cit., 3205.

²² Cfr. Corte costituzionale, sentenze 26 gennaio 1957, n. 9, in *Giur. Cost.*, 1957, p. 58 ss.; 17 novembre 1971, n. 178, in *Giur. Cost.*, 1971, p. 2179 ss., con osservazione di S. Bartole, *Demanio regionale e norme di attuazione*, p. 2181 ss. Entrambe sono richiamate anche da A. Saitta, *Gli Statuti delle Regioni speciali ieri, oggi e domani*, cit., 3207-3208, in part. nota 77 e bibliografia ivi citata.

²³ A. D'Atena, *Passato, presente... E futuro delle autonomie regionali speciali*, cit., 9. Si noti che lo stesso A. D'Atena, *La parabola delle autonomie speciali*, in *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciali davanti ai problemi delle autonomie differenziate*, a cura del Servizio studi legislativi dell'A.R.S., Palermo 1984, p. 21 ss., preso atto di tale difficoltà, è arrivato alla conclusione secondo cui "se si considera il concreto assetto delle competenze si può essere paradossalmente tentati di sostenere che, nel nostro ordinamento, non ci siano Regioni più 'speciali' delle c.d. Regioni ad autonomia ordinaria". Nello stesso senso, cfr. L. Paladin, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, cit., 645.

percepibile differenza nell'effettiva estensione della competenza delle seconde, dal momento che la Corte costituzionale ha in sostanza assimilato il limite dei principi fondamentali, applicato alla potestà concorrente, a quello delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali²⁴, nonostante alcune voci contrarie in dottrina²⁵. Inoltre, nel vigore dell'originario Titolo V, il limite dell'interesse nazionale ha inciso egualmente sulle autonomie legislative e amministrative di tutte le Regioni²⁶.

Dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, invece, la potestà esclusiva sarebbe dovuta divenire la regola generale per le Regioni ordinarie (sebbene poi ridottasi a essere "residuale" per via della lettura che di essa ha dato la giurisprudenza costituzionale²⁷). Tuttavia, non sembra che l'operazione rispondesse a far giocare un ruolo attrattivo alle autonomie speciali nel processo di riforma o a eliminare il carattere sostanzialmente "periferico"²⁸ del regionalismo speciale.

A ben vedere, non si è proceduto nel senso di valorizzare le peculiarità delle singole realtà delle Regioni ordinarie, bensì si è - tutto all'opposto - conferita in modo omogeneo maggiore autonomia a queste ultime, "avvicinandole" al regime delle Regioni speciali e, anzi, disponendo, per il tramite della clausola di maggior favore (art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001) che le maggiori forme di autonomia previste per le Regioni ordinarie si estendessero anche a quelle speciali. In sostanza, le "rimodellate" Regioni ordinarie sono state prese a parametro, invertendo - almeno stando al tenore letterale della riforma - il precedente rapporto fra le stesse, in cui casomai, se non si fossero verificate le torsioni del modello sopra accennate, sarebbero dovute essere le Regioni speciali a rappresentare il modello cui aspirare, sia dal punto di vista temporale, atteso che la loro istituzione ha preceduto quella delle Regioni ordinarie, sia dal punto di vista contenutistico, in ragione del maggior livello di autonomia loro attribuito.

In sostanza, il processo di "rincorsa" delle autonomie speciali nei confronti di quelle ordinarie è proseguito anche nel secondo regionalismo post-riforma, dal momento che, una volta rovesciata l'enumerazione, le Regioni speciali finivano per essere titolari di una gamma di competenze aventi un'estensione inferiore di quelle derivanti alle Regioni ordinarie per via della clausola di residualità dell'art. 117, comma 4, Cost.

²⁴ In merito, v. G. Silvestri, *La potestà legislativa primaria delle Regioni a Statuto speciale nella giurisprudenza della Corte costituzionale dall'inizio degli anni '70 ad oggi: qualche osservazione*, in Istituto Gramsci siciliano - Sezione giuridica, *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, cit., p. 77 ss.; L. Lorello, *La potestà legislativa esclusiva della Regione Sicilia ed il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale. I recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove aut.*, 1999, p. 773 ss.; L. Paladin, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, cit., 645-646.

²⁵ Da questo punto di vista, si rinvia a E. Di Salvatore, *Lo Stato, la Regione Siciliana e il problema della competenza legislativa sugli idrocarburi liquidi e gassosi*, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Studi e interventi*, ottobre 2013, e, in particolare, alla nota n. 93, con utili riferimenti giurisprudenziali e dottrinali.

²⁶ L. Paladin, *op. cit.*, 645.

²⁷ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 23 dicembre 2003, n. 370, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 3808 ss.

²⁸ P. Giangaspero, *La nascita delle Regioni speciali*, cit., 137.

Nondimeno, un'attenta dottrina²⁹ ha rilevato sin da subito come la combinazione dei due elenchi di competenze (quello del nuovo Titolo V e quello dello Statuto speciale che, di volta in volta, veniva in rilievo), in virtù della clausola di maggior favore, avrebbe potuto produrre effetti positivi per le autonomie speciali: ciò non solo nel caso in cui le competenze di quest'ultime, per effetto della clausola richiamata, fossero oggetto di un "upgrade" (ad esempio, passando dal rango di competenze concorrenti con lo Stato a quello di esclusive), bensì anche nel caso in cui non vi fosse alcun "accrescimento" delle competenze delle Regioni speciali. Infatti, anche in quest'ultimo caso, esse avrebbero beneficiato del mantenimento di una competenza espressamente "nominata" e, dunque, maggiormente tutelata rispetto a quelle regionali residuali, "innominate" e che, come tali, sono soggette a un processo di sussunzione meno immediato.

Infatti, le competenze residuali regionali, contrariamente a quelle enumerate statali, vengono individuate attraverso un doppio passaggio logico-ermeneutico: con il primo l'interprete deve verificare che l'ambito materiale che viene in rilievo non sia riconducibile alle categorie di competenze per cui vi è una espressa elencazione e – solo in caso di esito negativo di questo controllo – è possibile applicare la regola della residualità.

È, però, evidente che il risultato finale dell'operazione ora descritta dipenda dall'interpretazione (estensiva o restrittiva; finalistica od oggettiva) delle competenze statali, con la conseguenza che la clausola di residualità, teoricamente concepita in funzione di garanzia delle competenze regioni, venga a definirsi per effetto dell'applicazione dell'elencazione cui si contrappone.

Rischio, questo, concretamente verificatosi nell'ordinamento italiano, visto il sostanziale depotenziamento della clausola di residualità, che avrebbe dovuto consentire l'intervento del legislatore nei soli casi ad esso *espressamente* riservati. Invece, lungi dall'osservare il chiaro dettato costituzionale, proteso verso l'interpretazione restrittiva delle competenze statali, la Corte ha ben presto ritenuto che l'art. 117, comma 4, Cost. fosse da intendere in modo molto più flessibile³⁰.

Nella concreta applicazione, la giurisprudenza costituzionale ha risolto diverse questioni concernenti l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, di cui a questo punto è opportuno riprodurre il tenore letterale: "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

Una prima questione ha riguardato la portata spaziale della clausola: se essa andasse applicata a tutte le autonomie localizzate nelle Regioni speciali ovvero alle sole Regioni e

²⁹ S. Mangiameli, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002, p. 153 ss.

³⁰ Sent. n. 370 del 2003, cit.

Province autonome. In proposito, la Corte costituzionale ha abbracciato la seconda soluzione con la sentenza n. 370 del 2006³¹.

Un altro nodo da sciogliere è stato quello relativo al regime applicabile alle competenze legislative ulteriori estese anche alle autonomie speciali in virtù della clausola di maggior favore. Anzitutto, è bene rilevare come la verifica circa l'applicabilità dello Statuto preceda l'eventuale estensione del Titolo V alle autonomie speciali. Ciò che si traduce – sul piano processuale – nell'onere di allegazione – da parte del Governo che ricorra in via principale avverso le disposizioni di una legge di una Regione speciale o di una Provincia autonoma – dei motivi per cui non si dovrebbe dar luogo all'applicazione dello Statuto, bensì del Titolo V, in ragione del loro “maggior favore”. Onere che, laddove non assolto, conduce alla pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale proposta³².

Dal punto di vista sostanziale, poi, la Corte ha ritenuto che, laddove trovi applicazione lo Statuto speciale, di quest'ultimo debba farsi applicazione nella sua interezza e, quindi, anche con riferimento ai limiti ivi apposti alla competenza legislativa. Nel caso in cui, invece, si tratti di una “competenza ulteriore”, il regime applicabile è integralmente da rinvenirsi nel Titolo V della Costituzione.

Il giudice delle leggi ha infatti ritenuto che gli enti ad autonomia differenziata “non possono rivendicare (...) forme e condizioni di autonomia riconosciute dal Titolo V della Costituzione in base all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e, contestualmente, affermare altresì la perdurante vigenza, nella stessa materia, del particolare regime individuato nello statuto e nelle relative norme di attuazione allo scopo di delimitare o ridurre i poteri statali previsti dalla disciplina costituzionale ordinaria della quale si sostiene l'applicabilità. Ciò non appare possibile soprattutto a causa dell'assoluta specialità della norma contenuta nel citato art. 10, che rende estensibile alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 che riconoscano forme di autonomia più ampie, sulla base di una valutazione necessariamente complessiva e pertanto comprensiva sia dei nuovi poteri che dei relativi limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V”³³.

La clausola di maggior favore ha anche posto il problema della sua applicabilità alle funzioni amministrative, cui una parte della dottrina risponde in senso affermativo³⁴, ma che ha invece

³¹ Corte costituzionale, sentenza 14 novembre 2006, n. 370, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 3867 ss., con commenti di M. Michetti, *Regioni speciali e Titolo V: la Corte definisce i confini*, p. 3881 ss., e di V. Tamburrini, *In tema di istituzione del Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome*, p. 3888 ss. In questo modo, secondo A. D'Atena, *Passato, presente... E futuro delle autonomie regionali speciali*, cit., 12, sarebbe stato rispettato il tenore letterale della norma, che prevede che le ulteriori forme di autonomia si applichino “alle” e non “nelle” Regioni speciali e, inoltre, sarebbe stato correttamente evitato un possibile depauperamento delle competenze regionali in favore di quelle degli enti locali.

³² Fra le più recenti pronunce che ribadiscono l'ormai traluzio assunto, si ricordi Corte costituzionale, sentenze 27 marzo 2014, n. 54; 10 aprile 2014, n. 87; 13 giugno 2014, n. 173; tutte in *Giur. Cost.*, 2014, risp. p. 1229 ss., p. 1592 ss., p. 2747 ss.

³³ Corte costituzionale, sentenza 14 ottobre 2005, n. 383, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 3640 ss.

³⁴ A. D'Atena, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino 2013, 272-273.

trovato una risposta negativa sia nella legislazione – e, in particolare, nell’art. 11, comma 2, della legge c.d. La Loggia (n. 131 del 2003), che affida ai decreti legislativi di attuazione il trasferimento di tali funzioni ulteriori – che nella giurisprudenza costituzionale³⁵.

Da ultimo, in merito all’applicazione dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, sia consentito rilevare come talvolta la comparazione fra dotazioni di competenze sia piuttosto complessa, potendosi porre in termini di incommensurabilità. In senso dinamico (processuale), le forme più ampie di autonomia ivi evocate riguardano chiaramente anche il regime di impugnazione delle leggi regionali e, in proposito, la Corte costituzionale ha per un lungo periodo ritenuto impossibile comparare l’estensione dell’autonomia derivante dal nuovo regime di impugnazione delle leggi regionali ai sensi dell’art. 127 Cost. con quello delineato dallo Statuto speciale della Regione Siciliana, così di fatto determinandone la sopravvivenza³⁶, fino al recente *revirement* giurisprudenziale³⁷.

In sostanza, appare palese che – per via di tutti i meccanismi fin qui brevemente descritti – le Regioni speciali, anche dopo la riforma costituzionale n. 3 del 2001, siano state poste in una situazione deteriore rispetto a quelle ordinarie, secondo una logica livellatrice che, lungi dal potenziare la specialità già esistente, ha determinato il persistere del preesistente processo di assimilazione delle due categorie di autonomie.

Ciò che costituisce, peraltro, anche il portato di una ricorrente concezione della specialità in termini quantitativi invece che qualitativi, nel senso di ritenere sussistente un “principio di trattamento *non deteriore* delle autonomie speciali”³⁸. Questo approccio rischia di generare sovrapposizioni fra le motivazioni politiche contingenti che hanno condotto alla formulazione della clausola di maggior favore (fra cui, *in primis*, le difficoltà connesse a una parallela riforma degli Statuti speciali) e l’essenza del regionalismo speciale. Infatti, col concetto di specialità non dovrebbe intendersi una forma di autonomia necessariamente comparabile in termini quantitativi, quindi *in peius* o *in melius* rispetto a quella delle Regioni ordinarie, bensì un *aliud*³⁹.

³⁵ Corte costituzionale, sentenza 19 luglio 2004, n. 236, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 2463 ss.

³⁶ Corte costituzionale, sentenza 21 ottobre 2003, n. 314, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 3007 ss., con osservazioni di E. Rossi, *La Sicilia resta un’isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell’art. 127 Cost.*, p. 3032 ss.; F. Benelli, *Lunga vita o giorni contati per il meccanismo di impugnazione delle leggi siciliane?*, p. p. 3043 ss.; N. Viceconte, *La Corte costituzionale “salva” il sistema d’impugnazione delle leggi regionali siciliane*, p. 3969 ss.).

³⁷ Corte costituzionale, sentenza 13 novembre 2014, n. 255, in *Giur. Cost.*, 2014, p. 4501 ss. (con osservazione di G. Repetto, *La Corte mette fine al controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi siciliane (e si riappropria delle sue funzioni)*, p. 4501 ss., conseguente all’autorimessione, da parte della Corte (ordinanza 7 maggio 2014, n. 114, in *Giur. Cost.*, 2014, p. 2034 ss., con osservazione di G. Repetto, “Eppur si muove!”. *Il controllo di costituzionalità sulle leggi siciliane e l’autonomia salvata da se stessa*), della questione di legittimità costituzionale della l. n. 87/1953, nella parte in cui prevede che resti ferma la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana.

³⁸ S. Pajno, G. Rivosecchi, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2015, in www.astrid-online.it, 6.

³⁹ A. D’Atena, *Dove va l’autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d’Aosta)*, in *Riv. Dir. Cost.*, p. 208 ss., 209: “parafrasando Orwell, può dirsi che (...) le Regioni

In altri termini, la specialità non postula solo un'attribuzione di competenza "almeno pari" a quella delle Regioni ordinarie, salve le ulteriori competenze attribuite dagli Statuti. È, invece, perfettamente compatibile con regolazioni (statutarie) qualitativamente differenziate.

Neppure l'introduzione della clausola di asimmetria, almeno nella sua formulazione attuale, risponde a una *ratio* di generale potenziamento dell'autonomia speciale. Infatti, pur essendo vero che essa avrebbe consentito (se fosse mai stata utilizzata) la differenziazione particolare delle Regioni ordinarie, d'altra parte, l'art. 116, comma 3, Cost. ha previsto una notevole possibilità di ampliamento delle competenze di queste ultime⁴⁰, senza prevedere altrettanto per le Regioni speciali⁴¹.

Parte della dottrina ha pure guardato con un certo ottimismo – e a ragione – alla clausola di asimmetria, rilevando come, "in questo modo, l'asimmetria si porrebbe nel sistema, accanto alla specialità, come strumento nuovo di differenziazione fra le regioni ordinarie e fra queste e quelle speciali, realizzando un dinamismo istituzionale sinora non previsto dall'ordinamento costituzionale"⁴². L'orientamento muove dall'anelito alla realizzazione di quanto avvertiva il Giudice della Corte Suprema americana *Brandeis*, e cioè di concepire il regionalismo come laboratorio istituzionale⁴³.

Nondimeno, la realizzazione concreta è andata nel verso opposto, se si considera che la clausola di asimmetria non ha mai trovato concreta applicazione e che, anche laddove così non

ad autonomia speciale sono considerate «più diverse» delle altre. Ed è proprio in nome di questa maggiore diversità che sono state dotate di regimi propri (anche reciprocamente) differenziati, derogatori rispetto allo *jus commune* di cui al titolo quinto Cost.”.

⁴⁰ L'eccessiva latitudine delle competenze acquisibili dalle Regioni è rilevata da A. D'Atena, *Sette tesi per il riavvio delle riforme istituzionali*, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Studi e interventi*, ottobre 2006, in part. par. 7: "Non può (...) ignorarsi che (la clausola di asimmetria) consente lo spostamento, a livello regionale di competenze che involgono profili di non contestabile rilevanza nazionale. Alla sua stregua, ad esempio, è possibile l'attribuzione alle Regioni che ne facciano richiesta dell'intera materia dell'istruzione (mediante la regionalizzazione, tanto della competenza esclusiva statale in materia di "norme fondamentali sull'istruzione", quanto della competenza concorrente in materia di "istruzione"). E analoghe considerazioni possono valere per la tutela dell'ambiente, anch'essa integralmente regionalizzabile. Inoltre, per effetto dell'*upgrading* delle competenze concorrenti, la legislazione regionale potrebbe essere sottratta al limite dei principi legislativi statali in ambiti che, a stretto rigore, dovrebbero essere riservati al legislatore centrale, come la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, o le grandi reti di trasporto e di navigazione. Non sfugge, ovviamente, che il procedimento di cui all'art. 116 u.c. demanda tali spostamenti di competenza alla legge dello Stato (...) Si tratta, tuttavia, di un esito tutto affidato alla politica e, in quanto tale, legato alle situazioni politiche contingenti che si possano, di volta in volta, dare".

⁴¹ Al tentativo di estensione della clausola di asimmetria alle Regioni speciali ostano ragioni di ordine letterale e di ordine sistematico, come rilevato da S. Mangiameli, *Regioni a statuto speciale* (voce), cit., 4987. Dal primo punto di vista, occorre osservare che "dal raffronto letterale tra i co. 1 e 3, art. 116 Cost., destinatarie 'naturali' delle 'ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia' sembrerebbero le sole regioni ordinarie, come l'inciso 'ad altre regioni' lascerebbe intendere". Inoltre, "l'applicazione alle regioni speciali del procedimento previsto dall'art. 116, co. 3, Cost., appare incompatibile con la previsione che per queste le condizioni particolari di autonomia siano disposte dai rispettivi Statuti adottati con legge costituzionale".

⁴² *Ibidem*.

⁴³ L. Brandeis, *Dissenting opinion*, in *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932).

fosse stato, le Regioni speciali avrebbero continuato a poter ottenere maggiori competenze solo per il tramite della revisione costituzionale e – all’occorrenza – di successivi decreti legislativi di attuazione, mentre quelle ordinarie vi sarebbero potute riuscire per mezzo di un procedimento, sì aggravato, ma meno oneroso. Insomma, le garanzie della specialità avrebbero finito per fungere nuovamente da freno all’ulteriore differenziazione, confermando allora un processo di assimilazione verso il basso⁴⁴, anziché accrescitivo, dei due tipi di autonomie.

Peraltro, un non dissimile percorso “estensivo” dell’autonomia speciale quale “rimedio” dell’ormai acquisita maggior ampiezza di quella ordinaria ha riguardato anche la questione dell’autonomia statutaria e, in particolare, della scelta della forma di governo regionale, la quale, a partire dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, si collocava nella disponibilità delle Regioni ordinarie, pur con tutti i limiti impressi dalla giurisprudenza costituzionale⁴⁵. Invece, un’analoga possibilità – peraltro più debole⁴⁶ – è stata attribuita alle Regioni speciali solo con la legge costituzionale n. 2 del 2001⁴⁷, che disciplina la modalità di approvazione e il contenuto delle leggi statutarie regionali (le quali non sostituiscono, ma si aggiungono, agli Statuti adottati con legge costituzionale), pur dovendosi segnalare che, secondo una ragionevole tesi dottrinale, una tale facoltà fosse già prevista in capo alle Regioni Sardegna e Valle d’Aosta⁴⁸.

⁴⁴ Di “omologazione” verso il basso discorre anche, L. Paladin, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, cit., 646.

⁴⁵ Sui limiti degli Statuti regionali – sia in materia di forma di governo adottabile, sia con riferimento alla tutela dei diritti – v. N. Viceconte, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria – Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l’autonomia statutaria*, Jovene, Napoli 2010; M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna 2002; S. Mangiameli, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002, p. 43 ss.; S. Mangiameli, *Gli Statuti regionali ordinari: la questione della loro qualificazione sulla base dell’ordinamento concreto*, in Id., *Lecture sul regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2011, p. 137 ss.

⁴⁶ S. Mangiameli, *Regioni a statuto speciale* (voce), cit., 4985, rileva che “mentre l’art. 123, co. 1, Cost. prevede il solo limite dell’armonia con la Costituzione, la l. cost. n. 2 prevede anche il ‘rispetto dei principi dell’ordinamento della Repubblica’”. Inoltre, A. D’Atena, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino 2013, 263, ritiene che “la differenza di maggior rilievo riguarda la fissazione dei principi di organizzazione e funzionamento, la quale rientra nella competenza degli statuti ordinari, ma non è compresa tra gli oggetti riservati alle leggi statutarie. In conseguenza di ciò, è da ritenere che le leggi statutarie adottate dagli enti ad autonomia speciale non abbiano titolo per porre disposizioni programmatiche e di principio vincolanti la legislazione e l’amministrazione della Regione”.

⁴⁷ Su cui v. E. Frosini, *Forma di governo e sistema elettorale nelle Regioni a Statuto speciale*, in *Diritto e società*, 2001, p. 337 ss.

⁴⁸ A. D’Atena, *Dove va l’autonomia regionale speciale?*, cit., 213: “i due statuti speciali equiparano, con riferimento alle materie di cui all’art. 123 Cost., la posizione delle rispettive Regioni a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria. La previsione è contenuta negli artt. 54, ultimo comma, Statuto Sardegna e 50, ultimo comma, Statuto V.A., i quali – con formulazione identica – stabiliscono quanto segue: «Le disposizioni concernenti le materie indicate nell’art. 123 Cost. possono essere modificate con le forme previste nello stesso articolo». L’A. ritiene, inoltre, che si tratti di un rinvio *mobile* e, come tale, riferibile anche alla nuova formulazione dell’art. 123 Cost., giacché la *ratio* del rinvio stesso consisterebbe nell’*equiparazione* e non nel mero recepimento.

A quanto sin qui avvertito si aggiunge il ruolo avuto dalla giurisprudenza costituzionale, che non solo – come già rilevato – ha assimilato i limiti legislativi delle due tipologie di Regioni⁴⁹ (le c.d. norme di grande riforma e i principi fondamentali, nonché la trasversalità delle materie non materie⁵⁰ anche nei confronti delle competenze statutarie), ma che ha altresì esteso il proprio orientamento giurisprudenziale in materia di coordinamento della finanza pubblica anche alle autonomie speciali, così determinando anche per costoro una compressione dell'autonomia legislativa, soprattutto negli anni della crisi⁵¹.

4. Le autonomie speciali nella riforma costituzionale *in itinere*

Nell'attuale fase, in cui il regionalismo italiano è interessato da un nuovo progetto di riforma, si è riaperta la discussione anche in merito alle autonomie differenziate.

Del disegno di legge costituzionale *in itinere*⁵² (C.2613) non è possibile dar conto con la completezza che sarebbe dovuta⁵³ e si possono solo richiamare i suoi aspetti fondamentali: (1)

⁴⁹ A. Ambrosi, *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quella delle Regioni speciali e delle Province di Trento di Trento e di Bolzano*, in *Le Regioni*, 2015, p. 21 ss., 29-30.

⁵⁰ Secondo l'espressione coniata da A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 2003, p. 15 ss., 22.

⁵¹ Cfr. in merito G. Verde, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in *Rivista AIC*, 4/2015, www.rivistaaic.it, in part. par. 2 e 3.

⁵² Il d.d.l.c. è stato presentato dal Governo l'8 aprile 2014; è stato approvato, dapprima, dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014 e, poi, con modificazioni, dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015; per poi passare nuovamente all'esame del Senato, che lo ha approvato, con ulteriori modificazioni, il 14 ottobre 2015. Alla luce della mancata coincidenza dei testi, il d.d.l.c. è passato ancora una volta all'attenzione della Camera dei deputati, di cui s'attende l'approvazione, per la prima delle due letture previste dall'art. 138 Cost. Il presente scritto è stato elaborato nelle more del voto del Senato del 14 ottobre 2015 e, perciò, faceva originariamente riferimento alla disposizione transitoria concernente le autonomie speciali di cui all'art. 39, comma 12, e che è ora invece contenuta nel comma 13 del medesimo articolo. La precedente formulazione era la seguente: "Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome. Fino alla revisione dei predetti statuti speciali, resta altresì ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione". Nell'attuale formulazione, a cui è stato aggiornato il presente scritto, il primo periodo della disposizione è rimasto pressoché invariato, fatta eccezione per la sostituzione del termine "adeguamento" con "revisione". Il secondo periodo, invece, è stato ampiamente rimaneggiato (per la nuova formulazione, v. *infra* nel testo).

⁵³ Si rinvia in proposito a A. D'Atena, *Luci e ombre della riforma costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2/2015, www.rivistaaic.it; S. Mangiameli, *Titolo V – Il nuovo art. 117*, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Studi e interventi*, aprile 2015; S. Mangiameli, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429*, cit.; E. Gianfrancesco, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Studi e interventi*, settembre 2014; E. Gianfrancesco, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 1/2015, p. 165 ss.; M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2/2014, www.rivistaaic.it; S. Pajno, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in federalismi.it, 24 dicembre 2014. Sia, infine, consentito rinviare al nostro, *La*

la riforma del Senato nel senso di Camera delle Autonomie⁵⁴ (2) e la modificazione del riparto delle competenze fra Stato e Regioni, con l'eliminazione della competenza concorrente (*rectius*: ripartita), l'enumerazione delle competenze esclusive regionali (accanto alla clausola di residualità) e l'introduzione della clausola di flessibilità, che viene impropriamente definita come clausola di supremazia.

La riforma, inoltre, conserva e, anzi, potenzia (sebbene in senso relativo; v. *infra*) le autonomie speciali, ma perpetra la mancanza di rigore dal punto di vista della teoria delle fonti che il legislatore costituzionale aveva già mostrato con l'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 2001.

4.1. La problematica collocazione degli Statuti speciali nella gerarchia delle fonti. Le “rottture” delle norme sulla produzione ivi contenute

In dottrina, la collocazione sistematica degli Statuti speciali nell'ambito della gerarchia delle fonti ha sempre assunto un carattere problematico, ma – prima di dar conto delle principali tesi in materia – si ritiene utile ricordare, oltre al già richiamato momento “genetico” degli Statuti speciali nell'ordinamento repubblicano (che, salvo che per la Regione Friuli-Venezia Giulia, è avvenuto con le leggi costituzionali nn. 2, 3, 4 e 5 del 1948), alcuni elementi procedurali attinenti alla revisione degli Statuti, la quale è prevista nello stesso *corpus* normativo.

Gli Statuti speciali della Sicilia, del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta, nella propria formulazione originaria, non prevedevano una procedura di revisione incisivamente derogatoria rispetto a quanto previsto dall'art. 138 Cost. per le altre leggi costituzionali. In particolare, per quanto riguarda la prima, la legge costituzionale n. 2 del 1948, nel recepire integralmente il testo del d.lgs. lgt. n. 455 del 1946, all'art. 1, comma 2, disponeva che “ferma restando la procedura di revisione prevista dalla Costituzione, le modifiche ritenute necessarie dallo Stato o dalla Regione saranno, non oltre due anni dalla entrata in vigore della presente legge, approvate dal Parlamento nazionale con legge ordinaria, udita l'Assemblea regionale della Sicilia”. Pertanto, fatto salvo il particolare regime derogatorio (sub-costituzionale) ivi previsto, la revisione dello Statuto era integralmente rimessa all'ordinaria fonte costituzionale, come regolata dall'art. 138 Cost.

competenza concorrente in Italia fra neocentralismo statale e prospettive di riforma, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2014, <http://italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it/>.

⁵⁴ Trasformazione, questa, ampiamente invocata dalla dottrina sin dalla precedente riforma del 2001. Fra i tanti, cfr. almeno S. Mangiameli, *La camera delle Regioni e delle Autonomie locali: modelli a confronto e proposta*, in S. Mangiameli (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, ESI, Napoli 2003, p. 147 ss.; A. D'Atena, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano 2008, p. 247 ss. In merito, si richiama altresì il ruolo che avrebbe potuto svolgere la mai attuata c.d. bicameralina prevista dall'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, su cui v. S. Mangiameli, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11, legge cost. n. 3 del 2001*, in ID., *Letture sul regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2011, p. 69 ss.

Ancor più chiaramente lo Statuto del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta si limitavano a rinviare al procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali (rispettivamente, artt. 88 e 50 dei due Statuti v.f.).

Invece, la procedura prevista dallo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, pur rinviando alla medesima disposizione, prevedeva altresì che per le modifiche dello Statuto fosse “sentita la Regione” (art. 63 v.f.).

Infine, lo Statuto speciale della Regione Sardegna (art. 54 v.f.), oltre a prevedere il parere del Consiglio regionale sulle proposte di modifica di iniziativa governativa, si allontanava ulteriormente dal modello delineato dall'art. 138 Cost., nel prevedere che “qualora un progetto di modifica sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario, il Presidente della Giunta regionale può indire un referendum consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione”.

In altri termini, se per tre delle cinque Regioni speciali la procedura di revisione degli Statuti era rimessa all'ordinaria disciplina recata dall'art. 138 Cost., per le altre due erano invece previste “variazioni sul tema” che “irrobustivano” la fonte con una componente collaborativa.

In questo quadro normativo, si è inserita la legge costituzionale n. 2 del 2001, la quale, oltre ad adeguare gli Statuti speciali alle maggiori forme di autonomia statutaria attribuite alle Regioni ordinarie dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, ha reso omogenei i procedimenti di revisione degli Statuti speciali, emendando le disposizioni degli stessi che li contengono e prevedendo per tutti l'esclusione del *referendum* nazionale e l'aggravio procedimentale del parere del Consiglio regionale. L'unica deviazione dal modello ormai comune rimane quella dello Statuto sardo, che, diversamente dagli altri, mantiene in vita la possibilità – sopra richiamata – di indire il *referendum* consultivo.

Già quando la riforma costituzionale era *in itinere*, in dottrina erano state espresse delle perplessità in merito al procedimento prescelto, consistente nell'adozione di un'unica legge costituzionale destinata a incidere contemporaneamente su tutti gli Statuti speciali⁵⁵, come peraltro era già avvenuto con la legge cost. n. 2 del 1993.

Secondo questa tesi, “la distinzione dei procedimenti risulta imposta con assoluta chiarezza, quando lo Statuto differenziato, disciplinando la propria revisione, introduca varianti formali incompatibili con l'unicità dell'atto (e del procedimento)”⁵⁶. Il rilievo vale, in particolare, per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, per le revisioni dei cui Statuti, come si è visto, erano previste procedure speciali rispetto a quella regolata dall'art. 138 Cost. Almeno per questi due casi dovrebbe, perciò, ritenersi sussistente una deviazione da queste ultime, nella parte in cui la fonte sulla produzione degli Statuti concernente la loro stessa revisione è stata modificata irrisolvemente.

⁵⁵ A. D'Atena, *Dove va l'autonomia regionale speciale?*, cit., 210.

⁵⁶ *Ivi*, 211.

Inoltre, la modifica dei procedimenti di revisione statutaria ha integrato una rottura della Costituzione⁵⁷ (a tempo indeterminato), nel senso indicato da Mortati, secondo cui “la cosiddetta ‘rottura’ della Costituzione (è una) espressione adoperata per designare le modifiche apportate ad essa (...) rivolte a derogare solo per singole fattispecie a determinate norme, le quali pertanto rimangono in vigore continuando a regolare tutte le altre”⁵⁸.

Su questa rottura si innesterebbe quella ulteriore recata dalla riforma costituzionale *in itinere*, la quale innoverebbe *una tantum* (v. *infra*) la procedura di revisione degli Statuti. Pertanto, la legge di revisione costituzionale non sarebbe conforme – dal punto di vista procedurale – né al modello, oggi vigente, delineato dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 (e che prevede i pareri dei Consigli regionali)⁵⁹, né a quello previsto dagli originari Statuti.

Avallare questi discostamenti dal modello delineato dalla fonte sulla produzione competente (prima, le versioni originarie degli Statuti e, ora, quelle medesime disposizioni riformulate per effetto della legge cost. n. 2 del 2001) implica l’adozione di un approccio secondo cui la pari collocazione, da un lato, della Costituzione e delle altre leggi costituzionali e, dall’altro, degli Statuti speciali implicherebbe comunque la modifica di questi ultimi per effetto di “ordinarie” leggi costituzionali *ex art. 138 Cost.*⁶⁰.

Ciò potrebbe assumere una particolare rilevanza anche nella fase attuativa della riforma costituzionale, attualmente *in itinere*, nella misura in cui le nuove disposizioni concernenti il riparto di competenze fra Stato e Regioni (ordinarie) “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”.

A prescindere dal caso in cui tale intesa sarà raggiunta – e potrebbe trattarsi di un esito non così scontato – vi saranno due alternative. La prima ipotesi è che il legislatore (costituzionale), proceda comunque unilateralmente alla revisione degli Statuti, sulla scorta dei precedenti menzionati e di quell’approccio, sopra indicato, incline a produrre l’assorbimento della fonte-Statuto in quella della legge costituzionale, nonostante le peculiarità procedurali della prima.

Infatti, se con la legge costituzionale n. 2 del 2001 si è prodotta una “rottura degli Statuti speciali”, non essendo stato seguito il procedimento di revisione ivi previsto (o, almeno, non

⁵⁷ Di questo avviso è 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. 399 ss., 408.

⁵⁸ C. Mortati, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano 1962, p. 139 ss., 191. Si vedano anche V. Crisafulli, *Lezioni di Diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova 1984, 76 ss., nonché S. Pugliatti, *Abrogazione* (voce), in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano 1958, p. 141 ss., 151.

⁵⁹ Nello stesso senso, A. Ambrosi, *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate*, cit., 35.

⁶⁰ Critiche di analogo tenore anche *ivi*, 34, dove, in riferimento alla disposizione transitoria della riforma *in itinere*, si ritiene che “la norma sembra configurare un nuovo tipo di legge costituzionale di approvazione degli Statuti, caratterizzato – appunto – dal meccanismo dell’intesa. Come si è osservato a proposito delle innovazioni procedurali disposte dalla l. cost. n. 2 del 2001, il Parlamento continua in tal modo a esprimere la dottrina per cui ogni legge costituzionale è abilitata a configurare altri tipi di legge costituzionale, in deroga al modello dell’art. 138 Cost., e in sostanziale erosione del suo contenuto precettivo, con *rottture transitorie o permanenti della Costituzione*” (corsivo aggiunto).

per tutte le cinque Regioni speciali), e se – del pari – la riforma *in itinere* produrrà un’implicita deroga dei nuovi procedimenti di revisione (ora uniformi) introdotti dalla richiamata legge costituzionale n. 2 del 2001, sostituendo, *una tantum*⁶¹, l’intesa al parere del Consiglio regionale, non si vede come in quest’ottica si possa escludere che il futuro legislatore costituzionale possa, di fronte alla ritrosia delle Regioni speciali, varare unilateralmente una legge costituzionale di modifica degli Statuti speciali, disponendo nel senso di un’abrogazione (implicita o esplicita) del requisito dell’intesa⁶².

In questo caso, la previsione dell’intesa sarebbe *inutiliter data*, giacché la fonte costituzionale che la dovrebbe presupporre, e cioè lo Statuto speciale, potrebbe essa stessa disporre, in quanto norma di rango costituzionale.

La seconda possibilità, che appare quella preferibile, è che la mancanza dell’accordo inibisca il legislatore nel procedere alla revisione. Ciò che, invero, presupporrebbe l’adozione dell’opposto approccio secondo cui le leggi costituzionali e gli Statuti speciali, pur del medesimo rango, non possono essere assorbiti entrambi nella prima categoria e, quindi, nel procedimento di revisione *ex art. 138 Cost.*

A propria volta, tale prospettiva indurrebbe a revocare in dubbio non solo la legittimità di una futura revisione *sine pactis* degli Statuti speciali per effetto della riforma *in itinere*, bensì anche della stessa previsione dell’intesa, in deroga agli Statuti speciali, ma non deliberata secondo le regole di questi ultimi, e – ancor più a ritroso – persino della stessa legge costituzionale n. 2 del 2001, per analoghi motivi (evidenziati *supra* in modo specifico).

Nonostante tutti questi possibili effetti a catena, non si può non rilevare come queste conclusioni siano le più opportune dal punto di vista sistematico. Infatti, nella sistematica delle fonti, la dottrina prevalente sembra esser giunta a degli approdi incompatibili con soluzioni di carattere diverso, se si considera che la legge costituzionale *ex art. 116 Cost.* si presenta “come una legge con oggetto definito e una competenza limitata”⁶³.

Da questo punto di vista, viene in rilievo quanto avvertiva Mortati, secondo il quale tra la legge costituzionale e di revisione costituzionale, da un lato, e la legge di revisione statutaria, dall’altro, vi sarebbe un rapporto governato dal principio di competenza⁶⁴.

⁶¹ Sebbene non espressamente disposto, la deroga al procedimento è sia funzionalmente, che temporalmente circoscritta, nel senso che dovrebbe trovare applicazione – stando al tenore letterale della norma – per quelle modifiche degli Statuti speciali che rientrino nell’oggetto della novella costituzionale, ma comunque non oltre – questo il significato temporale – il “primo” adeguamento degli stessi.

⁶² Nello stesso senso, A. Ambrosi, *op. cit.*, 36-37. A meno di non voler ritenere che – a tal fine – serva una doppia revisione, come sostiene anche L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna 1996, 169, in riferimento all’art. 132 Cost., per derogare al cui disposto procedurale, “occorrerebbe (...) una *doppia revisione*: la prima incidente sui limiti, procedurali o sostanziali, imposti dall’art. 132 Cost.; la seconda modificativa dell’elenco delle Regioni, come risultante dall’art. 131”.

⁶³ L. Cappuccio, *Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001*, cit., 406.

⁶⁴ C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova 1969. Nello stesso, F. Modugno, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento I, Giuffrè, Milano 1997, p. 561 ss., 573.

Anche Paladin sottolinea che le leggi costituzionali di cui all'art. 116 Cost. hanno “una specialissima competenza, costituzionalmente circoscritta e vincolata all'osservanza dei ‘principi fissati nella Costituzione’ per tutte le Regioni italiane (...) sicché la materia a ess(e) attribuita non coinciderebbe con quella disponibile da parte delle comuni leggi costituzionali, ma sarebbe contrassegnata da limiti affatto peculiari”⁶⁵. Inoltre, “tali leggi, attribuendo ‘forme e condizioni particolari di autonomia’ alle cinque regioni elencate nell'art. 116, devono ritenersi autorizzate, per il raggiungimento di quel fine, ad apportare deroghe soltanto alle disposizioni stabilite in generale per tutte le regioni nel titolo V della Costituzione”⁶⁶.

Alla luce di queste considerazioni, se è vero che la legge costituzionale di revisione statutaria non può intervenire su materie diverse da quelle ad essa espressamente attribuite, specularmente deve ritenersi altrettanto vero che alla legge di revisione costituzionale “comune” è precluso di incidere negli ambiti materiali rimessi alla prima.

Tale conclusione, lungi dal costituire un mero formalismo, è peraltro normativamente corroborata dal diverso procedimento previsto per l'una e per l'altra fonte, che – come sopra si avvertiva – esclude la possibilità di poter ricorrere, con un unico atto, alle modifiche o alle deroghe tanto della Costituzione quanto degli Statuti speciali. Ciò che, invece, la riforma costituzionale *in itinere* sta facendo, nella parte in cui, oltre a recare un'ampia riforma della Costituzione, prevede altresì una deroga degli Statuti speciali, introducendo il meccanismo dell'intesa (invece di quello del parere) con la Regione.

Né vale a giustificare tale discostamento dal modello delineato la circostanza che, in ragione del maggior beneficio che deriverebbe alle autonomie speciali in virtù della clausola, esse non avrebbero da dolersene. Tale rilievo è, invero, puramente fattuale.

4.2. Profili ermeneutici della c.d. clausola di salvaguardia

La proposta di riforma, non solo conserva la specialità, ma si potrebbe dire che essa ne uscirebbe potenziata, benché in un senso del tutto peculiare: “potenziata – si badi – non rispetto alla situazione pregressa, che viene conservata, ma rispetto all'autonomia ordinaria, che il disegno di legge costituzionale condanna ad un drastico ridimensionamento. Si tratta, quindi, di un potenziamento ‘relativo’, non ‘assoluto’”⁶⁷.

Infatti, le principali novità sopra elencate, che tendono al depotenziamento dell'autonomia regionale, non andrebbero a riguardare le autonomie differenziate, in virtù della disposizione contenuta nell'art. 39, comma 13, del d.d.l.c., ai sensi del quale “le disposizioni di cui al capo

⁶⁵ L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 169-171. Cfr. anche V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova 1984, p. 81-82.

⁶⁶ S.M. Cicconetti, *Legge costituzionale (voce)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano 1973, p. 930 ss., 939.

⁶⁷ A. D'Atena, *Passato, presente... E futuro delle autonomie regionali speciali*, cit., 14. In senso conforme, P. Giangaspero, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2015, p. 177 ss., 182, nonché A. Ambrosi, *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate*, cit., 22-24.

IV della presente 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”.

Verrebbe, perciò, “a determinarsi un esito paradossale: l’ultrattività del Titolo V versione 2001”⁶⁸, mentre non pare condivisibile l’opinione di chi ritiene che la clausola di maggior favore sarebbe abrogata per effetto della riforma e che, perciò, si verificherebbe un “ritorno agli Statuti speciali”⁶⁹.

Sarebbe, peraltro, il caso di dire che, in virtù dell’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, tale ultrattività provocherebbe la persistente vigenza, a seconda dei casi, degli Statuti speciali ovvero delle norme costituzionali che presiedono al riparto delle competenze. Si darebbe, perciò, vita a un rapporto triangolare fra fonti, con un vertice (la nuova disciplina costituzionale ai sensi della riforma *in itinere*) riferito alle sole autonomie ordinarie e gli altri due vertici (gli Statuti speciali e il vigente Titolo V) che interessano le Regioni speciali e le Province autonome, secondo la logica del maggior favore.

Il paradosso è, poi, acuito dalla perdurante vigenza dell’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, il quale, destinato originariamente a valere solo “sino all’adeguamento dei rispettivi statuti” vedrebbe la sua efficacia ulteriormente prorogata sia pure in un contesto cristallizzato dalla

⁶⁸ A. D’Atena, *op.cit.*, 15. Tale rilievo è preceduto dall’altro – pure sistematicamente pregevole – secondo cui “potrebbe dubitarsi che tale strada (...) sia pienamente compatibile con lo spirito della Costituzione (se non, addirittura, con la *ratio* stessa dell’autonomia speciale). È, in particolare, plausibilmente sostenibile che, quando l’art. 116 Cost. prevede che (alle cinque Regioni speciali) siano attribuite «forme e condizioni particolari di autonomia», esso, non solo, evochi la necessità che gli Statuti siano formalmente distinti (escludendo che possano essere surrogati da un’unica legge costituzionale disciplinante le forme e condizioni particolari di autonomia dei distinti enti differenziati), ma richieda che anche le modifiche siano rispettose della pluralità degli Statuti (e siano, quindi, affidate ad atti distinti)”.

⁶⁹ La tesi è sostenuta da 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. L’A. ritiene che la nuova riforma comporterebbe un’abrogazione (per intera regolazione della materia) della l. cost. n. 3 del 2001, ma deve osservarsi che la nuova disposizione transitoria, proprio nel sottrarre le Regioni speciali dalle nuove disposizioni (“non si applicano”), esclude senza ombra di dubbio l’abrogazione quanto meno *in parte qua*, nel senso di limitazione degli effetti spaziali della successione delle leggi nel tempo. Inoltre, anche laddove si volesse ritenere che la ri-regolazione della materia da parte della riforma integri un’abrogazione tacita della l. cost. n. 3 del 2001, tale deduzione non potrebbe riguardare anche la clausola di maggior favore, la quale è sempre rimasta formalmente estranea al Titolo V della Costituzione, contrariamente alle disposizioni di quella legge che hanno novellato il testo costituzionale. Infine, le pur significative esigenze che secondo l’A. giustificerebbero tale conclusione (“si avrebbero due testi costituzionali di riferimento che si applicherebbero secondo il tipo di Regione, in violazione del principio di certezza del diritto e delle esigenze di semplificazione normativa...”) non assurgono al rango di canone ermeneutico tale da realizzare una siffatta torsione del dettato normativo, essendo piuttosto riconducibili a considerazioni di politica legislativa o costituzionale, che casomai potrebbero guidare il legislatore nella formulazione della riforma, ma non l’interprete nell’attività ermeneutica. Sembrerebbe esprimersi pure nel senso di un “ritorno agli Statuti” A. Poggi, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *Federalismi.it*, n. 22 del 25 novembre 2015, in part. 28 ss.

nuova legge di revisione costituzionale e, perciò, anche se sopravvivrebbe persino a un'ulteriore riforma costituzionale, non sarebbe suscettibile di ulteriori effetti espansivi.

Anzi, come è stato correttamente sostenuto in dottrina, in realtà le due clausole – quella dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 e la nuova disposizione transitoria – perseguono il medesimo fine, pur con tecniche differenti⁷⁰. La prima, che ha fatto da corollario a una riforma costituzionale ampliativa delle competenze regionali, ha esteso tale regime alle autonomie speciali e da ciò deriva la comune espressione con cui vi si riferisce (clausola di maggior favore). La seconda, comunemente chiamata “clausola di salvaguardia” o “clausola di non applicazione”, si inquadra invece in una riforma fortemente limitatrice delle competenze delle Regioni ordinarie e, perciò, risponde alla stessa logica della prima, nella misura in cui continua a determinare una migliore condizione per le autonomie differenziate.

In sostanza, il maggior margine di autonomia che deriverebbe alle autonomie differenziate dalla riforma *in itinere* non sarebbe frutto di un'addizione di competenze, bensì di una mancata sottrazione delle stesse: le Regioni speciali continuerebbero a essere titolari della competenza concorrente e non sarebbero soggette – salve derive della prassi⁷¹ – alla c.d. clausola di flessibilità/supremazia di cui al nuovo art. 117, comma quarto, Cost.

La situazione dovrebbe instaurarsi in via auspicabilmente provvisoria e non protrarsi a tempo indeterminato, pur dovendosi considerare che, secondo la nuova disposizione transitoria e nonostante l'intesa con la Regione interessata, sussista il timore fondato, da parte delle Regioni a Statuto speciale, di una riduzione delle “forme e condizioni particolari di autonomia” già precedentemente conferite.

Dovrebbe ritenersi che l'eventuale dissenso regionale non sia in alcun modo superabile dal Parlamento, alla luce sia del tenore letterale della norma, sia del raffronto sistematico con le disposizioni sui procedimenti di revisione degli Statuti contenuti nelle stesse fonti (come innovate dalla legge costituzionale n. 2 del 2001), cui essa deroga. Infatti, tali norme, nel prevedere il procedimento di revisione costituzionale “aggravato” dal parere del Consiglio regionale (in caso di iniziativa legislativa governativa o parlamentare)⁷², contemplano una partecipazione regionale apparentemente piuttosto debole, perché il parere non avrebbe avuto un carattere vincolante, ma politicamente decisiva, quanto meno dal punto di vista della convenzione che si era formata, giacché il Parlamento nazionale difficilmente avrebbe deliberato in dissenso con il Consiglio Regionale.

Invece, l'utilizzo del termine “intesa”, che sembra interpretabile nel senso dell'attribuzione di un *quid pluris* alla partecipazione regionale rispetto al parere, non appare offrire oggi una

⁷⁰ S. Pajno, G. Rivosecchi, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, cit., 21.

⁷¹ Secondo P. Giangaspero, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, cit., 185, “attraverso il redivivo interesse nazionale, sarebbe possibile un aggancio puntuale (della clausola) ai testi degli Statuti, che nella maggior parte dei casi rimandano all'interesse nazionale come limite alla legislazione regionale”. Dello stesso avviso è A. Ambrosi, *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate*, cit., 27.

⁷² Art. 63 St. Friuli Venezia Giulia; Art. 54 St. Sardegna; art. 41-bis St. Sicilia; art. 103 St. Trentino-Alto Adige; art. 50 St. Valle d'Aosta.

garanzia irresistibile alla revisione degli Statuti, qualora la realizzazione dell'intesa dovesse compiersi nell'esclusivo dialogo tra Esecutivi, escludendo allora tanto il Parlamento nazionale quanto i Consigli.

Infatti, un altro punto non specificato dalla disposizione transitoria è l'organo regionale competente a rilasciare l'intesa e il momento in cui essa vada acquisita.

Alla prima questione non pare potersi dare risposta differente da quella che vede nel Consiglio regionale il naturale interlocutore di una riforma degli Statuti di autonomia, come peraltro è attualmente previsto dalle disposizioni degli stessi che ne disciplinano la revisione⁷³. Infatti, affidare all'esecutivo regionale la pattuizione – per dirla con l'art. 116 Cost. – delle concrete “forme e condizioni particolari di autonomia” delle Regioni speciali significherebbe porle nelle mani della forza politica di maggioranza, in netto contrasto con l'intensa garanzia dell'autonomia differenziata che deriva anche dalla fonte prescelta.

Certo, non si può omettere di rilevare come l'espressione linguistica adottata sia, però, del tutto infelice, se si considera che, nella legislazione, il riferimento all'intesa con la Regione è univocamente inteso nel senso di intesa con l'esecutivo regionale e che, pertanto, la norma avrebbe dovuto essere più precisa. Per amor di perfezionismo si potrebbe anche osservare come la scrittura della norma potrebbe portare a credere che l'intesa non debba intercorrere con ciascuna Regione, bensì con il complesso delle autonomie speciali, visto il tenore letterale della norma e l'utilizzo del plurale per fare riferimento alle autonomie differenziate (“sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”)⁷⁴. Rimarrebbe, poi, da chiarire se l'intesa sia richiesta anche nel caso in cui l'iniziativa legislativa per la riforma degli Statuti sia stata avviata dai Consigli regionali stessi, giacché – contrariamente a quanto previsto in via ordinaria dai singoli Statuti, che inseriscono nel procedimento il parere (non vincolante) dei Consigli nel solo caso in cui l'iniziativa sia stata parlamentare o governativa – la nuova disposizione transitoria nulla disporrebbe in merito. Sarebbe nondimeno irragionevole pensare che, a seguito dell'iniziativa legislativa regionale, vi sia l'ulteriore adempimento procedimentale dell'intesa “con se stessi”. Pertanto, la nuova norma andrebbe interpretata nel senso che l'intesa sia necessaria nel solo caso di iniziativa legislativa parlamentare o governativa della riforma statutaria. Rimane, peraltro, inteso che nessuna modifica al progetto di legge costituzionale sarebbe poi possibile, senza l'acquisizione – allora sì, necessaria – dell'intesa con il Consiglio regionale interessato.

⁷³ Nello stesso senso, P. Giangaspero, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, cit., 180, secondo cui tale “lettura avrebbe il pregio di ‘saldarsi’ in qualche misura con quanto la (...) riforma del 2001 prevede in tema di partecipazione regionale all'elaborazione degli Statuti speciali”.

⁷⁴ Il dato letterale è, tuttavia, facilmente superabile in via interpretativa, non solo per via dell'esito paradossale cui si giungerebbe nel caso che si accogliesse la soluzione paventata, ma anche in ragione dell'utilizzo del plurale anche per “intese” (oltre che per le “Regioni e Province autonome”). Infatti, la su richiamata efficacia della disposizione transitoria limitata alla sua prima applicazione implica che la pluralità di intese possa tutt'al più avere una portata spaziale (le cinque intese necessarie per perfezionare le cinque revisioni degli Statuti) e non temporale (le intese che, di volta in volta, servirebbero per modificare, anche dopo il primo adeguamento, gli oggetti di disciplina degli Statuti novellati dalla riforma *in itinere*).

Infine, la disposizione non chiarisce in quale fase del procedimento di revisione degli Statuti – di iniziativa non regionale – si andrebbe a collocare l'intesa, ma è piuttosto agevole dedurre che essa, pur non dovendo comportare una concertazione in sede di iniziativa legislativa (comunque possibile e, anzi, auspicabile nelle vie informali), vada collocata in una fase pre-deliberativa e “blinderebbe” il testo, nel senso che le Camere non potrebbero allora apportare modifiche senza interpellare nuovamente la Regione speciale interessata per acquisire una sua nuova determinazione positiva⁷⁵.

Alla luce dell'analisi svolta in merito al nuovo progetto di riforma, possono trarsi almeno due considerazioni. La prima è che, pur nel lodevole intento di tutelare l'autonomia speciale dall'“appiattimento” che colpirebbe le Regioni ordinarie, a cui l'esaminata disposizione transitoria le sottrarrebbe, occorre ammettere che si verificherebbe un irrigidimento eccessivo della fonte statutaria(-costituzionale), nel senso che la Regione speciale di volta in volta interessata disporrebbe di un sostanziale potere di veto sulla revisione di tale atto. E tale iperirrigidimento della fonte, se non costituzionalmente censurabile⁷⁶, risulta quanto meno inopportuno, nella misura in cui trova la propria collocazione in una disposizione transitoria che, come tale, avrebbe invece bisogno di meccanismi in grado di evitare il rischio di stasi. Rischio che, tuttavia, è verosimile che diventi realtà, se si guarda alle vicende che hanno contrassegnato l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 e, comunque, all'elevata longevità cui sono destinate, *more solito*, le disposizioni transitorie nell'ordinamento italiano.

Una seconda considerazione – meno decisiva, ma comunque non irrilevante – riguarda il *drafting* legislativo della riforma, della cui qualità è lecito dubitare, se solo si bada a tutte le lacune o le aporie che in queste brevi note, frutto di una prima lettura, sono emerse. E può incidentalmente rilevarsi come una non dissimile valutazione debba riguardare anche il secondo periodo dello stesso art. 39, comma 13, del d.d.l.c., su cui tuttavia non è, in questa sede, possibile soffermarsi diffusamente.

La disposizione prevede che “a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione; a seguito della suddetta revisione, alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome si

⁷⁵ *Contra* P. Giangaspero, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, cit., 180, che non ritiene che il Parlamento sia pedissequamente vincolato al contenuto dell'intesa.

⁷⁶ Tale sarebbe laddove si accogliesse la tesi che vede nella stessa modifica al procedimento di revisione costituzionale un limite alla revisione costituzionale, allora censurabile in ragione dell'orientamento giurisprudenziale inaugurato con Corte costituzionale, sentenza 29 dicembre 1988, n. 1148, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 5579 ss.

applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale”.

In sostanza, da un lato, quest'ulteriore disposizione transitoria perseguirebbe la stessa *ratio* di quella già commentata, e cioè di differire l'efficacia diretta dell'art. 120 Cost. rispetto alle autonomie differenziate⁷⁷, il cui comma secondo, per effetto della riforma, avrebbe il seguente tenore: “Il Governo, *acquisito, salvi i casi di motivata urgenza, il parere del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta*, può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province *autonome di Trento e Bolzano* e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione e *stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente*” (in corsivo le aggiunte).

Dall'altro lato, la previsione normativa estenderebbe anche alle autonomie speciali la c.d. clausola di asimmetria contenuta nell'art. 116, comma terzo, Cost.⁷⁸. Più in particolare, fino all'auspicata revisione degli Statuti, essa si estenderebbe loro nell'attuale formulazione, fatta eccezione per la materie di competenza concorrente. Perciò, sino ad allora, le Regioni a Statuto speciale, seguendo la procedura prevista dall'attuale formulazione dell'art. 116, comma terzo, Cost., potrebbero ottenere competenze in campi piuttosto circoscritti, e cioè in materia di organizzazione della giustizia di pace, di norme generali sull'istruzione e di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Dal momento della revisione degli Statuti in poi, si dischiuderebbe invece per le Regioni speciali un orizzonte più ampio, se si considera che, secondo la nuova riforma *in itinere*, l'ambito di

⁷⁷ Come attualmente ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale. Cfr. Corte costituzionale, sentenza 19 luglio 2004, n. 236, in *Giur. Cost.*, p. 2463 ss., nella quale il giudice delle leggi ha stabilito che il potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei confronti delle Regioni speciali e delle Province autonome, ma, riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi statuti, continueranno ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate. Per giunta, il concreto trasferimento alle Regioni ad autonomia speciale delle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V deve essere effettuato con le procedure previste dall'art. 11 della legge n. 131 del 2003, ossia con norme di attuazione degli statuti adottate su proposta delle commissioni paritetiche, con la conseguenza che, fino a quando tali norme di attuazione non saranno state approvate, la disciplina del potere sostitutivo resta nei loro confronti priva di efficacia.

⁷⁸ L'art. 116, comma 3, Cost., secondo la riforma *in itinere*, assumerebbe la seguente formulazione: “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n), o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, s) e u), limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata”.

applicazione della nuova formulazione della clausola di asimmetria sarebbe costituito dalle seguenti materie: l'organizzazione della giustizia di pace; le disposizioni generali e comuni per le politiche sociali; le disposizioni generali e comuni sull'istruzione; l'ordinamento scolastico; l'istruzione universitaria e la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; le politiche attive del lavoro; le disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale; il commercio con l'estero; la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; l'ambiente e l'ecosistema; l'ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo; le disposizioni generali e comuni sul governo del territorio.

Oltre che nell'ambito materiale di applicazione, la riforma modificherebbe la clausola di asimmetria anche [1] nell'iniziativa legislativa, che non sarebbe più riservata alla sola Regione interessata (sentiti gli enti locali); [2] nella procedura di approvazione, non essendo più richiesta la maggioranza assoluta; [3] nei propri limiti, dal momento che, oltre a rispettare (come già previsto) i principi di cui all'art. 119 Cost., presupporrebbe che la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio.

A prescindere dalle tante considerazioni a cui potrebbero dar luogo le citate modifiche e dall'effettivo utilizzo, o meno, della clausola, occorre osservare che la sua attivazione precluderebbe l'attivazione sul medesimo oggetto della clausola di flessibilità di cui al nuovo art. 117, comma quarto, Cost.⁷⁹.

Infatti, l'art. 70, comma 1, Cost., dopo aver elencato le ipotesi per cui si dà luogo al procedimento legislativo bicamerale (fra cui l'art. 116, comma 3, Cost.), dispone che quelle medesime leggi "possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del(lo stesso) comma".

Se ne deduce che l'esercizio della clausola di supremazia/flessibilità non potrebbe in alcun modo incidere sulle materie devolute alla competenza legislativa delle Regioni in virtù dell'art. 116, comma 3, Cost., dal momento che la sua attivazione prevede un diverso procedimento che non soddisfa la condizione richiesta dall'art. 70, comma 1, n.f., vista la sua natura tendenzialmente monocamerale (anziché bicamerale), che dà facoltà al Senato di esprimere una sorta di "veto costruttivo" (perché contenente proposte di modifica e non un mero diniego).

Insomma, l'effettivo esercizio del meccanismo di decostituzionalizzazione del riparto delle competenze ex art. 116, comma 3, Cost. finirebbe per ridondare in una sovra-costituzionalizzazione delle materie coinvolte, nella misura in cui quest'ultime potrebbero essere beneficiarie di una protezione dall'ingerenza statale superiore sia a quella ordinariamente prevista dall'art. 117 Cost., sia a quella eventualmente recata dagli Statuti speciali revisionati.

Infatti, occorre osservare che – a voler seguire in modo formalistico la lettera della norma – alle autonomie differenziate il futuro riparto delle competenze e la clausola di flessibilità/supremazia si applicherebbero solo dopo il momento della revisione degli Statuti.

⁷⁹ Su cui, oltre a tutti i contributi già citati riguardanti la riforma *in itinere*, v. S. Parisi, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento»?*, in *Le Regioni*, 1/2015, p. 187 ss.

Tuttavia, una simile conclusione risulterebbe non conforme al sistema della specialità. Infatti, se le competenze delle Regioni speciali risultano da una deroga dell'art. 117 Cost. e definite solo a seguito di un'intesa con un atto di natura costituzionale, non si comprenderebbe come lo Stato possa revocare in dubbio le competenze espressamente riservate alla singola Regione differenziata. Pertanto, salvo l'(improbabile) inserimento in essi di una specifica disposizione derogatoria, la clausola di flessibilità non potrà essere esercitata nei loro confronti e, perciò, sulle competenze loro attribuite dagli Statuti di autonomia.

Al contrario, una volta aperta l'opportunità di utilizzare la clausola di asimmetria da parte delle Regioni a Statuto speciale, il regime delle competenze acquisito dalle stesse in virtù dell'art. 116, comma terzo, Cost. sarà eguale a quello cui sottostanno anche tutte le altre Regioni.

Ci si potrebbe, perciò, chiedere quale sia la differenza tra acquisire più estese competenze sulla base della clausola di asimmetria o, piuttosto, in virtù della revisione degli Statuti. È di tutta evidenza che, nella revisione degli Statuti, le singole Regioni speciali possano andare oltre i limiti (ambito di applicazione e presupposti di natura finanziaria) dettati dall'art. 116, comma terzo, Cost.

5. Conclusioni

Nel caso in cui l'*iter* della riforma costituzionale *in itinere* dovesse concludersi con successo, la risultante delle disposizioni transitorie esaminate e di alcuni recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale renderebbe legittima la conclusione, secondo cui le autonomie speciali ne beneficerebbero per insuscettibilità di applicazione nei loro confronti delle disposizioni che comprimono l'autonomia regionale ordinaria. Con riguardo alle disposizioni transitorie, il rilevato irrigidimento della fonte deputata all'adeguamento alle nuove disposizioni giustifica questa sensazione, la quale risulta poi ulteriormente corroborata da alcune tendenze emerse nel più recente periodo nella giurisprudenza costituzionale.

La Corte, negli anni della crisi, ha di fatto avallato un complessivo deterioramento dell'autonomia regionale per mezzo delle misure governative di contenimento della spesa pubblica, basando gran parte delle proprie decisioni sull'applicazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Se ciò è vero anche nei confronti delle autonomie speciali, deve nondimeno rilevarsi che il particolare regime, soprattutto finanziario, di cui esse godono ha costituito un argine all'invasione delle proprie competenze. Ciò che è dimostrato anche dai dati quantitativi dell'ultimo anno di rilevazione (2014), dai quali emerge che, nell'ambito dei ricorsi regionali proposti avverso atti con forza di legge statali, pur avendo il coordinamento della finanza pubblica un ruolo preminente (e tendenzialmente favorevole allo Stato) fra i parametri costituzionali dirimenti delle questioni di legittimità costituzionale proposte in via d'azione (su 104 capi di dispositivo recanti pronuncia di merito – fondatezza o rigetto – 56 sono a esso



riconducibili; di essi 51 rigettano la doglianza regionale e 5 la accolgono⁸⁰), al secondo posto si collocano proprio gli Statuti speciali e le rispettive norme di attuazione (16 casi su 104), determinando peraltro esiti equilibrati fra Stato e Regioni (8 accoglimenti e 8 rigetti). Tutti gli altri parametri risultano, invece, molto raramente rilevanti, se si pensa che tutte le altre competenze e le altre disposizioni del Titolo V sono venuti in rilievo complessivamente 32 volte su 104.

Pertanto, si può ritenere che ciò che nel passato fungeva da freno per l'autonomia speciale, e cioè soprattutto l'aggravamento procedurale necessario per le modificazioni delle norme di attuazione (ma anche, *a fortiori*, quello previsto per la revisione degli Statuti), assume oggi il ruolo di barriera in grado di evitare che il processo di compressione dell'autonomia regionale interessi anche le Regioni speciali.

Si tratterà pure di una maggior autonomia "di risulta" e - si potrebbe dire - non voluta, derivante dal mantenimento di uno *status quo ante*, piuttosto che da un autentico disegno d'ispirazione federale, ma non vi è ragione per guardarla, per ciò solo, con particolare sfavore.

Nondimeno, rimane inteso che la presunta maggior autonomia delle Regioni speciali in conseguenza del mantenimento dello *status quo* dipenderà anche dall'operato della Corte costituzionale, la quale potrebbe nuovamente cadere nella tentazione di assimilare i limiti alla legislazione previsti per le autonomie ordinarie (prevalentemente, le disposizioni generali e comuni, ma anche il redivivo "interesse nazionale") e per quelle differenziate (norme fondamentali di riforma economico-sociale e - anche in questo caso - interesse nazionale)⁸¹.

⁸⁰ La fonte dei dati è la nostra Relazione su *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2014*, in www.issirfa.cnr.it, sezione *Giurisprudenza costituzionale*, 20.

⁸¹ Rischio, questo, paventato anche da P. Giangaspero, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, cit., 184.