



ANTONIO FERRARA

Dalla clausola di maggior favore a quella di minor sfavore per le Regioni a statuto speciale

SOMMARIO: 1. Del *favor specialitatis*. – 2. L'attuazione della cd. clausola di maggior favore. – 3. La clausola di esclusione nella riforma costituzionale cd. Renzi-Boschi.

1. Del *favor specialitatis*

Un elemento di continuità tra la prima riforma del Titolo V (quella degli anni 1999-2001) e quella ora fatta dalla nuova revisione costituzionale avviata dal Governo Renzi¹ sta nella riproposizione di una previsione di favore per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano.

L'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 prevede infatti che “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” (cd. clausola di maggior favore).

L'art. 39, comma 13, primo periodo del d.d.l. cost. Renzi-Boschi prevede invece che le disposizioni del medesimo disegno di legge che recano modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione “non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province di Trento e Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime regioni e province autonome” (clausola di esclusione).

Come si vede la condizione di maggior favore per le autonomie speciali è riproposta. Si tratta però di una nuova formulazione che cambia il verso dell'enunciato dispositivo. La vecchia riforma, espansiva dei poteri e delle funzioni delle Regioni, si sarebbe dovuta applicare *in melius* anche alle autonomie speciali, la nuova riforma, che intenderebbe

¹ D.d.l. cost. avente ad oggetto il superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione, approvato in doppia deliberazione conforme da entrambe le camere il 12 aprile 2016 e pubblicato in via notiziale sulla gazzetta uff. 15 aprile 2016, n. 88. In considerazione del fatto che il testo approvato dal Parlamento, a maggioranza inferiore a quella dei due terzi, ai sensi dell'art. 138 Cost. potrà essere approvato o respinto in occasione di un referendum popolare confermativo, ad oggi, richiesto ma non ancora indetto, si prenderanno qui in considerazione le disposizioni del d.d.l. cost. così come effettivamente formulate (in quanto non più emendabili nell'ambito di questo procedimento legislativo) ma in via esclusivamente ipotetica: per il caso, cioè, che la legge costituzionale sia confermata dal voto popolare e promulgata dal Presidente della Repubblica. La natura ipotetica di queste previsioni – qui esaminate per ragioni di studio – non sarà ulteriormente ribadita *infra*.

intervenire in maniera riduttiva sulle forme e le condizioni dell'autonomia regionale, non si applicherebbe invece alle autonomie speciali².

In entrambi i casi gli enunciati normativi sono qualificati come norme transitorie anche se, in verità, in nessun dei due si tratta di disposizioni temporanee in senso proprio e dunque sottoposte a un termine certo nell'*an* (sebbene non nel *quando*). A ben vedere, dunque, si tratta di norme da definire, più propriamente, *condizionate*³, vale a dire (nella specie): che stabiliscono l'applicabilità o la non applicabilità di determinate previsioni costituzionali nei confronti delle regioni speciali fino a quando (e se), in futuro, il legislatore costituzionale non riterrà opportuno approvare la revisione dei rispettivi statuti⁴. Qualora infatti la revisione statutaria dovesse mancare continuerebbero ad applicarsi, a tempo indeterminato, sia la clausola di adeguamento automatico di maggior favore sia (in ipotesi) quella di esclusione.

Ad oggi dunque si può tentare di fare un bilancio sulla concreta applicazione della vecchia clausola prima di valutare, anche alla luce di questa esperienza, quale potrà essere l'utilizzo della nuova clausola "di minor sfavore", se così vogliamo dire.

2. L'attuazione della cd. clausola di maggior favore

La concreta attuazione dell'art. 10 della l.cost. n. 3/2001 è stata resa complessa dall'incerto ed aleatorio metodo comparativo che deve essere utilizzato per mettere a confronto i diversi sistemi organizzativi, le diverse materie e i connessi sistemi di limiti.

Se infatti, dal punto di vista delle regioni speciali, la clausola di maggior favore consentiva di ampliare – almeno sulla carta – l'ambito della propria autonomia nel rispetto del principio di specialità, dal punto di vista dello Stato la medesima clausola poteva essere apprezzata per la ragione di portare verso un, almeno parziale, adeguamento automatico degli ordinamenti speciali a quello previsto dal Titolo V della parte II della Costituzione

² E' bene precisare che sarebbe erroneo cercare il fondamento di questo *favor specilitatis* nella Costituzione del 1948. Essa, infatti, riconosce alle regioni speciali forme e condizioni particolari di autonomia con caratteristiche derogatorie rispetto alla coeva amministrazione dello Stato (v. A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali*, in "Rivista AIC", 2014, n. 4, p. 4 ss.) ma non fissa un immutabile principio di favore di queste rispetto alle regioni ordinarie. D'altronde, mentre la clausola di cui alla l. cost. n. 3/2001 risulta comprensibilmente fondata sulla volontà di riconoscere ad esse non meno di quanto allora concesso alle regioni ordinarie, la nuova clausola del d.d.l. cost. Renzi-Boschi determinerebbe l'ampliamento dell'autonomia delle regioni speciali in maniera del tutto slegata sia da quanto specificamente previsto per esse dagli statuti speciali sia da quanto la Costituzione vigente riconosce in generale alle regioni ordinarie.

³ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Disposizioni transitorie*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 231. Per l'individuazione del criterio distintivo tra *termine* e *condizione* in linea generale, si può fare sicuro riferimento alla giurisprudenza civile che lo ravvisa nella certezza, per il primo, e l'incertezza, per la seconda, del verificarsi di un evento futuro (v. ad es. Corte cass. civ, sez. I, sent. 12 dicembre 2014, n. 26214).

⁴ La condizione posta dall'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 è risolutiva della clausola di adeguamento automatico e quella posta dall'art. 39, co. 13, del d.d.l. cost. Renzi-Boschi è sospensiva di alcune parti della riforma costituzionale.

per le regioni ordinarie. Da questa seconda prospettiva la clausola presentava dunque il vantaggio di favorire l'uniformizzazione dei regimi speciali, tra loro, e nei confronti delle regioni ordinarie.

Il bilancio di questi anni di attuazione potrà dunque ritenersi positivo se, allo stesso tempo, risulterà essere stato rispettato il principio di specialità (fondato sul metodo pattizio bilaterale) e maggiormente uniformato, per quanto possibile, l'intero sistema delle autonomie regionali speciali e ordinarie. Si tratta infatti, come detto, delle due essenziali finalità perseguite dall'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Se questo è il criterio di giudizio mi pare che si possa dire che la clausola di maggior favore e di adeguamento automatico abbia funzionato, sebbene abbia operato non in una fase espansiva per le regioni e gli enti locali – come si poteva ancora credere all'indomani della legge cost. n. 3 del 2001 – ma in una fase divenuta restrittiva e mortificante per l'intero sistema delle autonomie in ragione della grave crisi economica e della conseguente forte spinta al riaccentramento dei poteri per il perseguimento di obiettivi di efficienza economica dei sistemi amministrativi e di taglio a una spesa pubblica non più sostenibile⁵.

Per quanto riguarda l'uniformizzazione del sistema delle autonomie regionali, la detta clausola ha determinato subito e senza troppe incertezze ma soprattutto senza la necessità di adeguamento dei rispettivi statuti speciali:

- la soppressione dei controlli preventivi di legittimità e di merito sugli atti degli enti locali analogamente a quanto avvenuto nelle regioni ordinarie a seguito dell'abrogazione dell'art. 130 Cost. (ex art. 9, co. 2, l.cost. n. 3/2001) che determinò – secondo l'interpretazione della magistratura amministrativa – la diretta e immediata caducazione di tutte le norme che, regolando il vecchio regime dei controlli, si reggevano e si giustificavano sulla base di quella previsione⁶. Tutte le regioni speciali hanno infatti provveduto all'abrogazione o alla disapplicazione delle normative che regolavano il sistema dei controlli preventivi esterni sugli atti degli enti locali precedentemente alla legge cost. n. 3 del 2001. Il superamento di questo sistema, da sostituire con forme di autocontrollo, fu oggetto dell'intesa tra regioni a statuto speciale e associazioni degli enti locali siglata a Cagliari il 20 marzo 2003⁷;
- l'estensione delle nuove regole in materia di controllo di legittimità costituzionale delle leggi regionali anche agli ordinamenti delle regioni speciali e delle province autonome di Trento e Bolzano, che è stata accertata direttamente dalla Corte

⁵ Per un'attenta analisi degli effetti della crisi globale sul regionalismo italiano v. S. MANGIAMELI, *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 15 ss. Per una descrizione d'insieme di questa fase neocentralista v. A. STERPA, *Il pendolo e la livella. Il "federalismo all'italiana" e le riforme*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 21 ss.

⁶ In sede consultiva, Cons. St., sez. V, 8 agosto 2003, n. 4598, in riferimento all'art. 126 d.lg. n. 267/2000; in sede giurisdizionale, Cons. St., sez. I, 26 novembre 2003, n. 1006, in riferimento all'art. 135, co. 2, d.lg. n. 267/2000.

⁷ V. ISSIRFA-CNR, *Secondo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo (2003)*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 88-89.

costituzionale⁸. Essa ha ritenuto, infatti, che la soppressione del controllo preventivo sulle leggi regionali, eliminando una verifica politica sull'esercizio della potestà legislativa delle regioni e consentendo l'immediata promulgazione e l'entrata in vigore delle leggi, si sarebbe tradotta senz'altro in un ampliamento delle garanzie di autonomia rispetto a quanto previsto dalle norme degli statuti speciali. Di recente la medesima Corte ha esteso lo stesso ragionamento anche nei confronti delle leggi della regione Sicilia (sent. 255/2014), ancorché in un primo momento avesse ritenuto che il sistema di impugnazione delle leggi secondo lo statuto siciliano non si prestasse ad essere valutato comparativamente con il sistema di impugnazione previsto dall'art. 127 Cost. così come modificato dalla riforma costituzionale del 2001 (sent. 314/2003). Conseguentemente ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, così come modificato dall'art. 9, co. 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. n. 3 del 2001), che faceva espressamente salva la particolare forma di controllo delle leggi in Sicilia⁹.

Per quanto riguarda invece le nuove competenze, acquisite a seguito della riforma costituzionale e in forza della clausola di adeguamento automatico, ne appare piuttosto incerta l'individuazione. Dopo la riforma del Titolo V si è infatti fortemente accelerato un processo, già in atto prima della riforma del 2001, di "dematerializzazione delle materie", così com'è stato efficacemente chiamato¹⁰.

In questo contesto le autonomie speciali delle regioni differenziate hanno sempre preferito, per quanto possibile, fare riferimento a un sicuro fondamento testuale nello statuto o nelle sue norme di attuazione per poter legiferare senza invocare la clausola di adeguamento automatico¹¹. Ciò spiega perché in questi 15 anni dalla riforma costituzionale del 2001 sono state assai poche le leggi e le norme di attuazione che abbiano espressamente richiamato l'art. 10 della l. cost. 3/2001 o il nuovo art. 117 Cost. e che, anche in questi casi, non si sia mai inteso compiere una chiara, precisa e tantomeno sistematica ricognizione delle nuove materie di competenza delle regioni speciali¹².

Si può dunque tener conto della sola giurisprudenza costituzionale per cercare di ricostruire, in concreto, quale sia stato l'impatto della detta clausola sugli elenchi delle

⁸ Friuli Venezia Giulia ord. 19 marzo 2002, n. 65; Valle d'Aosta ord. 23 luglio 2002, n. 377, Trentino Alto Adige sent. 26 luglio 2002, n. 408 e sent. 20 dicembre 2002, n. 533.

⁹ Per un approfondimento della questione v., tra gli altri, E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità dal procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al Continente...)*, in "Regioni", 2015, n. 2, p. 473 ss.

¹⁰ F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici e applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006, *passim*.

¹¹ I. RUGGIU, *Le "nuove" materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in "Regioni", 2011, p. 780.

¹² V. il secondo, terzo, quarto e quinto *Rapporto ISSiRFA-CNR sullo stato del regionalismo in Italia* (Milano, Giuffrè, 2004, 81 ss., 2005, 193 ss., 2007, 103 ss., 2008, 97 ss.) e I. RUGGIU, *op.cit.*, 777 ss. e 782 ss.

competenze legislative (e, vista la perdurante applicabilità del principio del parallelismo nei rispettivi ordinamenti, anche delle competenze amministrative) delle regioni e delle province speciali¹³. E' bene precisare, tuttavia, che si sbaglierebbe a pensare che a partire da questa, pur ormai copiosa, giurisprudenza si possano facilmente e utilmente stilare nuovi elenchi di competenze delle autonomie speciali. Troppo puntuali sono infatti le decisioni della Corte costituzionale ma soprattutto è lo stesso *limite delle materie* che nel nuovo Titolo V ha perso, in molti casi, ogni vera pretesa di prescrittività a priori che possa consentire di individuarne gli esatti confini secondo l'astratto modello di regionalismo duale che avevano avuto nella loro mente, sia pur con qualche approssimazione, gli estensori degli originari elenchi dell'art. 117 Cost. e degli statuti speciali.

Nelle rilevazioni che sono state compiute¹⁴ non mancano certamente casi in cui i giudici della Consulta hanno individuato una competenza legislativa residuale (ex art. 117, quarto comma, Cost.) o concorrente (ex art. 117, terzo comma, Cost.) come preferibile o ampliativa rispetto al precedente quadro delle competenze statutarie. In tutte queste ipotesi l'effetto di uniformizzazione del sistema delle autonomie regionali è certo ed è indubitabile che l'individuazione della materia riferibile al caso concreto e il sistema dei limiti divengono gli stessi sia per le regioni ordinarie sia per le autonomie speciali. Sarebbe sbagliato però ritenere che l'astratta preferibilità della formulazione dispositiva costituzionale rispetto a quella statutaria abbia sempre e comunque determinato un effettivo ampliamento delle condizioni di autonomia delle regioni speciali, dato il diverso sistema di limiti che caratterizza il nuovo Titolo V.

Vi è da dire, inoltre, che anche laddove sia stato preferito il titolo competenziale statutario si è spesso prodotto un effetto di convergenza non in forza della clausola di maggior favore ma, *in malam partem*, in forza del proteiforme sistema dei limiti per clausole generali ivi previsto (*principi generali dell'ordinamento, norme fondamentali delle riforme economiche e sociali, obblighi internazionali e comunitari*).

Si può dire pertanto che se l'applicazione della clausola di adeguamento automatico ha senz'altro determinato un significativo ravvicinamento degli ordinamenti delle regioni ordinarie e speciali non si può sempre dire che abbia prodotto un effettivo ampliamento dell'autonomia delle seconde, in quanto non basta individuare un'astratta materia come preferibile rispetto agli elenchi statutarie - o, viceversa, a quelli costituzionali - per ricavarne un sicuro vantaggio, ma bisogna vedere come essa operi concretamente nell'ordinamento vivente in concorso con tutte le altre e i loro limiti operativi¹⁵.

¹³ Per una lettura parallela delle materie delle regioni ordinarie e di quelle corrispondenti delle regioni speciali, in base alla giurisprudenza costituzionale, si può consultare il commentario a cura di G. GUZZETTA-F.S. MARINI-D. MORANA, *Le materie di competenza regionale*, Napoli, ESI, 2015, *passim*.

¹⁴ I. RUGGIU, *op. cit.*, pp. 787-789.

¹⁵ Per un'analisi accurata della giurisprudenza costituzionale sul sistema dei limiti applicabili per i diversi titoli di competenza delle regioni speciali v. I. RUGGIU, *op. cit.*, p. 775 ss. e S. PARISI, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in "Regioni", 2011, n. 5, p. 821 ss.

Si tratta di un fenomeno, questo, che non riguarda peraltro le sole autonomie speciali.

Faccio un esempio soltanto ma eloquente. La legge cost. n. 3/2001 introdusse nell'art. 117 Cost., tra le materie di competenza concorrente, le "professioni". Si trattava di una materia nuova nella quale, a prima impressione, esse non avrebbero avuto niente da perdere ma solo qualcosa da guadagnare. Antecedentemente alla riforma del 2001, tuttavia, quantomeno le professioni turistiche erano già oggetto di una disciplina concorrente in base ai principi fondamentali in materia di turismo¹⁶. Con la revisione costituzionale del 2001 tale specifico ambito di regolazione è stato espunto da detta materia divenuta residuale e, in forza dei nuovi limiti costituzionali e dunque dei nuovi principi fondamentali, le regioni hanno perso ogni facoltà di individuazione di queste professioni che, al pari di ogni altra, spetta esclusivamente al legislatore statale (v. art. 1, co. 1, del d.lg. 30/2006 recante la ricognizione dei principi fondamentali della materia)¹⁷, potendo le regioni intervenire in via meramente attuativa e integrativa¹⁸.

Non è dubbio che, in astratto, la materia *professioni* costituiva una novità anche per le autonomie territoriali speciali¹⁹. In concreto, tuttavia, tutte le regioni non solo, in buona sostanza, non hanno ampliato le loro competenze rispetto al regionalismo pre-riforma del Titolo V ma addirittura – come abbiamo verificato – se le sono viste ridurre²⁰.

Si può ritenere in definitiva che la clausola di adeguamento automatico abbia ben operato anche se, in concreto, mi pare enfatico affermare che abbia sempre effettivamente funzionato come una clausola di favore. Ciò è avvenuto, tuttavia, non per difetti riferibili alla sua formulazione o per il manifestarsi di una particolare avversione alle autonomie speciali (maggiore di quella che sta toccando l'insieme degli enti territoriali autonomi). In una logica di sistema, infatti, quel fenomeno che è stato chiamato di dematerializzazione delle materie non avrebbe potuto non toccare tutte le elencazioni, comprese quelle definite

¹⁶ v. la l. 29 marzo 2001, n. 135 – vigente e fresca al momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale dell'ottobre del 2001 – che definiva in termini generali le professioni turistiche (art. 7, co. 5), abrogava le precedenti previsioni legislative che individuavano specificamente le professioni turistiche (art. 11 della l. 217/1983) e rimetteva a un decreto del presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, la definizione – tra l'altro – dei requisiti e delle modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale delle professioni turistiche per le quali si ravvisava la necessità di profili omogenei e uniformi, con particolare riferimento alle nuove professionalità emergenti nel settore (art. 2, co. 4).

¹⁷ Con particolare riguardo alle professioni turistiche, v. Corte cost., sentt. n. 271/2009 e n. 117/2015.

¹⁸ Per "la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale" (Corte cost., sent. n. 353/2003). Si è concretamente trattato della disciplina di marginali aspetti di contesto quali, principalmente, l'istituzione di organismi di raccordo tra il lavoro professionale e le istituzioni regionali (v. A. BURATTI, *Professioni*, in G. GUZZETTA-F.S. MARINI-D. MORANA (a cura di), *Le materie*, cit., p. 458).

¹⁹ Corte cost., sentt. nn. 423/2006 e 449/2006.

²⁰ Un po' meglio è andata per la Regione Trentino-Alto Adige e la Regione Val d'Aosta i cui rispettivi statuti riconoscono alle province autonome di Trento e Bolzano e alla regione Val d'Aosta una potestà legislativa piena in materia di *guide*, *scuole di sci* e *portatori alpini* di cui la Corte cost. ha dovuto tener conto in qualche misura (sent. n. 428/2008).

e delimitate dagli statuti speciali. Si potrà discutere della maggiore o minore finezza e accuratezza nella motivazione delle singole decisioni della Corte costituzionale, la quale, magari, non è sempre riuscita a ricondurre ai vecchi limiti statutari le ragioni della prevalenza di una legislazione statale senza più una competenza generale ma fondata su nuovi titoli di legittimazione comunque, almeno a volte, assai pervasivi. In presenza delle materie *specialissime* (quelle materie di esclusiva e peculiare spettanza alle autonomie speciali), la tutela offerta dai giudici di Palazzo della Consulta mi pare però che abbia ben funzionato. Ciò vale, ad es., per “*l’ordinamento dei masi chiusi*”²¹ ma anche in materia di “*ordinamento degli enti locali*”²², non ostante – in quest’ultimo caso – il *pressing* e le critiche rivolte alla Corte per non aver utilizzato la clausola di adeguamento automatico per uniformare il sistema delle autonomie locali nelle regioni speciali (ancorché a detrimento delle competenze di sistema che tali regioni esercitano nei confronti degli enti locali)²³. In tal senso mi sembra di poter ritenere che sia stato adeguatamente rispettato anche il principio di specialità, che era la seconda condizione che avevamo posto per dare un giudizio positivo sul rendimento della clausola.

3. La clausola di esclusione nella riforma costituzionale Renzi-Boschi

Ci possiamo chiedere allora quali insegnamenti possiamo trarre da questa esperienza al fine di valutare la nuova clausola concernente le regioni speciali così com’è ora formulata nel testo di revisione costituzionale approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016.

In questo caso, infatti, abbiamo una previsione che, all’inverso della precedente, esclude l’automatico adeguamento degli ordinamenti speciali al nuovo testo della Costituzione. In base ad essa, fino alla revisione degli statuti speciali, continua ad essere applicabile il previgente Titolo V, così come precedentemente modificato dalla legge cost. n. 3/2001 (e integrato dalla connessa clausola di maggior favore)²⁴, con la sola esplicita

²¹ Di cui allo statuto del Trentino-Alto Adige (v. Corte cost. sent. n. 405/2006).

²² Di cui a tutti gli statuti speciali, così come modificati dalla legge cost. n. 2/1993 (v. Corte cost. sentt. nn. 48/2003, 370/2006, 238 e 286/2007). Per un approfondimento, mi sia consentito di rinviare ad A. FERRARA, *I poteri ordinamentali sugli enti locali tra passato e futuro della specialità regionale*, in A. FERRARA-G.M. SALERNO (a cura di) *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 243 ss.

²³ G.C. DE MARTIN, *Regioni ed autonomie. Se lo statuto è speciale*, in *Amministrazione civile*, 1, 2004, 11, A. RUGGERI, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di diritto costituzionale)*, in “*Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti VIII. Studi dell’anno 2004*”, Torino, Giappichelli, 2005, 247 ss., L. CASTELLI, *La differenziazione dell’ordinamento locale nelle regioni a statuto speciale*, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, I, Milano, Giuffrè, 2015, 487 ss.

²⁴ La tesi dell’immediata abrogazione inespressa della vecchia clausola di maggior favore a seguito dell’entrata in vigore della nuova riforma costituzionale, per quanto sia stata sostenuta (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 “*Osservatorio sulle fonti*”, 2015, n. 1, p. 7), non è da condividere, non solo per la ragione (ben evidenziata da A. D’ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 1, p. 10) che questa abrogazione, in virtù della clausola di esclusione, è senz’altro da intendersi improduttiva di effetti fino alla

eccezione di quella parte dell'art. 116 che altrimenti consentirebbe alle sole regioni speciali di attingere, per la differenziazione *à la carte*, dall'elenco delle (ormai superate) competenze concorrenti²⁵.

In tal modo, per quest'ultimo profilo, la clausola di esclusione diventa, indirettamente, una clausola d'inclusione. Si dispone, infatti, che l'art. 116 Cost., terzo comma, dalla cui applicazione le regioni speciali erano rimaste fin qui escluse, si estenda immediatamente anche ad esse²⁶. Tuttavia, a partire dall'entrata in vigore della legge cost. di riforma e fino alla revisione degli statuti speciali, si terrà ancora conto della vecchia disposizione costituzionale - senza più il riferimento all'elenco delle competenze concorrenti - e non ancora della sua nuova versione²⁷.

Inoltre da tale complessa disposizione si può ricavare, con certezza²⁸, che fino alla revisione degli statuti speciali (nel rispetto del metodo pattizio) non solo l'art. 116 ma l'intero Titolo V continuerà ad essere applicabile nel suo precedente testo (con i vecchi elenchi di competenze e i connessi sistemi di limiti).

Potrà ora ritenersi, allora, che gli ordinamenti regionali ordinari e speciali torneranno a divergere con effetti di maggior vantaggio - sulla carta - per le regioni cui si applicheranno ancora i vecchi e più ampi elenchi di competenze legislative?

A questo riguardo mi sento di poter affermare che è proprio l'esperienza applicativa della vecchia clausola, ancorché di segno inverso (di *non* automatico adeguamento), che ci consente di poter prevedere che questo non accadrà. Quel fenomeno che è stato definito smaterializzazione delle materie non verrà certamente arrestato o depotenziato dalla

revisione statutaria, ma anche perché la sua immediata operatività - in ipotesi - determinerebbe più problemi di quanti ne intenderebbe risolvere. Infatti, non essendo state abrogate le disposizioni degli statuti speciali a seguito della legge cost. n. 3 del 2001, il venir meno della clausola di maggior favore renderebbe nuovamente applicabili non solo le norme statutarie sulle competenze ma anche quelle, che abbiamo richiamato sopra, relative ai controlli (sulle leggi, in particolare).

²⁵ Con una "conseguente enorme accentuazione della carica derogatoria della specialità rispetto al regime ordinario" (A. D'ATENA, *La specialità regionale*, cit., p. 10).

²⁶ Com'è noto l'applicabilità dell'art. 116, terzo comma, alle regioni speciali era questione assai dubbia e che, pur senz'altro esclusa dal tenore letterale della disposizione, trovava alcune voci autorevoli in dottrina favorevoli alla sua estensione alle regioni speciali (v. A. D'ATENA, *Passato*, cit., p. 11, B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 277).

²⁷ Pertanto, fino alla revisione degli statuti speciali, le ulteriori materie regionalizzabili sarebbero: *l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*. In seguito alla revisione, invece, si aggiungerebbero al menu i profili di competenza esclusiva dello Stato relativi: alle *politiche sociali*, all'*ordinamento scolastico*, all'*istruzione universitaria*, alla *programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica*, alle *politiche attive del lavoro*, all'*istruzione e la formazione professionale*, al *commercio con l'estero*, all'*ordinamento sportivo*, alle *attività culturali*, al *turismo* e al *governo del territorio*. Va tenuto presente, tuttavia, che - per quanto riguarda queste ulteriori materie indicate dalla nuova versione dell'art. 116 - si tratta in tutti i casi o di competenze già concorrenti (che sarebbero comunque, nel regime transitorio, ancora nella disponibilità delle regioni speciali al medesimo titolo) o di nuove competenze esclusive dello Stato (che pescano, almeno in parte, in ambiti già di competenza residuale delle regioni e che tali dovrebbero rimanere nel regime transitorio).

²⁸ Per i dubbi espressi in riguardo v. *supra* nt. 24.

“ultrattività”²⁹ di vecchi e ormai superati titoli di competenza. Sarà dunque, ancora una volta, la Corte costituzionale a dover fare il *lavoro sporco* (quell’intervento di razionalizzazione che il Parlamento non ha voluto o potuto fare) per riportare a sistema tanta complessità³⁰.

Mi sembra però – ed è da rimarcare qui, per concludere – che la scelta di rendere applicabile l’art. 116, terzo comma, anche alle regioni speciali stia chiaramente a indicarci quanta poca sia la fiducia, diffusa nel nostro sistema istituzionale, circa la reale possibilità di approvare le revisioni statutarie (con legge costituzionale approvata previa intesa e con le altre peculiarità procedurali previste dalla legge cost. n. 2/2001)³¹. A ben vedere, dunque, il rinvio ad esse appare una clausola di stile³², in ossequio alle forme previste dalla Costituzione, ma che di fatto ribadisce la strada del progressivo svuotamento degli statuti speciali a beneficio di altre fonti legislative rafforzate di livello non costituzionale. Ciò che

²⁹ A. D’ATENA, *Passato, cit.*, p. 15 e *Id.*, *La specialità regionale, cit.*, p. 10.

³⁰ Alcuni autorevoli autori hanno già auspicato una lettura restrittiva di questa clausola di esclusione che sarebbe da applicarsi alle regioni speciali come se fosse ancora la vecchia clausola di maggior favore e, dunque, al solo fine di impedire che le loro condizioni di autonomia possano comunque essere deteriori rispetto a quelle delle regioni ordinarie post-riforma 2016 (A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovvero ciò che non c’è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c’è e non dovrebbe esserci*, in “*Riv. AIC*”, 2015, n. 3, pp. 5-7, V. ONIDA, *Regioni a statuto speciale e riforma costituzionale. Note minime su una singolare (futura) norma transitoria*, *ivi*, 2016, n. 3, p. 4.)

³¹ Per la necessaria collocazione dell’intesa sul tronco del procedimento di revisione statutaria disciplinato dalla legge cost. n. 2/2001 v. S. PAJNO, *Testo dell’audizione sul d.d.l. cost. A.C. 2613-B presso la I commissione Affari cost. della Camera (29 ottobre 2015)*, p. 3. Manca, tuttavia, nel d.d.l. cost. la disciplina circa il raggiungimento di tale intesa. Per ovviare alle conseguenti difficoltà applicative, il Governo si è fatto promotore di un accordo con i Presidenti delle regioni speciali che, grazie ad una Commissione di lavoro, ha portato all’elaborazione di uno schema di d.d.l. cost. recante modifiche e integrazioni agli statuti delle cinque regioni speciali che è stato trasmesso al Governo e ai presidenti delle Camere (26 agosto 2015). In questo schema informale – per quello che vale – risulterebbero confermate le principali novità procedurali già introdotte dalla legge cost. n. 2/2001 (iniziativa legislativa rimessa anche ai Consigli regionali ed esclusione delle leggi costituzionali che approvano le modifiche statutarie dal referendum nazionale confermativo previsto dall’art. 138) ma si preciserebbe che è il Consiglio regionale, con il proprio voto, a esprimere la necessaria intesa sul testo approvato in prima deliberazione dal Parlamento (e non dunque un mero parere su un provvedimento già oggetto di intesa intergovernativa o, peggio, su un atto unilaterale dello Stato). In caso di voto contrario - o di decorso infruttuoso del termine per esprimersi - sarebbe convocata una Commissione paritaria di convergenza con il compito di formulare all’unanimità una proposta condivisa. Nel caso che il Consiglio regionale abbia direttamente approvato il primo testo o che la Commissione paritaria di convergenza abbia formulato una nuova proposta condivisa, il Parlamento approverebbe le modificazioni statutarie con la maggioranza assoluta dei suoi componenti. Nel caso in cui, invece, il Consiglio regionale non abbia approvato e la Commissione paritaria di convergenza non abbia formulato un nuovo testo condiviso, le modificazioni statutarie sarebbero assunte in via definitiva dal Parlamento della Repubblica a maggioranza dei due terzi.

³² E’ da condividere, infatti, il pensiero di A. D’ATENA (*La specialità regionale, cit.*, p. 12) secondo il quale appare “molto difficile immaginare che le regioni speciali siano disposte a concedere il proprio consenso a modifiche statutarie in linea con la nuova riforma costituzionale (e, quindi, sensibilmente peggiorative della loro condizione)”.



già vale oggi, ad es., per la finanza³³ e la forma di governo³⁴ e che varrà domani per le materie ex art. 116, terzo comma. Se sarà effettivamente così, per le medesime ragioni, non si dovrebbe disdegnare, allora, di utilizzare le norme di attuazione degli statuti, per una più precisa opera di ricognizione delle nuove e nuovissime competenze³⁵. Questo, mi sembra, entrato in vigore il d.d.l. Renzi-Boschi, non sarebbe più rinviabile.

³³ V. art. 63 St. FVG, art. 54 St. SAR e art. 103 St. TAA.

³⁴ V. legge cost. n. 2 del 2001.

³⁵ A favore di “un uso razionalizzato dei decreti di attuazione”, per queste finalità, si esprime S. PARISI, *op.cit.*, p. 875. Il peculiare procedimento di formazione - caratterizzato dal principio pattizio tra lo Stato e ogni singola regione speciale - consente a queste fonti, infatti, di godere di una forza prevalente rispetto alle ordinarie leggi statali e di giocare un ruolo decisivo nella reale delimitazione degli ambiti di competenza presupposti, persino ad integrazione delle norme statutarie (*ibidem*, pp. 864-865). A favore della predeterminazione dei contenuti delle materie tramite le norme di attuazione si esprime anche I. RUGGIU, *op.cit.*, p. 818 ss., la quale, soffermandosi in particolare sulla tecnica normativa suggerisce di dare “un contenuto casistico alle generali formulazioni per materia” secondo il modello della *devolution* del Regno Unito (1998) o della revisione dello Statuto della Comunità autonoma della Catalogna (2006) al fine di abbattere il rilevante contenzioso costituzionale avente a parametro gli statuti speciali e le relative norme di attuazione.