

ROBERTO TONIATTI

La specialità regionale e il regionalismo asimmetrico nella prospettiva della riforma costituzionale

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Gli effetti dell’innovazione costituzionale e la clausola sospensiva. – 2.1 Una sofferta conferma formale delle specialità. – 2.2 Le specialità e l’identità costituzionale repubblicana. – 2.3 Interesse statutario delle specialità e revisione previa intesa. – 3. Conclusioni.-

1. Introduzione

Gli effetti che la revisione costituzionale dell’assetto regionale italiano avviata nella XVII legislatura è destinata a produrre nei confronti delle autonomie regionali speciali – evidentemente nell’ipotesi di un esito del referendum confermativo ad essa favorevole – si prestano ad essere ricostruiti in modo articolato e distinto anche in ragione della diversità di scenari che tali effetti dischiudono.

Ogni revisione costituzionale che si presti ad incidere in misura rilevante – come ambisce essere quella in corso (a parte le dovute considerazioni di qualità) – pone in moto una serie di processi politico-istituzionali che inevitabilmente vengono a corrispondere a movimenti di resistenza (attiva o passiva) in difesa di precedenti equilibri, ovvero ad operazioni di assestamento nei nuovi rapporti fra le istituzioni e fra le stesse e il sistema politico – e le *lobbies* più influenti –, ovvero ancora ad iniziative di anticipazione di ulteriori riforme (anche tacite ed informali) che possano però condizionare la prima applicazione del nuovo testo costituzionale. Non è da escludere, altresì, che distinti processi riconducibili ciascuno alle varie articolazioni della tipologia sopra delineata possano manifestarsi nei diversi contesti investiti dalla riforma.

Inoltre, a prescindere dalla definizione oggettiva dei relativi parametri, la pluralità di tali processi politico-istituzionali può avviare circuiti virtuosi o viziosi o addirittura dinamiche di segno contrapposto, almeno rispetto alle aspettative del legislatore della revisione: ad esempio, la rappresentazione del sistema partitico territoriale presso il Senato potrebbe condurre i nuovi consiglieri-senatori e sindaci-senatori più a contrapporsi fra di loro e nei confronti del Governo e della maggioranza in seno alla camera dei Deputati che ad aggregare unitariamente gli interessi territoriali che di conseguenza non acquisirebbero una propria adeguata rappresentanza politica nel contesto degli organi dello Stato; ovvero, il consolidamento del nuovo centralismo statale in ordine alle funzioni d’indirizzo politico e legislativa potrebbe indurre la Corte costituzionale ad intraprendere essa stessa

un nuovo percorso giurisprudenziale meno allineato sulla definizione politica delle priorità dell'interesse nazionale e delle esigenze unitarie e a dare, ad esempio, un segnale sulla sindacabilità giurisdizionale dell'applicazione della c.d. "clausola di supremazia"¹ (tenuto conto della portata relativa del coinvolgimento del Senato nella sua applicazione)². In sintesi, le incertezze conseguenti alla revisione dominano nella sfera giuridico-istituzionale..

E' evidente, in aggiunta, che anche i prossimi esiti elettorali non potrebbero non condizionare la prima applicazione della riforma costituzionale, riproducendo meccanismi politici già sperimentati dopo la revisione del 2001, votata in sede parlamentare dal solo centro-sinistra (e poi confermata dal referendum popolare) ma destinata ad essere implementata dalla nuova maggioranza di centro-destra, quest'ultima tutta impegnata, in realtà, ad introdurre un proprio "autentico" federalismo.

Si dovrà pertanto seguire con attenzione le varie fasi – sin dalle primissime - di applicazione della revisione (qualora essa si concretizzi) in ordine alla pluralità dei contenuti esplicitamente sottoposti a riforma anche ai fini di una valutazione del possibile impatto di sistema del nuovo assetto neo-centralista sul quadro delle relazioni fra lo Stato e le Regioni speciali³ e sul potenziale di specialità ancora praticabile. In tale prospettiva, infatti, l'analisi critica delle nuove fonti (eventuali) si presta più ad evidenziare ambiguità

¹ Ci limitiamo a richiamare la dinamica che, vigente la formulazione originaria dell'art. 127 del testo costituzionale del 1948, aveva condotto alla trasformazione *praeter legem* del contrasto fra le legge regionale e "gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni" da questione di merito suscettibile di soluzione da parte delle Camere su iniziativa del Governo a questione di legittimità formale destinata ad essere sottoposta alla funzione di controllo da parte della Corte costituzionale. In tema di clausola di supremazia, la Relazione finale del Gruppo di lavoro istituito dal Presidente Napolitano (su cui v. oltre) aveva suggerito una proposta sistematicamente ben più equilibrata: "Il Gruppo di lavoro propone [...] che con un disegno di legge costituzionale *ad hoc* siano introdotte alcune limitate modifiche all'articolo 117 della Costituzione. Esse dovrebbero prevedere: [...] d) che nell'art. 117 sia inserita la clausola di supremazia presente in varia forma in tutti gli ordinamenti costituzionali federali, per esempio prevedendo, come disposizione di chiusura dell'art. 117, che in ogni caso "il legislatore statale, *nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà*, può adottare i provvedimenti necessari ad assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica" (formulazione che riecheggia quella contenuta nella legge Fondamentale tedesca). Tale previsione potrebbe condurre a limitare l'uso da parte dello Stato delle cosiddette competenze trasversali (come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali) in funzione di limitazione delle competenze regionali" (il corsivo è aggiunto).

² Ricordiamo il testo della disposizione (art. 70, 4 comma) come innovata: "L'esame del Senato della Repubblica per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti".

³ Potrebbe venirsi a riprodurre quella situazione – tipica dei primi anni di vigore della Costituzione repubblicana – secondo la quale "le Regioni speciali, pur quando riescono a rendersi operanti, si ritrovano a lungo nella singolare condizione di formare una serie di *isolati istituti autonomistici*, nel quadro di un ordinamento amministrativo tuttora assai centralizzato, che tende inizialmente ad esercitare nei loro confronti una vera e propria azione di rigetto" (corsivo aggiunto), così in L. Paladin, *Diritto regionale*, V ed., Cedam, Padova, 1992, 18.

ed incognite e a suscitare incertezze e perplessità che a fornire soluzioni univoche e rassicurare sulla futura solidità degli assetti differenziati.

Occorre nondimeno premettere a questo svolgimento analitico una considerazione di fondo, che raramente viene esplicitata. Giova infatti precisare come la distinzione fra autonomie regionali ordinarie e speciali non possa essere valutata alla stregua di profili esclusivamente quantitativi – come se le seconde non fossero titolari, in fondo, che di qualche competenza in più rispetto alle prime senza che di tale differenza si colga appieno il fondamento – ma vada invece inquadrata sulla base di una diversità di tipo qualitativo⁴: le attuali autonomie speciali – o almeno alcune (fra le quali certamente il Trentino e l'Alto Adige/*Südtirol*) più di altre – sono infatti da ricondurre ad un'auto-percezione di sé da parte delle autonomie stesse quali comunità storiche originarie, titolari di una autonomia pre-statale espressa ininterrottamente attraverso un suo concreto esercizio plurisecolare, orientate a qualificare le competenze di autogoverno garantite dalla Costituzione repubblicana come un riconoscimento di natura dichiarativa e non come una concessione a titolo derivato. In proposito si potrebbe argomentare in favore dell'ipotesi per la quale tali comunità originarie altro non sarebbero che una *species* identitaria e territoriale nell'ambito della tipologia delle “formazioni sociali” nelle quali si svolge la personalità degli individui ai sensi dell'art. 2 Cost., nel quale non a caso la Repubblica “riconosce e garantisce “ - e non concede - i diritti inviolabili.

In tal senso, la ricostruzione formale dell'autonomia speciale come *status* a titolo giuridicamente derivato dalla Costituzione repubblicana viene percepita come una finzione giuridica entro il cui quadro ci si può agevolmente adattare in tempi normali e in condizioni fisiologiche ma che in altre circostanze contingenti si rivela essere per quello che è, segnatamente una architettura ordinamentale astratta ed astorica, giuridicamente motivata ma non radicata nella realtà e nella autoconsapevolezza della comunità *de qua*. Il costituzionalista, pur non potendo non accedere ad una ricostruzione dei fenomeni che sia giuridicamente obbligata e formalmente fondata e corretta, nondimeno non può, nello stesso tempo, non essere sensibile alle circostanze storiche nelle quali il fenomeno giuridico formale si colloca e non operare, pertanto, una mediazione fra storia e finzione, fra realtà sociale e apparato giuridico, fra cultura dell'autonomia e diritto dell'autonomia.

L'autonomia regionale speciale, pertanto, viene a rappresentare la forma giuridica più idonea a configurare la sostanza di un'autonomia storicamente e culturalmente originaria che in quella forma stessa individua e accetta la finzione giuridica che ne garantisce la qualità. Ed è proprio la mutua accettazione convenzionale fra Stato e autonomie speciali dell'opportunità di tale rapporto di mediazione fra dimensione storica e dimensione giuridica, fra cultura e diritto che costituisce e qualifica in termini negoziali il patto

⁴ L'impostazione, in altre parole, è a nostro giudizio la stessa che occorre seguire nel trattare della diversità fra modello di ordinamento (composito) federale e modello di ordinamento (unitario) regionale sulla base di fattori qualitativi e non solo quantitativi.

costituente: quest'ultimo, nel caso trentino e sudtirolese, si articola in un lungo processo che parte nel 1918 e, attraverso varie fasi, si articola nell'Accordo Degasperi-Gruber del 1946, nel primo Statuto speciale del 1948 e poi - grazie all'intervento dell'ONU ed al negoziato della commissione paritetica dei 19 - nel secondo Statuto del 1972, al rilascio della quietanza liberatoria da parte dell'Austria nel 1992 con l'accettazione da parte italiana del ruolo di Stato tutore (*schutzmacht*) da parte di quest'ultima⁵.

2. Gli effetti dell'innovazione costituzionale e la clausola sospensiva

La ricognizione del testo della revisione ci consente di porre in evidenza, già dall'inizio di questa riflessione, alcune conferme circa l'*an* sia della specialità sia dei soggetti della specialità, nonché talune innovazioni costituzionali che, direttamente o anche solo indirettamente, sono destinate ad incidere sull'ordinamento delle specialità regionali vigenti.

Entrambi i primi profili qui sopra enunciati, benché apparentemente idonei a rappresentare due facce della medesima circostanza, meritano in realtà di essere posti in evidenza in modo separato anche per metterne in rilievo la diversità del rispettivo fondamento: la conferma dell'*an* della specialità, infatti, rileva ai fini della configurazione generale dell'ordinamento regionale della Repubblica e, in ultima analisi, della sua stessa forma di stato quale ente a struttura culturalmente - oltre che territorialmente - complessa e composta; laddove la conferma della titolarità dell'autonomia speciale in capo alle medesime cinque Regioni (e, come vedremo, alle due Province autonome) si riflette direttamente sulle ragioni storiche di fondo della loro previsione che, apprezzate e riconosciute in origine dall'Assemblea costituente nel 1946-1948 e poi, in particolare, dal legislatore della revisione costituzionale del 2001, sono ora da considerare ancora apprezzate e riconosciute dal legislatore della revisione costituzionale del 2016.

2.1 Una sofferta conferma formale delle specialità

Il primo dato testuale sul quale occorre soffermarsi concerne la clausola sospensiva, ossia la norma in ragione della quale 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 alla revisione dei rispettivi Statuti", secondo quanto disposto dall'art. 39, comma 13° delle Disposizioni transitorie.

⁵ Ricordiamo che, secondo il Preambolo dell'Accordo/Patto di garanzia intercorso fra il Governo, la Regione Trentino - Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza pubblica del 15 ottobre 2014, "Il presente accordo disciplina i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano. Tale accordo verrà trasmesso per informazione al Cancelliere della Repubblica d'Austria" (il corsivo è aggiunto).

Si tratta di un dato di tenore sistematico oltremodo significativo per due diversi ordini di motivi⁶: in primo luogo, in quanto la clausola sospensiva non fa altro che esprimere un'opzione necessaria e dovuta, in tanto in quanto l'ordinamento italiano identifica nella riserva di legge costituzionale di adozione dei rispettivi Statuti la fonte primaria e tendenzialmente esclusiva di disciplina degli ordinamenti regionali speciali (art. 116 Cost.)⁷.

In secondo luogo, in quanto la disposizione si presta ad essere valutata alla stregua di una formalizzazione normativa almeno simbolica di un'opzione di sistema strutturale e permanente (indisponibile?) a fronte di una dinamica politica ed istituzionale contingente di segno contrario: non si può omettere di osservare, infatti, come - nel corso degli anni ma con una acutizzazione esponenziale accumulatasi in coincidenza con la crisi economica e finanziaria ancora in atto - nei confronti delle specialità sia venuta maturando un'ampia e diffusa ostilità che si alimenta soprattutto di una percezione del rapporto fra finanza pubblica centrale e regionale come se il merito di tale rapporto fosse fondato su regimi arbitrariamente preferenziali e asseriti autentici "privilegi" anziché sulla corrispondenza fra la titolarità e l'esercizio concreto di un esteso complesso di funzioni di governo territoriale e la correlata mancata spesa di origine statale⁸.

Non si tratta, peraltro, soltanto di una generica ostilità di matrice populista, alimentata soprattutto dall'acrimonia della dirigenza politica di altri contesti regionali

⁶ Il valore sistematico del dato viene qui assunto a base della riflessione, benché si debba prendere atto - come autorevolmente riferito in F. Palermo, *Tanto tuonò che piove. Il "problema" delle Regioni e le sue presunte soluzioni*, in F. Palermo e S. Parolari (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, EURAC Book, Bolzano, 2015 - che "Ciò che ha consentito l'inserimento della clausola di salvaguardia è stata solo la pressione politica delle Regioni speciali del nord e l'indispensabilità dei rappresentanti di Alto Adige, Trentino e Valle d'Aosta per la maggioranza di governo in Senato. Nulla di sistematico, dunque, ma solo una necessità politica contingente, qualcosa da accettare in cambio della possibilità di portare avanti la riforma complessiva e garantire la sopravvivenza del Governo", p. 169.

⁷ In argomento è stato autorevolmente precisato che gli Statuti speciali "si pongono - tendenzialmente - quali fonti *primarie* delle autonomie differenziate, e sono abilitati a derogare alle disposizioni costituzionali, salvo soltanto il rispetto dei principi riferibili a qualunque tipo di Regione secondo l'art. 115 Cost.; sicché si può dire che gli uni [gli Statuti ordinari] sono integrativi della Carta costituzionale, mentre gli altri [gli Statuti speciali] ne vengono integrati, nella misura in cui non si discostino - espressamente od implicitamente - dalla disciplina generale del Titolo V", in L. Paladin, *op. cit.*, 61 (il corsivo è originale); in argomento cfr. anche, *ibidem*, 15.

⁸ In materia - e a conferma della intrinseca vocazione culturale all'autonomia - è anche da registrare la più recente tendenza all'assunzione del costo di funzioni statali il cui esercizio viene trasferito alle specialità senza corrispondente trasferimento di risorse. Per una confutazione dei luoghi comuni circa i "privilegi economici", ingigantiti dalla genericità delle critiche, si rinvia a G. Cerea, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità*, FrancoAngeli, Milano, 2013; Idem, *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del "federalismo"*, in J. Woelk (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, Accademia Europea, Bolzano, 2010, 69 ss.; Idem, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2009, 453 ss. In tema di equilibrio del coordinamento della finanza pubblica rinviamo altresì a F. Guella, *Garanzie e rinunce nella ridefinizione dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni a statuto speciale*, in R. Toniatti e F. Guella (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a statuto speciale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, 169 ss.

(normalmente limitrofi), bensì di un orientamento ben più attento e calcolato (benché non sempre informato e tanto meno consapevole) volto a ridiscutere ora l'estensione dei margini di autonomia speciale, ora il perdurare stesso delle ragioni originarie che avevano indotto l'Assemblea Costituente a formalizzare la distinzione fra i due tipi di Regioni; orientamento, dunque, tendenzialmente incline a revocare in dubbio l'esistenza stessa o almeno la attuale configurazione delle autonomie speciali che, soprattutto in periodi di emergenza economica, è stato condiviso da una parte della dottrina, non è stato ostacolato dal capo dello Stato, è stato sostenuto anche dalla giurisprudenza costituzionale ed è stato accolto formalmente in alcune sedi istituzionali.

Una prima iniziativa formale in tal senso in tema di autonomia speciale concerne la presentazione, da parte del Governo Monti, di un disegno di legge costituzionale, nel 2012, con il quale si intendeva conseguire - fra gli altri - l'obiettivo "sempre in chiave di unitarietà giuridica ed economica dell'ordinamento nazionale [...dell'] individuazione del concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica quale principio valido anche nei confronti dell'autonomia delle regioni a statuto speciale"⁹.

Una seconda occasione, benché più equilibrata, è rappresentata dalla Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Capo dello Stato¹⁰, la quale - sulla base della premessa per la quale la "crisi potrebbe costituire, invece, una ragione per esaltare le ragioni del federalismo fiscale [in conformità con l'impostazione introdotta dalla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale e con i successivi decreti legislativi]. Questa riforma, infatti, rafforza la responsabilità delle autonomie territoriali nella gestione dei propri bilanci a partire da una ripartizione delle risorse pubbliche tra tutti i livelli di governo e tra enti decentrati ispirata a criteri di equità e di efficienza" - ha proposto, nell'ambito di una pluralità di interventi, di "[...] l) ricomprendere le Regioni a Statuto

⁹ Cfr. in proposito la relazione di accompagnamento del disegno di legge costituzionale recante "Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale" presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri Monti di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione Patroni Griffi nell'ottobre 2012. Per il raggiungimento dell'obiettivo, si precisa come "con l'articolo 1 si interviene sull'articolo 116 della Costituzione per esplicitare che la peculiare autonomia assicurata dagli statuti speciali al Friuli Venezia Giulia, alla Sardegna, alla Sicilia, al Trentino-Alto Adige e alla Valle d'Aosta non sottrae queste Regioni all'obbligo di concorrere, con gli altri enti territoriali e con lo Stato, al rispetto dei vincoli di finanza pubblica imposti a livello di Unione europea ed internazionale. Ciò al fine di consacrare il superamento di ogni possibile incertezza al riguardo, in sostanziale coerenza con gli orientamenti prevalenti della giurisprudenza costituzionale". Al di là della specificità di tale obiettivo, l'intendimento della proposta si concentrava nel ridimensionamento dei margini di autonomia regionale riconosciuti dalla revisione del 2001 in senso adesivo, in particolare, verso "gli orientamenti progressivamente espressi e consolidati dalla giurisprudenza costituzionale, che ha avuto modo di conformare ~ in sede di impugnazione in via principale delle leggi statali e regionali, come anche di conflitti di attribuzione intersoggettivi ~ indirizzi ermeneutici assai incisivi e sovente *praeter legem*, al fine di assicurare un assetto realisticamente equilibrato dei «nuovi» rapporti fra lo Stato e le regioni".

¹⁰ Si tratta di uno dei due Gruppi di lavoro (l'altro in tema di studio di strumenti di governo della crisi economica) istituiti il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, composto dal professor Valerio Onida, dai senatori Mario Mauro e Gaetano Quagliariello e dall'on. Luciano Violante.

Speciale nella nuova architettura finanziaria, rilanciando le ragioni della specialità nel quadro della finanza pubblica nazionale ed europea [...]”.

Un’ulteriore occasione di intervento in materia si riconduce alla Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente del Consiglio dei ministri¹¹ la quale, nella parte – invero assai concisa - espressamente dedicata alle autonomie speciali, pur ribadendo “la distinzione tra autonomie ordinarie e autonomie speciali”, riconosce che si presenta tuttavia “necessario favorire un processo di riduzione delle diversità ingiustificate, definendo alcuni criteri generali (ad esempio nel numero dei componenti degli organi e nelle relative indennità) che vincolino tutte le Regioni, anche ad autonomia differenziata, nonché i termini generali dell’integrazione di esse nel sistema nazionale del cd. “federalismo fiscale” e della perequazione”. Mancano peraltro ulteriori e meno vaghe indicazioni che consentano di comprendere quali possano essere e con quale metodo si possano individuare le “diversità ingiustificate”¹².

Per contro, occorre prendere atto anche di una successiva indicazione – quanto meno di indifferenza rispetto alle specialità - fornita dall’accettazione, da parte del Governo, di un Ordine del Giorno parlamentare presentato dall’interno della maggioranza che impegna il Governo stesso a “proporre anche attraverso una speciale procedura di revisione costituzionale la riduzione del numero delle Regioni”, adducendo una serie di argomentazioni fra le quali nessun riferimento viene fatto alle attuali autonomie speciali le quali, di conseguenza, non verrebbero preservate, almeno alla luce del testo della maggioranza parlamentare, dall’intervento di ingegneria istituzionale prospettato ed auspicato¹³.

¹¹ Si tratta della Relazione presentata dal Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello il 13 settembre 2013. La citazione esaurisce il testo dedicato alle autonomie speciali (pag. 22). Rileva, in particolare, la conferma dell’an della distinzione fra i due modelli di autonomia regionale nella Relazione finale, soprattutto alla luce di alcuni interventi dei componenti la Commissione che invece sostenevano con molta convinzione la soppressione *tout court* delle autonomie speciali.

¹² In proposito, la Relazione suggerisce altresì che “in questo senso, lo stesso art. 119 potrebbe essere adeguato chiarendo che i territori cui si riferisce il fondo perequativo sono, in generale, “i territori della Repubblica”. Dovranno poi essere conseguentemente adeguati i rispettivi statuti speciali”.

¹³ Nel “considerato” conclusivo dell’OdG si sostiene che “si impone oggi una nuova stagione del regionalismo e del federalismo [sic] in Italia che tenga conto soprattutto di tre elementi tra loro collegati. In primo luogo, la necessità di una semplificazione dell’architettura del regionalismo italiano anche nel numero delle regioni per ridurre la spesa pubblica, razionalizzare i costi evitando la proliferazione di troppi centri decisionali di spesa e di programmazione. In secondo luogo, la necessità di semplificare e snellire il quadro normativo e legislativo che regola aspetti essenziali della vita economica del Paese e che oggi, frammentato in venti realtà, rende troppo complesso il funzionamento di settori strategici quali la formazione, il governo del territorio, la sanità; il processo di integrazione europea pone naturalmente l’esigenza di ridurre l’articolazione regionale in tutti i Paesi e le Nazioni che fanno parte della Unione europea. Un’Europa più forte impone una più chiara e limpida articolazione regionale all’interno degli Stati nazionali”. Giova rilevare come nella Relazione finale del Gruppo di lavoro già citata, in argomento si precisava (Punto 20. Poteri e funzioni delle Regioni) che “nel quadro di un riassetto delle autonomie regionali si ritiene opportuno procedere ad interventi diretti ad elevare le capacità di governo e le consequenziali responsabilità delle Regioni. In questa prospettiva potrebbero essere valutate ipotesi di

I materiali sin qui richiamati – fatta eccezione per l'ultimo Ordine del Giorno, di per sé inquietante anche in ragione dell'impostazione eccezionale prefigurata – non vanno oltre la prescrizione di un intervento correttivo del regime della finanza pubblica¹⁴; e di conseguenza è dato rilevare come la differenziazione fra i due tipi di Regioni venga ancora una volta confermata nel 2016, dopo essere stata non solo confermata ma anzi virtualmente rafforzata - sia pure in via solo transitoria -, in occasione della revisione del 2001, attraverso la previsione della c.d. "clausola di maggior favore"¹⁵.

2.2 Le specialità e l'identità costituzionale repubblicana

Una seconda conferma in tema di esistenza delle autonomie regionali speciali concerne l'identificazione non selettiva delle medesime Regioni titolari della specialità sin dalle origini della Costituzione repubblicana del 1948.

Tale circostanza non può non rievocare alcuni tratti di storia costituzionale che si riflettono altresì sul testo e forse sulla stessa ammissibilità di interventi di revisione costituzionale di portata soppressiva delle autonomie speciali.

In proposito, ricordiamo – anche per ravvivare la memoria storica dei tanti odierni critici radicali – che l'esistenza stessa e la configurazione delle autonomie regionali speciali sono da valutare alla stregua di dati costitutivi dell'ordinamento repubblicano, di portata marcatamente innovativa e connotativa della transizione di regime politico rispetto al pregresso assetto autoritario, stato-centrico, centralista e nazionalista nelle politiche pubbliche che nelle aree di confine ha prodotto autentici disastri. In altre parole, la previsione e la disciplina di un assetto regionale e, accanto alla giurisdizione costituzionale

accorpamento su base volontaria delle Regioni di piccole dimensioni (*ad eccezione delle Regioni a Statuto speciale*) allo scopo di garantire un governo più efficiente" (il corsivo è aggiunto).

¹⁴ Tale intervento correttivo è peraltro già intervenuto, in particolare, con riguardo ai rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano: una prima volta, per effetto del cosiddetto accordo di Milano (2009), con il quale era stata operata una ridefinizione complessiva dei rapporti finanziari secondo i principi di cui alla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, stabilendo inoltre le modalità di partecipazione delle Province autonome agli obiettivi costituzionali di perequazione e solidarietà; e, più di recente, con il c.d. accordo di Roma o Patto di Garanzia del 14 ottobre 2014 (<http://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/documenti-studi-e-ricerche/archivio/Documents/>). In entrambi i casi l'accordo ha prodotto la revisione formale dello Statuto attraverso la speciale procedura semplificata fondata sul principio pattizio fra lo Stato e i soggetti della speciale autonomia tripolare di cui all'art. 104 dello Statuto speciale, che abilita, in presenza dei presupposti sopra richiamati, la legge ordinaria concordata attraverso il metodo negoziale a riformare la fonte statutaria dotata di forza costituzionale. Da evidenziare come l'accordo di Roma abbia comportato la rinuncia al contenzioso costituzionale in ragione di 12 ricorsi di costituzionalità e di 6 ricorsi in sede di giurisdizione amministrativa.

¹⁵ Si tratta ovviamente dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001: "1. 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". Per una trattazione analitica in argomento cfr. A. D'Atena, *Diritto regionale*, II ed. Giappichelli, Torino, 2013, 267 ss.

posta a tutela delle libertà e del pluralismo, di un assetto regionale differenziato posto anche a garanzia del pluralismo identitario e linguistico (art. 6 Cost.) si può fondatamente ritenere aver costituito una delle innovazioni di sistema più significative della Carta repubblicana del 1948¹⁶.

Il riconoscimento costituzionale delle specialità regionali di cui al testo dell'originario art. 116, 1° comma – significativamente innovato nel 2001¹⁷ - può essere intravisto in una pluralità di disposizioni che anche in via implicita ne tessono il quadro di riferimento sistematico. Ad esempio, la distinzione fra le esigenze dell'autonomia e quelle del decentramento, cui la Repubblica deve adeguare i principi e i metodo della sua legislazione (art. 5 Cost.), può applicarsi alla distinzione fra il quadro delle competenze delle autonomie ordinarie che sono il risultato del decentramento e il diverso titolo, di razionalizzazione normativa del dato storico, nel quale è radicata l'autonomia speciale, che per le cinque Regioni *de quibus* è qualcosa di più che il mero esito del decentramento.

In argomento, inoltre, non è fuori luogo richiamare la circostanza per la quale tutte le Regioni italiane sono nominativamente indicate nell'elencazione di cui all'art. 131 (modificato solo nel 1963 al fine di costituire separatamente la Regione Molise) con la formula "sono costituite" mentre l'art. 116, primo comma nominativamente si riferisce alle sole cinque Regioni speciali (con la precisazione bilingue nel caso della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* introdotta con la revisione del 2001 che contribuisce a rendere palese uno dei fatti fondativi della relativa autonomia speciale).

In proposito, si può ritenere che - soprattutto una volta abrogato l'art. 115 Cost.¹⁸ - il testo dell'art. 131 abbia in realtà efficacia dichiarativa rispetto alle cinque autonomie speciali, rispetto alle quali sarebbe invece l'art. 116, primo comma ad avere efficacia autenticamente costitutiva, in tanto in quanto la disposizione ult. cit. ricomprenda in sé la determinazione della "forma di Regione": in altre parole, le cinque Regioni speciali, benché ivi menzionate, non si costituiscono - in quanto Regioni - in virtù dell'art. 131 (alla pari di tutte le altre quanto all'*an* della loro esistenza), salvo poi essere destinatarie di una propria rispettiva "forma" derogatoria connessa alle "forme e condizioni particolari di autonomia" che richiedono che i rispettivi statuti vengano adottati con legge costituzionale (art. 116, primo comma) bensì si costituiscono in ragione dell'art. 116, primo comma

¹⁶ Ciò anche con riguardo alle specifiche obbligazioni di diritto internazionale su cui cfr. R. Toniatti, *La democrazia costituzionale repubblicana* in C. Casonato (a cura di), *Lezioni sui principi fondamentali della Costituzione italiana*, Giappichelli, Torino, 2009.

¹⁷ La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha infatti introdotto altresì la denominazione bilingue di Alto Adige/*Südtirol* e di Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* al comma 1°.

¹⁸ Il testo dell'art. 115 (abrogato dall'articolo 9 della Legge Costituzionale n.3 del 2001), prevedeva che "Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione" che, peraltro, anche con riguardo al tuttora vigente art. 114 ("La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni") non appare incompatibile con la ricostruzione suggerita nel testo circa l'art. 116, 1° comma quale fondamento dell'originaria atipicità costitutiva delle Regioni speciali rispetto alle ordinarie riconducibili invece all'art. 131.

(rispetto al quale l'ulteriore inclusione delle cinque Regioni speciali nell'elenco di cui all'art. 131 risulta ripetitiva e quindi pleonastica).

In favore di tale ricostruzione depone anche la XVII Disposizione finale e transitoria, alla stregua della quale si prevedeva che "l'Assemblea Costituente sarà convocata dal suo Presidente per deliberare, entro il 31 gennaio 1948 [...] sugli statuti speciali": questa disposizione produce una saldatura fra il dato formale (art. 116, primo comma) e il dato storico concernente la realtà del fatto compiuto – rispetto alle deliberazioni della stessa Assemblea costituente – della costituzione delle (*rectius*, di quattro delle cinque) Regioni speciali¹⁹.

Un ulteriore dato sistematico che indirettamente sembra presupporre l'opportunità di una garanzia costituzionale per le autonomie speciali si può rinvenire nella determinazione in cinque delle Regioni i cui Consigli possono fare richiesta di referendum abrogativo della legislazione ordinaria dello Stato (art. 75 Cost.); ed altresì nella legittimazione di cinque Consigli regionali ai fini della richiesta di referendum confermativo di una legge costituzionale o di revisione costituzionale che non abbia ricevuto il consenso di una maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti le Camere (art. 138 Cost.). In entrambi i casi è evidente che si tratta di un conflitto di natura politica e, soprattutto, che la disponibilità dell'attivazione dell'istituto referendario di certo non rimane circoscritta alle autonomie speciali; tuttavia, non può non rilevarsi come la previsione e la disciplina dello strumento segnalano la possibilità di una iniziativa comune ed unitaria delle cinque Regioni speciali, idonea ad evidenziare la necessità di protezione anche indiretta di un bene costituzionale quale l'autonomia speciale.

Una riflessione ulteriore *ad hoc* concerne proprio l'ipotesi della richiesta di referendum confermativo avanzata dalle cinque autonomie speciali con la quale si può

¹⁹ In proposito rinviamo alla ricostruzione del profilo storico del regionalismo italiano svolta in L. Paladin, *op. cit.*, 3 ss. e in A. D'Atena, *op. cit.*, 59 ss. In particolare, sotto il profilo della combinazione fra il fatto (compiuto) storico e l'atto normativo, ricordiamo che i regi decreti legge 27 gennaio 1944, n. 21, 16 marzo 1944, n. 90 e 18 marzo 1944, n. 91 avevano istituito gli Alti Commissariati per la Sardegna e per la Sicilia; che la Regione della Val d'Aosta era stata costituita in virtù di due decreti luogotenenziali (il n. 545 riguardante "l'ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta" e il n. 546 riguardante "Agevolazioni di ordine economico e tributario a favore della Valle d'Aosta") del 7 settembre del '45, entrati in vigore il 1° gennaio del 1946 e che lo Statuto venne adottato con legge costituzionale n. 4 del 26 febbraio 1948 e pubblicato sul n. 59 della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana; che lo Statuto speciale della Regione Siciliana era stato approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella G.U. del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946) successivamente convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella G. U. della Repubblica n. 58 del 9 marzo 1948); che lo Statuto speciale per la Sardegna è stato approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 9 marzo 1948, n. 58; che le origini storiche e giuridiche della costituzione della Regione Trentino-Alto Adige, sotto il profilo del diritto internazionale, risalgono all'Accordo (allegato al trattato di pace) che venne firmato il 5 settembre 1946 a Parigi da Alcide De Gasperi e da Karl Gruber (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 24 dicembre del 1947) e alla sua traduzione nel primo statuto adottato il 26 febbraio 1948. E' noto che l'attivazione della specialità regionale del Friuli Venezia Giulia, benché prevista dalla Costituzione, ha dovuto attendere il 1963 per l'adozione dello Statuto.

ritenere sia stato giudicato congruo conferire loro uno strumento di tutela avente ad oggetto immediato la legge costituzionale con la quale viene deliberato lo Statuto speciale (o anche più o tutti gli Statuti speciali)²⁰: si tratta di un'ipotesi che, per quanto ben congegnata alle origini della Costituzione repubblicana, per un verso viene ora esclusa dall'interdizione del referendum confermativo per le leggi di revisione statutaria²¹ – che di per sé già implicava un riconoscimento tacito della natura sostanzialmente pattizia della revisione statutaria –, dall'altro viene compensata dalla previsione dell'intesa quale condizione per la revisione statutaria stessa disposta *ad hoc* dall'art. 39, 13° comma della revisione in corso²².

In altre parole, i dati normativi qui richiamati – al di là della connessione formale con precise vicende storiche e della pluralità di interpretazioni sistematiche delle quali sono suscettibili, compresa quella qui prospettata – valgono a riconoscere che l'originario assetto asimmetrico del regionalismo italiano non rappresenta un dato casuale, episodico, contingente ma esprime piuttosto l'esito prescrittivo di un preciso e sedimentato indirizzo politico costituente e costituzionale che contribuisce alla definizione dell'identità costituzionale della Repubblica, rilevante – in particolare – ai fini della rivendicazione del suo rispetto da parte dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 4, secondo comma del trattato istitutivo²³, nonché dell'eventuale individuazione di un principio supremo dell'ordinamento costituzionale ai sensi dell'identificazione di un limite materiale alla

²⁰ Come si è verificato, ad esempio, con la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 ("Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano").

²¹ In tal senso ha disposto la legge cost. n. 2 del 2001: cfr. infatti l'art. 1 (*Modifiche allo Statuto della Regione siciliana*): "Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale"; l'art. 2 (*Modifiche allo Statuto speciale per la Valle d'Aosta*): "Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale"; l'art. 3 (*Modifiche allo Statuto speciale per la Sardegna*): "Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale"; l'art. 4 (*Modifiche allo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*): "Le modifiche allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale"; l'art. 5 (*Modifiche allo Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*): "Le modificazioni approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale".

²² Già il testo della revisione costituzionale della XIV Legislatura, deliberata in sede parlamentare nel 2005 e poi respinta dal referendum confermativo nel 2006 aveva previsto il requisito dell'intesa con le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome ai fini dell'adozione del rispettivo Statuto speciale quale fase permanente del procedimento di revisione statutaria e lo aveva collocato nell'art. 116. Quel progetto aveva disciplinato anche l'esercizio del coordinamento fra detta intesa e lo svolgimento della funzione deliberativa parlamentare, avendo previsto che "il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale".

²³ Si prescrive infatti che "l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali". Da ricordare altresì che già l'art 2 TUE aveva introdotto per la prima volta il riferimento esplicito alla tutela delle minoranze: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze (il corsivo è aggiunto)."

revisione costituzionale ai sensi della giurisprudenza costituzionale espressa nella sentenza n. 1146 del 1988.

In realtà, una parziale innovazione nell'identificazione delle specialità si rinviene - in virtù della revisione del 2001 - nell'inserimento di un secondo comma dell'art. 116 Cost., alla stregua del quale si stabilisce che "la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano". La disposizione innova rispetto alle stesse prescrizioni statutarie, invertendo il criterio costitutivo dei tre enti territoriali che esprimono la configurazione tripolare dell'autonomia speciale *de qua*, stabilendo una priorità sistematica delle due Province autonome rispetto alla Regione, alle quali si conferisce pertanto autonomo rilievo costituzionale e delle quali si formalizza il riferimento alla rispettiva specialità²⁴.

2.3 La clausola sospensiva e la revisione statutaria previa intesa

Il terzo dato normativo contenuto nell'art. 31, 13° comma sul quale occorre riflettere è costituito dal combinato disposto (a) del rinvio temporale dell'applicazione delle "disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale [...] alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi Statuti" e (b) della prescrizione circa il procedimento della revisione statutaria, da perfezionare "sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome".

Le due norme non sono, logicamente, interdipendenti: ben si potrebbe ipotizzare, infatti, la norma sulla non applicazione *tout court* alle specialità della revisione prodotta per le autonomie ordinarie - salvo, tuttavia, generare una moltitudine di problemi interpretativi circa l'assetto statutario effettivamente vigente, risultante dall'integrazione della fonte statutaria con la revisione del 2001 - essa stessa sottoposta ad interpretazione in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 delle legge cost. n. 3 del 2001, che

²⁴ Si veda, infatti, l'art. 1 dello Statuto speciale ("Il Trentino - Alto Adige, comprendente il territorio delle province di Trento e di Bolzano, è costituito in regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica della Repubblica italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione e secondo il presente statuto") e l'art. 3, 1° comma ("La regione comprende le province di Trento e di Bolzano"). L'innovazione pare invece coerente non solo con il comma 3°, secondo il quale "Alle province di Trento e di Bolzano sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo il presente statuto" ma soprattutto con le ragioni storiche e sistematiche che hanno portato al rifiuto dello Statuto del 1948 da parte del gruppo linguistico tedesco e all'elaborazione del secondo Statuto speciale, all'adozione e poi all'applicazione di un "pacchetto" di misure che nel 1992 ha consentito alla Repubblica federale d'Austria di riconoscere l'adempimento da parte della Repubblica italiana delle obbligazioni di diritto internazionale risalenti al 1946 (la c.d. quietanza liberatoria). Nella vastissima letteratura in materia, per una recente trattazione in chiave giuridica cfr. G. Postal, *L'attuazione del pacchetto e il nuovo Statuto del 1972*, in M. Marcantoni, G. Posta, R. Toniatti (a cura di), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e le funzioni legislative*, vol. 1°, FrancoAngeli, Milano, 2001.53 ss.; mentre per un'impostazione storica cfr. G. Bernardini, G. Pallaver (a cura di), *Dialogo vince violenza. La questione del Trentino Alto Adige/Südtirol nel contesto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2015.

verrebbe a mantenere in vita solo per le speciali la revisione del 2001 quale risultante, a sua volta, dagli interventi riduttivi della giurisprudenza costituzionale²⁵; e ben si potrebbe ipotizzare una revisione statutaria delle autonomie speciali del tutto immune, separata ed indipendente dalla revisione in atto che rimarrebbe destinata, pertanto, solo alle autonomie ordinarie e della quale non a caso si esclude l'applicazione (immediata) alle speciali.

In realtà, in base alle argomentazioni qui di seguito esposte, le due norme – per quanto suscettibili, come si è detto, anche di riflessioni disgiunte – vanno lette congiuntamente, con l'effetto di collegare l'applicabilità differita – e, dunque, non, meccanicamente, l'applicazione – all'intesa, ossia all'esito del procedimento negoziale e pattizio fra le specialità e lo Stato. L'applicabilità della revisione, ossia la possibilità dell'applicazione, è condizionata dall'intesa, ossia dal procedimento. L'intesa, peraltro, in tanto in quanto esaurisca la condizione sospensiva, trasforma l'applicabilità in applicazione e, segnatamente, in applicazione della revisione in atto per le autonomie ordinarie, sicché sembra difficile sostenere che da tale revisione si possa integralmente prescindere nella riscrittura degli Statuti speciali.

Se quest'ultimo è il quadro di riferimento complessivo, sarà utile peraltro procedere ad alcune valutazioni separate per singoli profili normativi.

Una prima lettura della clausola sospensiva in tale contesto può essere ricondotta alla sua idoneità a riflettere la forza connotativa dell'identità costituzionale repubblicana, dispiegata dall'istituto in sé delle autonomie speciali e dalla sua attitudine a rappresentare il modo attraverso il quale anche l'ordinamento italiano contribuisce a caratterizzare un paradigma europeo (e non solo) delle autonomie territoriali asimmetriche e differenziate. In tal senso, il rinvio temporale sarebbe da collegare al riconoscimento delle ragioni intrinseche ed originarie delle specialità e la *ratio* della clausola sospensiva corrisponderebbe, in primo luogo, ad una portata riflessiva di tale riconoscimento: la clausola sospensiva, in base a tale lettura, integrata con richiamo all'intesa, potrebbe essere qualificata come norma di potenziale favore²⁵.

La norma sul rinvio, nondimeno, è suscettibile, di per sé, anche di una lettura riduttiva. Con riferimento al vigente sistema delle fonti, infatti, la clausola sospensiva può essere qualificata come una norma dovuta, in quanto la disciplina delle specialità regionali è rimessa alla competenza della rispettiva fonte statutaria; in tal senso, l'origine della norma è di natura tecnica e non è, di per sé, rivelatrice di un orientamento normativo di favore²⁶. La sospensione, inoltre, ha ad oggetto solo il differimento del termine *a quo* degli

²⁵ La norma in parola è stata definita *tout court* come “clausola di salvaguardia” da A. D'Atena, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 10 s.

²⁶ Giova ricordare che una prima versione testuale del disegno di legge costituzionale governativo (recante la data del 31 marzo 2014), prevedeva soltanto che “le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti”.

effetti della revisione e l'individuazione della fonte idonea ma non ne esclude, di per sé, l'applicazione nel merito, ancorché differita. Tale lettura, del resto, è conforme alla portata materiale che caratterizzava una prima versione testuale della disposizione in parola, secondo la quale il termine *a quo* dell'applicabilità delle "disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale" veniva differito all' "adeguamento dei rispettivi Statuti", anche in questo caso da acquisire "sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome".

Si tratta, pertanto, di valutare gli effetti della conversione del concetto di "adeguamento" in quello di "revisione" nonché l'eventuale riflesso di tale conversione sulla prescrizione procedimentale - l'intesa - immutata in entrambe le formulazioni testuali²⁷.

Non vi è dubbio che il termine "adeguamento" esprima il contenuto di una dinamica di approssimazione ed allineamento verso un modello, una soluzione, un assetto diverso, altro da sé e a quest'altro più vicino. Tuttavia, astraendo dal significato del contenuto, si potrebbe sostenere che, in realtà, per adeguamento si debba intendere nient'altro che una stagione di riforma statutaria successiva alla revisione costituzionale destinata alle autonomie ordinarie: quest'ultima, in altre parole, non sarebbe destinata a trasformarsi in parametro sostanziale ovvero in motivo di ispirazione per la riforma statutaria delle speciali ma si limiterebbe a rappresentare una circostanza di fatto esterna - un semplice termine *a quo* - rispetto a tale riforma. In tale prospettiva, il significato di "adeguamento" si potrebbe accostare a quello di "revisione" e la trasformazione del primo nel secondo avrebbe solo il vantaggio di una maggiore chiarezza semantica.

Sulla base delle riflessioni qui sopra svolte, appare chiaro però che sia la clausola sospensiva sia la modifica del termine - e del concetto - di "adeguamento" in quello di "revisione" sono di per sé ambigue e, pur idonee a riflettere virtualmente la *ratio* complessa della e delle specialità, non rappresentano - né singolarmente, né separatamente - una autentica ed effettiva clausola di salvaguardia dell'autonomia speciale. Infatti, l'eventualità che la dinamica restrittiva che si prospetta sul futuro assetto regionale di diritto comune possa riflettersi - sia pure in una misura attualmente imprecisata - anche sugli ordinamenti speciali, *replicando in senso inverso la dinamica espansiva del 2001* (in virtù di una norma implicita che sia l'equivalente funzionale ma in senso inverso dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), non può di certo essere esclusa sulla base né della clausola sospensiva né della sostituzione di "adeguamento" con "revisione": rimane infatti l'incertezza circa l'idoneità del concetto di "revisione" a dissimulare, nella sostanza, un *adeguamento di fatto*, giuridicamente non escluso e politicamente non opponibile se non in

²⁷ Rinviamo a R. Toniatti, *Nota critica sul requisito dell'«intesa» ai fini dell'«adeguamento» degli Statuti regionali speciali alla revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Temi e percorsi di autonomia speciale*, Working Paper No. 3, 2015, in <http://www.liatn.eu/images/intesa.pdf>.

misura minima e ad inibire, tutt'al contrario, una dinamica di espansione delle autonomie speciali.

La questione si rivela come assolutamente cruciale sotto il profilo dell'individuazione (e della stessa definizione dei criteri di individuazione) di *vincoli di sistema inderogabili* anche da parte del procedimento aggravato di cui all'art. 138 Cost. con il quale si delibera la legge costituzionale di approvazione degli Statuti speciali, la cui stessa ragion d'essere è in realtà corrispondente proprio ad una logica derogatoria. La delimitazione della portata della revisione costituzionale in corso si prospetta come un problema di fondo del diritto costituzionale repubblicano, consistente, in particolare, nell'interpretazione della revisione stessa come volta a riformare soltanto l'assetto regionale ordinario ovvero come idonea altresì ad introdurre vincoli di sistema – che, proprio per il fatto di essere di sistema, non richiedono di essere necessariamente esplicitati quanto ai destinatari – i quali si qualificano in quanto tali anche e proprio per il fatto di risultare inderogabili anche da parte degli Statuti speciali²⁸.

E' evidente che, in realtà, è soprattutto alla giurisprudenza costituzionale che compete in ultima istanza la garanzia circa l'*an* e circa la portata di tali vincoli di sistema; è però altrettanto evidente come, soprattutto nell'ultimo quinquennio, proprio la giurisprudenza costituzionale abbia manifestato un orientamento interpretativo molto restrittivo nei confronti delle autonomie differenziate, con prevalente deferenza alle scelte di indirizzo politico contingente del legislatore ordinario che, per la (asserita) tutela di esigenze di carattere unitario, hanno privilegiato norme generali, uniformi e non (adeguatamente) differenziate.

E' inevitabile, a questo punto della riflessione, che il *focus* del nostro ragionamento si sposti dal fragile fronte della garanzia sostanziale (rinvio riflessivo dell'identità costituzionale ovvero revisione come concetto neutrale rispetto ad adeguamento) a quello – apparentemente più solido – della garanzia procedurale, espressa dalla formula “sulla base di intesa con le medesime Regioni e Province autonome” e, dunque, sull'intesa statutaria.

In primo luogo, ricordiamo che, in realtà, una norma dal tenore analogo era già stata concepita e formulata in un recente passato²⁹: la revisione costituzionale adottata nel 2005 dal Parlamento della XIV Legislatura e poi respinta in sede di referendum confermativo

²⁸ L'istituto specifico più evidente e paradigmatico è rappresentato dalla c.d. “clausola di supremazia” (cfr. art. 117, comma 4°: “Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale”), non adeguatamente compensata dal ruolo del Senato di cui al nuovo art. 70, 4° comma già citato). Si è autorevolmente ed efficacemente osservato in proposito che si prospetta “il rischio elevato che questa clausola finisca per trasformarsi [...] in un'autentica clausola-vampiro” Così A. D'Atena, *La specialità regionale*, cit., 9.

²⁹ Questa circostanza testimonia della scarsa attenzione per le autonomie speciali prestata dal Governo nell'elaborazione della propria proposta. Neppure il precedente disegno di legge costituzionale del Governo Monti del 2012 conteneva alcuna innovazione in proposito.

nel 2006, infatti, aveva introdotto il requisito dell'intesa con le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome ai fini dell'adozione del rispettivo Statuto speciale ma *quale componente strutturale e permanente per la revisione statutaria* e non già - secondo quanto attualmente previsto - quale disciplina circoscritta al solo procedimento di revisione in corso (salvo, peraltro, eventuale successiva statutizzazione del requisito).

In quella stessa sede era stato altresì disciplinato l'esercizio del coordinamento fra detta intesa e lo svolgimento della funzione deliberativa parlamentare, sia sotto il profilo della previsione dell'intesa dopo la prima delibera parlamentare, sia sotto quello del meccanismo idoneo a risolvere l'esito di una mancata intesa con le autonomie speciali, atto ad elevare il requisito della maggioranza parlamentare³⁰.

In secondo luogo, ricordiamo altresì che il sistema delle fonti dell'ordinamento costituzionale italiano già conosce una tipologia articolata di fonti rinforzate, fra le quali si possono menzionare (per la loro rilevanza in questo contesto) sia (a) le *leggi costituzionali rinforzate* di cui all'art. 132 (che prevedono un aggravamento procedurale "per la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni")³¹, sia (b) le *leggi ordinarie rinforzate*, con le quali il Parlamento, senza potervi apportare modifiche, traduce in legge l'intesa intercorsa fra lo Stato e le confessioni religiose di cui all'art. 8, 3° comma Cost., ovvero con le quali il Parlamento stesso disciplina le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" delle Regioni ordinarie ex art. 116, 3° comma Cost. introdotto con la revisione del 2001.

Il dato connotativo di tali tipi di fonti (costituzionali e ordinarie) rinforzate quanto al procedimento - che spiega e dà conto della definizione della categoria - consiste nell'aggravamento procedurale del procedimento di formazione del progetto di legge volto all'acquisizione del consenso da parte dei destinatari della norma, attraverso una fase preliminare di natura negoziale, prima della sua presentazione alle Camere.

L'iniziativa per l'avvio di tale procedimento è solitamente a cura del Governo che procede alla consultazione ed alla negoziazione con gli interlocutori corrispondenti a ciascun tipo di legge nonché alla acquisizione del rispettivo consenso su un determinato testo da sottoporre, successivamente, al legislatore parlamentare senza che le Camere

³⁰ Si veda in tal senso il primo comma dell'art. 38 ("Approvazione degli statuti delle Regioni speciali") del disegno di legge costituzionale in parola: "All'articolo 116, primo comma, della Costituzione, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «previa intesa con la Regione o Provincia autonoma interessata sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione. Il diniego alla proposta di intesa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio o Assemblea regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata. Decorso tale termine senza che sia stato deliberato il diniego, le Camere possono adottare la legge costituzionale». Mentre, in relazione al regime transitorio, si disponeva (art. 54) l'applicazione immediata del nuovo testo costituzionale "per le parti in cui [si] prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite", reiterando in tal modo la stessa formula testuale già impiegata dal legislatore della revisione costituzionale del 2001.

³¹ Ulteriori ipotesi di intervento sul rapporto fra enti locali e territorio con legge rinforzata quanto al procedimento sono previste dagli articoli 132 e 133 Cost.

possano però apportarvi ulteriori modifiche che non siano state oggetto di adesione da parte dei rispettivi soggetti titolari di interessi considerati meritevoli di tutela costituzionale sotto il profilo della partecipazione proceduralmente equiordinata alla predisposizione della disciplina *de qua*.

Osserviamo inoltre che la stessa formulazione testuale delle ipotesi di cui agli articoli 8, 3° comma e 116.3° comma Cost. suoni, rispettivamente, “sulla base di intese con le rispettive rappresentanze” e “sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata” viene ora mutuata dall’art. 39, comma 13° (Disposizioni transitorie) del disegno di legge costituzionale di riforma.

Sulla scorta degli elementi definitivi qui forniti, non sembra che esistano fattori sistematici che non consentano di inquadrare l’intesa di cui alla clausola sospensiva *de qua* quale clausola di (non solo potenziale ma) effettiva garanzia procedurale, in tanto in quanto, nondimeno, l’effettività della garanzia discenda incondizionatamente dalla fonte – necessariamente una legge costituzionale – che ne disciplini la procedura di adozione³².

In altre parole, *il baricentro della garanzia dell’autonomia speciale si sposterebbe dalla previsione dell’intesa alla disciplina della procedura volta alla conclusione dell’intesa*.

In base all’esperienza pregressa, è dato rilevare che la legge costituzionale di approvazione degli statuti speciali già è, a tutt’oggi, configurabile *sul piano politico e di fatto* come legge costituzionale rinforzata quanto al procedimento seguito, non risultando situazioni nelle quali il risultato della revisione non sia stato preventivamente concordato e voluto dalle Regioni speciali e dalle Province autonome. Del resto, la natura di enti politici autonomi con assetto istituzionale proprio e derogatorio suggerisce di porre in evidenza un marcato e specifico interesse delle Regioni speciali all’autodefinizione tanto di tale assetto quanto, più in generale, dei profili finalistici della propria azione di governo, tale da configurarsi, in sintesi, quale “interesse statutario”.

Il concetto di interesse statutario delle autonomie differenziate rappresenta la manifestazione della natura di comunità politica e della titolarità di un diritto all’identità storica delle Regioni speciali.

La tutela dell’interesse statutario delle Regioni speciali si esprime, da un lato, nella natura costituzionale della fonte che gli conferisce la forza derogatoria rispetto alle norme di diritto comune e, dall’altro, nella prassi dell’adesione preventiva al testo della revisione statutaria da parte degli interlocutori regionali. In assenza di tale elemento procedurale, infatti, la natura costituzionale della fonte statutaria – tale da richiederne l’imputabilità formale alle Camere – si risolverebbe in un pregiudizio dell’interesse statutario stesso delle autonomie speciali. Inoltre, l’interesse statutario delle Regioni speciali risulterebbe meno

³² Ricordiamo, inoltre, che il meccanismo convenzionale per la revisione delle norme statutarie speciali in tema di disciplina dei rapporti finanziari con legge ordinaria *riproduttiva del testo normativo concordato* è già formalmente previsto in alcune delle fonti statutarie, introducendo una figura di legge ordinaria dello Stato dotata dell’efficacia innovativa atipica rispetto ad una legge costituzionale.

tutelato di quello delle autonomie ordinarie quale risulta dall'innovazione costituzionale dell'art. 123 Cost. del 2001.

In altre parole, la partecipazione - qualificata dall'intesa - all'esercizio della funzione di revisione statutaria si configura quale *titolo compensativo dell'assenza di una potestà deliberativa autonoma dello Statuto regionale speciale* discendente dalla sua natura di legge costituzionale. Del resto, la preminenza sostanziale della tutela dell'interesse statutario delle Regioni speciali ha già avuto modo di venire formalizzata dall'esclusione del referendum confermativo ex art. 138 Cost. con evidente sacrificio del ruolo del popolo sovrano.

Si tratterebbe, a questo punto, di razionalizzare la prassi sin qui seguita e di completare il percorso di formalizzazione del titolo alla partecipazione convenzionale iniziato con l'esclusione del referendum confermativo a conferma della stretta correlazione fra interesse statutario e metodo negoziale.

In argomento, precisato che la disciplina non potrebbe non essere coerente con i principi di leale collaborazione e di equilibrio istituzionale, si possono formulare diverse ipotesi, idonee ad offrire una pluralità di graduazioni circa la condivisione della titolarità dell'iniziativa e, soprattutto, dell'esercizio della funzione deliberativa fra Parlamento e Regioni speciali³³.

Un riflesso della prassi di partecipazione delle specialità alla rispettiva revisione statutaria si rinviene nel "tavolo" informale attivato per definire in via convenzionale un disegno di legge costituzionale di disciplina della procedura da seguire per modellare l'intesa statutaria.

Si tratta di una commissione mista attivata dal Sottosegretario on. Claudio Bressa (da qui la denominazione di "tavolo Bressa") che ha lavorato a partire dall'estate del 2015 e ha elaborato una bozza di articolato, in merito alla quale non vi sono stati sviluppi recenti noti. Questa circostanza non sembra incoraggiante in quanto non sembra oggettivamente infondato ritenere che la mancata certezza sul testo *de quo* non possa non influire sul voto - adesivo o meno - al referendum confermativo, almeno in relazione ad un ragionevole parametro di garanzia per le autonomie speciali³⁴.

³³ Sulle problematiche connesse cfr. Gruppo ASA (Autonomie Speciali Alpine), *La «clausola di salvaguardia» e le autonomie speciali alpine: profili critici circa i rapporti fra la revisione costituzionale dell'ordinamento regionale e la garanzia statutaria dell'autonomia regionale differenziata*, in http://www.liatn.eu/images/MEMORIA_ASA_SU_INTESA_STATUTARIA.pdf.

³⁴ Il testo della bozza è stato pubblicato in A.D'Atena, *op. ult. cit.*, 13: "Schema di disegno di legge costituzionale "Modifiche ed integrazioni agli Statuti speciali per la Regione siciliana, per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige", licenziato dalla Commissione il 26 agosto 2015, il quale prevede quanto segue: "(1) Per le modificazioni del presente Statuto si applica la procedura prevista dalla Costituzione per le leggi costituzionali, salvo quanto previsto dai commi seguenti.(2) L'iniziativa per le modificazioni appartiene anche al Consiglio regionale. (3) Il Consiglio regionale si esprime a maggioranza assoluta dei consiglieri della Regione sul testo approvato dalle Camere in prima deliberazione entro tre mesi dal ricevimento della proposta. (4) In caso di voto favorevole da parte del Consiglio, le Camere possono adottare la legge costituzionale. (5) In caso di voto contrario del Consiglio, o di decorso del termine senza una deliberazione

3. Conclusioni

La riflessione sin qui condotta sugli effetti della revisione costituzionale sulle autonomie regionali speciali conduce ad una valutazione che, in estrema sintesi, pone in evidenza un contesto politico contingente ostile e un quadro normativo ambiguo. In altre parole, la garanzia giuridico-costituzionale di tutela delle autonomie speciali che già ha rivelato, più di recente, la sua fragilità in sede politico-legislativa e in sede di contenzioso di costituzionalità si conferma come debole e precaria anche nel contesto della revisione costituzionale *in itinere*.

Non sembra fuori luogo chiedersi se, in fondo, il sistema materiale dello Stato italiano abbia mai autenticamente riflesso l'ordinamento regionale risultante dalla Costituzione formale e, in particolare, se abbia mai davvero metabolizzato l'esistenza delle autonomie speciali: la storia dell'ordinamento italiano, infatti, sin dall'unificazione non conosce e non ha praticato - e di malavoglia - se non forme di decentramento ma non conosce e conseguentemente non ha praticato forme di autonomia, se non in aree territoriali agevolmente identificabili con le specialità regionali, e anche in questi casi con motivazioni, storie pregresse, esperienze attuali quanto mai varie ed eterogenee³⁵.

A fronte della perplessità generale testé registrata, a conferma di una tendenza schizofrenica del regionalismo italiano (dal 2001 al 2016 - e su impulso politico della stessa maggioranza -, passando attraverso l'immagine suggestiva del federalismo, ma almeno con una diversa maggioranza politica), occorre osservare come in futuro si potrebbero ancora registrare ulteriori sviluppi, ad esempio, come conseguenza della

valida, il Presidente del Senato convoca una Commissione paritaria di convergenza composta da due senatori, due deputati e quattro consiglieri regionali, designati dai rispettivi Presidenti in modo da favorire la proporzionalità delle rappresentanze [Numeri soggetti ad adeguamento in relazione alla particolare conformazione della Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirolo]. (6) La Commissione paritaria di convergenza, entro tre mesi dall'insediamento, formula all'unanimità una proposta condivisa. La proposta è trasmessa al Parlamento che la approva con unica votazione con la maggioranza prevista dall'articolo 138, comma 1 della Costituzione. (7) Se la Commissione paritaria di convergenza non approva alcuna proposta con le modalità di cui al comma 6, la legge di modificazione dello Statuto può essere approvata con la maggioranza prescritta dall'art. 138, comma 3 della Costituzione. (8) Le modificazioni approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale".

³⁵ Per una ricostruzione dell'assetto regionale italiano come "un cantiere costantemente all'opera, un *work in progress* destinato in apparenza a non conoscere un vero momento di pausa, di sedimentazione, di consolidamento, di concreta capacità di espressione di quella ratio di governo territoriale, di autodeterminazione della propria identità, di selezione delle priorità politiche della comunità regionale che si pone a fondamento dell'idea costitutiva stessa di un ordinamento unitario composto, pluralista, pluricentrico" cfr. R. Toniatti, *Lo sviluppo della Costituzione e il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in G. Falcon (a cura di), *Sviluppo e mutamento della Costituzione. Il regionalismo italiano e la speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Sudtirolo*, Cedam, Padova, 2003, 44.

reiterata opzione costituzionale in favore di un assetto regionale di asimmetria funzionale, secondo quanto risulta dalla nuova formulazione dell'art. 116, terzo comma³⁶.

In base a tale norma ed al suo potenziale di sviluppo di (relativa) differenziazione regionale, il sistema italiano potrebbe orientarsi verso un modello nel quale l'asimmetria delle autonomie regionali costituisca l'assetto generale, sì che di quest'ultimo le autonomie speciali non finiscano per essere altro che - paradossalmente - una *species*, sia pure dotata - almeno provvisoriamente - di uno Statuto adottato con legge costituzionale dello Stato.

Un'indicazione in tal senso sembra potersi ricavare dall'estensione alle specialità della medesima procedura prevista per le autonomie di diritto comune quanto al riconoscimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"³⁷: da tale estensione in via analogica si ricava l'anticipazione di un'eventuale prescrizione destinata a trovare collocazione nel futuro testo statutario; si ricava un'implicita esclusione a che quelle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" possano far parte del patrimonio funzionale e competenziale fisiologico delle specialità definito dallo Statuto; , e se ne ricava altresì, in prospettiva, l'esclusione dell'uso delle norme di attuazione che, in passato, hanno svolto un ruolo preminente nel garantire lo sviluppo funzionale delle autonomie speciali. Sicché la medesima prospettiva dell'acquisizione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" rappresenta un progresso per le autonomie ordinarie e un regresso per quelle speciali.

La prospettiva che più sembra venire a mancare, nel contesto della revisione costituzionale in atto, è quella che, almeno in relazione ad alcune specialità, anziché porsi un obiettivo minimalista di difesa (almeno) dell'esistente, condurrebbe non già ad una regressione bensì ad un potenziamento dell'autonomia speciale, come non potrebbe non essere l'impegno verso il quale tendere in tutti quei casi nei quali l'esercizio dei vigenti livelli di autonomia differenziata abbia consentito di manifestare una corrispondente

³⁶ Questo il testo: "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, m), limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, n), o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, q), limitatamente al commercio con l'estero, 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".

³⁷ Cfr. il testo dell'art. 39, 13° Comma: "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 applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale".

capacità istituzionale, “che può essere considerata un risultato congiunto della cultura consolidata dell’autonomia e della sua attuazione nell’ambito del vigente sistema costituzionale italiano”.

Non può non suscitare perplessità d’indole sistemica un disegno di revisione costituzionale che, sulla base di un fondamento formale di asimmetria già previsto, non valorizzi quale patrimonio generale la dimensione dell’esperienza storica della capacità istituzionale dimostrata da parte di una struttura di governo territoriale³⁸.

In sintesi, le prospettive della revisione costituzionale sulle autonomie speciali e sulla valorizzazione della rispettiva capacità istituzionale – in tanto in quanto patrimonio della storia e del vissuto collettivo delle rispettive comunità - suscitano forti perplessità non solo sotto il profilo degli effetti visibili per quanto il testo normativo contiene, ma anche in ragione dell’assenza di una dimensione di proiezione nazionale ed europea delle autonomie territoriali, a partire dalle specialità, atteso che proprio quest’ultima dimensione dovrebbe rappresentare la vera cifra di rivisitazione dell’assetto territoriale di governo, coerente con il principio di leale collaborazione, sussidiarietà, equilibrio istituzionale e solidarietà, adesivo ad una dinamica di competizione e collaborazione dei governi infra-nazionali e dei rispettivi territori quali sistemi, qualificato dalla presenza di meccanismi concertativi, di coordinamento e di prevenzione del contenzioso.

³⁸ L’affermazione si giustifica, evidentemente, in tanto in quanto “l’esercizio dell’autonomia [abbia] rivelato *a posteriori* che si è stati in grado di esprimere la capacità di elaborare, articolare e selezionare l’interesse generale del territorio in un quadro di priorità programmatiche, di destinare al perseguimento di quell’interesse le risorse adeguate e necessarie (risorse non solo materiali, quali un apparato organizzativo e funzionale motivato, sinergie di sistema, consenso sociale e politico), di combinare la tutela di esigenze primarie con l’investimento in prospettive nuove ed innovative, realizzando, in altre parole, una sintesi di visione di alto profilo e di realismo, una combinazione di intuizione politica e di concretezza operativa”, in R. Toniatti, *La costruzione dell’autonomia integrale*, in AA. VV., *Autonomia, svolta necessaria. Verso quali direzioni di incamminerà il Trentino?*, tsm, Trento, 2014, 41. Per una ricognizione analitica circa l’esperienza dell’autonomia speciale in Trentino nelle diverse aree di competenza cfr. i tre volumi di A. Marcantoni, G. Postal, R. Toniatti (a cura di), *Quarant’anni di autonomia*, FrancoAngeli, Milano, 2011.