

Rivista N°: 3/2016  
DATA PUBBLICAZIONE: 13/07/2016

AUTORE: Valerio Onida\*

## REGIONI A STATUTO SPECIALE E RIFORMA COSTITUZIONALE. NOTE MINIME SU UNA SINGOLARE (FUTURA) NORMA TRANSITORIA

L'art. 39, comma 13, della legge costituzionale che sarà sottoposta al referendum d'autunno recita: *“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 sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome. 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”*.

Problema: se entra in vigore la legge, e in attesa della revisione degli statuti, quale sarà esattamente il quadro delle competenze delle Regioni speciali? In particolare, che ne sarà delle competenze e più in generale degli spazi di autonomia più ampi di quelli previsti dai rispettivi statuti, che esse hanno acquisito in forza dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001?<sup>1</sup> Quest'ultimo, come è noto, infatti recita: *“Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a sta-*

---

\* Presidente emerito della Corte costituzionale.

<sup>1</sup> Il tema è stato trattato in modo compiuto, anche con dettagliato riferimento ai numerosi altri contributi dottrinali precedenti, quando ancora la riforma era all'esame del Parlamento, e avendo riguardo a tutti gli aspetti attinenti allo status delle Regioni ad autonomia speciale, da S. PAJNO e G. RIVOSECCHI, *Le autonome speciali davanti alla riforma costituzionale* in itinere, in *Astridnews*, 30 ottobre 2015, cui si rinvia per la citazione degli altri autori.

*tuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.”.*

Una ricostruzione del sistema in senso solo formale potrebbe, paradossalmente, condurre a conclusioni diverse ed opposte.

Da un primo punto di vista, se si muove dalla constatazione che le disposizioni della nuova legge non si applicano alle Regioni speciali, le quali quindi conservano lo *status* derivante dal sistema costituzionale in vigore fino all'entrata in vigore di essa, si potrebbe concludere che per le Regioni speciali medesime nulla cambia (fino alla revisione degli statuti), e dunque il quadro delle competenze che oggi loro spettano (comprese quelle acquisite in forza della legge costituzionale n. 3 del 2001) resta invariato<sup>2</sup>. Quindi, ad esempio, le Regioni speciali, pur dopo la soppressione nella Costituzione delle competenze concorrenti, manterrebbero tali competenze non solo nelle materie nelle quali essa (con formule simili a quella del vigente art. 117, terzo comma, Cost.) è attribuita dai rispettivi statuti (cfr. art. 17 statuto siciliano; art. 4 statuto sardo; artt. 5 e 9 statuto Trentino-Alto Adige; art. 5 statuto Friuli-Venezia Giulia; lo statuto valdostano, com'è noto, formalmente non conosce la competenza concorrente, ma solo, oltre a quella primaria, una competenza di attuazione e integrazione: art. 3), ma anche in tutte quelle ulteriori previste nell'art. 117, terzo comma, della Costituzione vigente.

Tuttavia non può sfuggire che le competenze nuove (rispetto agli statuti) sono state acquisite in forza di una norma che non le definisce se non attraverso il rinvio al contenuto del Titolo V come modificato nel 2001, che oggi viene sostituito largamente (soprattutto con riguardo alla elencazione delle materie): norma che definisce tali competenze in termini “relazionali”, riferendosi alle *forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*” (si intende, dagli statuti), e risultanti, per le Regioni ordinarie, dalla Costituzione come novellata nel 2001. Ma, oggi, il termine di paragone per apprezzare tali forme di autonomia “più ampie” di quelle statutarie potrebbe restare quello stesso quadro di autonomie e di competenze che la riforma del 2001 ha delineato per le Regioni ordinarie, e che però per queste ultime viene invece fortemente ridimensionato dalla nuova riforma del titolo V? In altri termini, si può dire che le norme costituzionali del 2001, che cesserebbero di essere applicabili alle Regioni ordinarie, continuerebbero invece ad applicarsi (in forza del rinvio di cui all'art. 10 della legge costituzionale del 2001) alle sole Regioni speciali, là dove esse delineano forme di autonomie più ampie di quelle previste dai rispettivi statuti?<sup>3</sup>

Sempre da un punto di vista formale, si potrebbe però pervenire anche alla conclusione opposta. Si potrebbe argomentare così: la legge costituzionale del 2001, che ha definito il nuovo quadro delle autonomie regionali ordinarie sostituito a quello della Costituzione del 1948, vede oggi tale quadro largamente superato e sostituito dalla nuova riforma. Quindi il testo in vigore non si applica più nemmeno là dove risultava applicabile alle Regioni specia-

---

<sup>2</sup> Questa è la conclusione cui giungono S. PAJNO e G. RIVOSECCHI, *op. cit.*, pagg. 19 segg.

<sup>3</sup> In tal senso si esprimono S. PAJNO e G. RIVOSECCHI, *op. cit.*, che parlano in proposito di “vita oltre la morte del vigente Titolo V della Costituzione” (*ivi*, pag. 22)

li, in deroga agli statuti e in forza del rinvio di cui all'art. 10 della legge del 2001<sup>4</sup>. E per intanto il quadro delineato dalla nuova riforma per le Regioni ordinarie non si applica alle speciali, fino alla revisione degli statuti. Ma, ragionando così, si potrebbe arrivare alla paradossale conclusione che le Regioni speciali, con l'entrata in vigore della nuova riforma costituzionale, perderebbero anche gli spazi di autonomia più ampia di quella statutariamente definita, che derivavano dalla legge costituzionale del 2001, senza però acquisire quelli risultanti dal nuovo testo costituzionale – che ad esse non si applica - là dove esso assegna alle Regioni condizioni di autonomia più ampie di quelle sancite dagli statuti. Manca, infatti, nella nuova legge una norma analoga a quella “clausola di maggior favore” che era l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. In tal modo, per esempio, verrebbe meno la competenza legislativa “residuale” attribuita oggi alle Regioni speciali (in forza dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001) e mantenuta invece in capo alle Regioni ordinarie dal nuovo art. 117, terzo comma, Cost.

Tutte due le opposte interpretazioni accennate potrebbero farsi forti anche dello stesso testo dell'art. 39, comma 13, della nuova legge di riforma, là dove espressamente prevede che alle Regioni speciali, fino alla revisione degli statuti, si applichi l'art. 116, terzo comma, della Costituzione vigente – che, come è noto, contempla la possibilità di conferire a singole Regioni “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” – limitatamente però alle materie diverse da quelle già elencate nel terzo comma dell'art. 117 della Costituzione in vigore (cioè dalle materie di competenza concorrente, cui invece si estende oggi la previsione in questione).

L'attuale terzo comma dell'art. 116 non sembra invero oggi applicabile alle Regioni speciali (alle quali si riferisce nominativamente il *primo* comma dell'art. 116), ma solo, testualmente, alle “altre” Regioni. A questa luce, la disposizione transitoria della legge di riforma potrebbe leggersi come una norma speciale di favore per le Regioni ad autonomia (già differenziata (analoga a quella dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), intesa ad assicurare loro da subito, in attesa della revisione degli statuti, la possibilità di acquisire in forza di una legge ordinaria (sia pure approvata dalle Camere a maggioranza assoluta, e fondata sull'intesa) nuove forme e condizioni di autonomia: ma, per quanto riguarda l'elenco delle materie, con esclusione delle materie oggi di competenza concorrente, che nel nuovo art. 116, terzo comma, sono scomparse, e limitatamente alle materie di competenza esclusiva dello Stato oggi espressamente citate nel testo in vigore. Si rinvierebbe poi al “dopo-revisione” degli statuti la estensione alle Regioni speciali del *nuovo* art. 116, terzo comma, che per intanto ad esse non si applica (e che domani si applicherebbe invece anche ad esse, in contrasto col mantenuto riferimento letterale della disposizione alle “altre” Regioni).

Ma si potrebbe, al contrario, leggere la disposizione nel senso che essa - tenuto conto del fatto che alle Regioni speciali non si applica l'art. 116, terzo comma, della Costituzione in vigore dove prevede per singole Regioni ordinarie la possibilità di conferimento di forme di

---

<sup>4</sup> In questo senso si esprime S. BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1 del 2015, pag.7, secondo cui la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001 risulterebbe abrogata tacitamente o implicitamente dalla nuova legge costituzionale.

autonomia più ampie, e che per intanto non si applica il nuovo testo costituzionale - tenda a consentire anche alle Regioni speciali di ottenere fin d'ora, prima della revisione statutaria, forme di ampliamento della loro autonomia, rispetto a quella garantita dagli statuti, con legge non costituzionale, e sia pure, per ora, in termini parzialmente ridotti, col riferimento solo parziale al vecchio testo dell'art. 116. I termini sarebbero invece uguali a quelli previsti per le Regioni ordinarie dopo la revisione degli statuti (infatti l'art. 39, comma 13, ultimo periodo, prevede che allora ad esse si applichi, come alle "altre" Regioni, il nuovo art. 116, terzo comma)<sup>5</sup>.

Naturalmente questi ragionamenti (o queste elucubrazioni), in un senso o nell'altro, valgono solo finché ci si ferma al tentativo (talvolta francamente arduo) di capire la logica "formale" del legislatore della riforma: questo legislatore il quale sembra semplicemente essersi dimenticato che allo stato attuale le Regioni speciali godono di un quadro di autonomia solo parzialmente definito negli statuti, e in parte definito *per relationem* attraverso il rinvio di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; e si è preoccupato solo di assicurare alle Regioni speciali (forse pensando al peso parlamentare dei deputati e dei senatori da esse provenienti) che gli statuti (a differenza della Costituzione) "non si toccano" fino alle future intese; ma omettendo, per intanto, di apporre alla nuova legge una "clausola di maggior favore" analoga a quella del 2001.

Se invece – trascurando il modo in cui, ormai sempre più spesso, nel nostro paese si scrivono le leggi, anche costituzionali – si cerca di dare un senso almeno plausibile, pur se non del tutto ragionevole, al sistema (invero poco "sistematico") che discenderebbe dalla riforma, le conclusioni dovrebbero essere diverse.

Nella fase transitoria (quanto lunga?) destinata a precedere la revisione (o l'adeguamento promesso nel 2001 e mai attuato) degli statuti speciali, si dovrebbe ritenere che le relative Regioni siano destinate a godere, oltre che delle competenze statutariamente previste (e che in alcuni casi, come si sa, sono più estese di quelle attribuite alle Regioni ordinarie dalla Costituzione in vigore e ancor più da quella modificata), anche delle forme di autonomia più ampie ad esse derivanti dall'estensione dell'autonomia delle Regioni ordinarie, operata con la "clausola di maggior favore" di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (da considerarsi pertanto ancora attuale), ma solo nei limiti in cui esse trovino riscontro nel testo del Titolo V modificato.

Infatti, mentre sarebbe assurdo rimettere le Regioni speciali in una condizione peggiore rispetto a quelle ordinarie, facendole "regredire" al regime loro assicurato dai soli statuti, anche dove essi sono meno favorevoli della Costituzione quale risultante dalla riforma, altret-

---

<sup>5</sup> Naturalmente, se si muovesse invece dalla premessa che nella vigenza del Titolo V attuale l'applicabilità dell'art. 116, terzo comma, sia da intendersi anch'essa come una forma più ampia di autonomia già spettante anche alle Regioni speciali ai sensi dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, e dalla tesi della sopravvivenza di tale clausola di maggior favore con riferimento al testo vigente del Titolo V, l'effetto della disposizione transitoria in questione, invece che di favore per le autonomie speciali (cui sarebbe già applicabile il vigente art. 116, terzo comma), sarebbe di sfavore per le medesime, nel senso che tale applicabilità verrebbe ridotta, in attesa della revisione degli statuti, escludendo dalle materie di possibile applicazione quelle di cui all'art. 117, terzo comma, del testo in vigore.

tanto assurdo apparirebbe mantenere per loro un regime di maggior favore comprensivo degli ampliamenti di autonomia disposti nei loro confronti nel 2001 attraverso l'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001, ma riferito ad un regime (quello conferito alle Regioni ordinarie dalla riforma del 2001) che sarebbe ormai superato, dove non sia confermato dal testo del 2015.

La *ratio* della clausola “di maggior favore” era infatti ed è quella di impedire che, sia pure transitoriamente, l'autonomia differenziata delle Regioni speciali risulti più ristretta di quella di cui godono le Regioni ordinarie. Questa *ratio* varrebbe anche di fronte alla nuova riforma, ma non giustificherebbe la sopravvivenza in capo alle sole Regioni speciali di forme di autonomia, non garantite dai loro statuti, più ampie di quelle che il nuovo testo della Costituzione attribuirebbe alle Regioni di diritto comune.

Per intenderci: le Regioni speciali continuerebbero a godere, ad esempio, della competenza “residuale” di cui all'art. 117, quarto comma, confermata anche nell'art. 117, terzo comma, del nuovo testo. Non godrebbero invece più della competenza concorrente oggi attribuita alle Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, in materie diverse ed ulteriori rispetto a quelle in cui tale competenza (o una più ampia) è riconosciuta dagli statuti.

Resta comunque l'irragionevolezza della scelta del legislatore della riforma – nel momento in cui ha messo mano largamente all'assetto complessivo del regionalismo - di mantenere sia pure in via transitoria (ma di una transizione presumibilmente lunga, se non altro perché legata alle future intese) un regime di sempre più ampia differenziazione fra le due categorie di Regioni, che non trova alcuna giustificazione nelle ragioni vere della specialità.