

Rivista N°: 1/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 15/02/2016

AUTORE: Antonio D'Atena*

LA SPECIALITÀ REGIONALE TRA DEROGA ED OMOLOGAZIONE **

1. Le Regioni ad autonomia speciale come "matri" del regionalismo italiano. – 2. Gli effetti della tardiva attuazione dell'autonomia ordinaria: le tecniche erosive dell'autonomia speciale come paradigma generale. – 3. Il decreto 616/1977 e il rovesciamento del modello: il decollo dell'autonomia ordinaria. – 4. La riforma costituzionale della XIII legislatura: tra specialità mantenuta ed estensione dell'autonomia ordinaria. – 5. La riforma Renzi-Boschi ed il declino dell'autonomia regionale ordinaria. – 6. La clausola di salvaguardia e l'accentuazione della specialità. – 7. La bozza-Bressa.

Abstract: Lo scritto si occupa del rapporto di reciproca influenza tra l'autonomia regionale ordinaria e l'autonomia regionale speciale. Esso evidenzia che, mentre inizialmente alle Regioni ordinarie si sono applicate le tecniche di contenimento delle competenze precedentemente sperimentate nei confronti delle Regioni speciali, dopo il d.P.R. n. 616/1977, l'autonomia ordinaria è diventata "trainante", fissando il modello al quale le Regioni speciali tendevano ad uniformarsi. Considerata la risposta data al problema dalla riforma costituzionale del 2001, il lavoro si sofferma sulla riforma attualmente in discussione in Parlamento, la quale decreta il rovesciamento del rapporto, poiché, mentre riduce gli spazi di autonomia riservati alle Regioni ordinarie, accresce quelli riconosciuti alle Regioni speciali, attraverso una clausola di salvaguardia che conferisce al sistema un grado elevatissimo di complicazione.

This paper deals with the relation of mutual influence between ordinary Region autonomy and special Region autonomy. It will highlight that, while competence restriction techniques were initially applied to ordinary Regions on the basis of previous testing on special Regions, with the entry into force of the Presidential Decree No. 616 of 1977, the ordinary autonomy had become the reference model to which special autonomy Regions tended to

* Emerito di diritto costituzionale nell'Università di Roma "Tor Vergata" - datena@uniroma2.it

** L'articolo trae origine dalla relazione introduttiva al Convegno, patrocinato dall'ISSIRFA, dall'AIC e dal Centro Bachelet, dal titolo *L'autonomia regionale speciale nel titolo V in evoluzione*, Roma, CNR, 16 ottobre 2015

conform. After examining how the constitutional reform of 2001 addressed the issue, the paper's focus will be moved on the reform currently under discussion in Parliament, which reverses that relation, decreasing the autonomy granted to ordinary Regions and increasing the autonomy of special Regions by means of a safeguard clause which makes the legal system extremely complex.

1. Le Regioni ad autonomia speciale come “matri” del regionalismo italiano

Introduurrò questa riflessione con una citazione che potrebbe apparire, dato il tema, alquanto eccentrica. È una citazione tratta da un bellissimo saggio di Vezio Crisafulli sui partiti politici: un saggio pubblicato nella raccolta di studi per il ventennale dell'assemblea costituente, edita da Vallecchi nel 1969¹.

In quel saggio Crisafulli qualificava i partiti “padri della Costituzione”, sottolineando che, in tutta la tormentata fase che ha preceduto l'elezione dell'Assemblea costituente ed il referendum istituzionale, i partiti avevano giocato un ruolo essenziale, munendo di una sponda democratica un sistema in cui mancavano ancora le istituzioni della rappresentanza politica. E metteva, quindi, in luce che l'articolo 49, mentre, sul piano dei testi costituzionali, fosse una novità assoluta, non solo – può aggiungersi – a livello italiano ma anche a livello europeo (soltanto un anno dopo sarebbe intervenuta la disciplina tedesca), fosse una novità molto minore sul terreno della realtà costituzionale: di quella che i tedeschi chiamano la *Verfassungswirklichkeit*².

Perché questa citazione?

Perché analoghe considerazioni possono farsi per le Regioni speciali e per le entità prodromiche che le hanno precedute (come l'amministrazione autonoma della Val d'Aosta).

Sono state, infatti, le Regioni ad autonomia speciale a tenere a battesimo il regionalismo italiano. Riprendendo Crisafulli – e tenendo conto del genere linguistico – le si potrebbe, pertanto, qualificare “matri” della regionalizzazione.

Per rendersi conto della rilevanza e delle profonde implicazioni di questo dato, è sufficiente rilevare che la regionalizzazione entrava, all'epoca, in rotta di collisione con una cultura centralistica molto radicata.

Le eccezioni erano pochissime (non può, ad esempio, dimenticarsi il caso di Luigi Sturzo³), ma la cultura più diffusa era una cultura centralistica, la quale permeava gli apparati

¹ CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, II, Firenze 1969, 110 s.

² CRISAFULLI, *I partiti*, cit., 111: “La nuova Costituzione è stata tenuta a battesimo dalla cosiddetta ‘partitocrazia’ e l'art. 49 ha avuto anzitutto il significato di riassumere e consacrare nella più alta sede normativa una situazione di fatto che era già, di per se stessa, intrinsecamente giuridica e come tale universalmente accettata”.

³ Sul debito del nascente regionalismo, nei confronti di Luigi Sturzo e di Gaspare Ambrosini: ANTONETTI, DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna 1998.

Tra le più significative espressioni del dibattito culturale sviluppatosi nella stagione che ha preceduto e accompagnato i lavori della Costituente, possono ricordarsi: JEMOLO, *Il decentramento regionale*, n. 11 dei

dello Stato: la magistratura, la pubblica amministrazione. Mi sia consentito aggiungere, per inciso, che si tratta di una cultura dura a morire, come confermano alcuni contenuti della riforma costituzionale attualmente in discussione in Parlamento.

Questa cultura è dovuta scendere a patti con l'autonomismo regionalista, in una situazione di necessità: per scongiurare il pericolo di derive secessionistiche, alimentate dai movimenti autonomisti ed indipendentisti presenti in alcuni territori, e per dare una risposta ad esigenze di ordine internazionale, che valevano, in particolare, per il territorio dell'istituenda provincia autonoma di Bolzano⁴.

L'atteggiamento psicologico che ha presieduto all'introduzione di queste prime entità protoregionali o regionali (come la Sicilia, in cui le prime elezioni dell'Assemblea regionale si sono tenute prima della conclusione dei lavori della Costituente⁵) non era dissimile da quello di Carlo Alberto di Savoia, quando fu costretto a concedere lo Statuto: una costituzione ottriata, nel preambolo della quale si aveva cura di sottolineare che il Monarca avesse deciso "con affetto di padre" e *prendendo consiglio unicamente dagli impulsi del suo cuore*. Non è, tuttavia, un mistero che la realtà fosse molto diversa, perché, nonostante la sua dichiarata avversione alla concessione di una Carta costituzionale, Carlo Alberto era stato costretto a quel passo dalla forza delle cose. Il che trovava illuminante conferma nelle parole del suo ministro dell'interno, il conte Borelli: "la costituzione – affermava Borelli – è senza dubbio una disgrazia, ma, dovendosi scegliere un minor male per evitarne maggiori, meglio assumere l'iniziativa e dettare le condizioni piuttosto che riceverle".

Non era molto diverso l'atteggiamento della classe dirigente italiana quando ha concesso, in epoca preconstituente, le prime aperture al regionalismo. D'altra parte, le Regioni, in quella fase, erano concepite come eccezione, non come modello generale⁶. Un'eccezione dovuta, per dirla con gli spagnoli, a *hechos diferenciales*⁷: a fatti differenziali, o – stando all'articolo 1, comma 1, dell'atto che ha istituito l'amministrazione autonoma della Valle d'Aosta⁸ – a "condizioni del tutto particolari": condizioni geografiche, economiche e linguistiche. Condizioni, congiuntamente o disgiuntamente, invocabili per tutti i territori regionali speciali.

È vero che in Assemblea costituente questa concezione è stata superata, per effetto soprattutto dell'impegno della democrazia cristiana, la quale, nel quadro di una visione plura-

«Quaderni del partito d'Azione», 1945; AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia. Federalismo, regionalismo, autonomismo*, Settimo Milanese 1945; RIZZO, *La Regione*, Roma 1947.

⁴ Per un denso quadro di sintesi: GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano 2012, 119 ss.

⁵ Sulla vicenda: U. LA MALFA, *Le Regioni alla Costituente*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, cit., I, 529 s.; A. SAITTA, *L'autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2015, 2 s.

⁶ Illuminante sulla questione uno scritto giornalistico di Vezio Crisafulli del 1945, il quale, sia pure con apertura problematica, evocava – non casualmente – "il principio della regione *facoltativa* o *volontaria*" di cui alla Costituzione spagnola della II Repubblica (CRISAFULLI, *Interrogativi sulla "Regione"*, in *La Nuova Europa*, 1° luglio 1945, 10).

⁷ In proposito, è d'obbligo il riferimento ad AJA, *El Estado autonomico: federalismo y hechos diferenciales*, II ed., Madrid 2007.

⁸ Il d.lgs.lgt. 7 settembre 1945, n. 545.

listica di carattere generale (si pensi al dibattito sulle comunità intermedie), è riuscita ad ottenere l'introduzione di un regionalismo integrale, destinato a camminare su due gambe: le autonomie speciali e l'autonomia ordinaria⁹.

Ma non bastava qualche articolo costituzionale per cancellare una cultura centralistica profondamente radicata nel Paese. Il che ha trovato conferma nel ventennale ritardo nell'attuazione delle Regioni ad autonomia ordinaria, a dispetto della previsione di una precisa tempistica costituzionale¹⁰.

Non era, peraltro, questa la sola causa. C'erano anche cause politiche. È, infatti, noto che la forza politica che si era battuta in Assemblea costituente per il regionalismo, una volta ottenuta nelle elezioni politiche del 1948 la maggioranza pressoché assoluta, non ha inteso più realizzarlo, mentre le forze politiche che lo avevano osteggiato in sede di elaborazione della Costituzione – il partito comunista ed il partito socialista (il partito socialista italiano di unità proletaria, secondo la dizione dell'epoca) – avevano un'esigenza opposta, poiché, essendo maggioritarie in alcune parti del territorio, avevano tutto l'interesse al trasferimento di quote di potere politico dal centro alla periferia¹¹.

Non è, comunque, dubbio che la cultura centralistica dominante nel Paese abbia costituito un terreno ideale per la successiva ibernazione del titolo V Cost.

2. Gli effetti della tardiva attuazione dell'autonomia ordinaria: le tecniche erosive dell'autonomia speciale come paradigma generale

Di qui, una lunga stagione in cui la bandiera del regionalismo era issata dalle sole Regioni speciali, le quali, derogatorie per loro natura, sono state intese come autentiche eresie nella lunga fase in cui è mancato il loro naturale correlato sistematico: l'autonomia ordina-

⁹ Per un'efficacissima sintesi dell'elaborazione della Costituente sull'introduzione del regionalismo "politico" (come allora si diceva) e sulle posizioni politico-culturali che si confrontavano, v. DE SIERVO, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, cit., I, 51 ss.; adde TONDI DELLA MURA, *La strumentalità delle Regioni dall'Unità in poi*, in *Scritti in onore di A. D'Atena*, Milano 2015, IV, 3100 ss. Sui termini culturali del dibattito, sul contesto e sulle grandi opzioni che si contendevano il campo, molto sinteticamente, ma efficacemente: MANGIAMELI, *Il titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2015, par. 1. Molto interessanti anche le riflessioni sviluppate, con specifico riferimento alla dimensione territoriale delle Regioni, ma con respiro generale, da DESIDERI, *Se le regioni abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in *Scritti in onore di A. D'Atena*, cit., II, 856 ss. Ovviamente imprescindibile, in argomento: ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano 1967.

¹⁰ ... fissata dal comma 1 dell'VIII e dalla IX disp.trans. e fin. Cost., che, rispettivamente, prevedevano che "Le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali [fossero] indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione" e che "La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, [adeguasse] le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni. Sulla cogenza del termine di cui al comma 1 dell'VIII disp. trans e fin. Cost., non può non richiamarsi l'argomentatissima posizione espressa da CRISAFULLI, *Sulla interpretazione del par. VIII delle disposizioni transitorie e finali della Costituzione*, in *Foro amm.*, 1948 (nonché in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, ed in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli 2015).

¹¹ Per una recente sintesi della questione: TONDI DELLA MURA, *La strumentalità delle Regioni dall'Unità in poi*, cit., 3104 ss.

ria. Lo smantellamento dello Statuto siciliano ad opera della giurisprudenza costituzionale ne costituisce la prova più evidente¹².

Questo *imprinting*, questa partenza, ha condizionato l'intero sviluppo successivo.

Non solo, ha fortemente ridimensionato gli spazi statutariamente assicurati alle Regioni speciali, i quali dovevano essere difesi nei confronti di uno Stato che restava unitario centralizzato¹³, ma ha anche portato all'elaborazione di tecniche giuridiche di cui avrebbero dovuto fare poi le spese le Regioni ordinarie.

Limitando l'attenzione a due soli esempi, posso qui ricordare il ritaglio delle materie – per riprendere una felice immagine di Franco Bassanini¹⁴ – e la trasposizione del merito in legittimità, con il riconoscimento all'interesse nazionale del ruolo di un *deus ex machina*, capace di abbattere tutte le difese che la disciplina costituzionale erigeva a presidio degli spazi di autonomia da essa garantiti¹⁵.

Questa filosofia informava i decreti di trasferimento delle funzioni del 1972, i quali si ponevano in linea di piena continuità con le norme d'attuazione degli statuti speciali, di cui avevano ereditato le tecniche, Mi riferisco specialmente al ritaglio delle materie ed all'interesse inteso come limite interno alle materie stesse: un limite generale, per effetto del quale, anche nei casi in cui non fosse la Costituzione a specificarlo (come avveniva per i lavori pubblici), si sarebbe dovuto ritenere che alle Regioni non spettasse l'intera materia loro assegnata dall'art. 117, comma 1, Cost., ma la sola la porzione di essa che potesse considerarsi di interesse regionale¹⁶. Il che, tra l'altro, portò ad una disarticolazione degli ambiti di competenza regionali, i quali erano già abbastanza frammentati, in base all'elenco di cui all'art. 117, comma 1.

¹² Sulla vicenda: MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate* (Atti del Convegno patrocinato dall'A.R.S., tenutosi a Palermo nei giorni 6 e 7 maggio 1983), n. 20 dei *Quaderni* del Servizio Studi Legislativi dell'A.R.S., Palermo 1984, 49 ss.; D'ATENA, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello Statuto siciliano (Riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in ISTITUTO GRAMSCI SICILIANO - SEZIONE GIURIDICA (a cura della), *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, Padova 1990 (nonché in *Giur.cost.*, 1990, ed in D'ATENA, *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano 1991, 361 ss.)

¹³ Su questo profilo: D'ATENA, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello Statuto siciliano*, cit. 367.

¹⁴ Ad es.: BASSANINI, *Le Regioni fra Stato e Comunità locali*, Bologna 1976, 69, 227.

¹⁵ Spec.: CRISAFULLI, *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 538 ss.; GUARINO, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, I, 620 ss.; AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della regione. Alla luce dell'esperienza statunitense*, Milano 1963, 191 ss., 409 ss.; BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova 1967, *passim*; BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze 1970, 178.

¹⁶ Cfr., tra gli altri: BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973, 139 ss.; D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma 1974, 121 ss.

3. Il decreto 616/1977 e il rovesciamento del modello: il decollo dell'autonomia ordinaria

La situazione ha registrato un deciso cambiamento alla metà degli anni '70, a causa di una congiuntura astrale favorevole alle Regioni ad autonomia ordinaria: una congiuntura, la quale non le riguardava direttamente, ma da cui esse sarebbero state indirettamente interessate.

Mi riferisco all'effetto combinato della lotta al terrorismo e della *conventio ad excludendum*.

La lotta al terrorismo esigeva una politica di solidarietà nazionale. Richiedeva, quindi, il coinvolgimento del partito comunista italiano. La *conventio ad excludendum*, per contro, non consentiva l'ingresso del PCI a Palazzo Chigi.

Di qui, Governi di unità, o solidarietà, nazionale, appoggiati dal PCI, ma senza la sua presenza nella coalizione. L'appoggio del partito comunista si esprimeva, o nella "non sfiducia", com'è avvenuto con il terzo Governo Andreotti¹⁷, o nella fiducia parlamentare non accompagnata dall'ingresso di ministri comunisti nella compagine governativa, com'è accaduto con il IV Governo Andreotti¹⁸.

Tutto questo ebbe profonde ripercussioni sulla posizione delle Regioni. Per la ragione che – come chiarì all'epoca Armando Cossutta¹⁹ – l'appoggio esterno del PCI venne compensato con l'aumento delle competenze di tali enti, alcuni dei quali vedevano il PCI al governo.

L'espressione normativa di questa situazione fu rappresentata dal decreto legislativo 616 del 1977, il quale dava alle Regioni (è questo un punto di vista che esprime allora in odore di eresia²⁰) più di quanto la Costituzione avesse previsto.

Da questo incremento di competenze le Regioni speciali sono, però, rimaste tagliate fuori.

Ciò ha determinato l'apertura di una nuova stagione. Infatti, mentre, nella prima fase, era il modello regionale speciale, per quanto riguarda le tecniche erosive dell'autonomia, a dare – con l'avallo della Corte costituzionale – il tono al periodo, in questa seconda fase il testimone è passato alle Regioni ad autonomia ordinaria, le quali, avendo ottenuto un enorme arricchimento del proprio patrimonio competenziale, hanno costretto le Regioni speciali ad inseguirle, mediante norme di attuazione degli statuti in parte replicanti il decreto 616²¹.

¹⁷ 29 luglio 1976 – 11 marzo 1978.

¹⁸ 11 marzo 1978 – 20 marzo 1979.

¹⁹ COSSUTTA, in *Una svolta per le autonomie e per la struttura dello Stato* (Tavola rotonda), in *Il comune democratico*, 1977, 12, 28 ss.

²⁰ *Il completamento dell'ordinamento regionale. Profili di costituzionalità del decreto 616 del 1977*, in *Dir.soc.*, 1978 (nonché in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, II, Milano 1982, ed in *Costituzione e Regioni*, cit., 333 ss.).

²¹ Sulla questione, sia permesso il rinvio a D'ATENA, *La parabola delle autonomie speciali*, in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate* (Atti del Convegno organizzato a Palermo nei giorni 6-7 maggio 1983 dall'Assemblea Regionale Siciliana), Palermo 1984 (nonché in ID., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano 1991, 381 ss.). Per un quadro della normativa di attuazione ispirata al d.P.R. 616/1977, intervenuta, in forma organica, per tre Regioni (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Sardegna)

4. La riforma costituzionale della XIII legislatura: tra specialità mantenuta ed estensione dell'autonomia ordinaria

È questa la situazione nella quale si è avviato il processo di riforma costituzionale della XIII legislatura, nel cui corso, le Regioni speciali proponevano problemi particolarmente complessi: non solo, problemi di architettura costituzionale (in presenza della clausola residuale in favore delle Regioni ordinarie), ma anche – e soprattutto – problemi politici, poiché la loro eliminazione avrebbe presentato costi insostenibili in termini elettorali, mentre il loro mantenimento si sarebbe scontrato con la crescente indisponibilità dei territori regionali ordinari a più elevato gettito fiscale a finanziare condizioni di benessere dalle quali erano (e sono) esclusi²².

Di qui, una soluzione, che, nella situazione data, considero molto equilibrata: mantenimento degli enti ad autonomia speciale²³, clausola di equiparazione (o di maggior favore), per evitare che le relative competenze restassero chiuse entro i confini fissati dai rispettivi statuti²⁴, accesso delle Regioni ordinarie alla specialità, mediante la concessione di “forme e condizioni particolari d'autonomia”²⁵.

In questo quadro, la specialità è stata conservata per certi aspetti²⁶, come il parallelismo tra le funzioni legislative le funzioni amministrative (relativamente alle materie statutarie), un sistema di raccordi bilaterali con lo Stato²⁷, materie ulteriori (come l'ordinamento degli enti locali) ed un trattamento finanziario differenziato e più favorevole²⁸.

ed alla spicciolata per la Sicilia: BARONI, *Il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali; la “rincorsa” sul terreno delle funzioni amministrative dopo la riforma del titolo V*, in MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, cit., II, 769 s. Per un recente cenno alla stagione dell'appiattimento delle autonomie speciali sugli standard dell'autonomia ordinaria: TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 7,

²² Su questo complesso di elementi: D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del titolo V*, in Id., *L'Italia verso il “federalismo”. Taccuini di viaggio*, Milano 2001, 225 ss. (nonché in BERTI, DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, n. 20 dei Quaderni del Centro di ricerca “Vittorio Bachelet”, Milano 2001).

²³ Art. 116, comma 1, Cost.

²⁴ Art. 10, l. cost., n. 3/2001.

²⁵ Art. 116, comma 3, Cost.

²⁶ DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *Rivista AIC*, 4/2015, 3 ss.

²⁷ Il riferimento è alla partecipazione del Presidente della Regione alle sedute dei Consigli dei Ministri, quando siano all'ordine del giorno argomenti d'interesse specifico della Regione, ed alle norme di attuazione degli statuti, adottate con il concorso di commissioni paritetiche, costituite da rappresentanti dello Stato e della Regione speciale.

²⁸ Il dibattito sul punto è molto vivace ed articolato. Tra i lavori più recenti: ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano 2000; BUGLIONE, *Aspetti finanziari della specialità delle Regioni a statuto differenziato*, in FERRARA A., SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano 2003; MARCELLI F. (a cura di), *Le entrate finanziarie delle autonomie territoriali a statuto speciale*, Roma, Senato della Repubblica 2005; DEFFENU, *Tributi propri delle Regioni speciali e armonia con i principi del sistema tributario statale tra rationes contraddittorie e discriminazioni irragionevoli*, in *Le Regioni*, 2008; CARBONI, *La Corte indica le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e anticipa le scelte della legge delega sul “federalismo fiscale”*, in *Le Regioni*, 2009; BUGLIONE, *La finanza delle Regioni a statuto ordinario: un bilancio di legislatura e un confronto*

Per il resto, la posizione degli enti chiamati a fruirne è stata largamente assimilata a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria, in virtù della clausola di maggior favore che ho sopra ricordato.

5. La riforma Renzi-Boschi ed il declino dell'autonomia regionale ordinaria

In questo scenario va collocata la riforma Renzi-Boschi.

Per parlare di essa, con riferimento alle autonomie speciali, debbo fare una premessa, che, in questa sede, non può non essere *tranchante*.

Mi riferisco al fatto che, complessivamente, la disciplina da essa prevista peggiora la condizione delle Regioni. Sarebbe ingeneroso non ricordare che questo peggioramento trova una parziale compensazione nella trasformazione del Senato in Camera rappresentativa degli enti territoriali, e, soprattutto, delle Regioni (quindi, anche delle Regioni speciali e delle due Province autonome). Resta, però, il fatto che, per una serie di ragioni che non è possibile qui illustrare, tale compensazione è molto al di sotto delle aspettative e delle esigenze²⁹.

Per quanto riguarda le competenze, comunque, il peggioramento è incontestabile³⁰. Mi riferisco al riaccentramento (in certi casi, peraltro, sacrosanto³¹), di alcune materie, alle incertezze derivanti dall'eliminazione della competenza concorrente (non tanto per la competenza in sé, quanto per l'elencazione delle materie su cui era chiamata ad esercitarsi, la definitezza del quale non può – come ci ricorda da anni Stelio Mangiameli³² e come la vicenda dello statuto catalano conferma³³ – essere compensata da una generale clausola residuale)

con quelle a statuto speciale, in ISSIRFA-CNR, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano 2011; CERA, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo fra squilibri finanziari e possibile equità*, Milano 2013; MARCANTONINI, BALDI, *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Roma 2013.

²⁹ Per l'esplicitazione delle riserve accennate nel testo: D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 2 ss.

³⁰ V., infatti, MANGIAMELI, *Il titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, cit., par. 4.

³¹ Per esempi, ancora D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma Renzi-Boschi*, cit., 12 s.

³² Ad es.: MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma costituzionale*, in Id., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 116; Id., *Regioni a statuto speciale*, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da CASSESE), V, Milano 2006, 4993.

³³ Mi riferisco alla specificazione analitica, da parte del nuovo statuto, delle sub-materie rientranti negli ambiti da esso riservati alla Regione, in funzione di *blindaje competencial* (su questa tecnica: ALBERTÍ ROVIRA, *El blindatge de les competències i la reforma estatutària*, in *Revista catalana de dret públic*, 2005, 114; VIVER PI-SUNYER, *La riforma dello statuto della Comunità autonoma di Catalogna: principali novità e problemi di costituzionalità insorti*, in D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano 2008, 411 ss.; EXPÓSITO, *Las competencias en los nuevos Estatutos de Autonomía*, in CASTELLÀ ANDREU, OLIVETTI (a cura di), *Nuevos Estatutos y Reforma del Estado. Las experiencias de Italia y España a Debate*, Barcelona 2009, 107 ss.; adde, con specifico riferimento allo statuto andaluso: MONTILLA, *Materias competenciales*, in BALAGUER CALLEJÓN (a cura di), *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Madrid, 2007, 67). L'operazione è stata, tuttavia, vanificata dal Tribunale costituzionale, il quale, nella celeberrima sent. 31/2010, ha negato il carattere vincolante dei *nomina* usati dagli statuti d'autonomia per definire gli ambiti competenziali (per una critica frontale: VIVER PI-SUNYER, *El Tribunal Constitucional, ¿«siempre, solo... e indiscutible»? La función constitucional de los Estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2011, 319 ss.).

e, soprattutto, alla clausola (detta) di supremazia, la quale costituisce l'elemento più discutibile del disegno riformatore.

Il ruolo che tale clausola concretamente giocherà deriverà dal modo in cui verrà intesa dalla Corte costituzionale³⁴. È, infatti, evidente che, se i presupposti da essa contemplati (che la rendono più simile ad una clausola d'esercizio che ad una autentica clausola di supremazia) verranno considerati giustiziabili dal giudice delle leggi, la sua carica derogatoria potrà risultare, in qualche misura, attenuata³⁵, ma se, invece, non saranno considerati idonei a fungere da parametro di un giudizio di costituzionalità (ciò che il riferimento all'interesse nazionale non rende inverosimile³⁶), il suo effetto sarà quello di vanificare la portata prescrittiva del riparto costituzionale delle competenze, conferendogli caratteri di cedevolezza: rendendolo, cioè, disponibile da parte dello Stato. Il correttivo della maggioranza assoluta, nel caso vi sia una richiesta con la stessa maggioranza da parte del Senato, è, infatti, un correttivo debole, in presenza di una legge elettorale che consegna la maggioranza assoluta ad una forza politica. Onde il rischio elevato che questa clausola finisca per trasformarsi – come ho avuto altre volte occasione di dire³⁷ – in un'autentica clausola-vampiro.

Paradossalmente, un simile stato di cose porterebbe, per certi aspetti, ad un peggioramento della condizione delle Regioni rispetto alla situazione del 1948, perché allora le materie, stando alla lettera della Costituzione, erano assoggettate ad una riserva di legge costituzionale³⁸. Vi era addirittura chi sosteneva, come lo scrivente, che l'elenco fosse suscettibile di incrementi, non di riduzioni³⁹.

È vero che in quell'esperienza – e così torniamo alla realtà costituzionale –, per le ragioni che ho sopra sommariamente richiamate, la Costituzione non ha goduto, per questa parte, dei favori della prassi. Però è estremamente dubbio – quanto meno, dubbio – che l'assetto affermatosi in concreto corrispondesse alle linee del disegno (a questo riguardo, garantistico) da essa delineato⁴⁰.

³⁴ D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2015, par. 5; MANGIAMELI, *Il titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, cit., par. 4; SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi* (16 aprile 2014), in *Astrid*, 10 s.

³⁵ Per la tesi della giustiziabilità, argomentatamente: ANZON DEMMIG, *Il confronto tra i modelli del regionalismo italiano in vista della prossima riforma costituzionale*, in *Scritti in onore di A. D'Atena*, Milano 2015, I, 30 s., che richiama gli standard elaborati dalla sent. n. 177/1988 della Corte costituzionale.

³⁶ Spec.: GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *ISSIRFA.CNR, Studi e interventi.*, n. 7.

³⁷ Da ultimo, in *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., 14.

³⁸ Secondo SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali*, cit., 16, l'innovazione conferirebbe carattere "ottriato" al nostro regionalismo.

³⁹ D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, cit., 147 s. Nella stessa linea, peraltro, precedentemente ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, III, Milano 1963, 204.

⁴⁰ Sui numerosi e profondi scostamenti della prassi dal paradigma costituzionale (con sistematico svuotamento della sua valenza garantistica): D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in *Id.* (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994, 208 ss.

6. La clausola di salvaguardia e l'accentuazione della specialità

È questo il contesto in cui va letta la clausola di salvaguardia dell'autonomia regionale speciale contenuta nell'art. 39, comma 13, A.C. n. 2613-B, il quale, nella sua prima parte, stabilisce quanto segue: "Le disposizioni della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni ad autonomia speciale ed 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".

Con questa clausola il legislatore costituzionale ha inteso, verosimilmente, ottenere il risultato di non doversi contemporaneamente impegnare sul terreno di una riforma così profonda, come quella da cui è interessato il titolo quinto, e su quello della riforma degli statuti speciali – che, non dobbiamo dimenticarlo, sono leggi costituzionali –, evitando, così, di aprire un fronte di contenzioso politico con gli enti ad autonomia differenziata.

Le conseguenze sono di assoluto rilievo. Dalla clausola, infatti, non si ricava soltanto l'esclusione che la nuova disciplina costituzionale si applichi a tali enti sino al momento dell'adeguamento ad essa dei rispettivi statuti, ma deve, altresì (e coerentemente) dedursi che gli stessi restino soggetti alla disciplina in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova legge costituzionale di riforma. Non pare, infatti, contestabile che la previsione della mancata applicazione, ad essi, di una normativa abrogativa non possa che avere l'effetto di inibire, nei loro confronti, l'effetto abrogativo a questa collegato. E, quindi, di conservare, a loro esclusivo beneficio, l'efficacia della disciplina sulla quale questo sarebbe stato altrimenti destinato a prodursi.

Di qui, la ragionevolezza della conclusione che agli enti predetti seguirebbero ad applicarsi la clausola di equiparazione di cui all'art. 10 l. cost. n. 3/2001⁴¹ e, in virtù di essa, le disposizioni dell'attuale tit. V, "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". Con conseguente ultrattività della disciplina da esse risultante, pur dopo l'entrata in vigore di una normativa rivolta a modificarla profondamente⁴². E con

⁴¹ Non vale, in senso contrario, invocare l'abrogazione dell'art. 10 l. cost. n. 3/2001 da parte della nuova legge costituzionale di riforma (BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015, 7): non perché tale abrogazione possa essere messa in dubbio, ma perché, fino alla riforma degli statuti speciali, essa – in virtù della clausola di salvaguardia – non dovrebbe produrre effetto nei confronti degli enti ad autonomia differenziata. La perentoria affermazione che le disposizioni della riforma *non si applichino* agli enti predetti non consente, infatti, di ritenere che, ai fini dell'abrogazione dell'art. 10, esse, invece, a tali enti, *si applichino*. Senza contare che, se questa fosse la lettura, la clausola sarebbe praticamente inutile, poiché, in presenza dell'art. 116, comma 1, ed in difetto, nel testo della riforma, di una norma di raccordo tra la nuova disciplina e le autonomie speciali (analoga all'attuale art. 10), la novella costituzionale non avrebbe, comunque, potuto dispiegare un'incidenza diretta sui previgenti statuti (salvo che – come si sottolinea *infra*, alla nt. 47 – per l'art. 120, comma 2).

⁴² A questa lettura si è acutamente opposto (RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovvero sia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e che non dovrebbe esserci*, in *Rivista A.I.C.*, 3/2015, 5 ss.), che l'art. 10 l. cost. n. 3/2001 rinvii al tit. V *in quanto vigente*. E non possa, pertanto, continuare a produrre l'effetto suo proprio nel momento in cui tale vigenza venga meno per effetto della nuova riforma costituzionale. L'obiezione non sembra, però, decisiva. È, infatti, vero che, nell'economia del vecchio titolo V, la *ratio* dell'art. 10 fosse da ravvisare nell'esigenza di equiparare, in qualche misura, gli enti ad autonomia differenziata alle Regioni di diritto comune, estendendo ai primi regole contempora-

conseguente enorme accentuazione della carica derogatoria della specialità rispetto al regime ordinario⁴³.

Questa linea interpretativa è stata confermata dal Senato, in seconda lettura. Mi riferisco all'emendamento rivolto ad estendere alle Regioni speciali la disciplina dell'accesso ad ulteriori forme e condizioni particolari d'autonomia, da cui erano state discutibilmente escluse dal legislatore costituzionale del 2001⁴⁴. Ebbene, è significativo che il progetto non estenda ad esse la portata del nuovo art. 116, comma 3 (che seguita a tagliarle fuori dalla propria sfera d'applicazione), ma la disciplina attuale, sia pure parzialmente emendata, per effetto dell'esclusione che la disposizione seguita a riferirsi alle materie di legislazione concorrente. L'emendamento, infatti, prevede espressamente che "le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, *come modificato dalla presente legge costituzionale*" siano destinate ad applicarsi agli enti ad autonomia differenziata solo "a seguito della revisione degli statuti"⁴⁵.

Lo scenario prefigurato dalla clausola di salvaguardia, non solo, sancisce – sia pur temporaneamente – una differenziazione profondissima tra la condizione dei due tipi di Regioni⁴⁶, ma presenta anche un grado di complicazione difficilmente superabile, a causa della

neamente applicabili alle seconde. Ma questa logica viene rotta dall'art. 39, comma 13, del d.d.l. di riforma costituzionale, il quale non intende più equiparare, ma differenziare, affermando a chiare lettere che la riforma stessa non si applica alle autonomie speciali. Il che – per le ragioni che si è cercato di illustrare nel testo – dovrebbe avere come effetto il mantenimento, in loro favore, del regime vigente al momento dell'entrata in vigore della nuova novella costituzionale (con conseguente ultrattività, a questi limitati fini, del previgente tit. V Cost.). Diverso sarebbe il discorso, se la riforma avesse introdotto, in funzione degli enti ad autonomia differenziata, una clausola di equiparazione alla disciplina da essa risultante, come la medesima dottrina auspicava (RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale*, cit., 6). Ma ciò non è avvenuto.

⁴³ Il rilievo è corrente tra gli osservatori, i quali mettono in evidenza il "potenziamento (relativo) del regionalismo speciale" (D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Riv. AIC* n. 4/2014, 14 ss. [nonché in *Dir. e soc.*, n. 4/2014, 692, ed in TONIATTI, GUELLA (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale n. 8 dei Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza*, Trento 2014], seguito da COLASANTE, *Unità e diversità nel (parziale) regionalismo asimmetrico italiano, alla luce della riforma costituzionale in itinere*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2015), o "l'inversione dei rapporti di forza" tra Regioni speciali e Regioni ordinarie (RUGGIU, *L'evoluzione del sistema delle autonomie territoriali*, in SICARDI, CAVINO, IMARISIO, *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna 2015, 446 s.). Non è inutile segnalare che, se, alla stregua del testo licenziato in prima lettura dal Senato, il potenziamento delle autonomie speciali si sarebbe risolto nel mantenimento della condizione precedente (onde la conclusione che si trattasse di un potenziamento "relativo"), per effetto degli emendamenti approvati in seconda lettura dal medesimo Senato, gli enti ad autonomia differenziata otterrebbero – come si dirà subito dopo nel testo – anche una possibilità loro attualmente preclusa: quella di concordare con lo Stato nuove forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. (sia pur, come vedremo, rivisitato), vedendo, conseguentemente, potenziata la loro posizione rispetto alla situazione attuale.

⁴⁴ L'incoerenza di tale esclusione con la logica che ispira la clausola di equiparazione (o di maggior favore) di cui all'art. 10 l. cost. n. 3/2001 è stata sottolineata dallo scrivente in *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, cit., 11.

⁴⁵ La previsione costituisce verosimilmente la chiave per comprendere l'emendamento precedente. Infatti, estendendo provvisoriamente (sino alla modifica degli statuti) il vecchio art. 116, comma 3, agli enti ad autonomia differenziata, si può giustificare l'estensione ad essi, dopo gli adeguamenti statutari, del nuovo art. 116, comma 3, la cui applicazione la legge costituzionale di riforma seguita a limitare alle Regioni ad autonomia ordinaria. E può, pertanto, modificarsi la disciplina contenuta nell'art. 116, comma 3, novellato, eludendo l'ostacolo della doppia conforme.

⁴⁶ Di "differenza abissale" parla, ad esempio, CARETTI, *La riforma del titolo V Cost.*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 4. Per avere la misura della portata derogatoria della clausola, è sufficiente considerare che tra i suoi effetti va annoverata la mancata estensione alle Regioni ad autonomia differenziata ed alle Province autonome

contemporanea vigenza di regimi diversi, frutto di una stratificazione particolarmente tormentata. Alla sua stregua, infatti, mentre alle Regioni ad autonomia ordinaria dovrebbe applicarsi il regime di cui al titolo V novellato dalla riforma Renzi-Boschi, per le Regioni ad autonomia speciale dovrebbe valere un regime misto, simile all'attuale, ma non, in tutto e per tutto, coincidente con esso. Basti considerare che le discipline statutarie speciali non risulterebbero integrate e derogate soltanto dal vigente art. 10 e, per suo effetto, dall'attuale titolo V (nella parte in cui prevede "forme di autonomia più ampie"), ma anche dall'art. 39, comma 13, della nuova legge costituzionale di riforma, il quale estende agli enti ad autonomia differenziata la portata di una norma ad essi originariamente non applicabile: l'art. 116, comma 3 (tuttavia – si badi – non l'art. 116, comma 3, *così com'è*, in quanto – come s'è visto – la disposizione esclude dalle materie che possono formare oggetto delle ulteriori "forme e condizioni particolari di autonomia" da esso contemplate, quelle comprese nell'elenco che l'art. 117 dedica alla legislazione concorrente)⁴⁷.

della c.d. clausola di supremazia di cui all'art. 117, comma 4 (D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro*, cit., 14; DE SIERVO, *Venti domande sulle riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1/2015; ID., *I più che discutibili contenuti del progettato art. 117 della Costituzione*, in *Scritti in memoria di P. Cavaleri*; COLASANTE, *Unità e diversità nel (parziale) regionalismo asimmetrico italiano, alla luce della riforma costituzionale in itinere*, cit., par. 4.1), nonché quella dell'abolizione delle Province (TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2014, 16). Interrogativi in ordine alla compatibilità di tale assetto con l'impianto costituzionale unitario della Repubblica sono avanzati da DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali*, cit., 6.

⁴⁷ È il caso, per completezza, di segnalare un ulteriore elemento di complicazione del quadro. Mi riferisco alla circostanza che l'emendamento del comma 13 approvato dal Senato in seconda lettura mantiene anche un inciso dalla problematica portata prescrittiva, risalente alla prima lettura della Camera, il quale dispone che "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". Se – come sembra verosimile – il riferimento è al secondo comma dell'art. 120, la funzione della disposizione non risulta chiara. E' noto, infatti, che attualmente i poteri sostitutivi di cui all'art. 120, comma 2, si applicano alle Regioni speciali limitatamente alle nuove competenze da esse acquisite in virtù della clausola di cui all'art. 10 (spec. Corte cost., sent. n. 236/2004). Ed è da ritenere che questo effetto di trascinarsi debba seguitare a valere per le materie che – grazie alla clausola di salvaguardia – seguiranno ad integrare il patrimonio competenziale definito dagli statuti. Probabilmente la disposizione intende chiarire che, fino alla revisione degli statuti medesimi, agli enti ad autonomia differenziata non si applichi il nuovo art. 120, il quale – a differenza del vecchio – non si riferisce soltanto alle Regioni ad autonomia ordinaria, ma anche a quelle ad autonomia speciale ed alle due Province autonome, come conferma l'espressa menzione di queste ultime tra gli enti nei cui confronti il potere sostitutivo è destinato ad operare (la disposizione precisa, infatti, che il Governo "può sostituirsi ad organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province autonome di Trento e Bolzano e dei Comuni"). Sia consentito, peraltro, rilevare che, se questo ne fosse il senso, l'inciso dovrebbe considerarsi ridondante ed impreciso: ridondante, essendo fuori discussione che, fino a quando agli enti ad autonomia speciale non si applicheranno le disposizioni della legge costituzionale di riforma (cioè – come chiarisce la clausola di salvaguardia – fino alla revisione degli statuti speciali), *resti ferma*, per effetto dell'*incipit* del comma, la disciplina anteriore, compresa, ovviamente, quella risultante dalla normativa statutaria ed attuativa; impreciso, per la ragione che la clausola di salvaguardia non mantiene ferma soltanto la disciplina dettata dagli statuti e dalle norme d'attuazione, ma anche quella dettata dall'art. 10 l. cost. n. 1/2003 (con conseguente richiamo delle norme "che prevedono forme di autonomia più ampie", ivi comprese le norme sulle competenze, corredate – si badi – da tutti i poteri statali che, con esse, *fanno sistema*, per esprimersi con la cit. sent. n. 236/2004 della Corte costituzionale: e, quindi, dalla disciplina del potere sostitutivo di cui all'*attuale* art. 120, comma 2).

7. La bozza-Bressa

Un'ultima considerazione: l'assetto appena descritto nasce come assetto provvisorio, destinato a valere sino alla revisione degli statuti. Non è, tuttavia, irrilevante che, in base alla disciplina dettata dalla clausola in esame, tale revisione non potrà avvenire in difetto di intese tra lo Stato e le singole Regioni ad autonomia differenziata⁴⁸.

È, infatti, molto difficile immaginare che le Regioni speciali siano disposte a concedere il proprio consenso a modifiche statutarie in linea con la nuova riforma costituzionale (e, quindi, sensibilmente peggiorative della loro condizione). Onde, la plausibilità della conclusione che una situazione costruita come provvisoria possa protrarsi *sine die*⁴⁹.

È proprio per superare questa difficoltà che una commissione di lavoro promossa dal sottosegretario Gianclaudio Bressa⁵⁰ ha proposto l'adozione di una legge costituzionale rivolta a superare il sistema dell'intesa forte, non già, ricorrendo ad intese deboli *tout court*, ma contemplando intese surrogabili mediante una procedura aggravata⁵¹. Il progetto, in particolare, prevede che, ove l'intesa non venga conseguita, si faccia ricorso ad un meccanismo di conciliazione di tipo tedesco (ed europeo): affidando ad una *Commissione paritaria di convergenza* la formulazione, all'unanimità, di una proposta su cui il Parlamento sia chiamato ad esprimersi a maggioranza assoluta. In questo modo, come si vede, non si rinunciarebbe del

⁴⁸ Come risulta chiaramente dal testo della disposizione, le intese in discorso sono da considerare intese "forti", come quelle contemplate dall'articolo 8 u.c. Cost. in materia di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Analogamente: BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali*, cit., 9; COLASANTE, *Unità e diversità nel (parziale) regionalismo asimmetrico italiano, alla luce della riforma costituzionale in itinere*, cit., par. 4.2.

⁴⁹ Sul rischio che il provvisorio possa, in questo caso, diventare l'anticamera della definitività: D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, cit., 15.

⁵⁰ Si tratta di un *tavolo di lavoro informale* cui sono state chiamate a partecipare, attraverso esponenti politici e componenti tecnici, le Regioni ad autonomia speciale e le due Province autonome, sulla base di un accordo raggiunto in data 18 giugno 2015 tra il Sottosegretario Gianclaudio Bressa ed i Presidenti degli enti predetti. La Commissione ha elaborato uno Schema di disegno di legge costituzionale, trasmesso al Sottosegretario ed ai Presidenti delle Camere il 26 agosto 2015. Ha elaborato anche uno schema di disegno di legge costituzionale in materia di norme di attuazione degli statuti, che presenta minore interesse ai fini del tema trattato in questa sede.

⁵¹ La procedura è definita dallo *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 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".

tutto all'intesa, la quale verrebbe raggiunta all'interno di una sede collegiale paritetica (e, quindi, secondo una modalità procedimentale diversa da quella ordinaria).

La bozza prevede, altresì, che, qualora nella Commissione di convergenza l'unanimità non venisse raggiunta, l'approvazione della modifica statutaria richieda la maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera.

Il correttivo è apprezzabile e, se sarà approvato, potrà scongiurare l'*impasse* che la disciplina dettata dall'articolo 39, comma 13, della riforma Renzi-Boschi rende verosimile, senza sacrificare le ragioni dell'autonomia⁵².

È inutile dire che sarebbe stato preferibile che la disciplina correttiva fosse incorporata nel testo della riforma costituzionale, a parziale modifica della parte iniziale del, più volte citato, comma 13. Non sfuggono, peraltro, le ragioni che hanno verosimilmente indotto a battere la via di una autonoma legge costituzionale. In tal modo, infatti, da un lato, si può superare il vincolo alla doppia conforme, d'altro lato – e soprattutto – è possibile scongiurare il rallentamento di un percorso riformatore alla cui sollecita conclusione il Governo sembra annettere la priorità massima.

Tale scelta non è, ovviamente, senza effetti. Sia perché nulla garantisce che la nuova legge costituzionale giunga ad approvazione, sia perché è da ritenere che, comunque, i tempi necessari alla conclusione del suo *iter* ed al perfezionamento delle procedure da essa contemplate non sarebbero strettissimi. In conseguenza di ciò, è prevedibile che – con buona pace delle esigenze di semplificazione e razionalizzazione che la riforma iscrive tra le sue priorità⁵³ – la complicatissima stratificazione di regimi giuridici di cui s'è detto nel paragrafo precedente sia destinata a permanere per un tempo non breve.

⁵² Questo aspetto è sottolineato dalla relazione, a firma del portavoce delle Regioni nella Commissione – Gianmario Demuro –, indirizzata al Sottosegretario ed ai Presidenti delle Camere, nella quale si legge quanto segue: "La soluzione prospettata dalla Commissione, pur rimanendo nell'alveo del procedimento previsto per le leggi costituzionali, punta a superare la logica puramente antagonista dei pareri o dei veti. Punto qualificante dell'ipotesi prospettata è la previsione di un percorso concertativo attraverso l'attivazione di una 'Commissione paritaria di convergenza' composta da senatori, deputati e consiglieri regionali, designati dai Presidenti delle rispettive assemblee. Tale soluzione richiama il modello europeo del 'Comitato di conciliazione' che riunisce, allo scopo di formulare un testo condiviso per superare l'*impasse* di possibili disaccordi, i membri del Consiglio dell'Unione e i rappresentanti del Parlamento europeo nella procedura legislativa dell'art. 294 del TFUE. Pur restando, infine, sempre astrattamente possibile l'adozione di riforme non totalmente condivise dalla Regione, seppure con la maggioranza maggiormente garantista di cui all'art. 138, III c. Cost., il procedimento originale delineato favorisce decisamente il raggiungimento dell'intesa come necessaria condivisione dei contenuti degli assetti futuri".

⁵³ Per un cenno: BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali*, cit., 7.