

# Osservatorio sulle fonti

**IL PROCEDIMENTO DI REVISIONE DEGLI STATUTI SPECIALI: IL PROBLEMA DEL COORDINAMENTO TRA LA LEGGE COSTITUZIONALE N. 2 DEL 2001 E IL DDL COSTITUZIONALE “RENZI-BOSCHI”. REPORT DELL’INCONTRO DI STUDIO DEL 17 DICEMBRE 2015 TENUTOSI A PALERMO NELLA SALA ROSSA DELL’ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA**

di Caterina Barone e Carla Di Martino<sup>1</sup>

Il giorno 17 dicembre 2015 si è tenuto presso la Sala rossa dell’Assemblea Regionale Siciliana il primo di una serie di incontri di studio, organizzata dall’Osservatorio sulle riforme<sup>2</sup>. Lo scopo è quello di approfondire l’impatto sull’ordinamento delle riforme costituzionali approvate e di quelle *in itinere*, con particolare riguardo al progetto di riforma della parte seconda della Costituzione, alla legge elettorale e alle riforme legislative.

L’incontro ha riguardato la disciplina costituzionale del procedimento di revisione degli statuti speciali, alla luce tanto dell’art. 41 *ter* della legge costituzionale n. 2 del 2001, quanto delle modifiche che si vorrebbero apportare con l’art. 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale “Renzi-Boschi”.

Come ha sottolineato il professore Giuseppe Verde, in apertura dei lavori, l’approccio al tema muove dall’analisi testuale del disegno di legge costituzionale *in itinere*, al fine di rispondere alla seguente domanda: quale è l’*iter* che deve essere seguito per revisionare gli statuti speciali?

Dopo i saluti del Presidente dell’Assemblea Regionale, Giovanni Ardizzone, ha preso la parola la dottoressa Manuela Salvago che ha riassunto i termini della questione.

L’art. 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale citato contiene una clausola di salvaguardia delle Regioni speciali, tale per cui le disposizioni di cui al capo IV dello stesso ddl 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”.

Il problema è come coordinare tale previsione con il procedimento di revisione statutaria già previsto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, il quale a sua volta pone, nel caso in cui l’iniziativa della revisione sia parlamentare o governativa, l’obbligo di acquisire un *parere*, seppur non vincolante, dell’Assemblea della Regione siciliana, il cui statuto si intende modificare.

---

<sup>1</sup> Dottorande di ricerca in "Pluralismi giuridici. Prospettive antiche ed attuali" dell’Università di Palermo.

<sup>2</sup> L’Osservatorio sulle riforme nasce dalla collaborazione tra il Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università degli Studi di Firenze, il Centro di Studi sul Parlamento della LUISS Guido Carli di Roma, il Dipartimento di Giurisprudenza di Roma della LUMSA, il Dipartimento di Giurisprudenza di Palermo della LUMSA, il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Palermo e il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Sassari.

# Osservatorio sulle fonti

La relatrice ha prospettato una serie di possibili soluzioni.

Si potrebbe ritenere che, con l'art. 39, comma 13, del ddl costituzionale, si sia inteso introdurre un nuovo passaggio nel procedimento di revisione statutaria, consistente nell'intesa con la Regione interessata. In questa prospettiva, l'intesa non sostituirebbe il parere, ma si aggiungerebbe ad esso.

Tale soluzione, però, secondo Salvago, non è pienamente convincente, poiché sia che si consideri l'intesa come uno strumento di collaborazione "forte" sia che la si consideri "debole", il risultato sarebbe quello di allungare senza ragione il procedimento di revisione statutaria.

Se, infatti, l'intesa fosse ritenuta uno strumento di collaborazione "forte", e quindi essa fosse non soltanto da richiedere, ma anche da raggiungere, ed il suo contenuto fosse vincolante ai fini della revisione dello statuto speciale, il successivo parere diverrebbe superfluo.

Se, al contrario, fosse considerata uno strumento di collaborazione "debole" e quindi se l'intesa fosse solo da richiedere, non anche da raggiungere, il procedimento di revisione si comporrebbe senza ragione, essendo articolato in due strumenti di collaborazione deboli.

La seconda soluzione ipotizzata dalla dottoressa sarebbe quella di considerare che l'articolo 39, comma 13, abbia sostituito il procedimento di cui alla legge costituzionale n. 2 del 2001.

Al riguardo, occorrerebbe però chiedersi se si tratterebbe di sostituzione totale o parziale.

La sostituzione totale implicherebbe un'abrogazione implicita della legge costituzionale in vigore, ma tale soluzione appare inverosimile poiché presupporrebbe un'assoluta incompatibilità tra le due discipline che, nel caso di specie, non sembra sussistere.

Ragionando, quindi, sulla possibilità di una sostituzione parziale, riemergerebbe il problema del grado di vincolatività dell'intesa.

Se l'intesa fosse ritenuta "debole", si avrebbe un'inutile sostituzione di uno strumento collaborativo "debole", il parere, con un altro strumento collaborativo "debole", l'intesa.

Se, al contrario, l'intesa fosse ritenuta uno strumento di collaborazione "forte", si avrebbe la sostituzione dello strumento di collaborazione "debole" del parere con lo strumento di collaborazione "forte" dell'intesa. Tale soluzione permetterebbe di giustificare l'intervento modificativo del legislatore costituzionale.

La dottoressa Salvago ha, quindi, sollevato un'ulteriore questione: quella relativa ai soggetti legittimati a concludere l'intesa.

Le ipotesi sono due: che l'intesa intervenga tra gli organi esecutivi, statale e regionale, o tra gli organi legislativi.

Si potrebbe preferire la tesi secondo la quale è il Presidente della Regione il soggetto con cui concludere l'intesa, considerando il ruolo di legale rappresentante dell'ente che questo assume.

Infine, la dottoressa ha sollevato un ultimo interrogativo che, in realtà, si colloca "a monte" di tutte le precedenti riflessioni: la nuova procedura di modifica degli statuti

# Osservatorio sulle fonti

speciali riguarda solo il loro adeguamento alle novità introdotte dal ddl costituzionale o costituisce una nuova procedura a portata generale?

Nonostante l'art. 39, comma 13, si riferisca ad una "revisione degli Statuti speciali" senza null'altro specificare, da una lettura complessiva della norma sembrerebbe non implausibile che il legislatore costituzionale abbia inteso dettare una procedura specifica per l'adeguamento degli statuti speciali alle novità introdotte con la riforma costituzionale.

È intervenuta, quindi, la dottoressa Laura Salamone, del centro studi dell'Assemblea regionale siciliana, la quale ha sostenuto l'idea della sostituzione parziale del procedimento di cui alla legge costituzionale n. 2 del 2001 ed è ritornata sul tema dei soggetti abilitati a concludere l'intesa.

L'intervenitrice ha prospettato due diverse soluzioni che consentono alle Assemblee regionali di incidere sulla conclusione dell'intesa.

Si potrebbe porre in capo alle stesse direttamente il potere di concludere l'intesa; in alternativa, si potrebbe attribuire ad esse il potere di intervenire nella determinazione del contenuto dell'intesa, qualora il potere di concluderla sia posto in capo all'esecutivo regionale, attraverso un atto di indirizzo o un atto normativo.

Il professore Verde, dopo aver messo in evidenza la incoerenza del ddl costituzionale che, da un lato, ha sottratto numerose competenze alle Regioni ordinarie e, dall'altro, ha previsto l'intesa come nuova forma di collaborazione con le Regioni a statuto speciale, e dopo aver messo in dubbio la attualità del trattamento differenziato tra le Regioni a statuto speciale e ordinarie, ha passato la parola alla dottoressa Laura Vergara, la quale ha sollevato la seguente questione: la legge costituzionale n. 2 del 2001 e l'articolo 39, comma 13, del ddl costituzionale produrrebbero un mutamento costituzionale informale?

La dottoressa ha rilevato, nello specifico, che l'art. 116 Cost., il quale stabilisce che è possibile modificare gli Statuti speciali con legge costituzionale, richiamando pertanto l'art. 138 Cost., non è mai stato espressamente abrogato né dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, né lo sarebbe se il ddl costituzionale fosse approvato nei suddetti termini.

Da un lato, secondo Vergara, si potrebbe ipotizzare che le riforme costituzionali producano un'abrogazione tacita dell'art. 116 Cost. In questa ipotesi, però, si dovrebbe riconoscere l'ammissibilità dei mutamenti costituzionali informali.

Di contro, si potrebbe ritenere, che le riforme costituzionali non verrebbero ad abrogare l'art. 116 della Costituzione. In questa prospettiva si porrebbe, però, il problema della compatibilità della legge costituzionale n. 2 del 2001 e del ddl costituzionale rispetto alla riserva di legge di cui all'art. 116 Cost.

In questo contesto, la situazione è ulteriormente complicata dalla previsione di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, che fa riferimento alla circostanza che gli statuti speciali siano modificabili con una semplice legge costituzionale. Tale previsione sembrerebbe imporre di non considerare nemmeno tacitamente abrogato l'art. 116 Cost.

La tesi avanzata da Vergara è che si siano potute verificare delle "rotture della Costituzione".

Sia la legge costituzionale n. 2 del 2001 sia il nuovo ddl costituzionale darebbero vita

# Osservatorio sulle fonti

ad una “*nuova legge costituzionale*” che è quella che serve per adeguare gli Statuti speciali alle novità introdotte per le altre Regioni, senza che sia avvenuta l’abrogazione dell’art. 116 Cost.

In altri termini, il procedimento di revisione statutaria varierebbe a seconda che si volessero adeguare gli statuti speciali alle novità introdotte per le Regioni ordinarie ovvero si volesse semplicemente modificarli. Nel primo caso, andrebbe seguito il procedimento di cui alla legge cost. n. 2 del 2001 ovvero di cui al nuovo ddl costituzionale, nel secondo caso, invece, il procedimento di cui all’art. 116 Cost.

La dottoressa ha messo, poi, in evidenza la difficoltà di distinguere la semplice revisione degli statuti speciali dal loro adeguamento alle novità introdotte con leggi costituzionali ed ha rilevato che sarebbe auspicabile che la stessa legge di modifica dello statuto speciale chiarisse se essa intende revisionare lo statuto ovvero procedere al suo adeguamento.

Ha fatto seguito un dibattito che ha riguardato il ddl costituzionale ed il suo coordinamento con la disciplina vigente.

In particolare, sono intervenuti i consiglieri Giorgio Martorana, il quale ha ribadito la natura “forte” dell’intesa prevista dal ddl costituzionale e che l’intesa vada conclusa tra gli organi legislativi, e Mauro Di Piazza, che ha, invece, ripreso il problema del rapporto tra il parere e l’intesa, sostenendo la possibilità che l’intesa ed il parere si affianchino in momenti diversi del procedimento di revisione statutaria.

La professoressa Elisa Cavasino ha quindi proposto l’idea che il nuovo ddl costituzionale abbia abrogato l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e la clausola di maggior favore in esso contenuta.

Sono quindi intervenuti, mediante collegamento informatico, i professori Simone Pajino e Paolo Scarlatti, sottolineando come dalla riforma emerga, con tutte evidenze, la problematicità del trattamento della specialità delle Regioni ad autonomia differenziata. Gli interventi hanno posto in rilievo la mancanza di sistematicità nelle riforme costituzionali e la difficoltà di comprendere quale sia il modello del rapporto Stato-Regioni a cui tali riforme si ispirano.

È intervenuta anche la dottoressa Carla Negri che ha sostenuto l’idea che vi possa essere una distinzione per oggetto tra la normale revisione degli statuti speciali, che seguirebbe il procedimento di cui alla legge costituzionale n. 2 del 2001, e l’adeguamento degli statuti speciali alle novità del ddl costituzionale, che, invece, dovrebbe avvenire sulla base dell’intesa tra lo Stato e le Regioni speciali interessate.

Secondo Negri, tale intesa non dovrebbe avere un contenuto vincolante e quindi la revisione statutaria potrebbe essere conclusa anche in assenza del suo raggiungimento. Questa conclusione può essere tratta dalla considerazione che il nuovo ddl costituzionale intende ricentralizzare i rapporti Stato-Regioni, circostanza, quest’ultima, dimostrata, in primo luogo, dalla reintroduzione dell’interesse nazionale.

Ha concluso il dibattito il professore Guido Rivosecchi, il quale, dopo aver ringraziato il presidente e i rappresentanti dell’Assemblea regionale e coloro i quali hanno preso parte alla discussione, ha anzitutto sottolineato che la clausola di esclusione delle autonomie speciali dalla riforma *in itinere* del Titolo V, contenuta nell’art. 39, comma

# Osservatorio sulle fonti

13, del ddl costituzionale, non sembra in linea con l'intento di ricentralizzare i rapporti tra Stato e regioni insito nel progetto di riforma.

Secondo Rivosecchi, l'intesa dovrebbe essere conclusa preferibilmente assicurando il coinvolgimento delle assemblee legislative e dovrebbe essere considerata vincolante nell'ipotesi in cui si ritenga che non si sostituisca ma si aggiunga al parere già richiesto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, salva, comunque, la possibilità di ricorrere alla procedura di revisione prevista dall'art. 138 Cost.

Rispetto alla tesi secondo la quale il ddl costituzionale avrebbe dato vita ad una "legge costituzionale pattizia" per l'adeguamento degli Statuti speciali, distinta dalla legge costituzionale ordinaria, sono state espresse perplessità, pur evidenziando la presenza di una fase negoziale correlata al raggiungimento dell'intesa, che dovrebbe comunque trovare, in fase di attuazione, una norma di chiusura che trovi un punto di bilanciamento tra Stato e autonomie speciali, idoneo a promuovere la riforma degli statuti, superando l'eventuale fase di stallo nel procedimento. Altrimenti opinando, quest'ultima potrebbe perpetuare la clausola di non applicazione del "nuovo" Titolo V, assicurando una condizione di maggior favore delle autonomie speciali che non sarebbe più costituzionalmente prevista.

Inoltre, secondo Rivosecchi, la presenza di due procedimenti distinti, l'uno volto a consentire la modifica o l'adeguamento degli statuti speciali, che sarebbe introdotto dall'art. 39, comma 13, del ddl costituzionale, e l'altro comunque previsto dall'art. 138 Cost., dovrebbe fungere da stimolo per la modifica degli statuti, favorendo l'ormai improcrastinabile riordino della specialità, troppo spesso di fatto rimessa, ormai da tempo, alla giurisprudenza costituzionale che ha garantito il necessario "adeguamento" degli statuti.

Sono seguiti saluti e ringraziamenti del Presidente dell'Assemblea regionale, il quale ha concluso l'incontro di studio.