

PAOLO GIANGASPERO

Professore ordinario di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione dell'Università degli Studi di Trieste
giangasp@units.it

IL PROBLEMA DELLA MODIFICA DEGLI STATUTI SPECIALI, TRA REVISIONI E ADEGUAMENTO: SI ARRIVERÀ MAI AL SUPERAMENTO DELLA FASE TRANSITORIA?

THE PROBLEM OF AMENDING SPECIAL STATUTES, BETWEEN REVISIONS AND ADAPTATION: WILL THE TRANSITIONAL PHASE EVER BE OVERCOME?

SINTESI

Il saggio si propone di valutare l'attuale situazione del processo di adeguamento degli Statuti speciali richiesto dall'art. 10 della l.c. n. 3 del 2001. A tal fine, dopo aver inquadrato brevemente le conseguenze del perdurare del periodo di transizione ancora in atto, svolge qualche considerazione relativa al nuovo procedimento di approvazione degli Statuti delle Regioni speciali, per poi passare in rassegna alcune delle iniziative assunte (o ispirate) dalle Regioni allo scopo di adeguare i loro Statuti alla riforma del regionalismo, ed alcune riforme statutarie effettivamente approvate negli ultimi anni.

ABSTRACT

The essay aims to assess the current situation regarding the process of adapting the special statutes required by Article 10 of Constitutional Law No. 3 of 2001. To this end, after briefly outlining the consequences of the ongoing transition period on the extension of the powers of the special regions, it considers the new procedure for approving the statutes of the special regions, before reviewing some of the initiatives taken (or inspired) by the special regions to adapt their statutes to the reform of regionalism, and some of the statutory reforms that have actually been approved in recent years.

PAROLE CHIAVE: Autonomie regionali, Regioni speciali, procedimento di revisione costituzionale, leggi costituzionali, riforma degli statuti speciali

KEYWORDS: Regional autonomies, Region with special autonomy, constitutional revision procedure, constitutional laws, reform of special statutes

INDICE: 1. Premessa: adeguamento degli statuti e adeguamento dei «sistemi» regionali speciali. – 2. Tra separatezza e omologazione: una transizione che consuma. – 3. Il procedimento di approvazione degli statuti speciali dopo la l.c. n. 2 del 2001: tra incertezze nella collocazione della fonte e ruolo del principio collaborativo. 4. - 4. Tra modifiche (poche) e adeguamenti (forse nessuno): analisi di alcune revisioni statutarie e di alcuni tentativi di mettere mano alla riscrittura degli Statuti speciali. Alcune premesse. – 5. Segue: analisi di alcune iniziative (poche concluse, altre tentate) di riforma degli Statuti delle Regioni speciali: A) le modifiche del 2013; B) i tentativi di revisione «partecipata» con al centro i Consigli

regionali; C) la leva della riforma statutaria come strumento per «puntellare» politiche di riassetto territoriale; D) Le politiche dei «tavoli» tra esecutivi e il progetto di riforma dello Statuto del Trentino-Alto Adige. - 6. A mo' di conclusione: un adeguamento ancora lontano.

1. Premessa: adeguamento degli statuti e adeguamento dei «sistemi» regionali speciali

«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.»

Oggetto delle brevi osservazioni che seguono è la prima parte di questa disposizione (l'art. 10 della l.c. n. 3 del 2001) che – nata come disposizione rivolta a gestire una transizione che si supponeva (o si auspicava) breve – ha finito per reggere su di sé ormai un quarto di secolo di vita delle Regioni ad autonomia speciale all'indomani della riscrittura complessiva del titolo V, parte II Cost. a cavallo del secolo. La disposizione si riferisce esplicitamente all'adeguamento degli Statuti, attraverso la messa in opera del «nuovo» procedimento di modifica delle Carte delle Regioni speciali, che la l.c. n. 2 del 2001 ha (come si dirà, con modalità probabilmente improvvise) inserito nel testo degli statuti stessi, con delle variazioni piuttosto significative rispetto al procedimento precedentemente previsto.

Il tema della riforma degli statuti speciali sarà dunque il *focus* del presente contributo. Non si può tuttavia in premessa non fare cenno alla circostanza che – accanto alla modifica dei testi statutari – il ciclo di riforme approvate tra il 1999 e il 2001 presentava anche altri profili che – in senso ampio – si possono valutare come altrettanti meccanismi di «adeguamento» (non solamente e non direttamente degli statuti ma) degli «ordinamenti» speciali rispetto alle novità che le riforme introducevano. Ci si riferisce da un lato ai processi di approvazione delle c.d. «leggi di governo», che ai sensi della l.c. n. 2 del 2001 consentivano – con un processo di «decostituzionalizzazione» di parti dei relativi statuti – di scegliere con atti regionali la rispettiva forma di governo; d'altro lato a quanto dispone la legge 131 del 2003, di diretta attuazione del nuovo titolo V, che – al comma 2 del suo art. 11 – nell'attuare la norma transitoria richiamata in apertura – demandava ai decreti di attuazione statutaria i trasferimenti relativi alle competenze di nuova acquisizione.

Come si è detto, le presenti brevi osservazioni saranno incentrate sul poco che si è fatto (e su ciò che al momento si sta progettando, o avviando a compimento) in tema di riforma delle Carte statutarie, mentre sarà relegato sullo sfondo il tema delle «leggi di governo» delle Regioni speciali, e solo qualche cenno marginale – funzionale all'argomento principale dell'indagine – sarà riservato al ruolo giocato dai decreti di attuazione nei più di vent'anni che abbiamo alle spalle.

La struttura delle pagine che seguono si articolerà sostanzialmente in tre parti: nella prima si tenterà di sintetizzare – giocoforza in maniera sommaria ed

approssimativa – le conseguenze che il protrarsi del periodo transitorio ha determinato sugli ordinamenti regionali speciali, in termini di «impoverimento» e di «omologazione» delle rispettive competenze rispetto a quelle delle Regioni ordinarie, determinando una situazione che a parere di molti rende più urgente che mai un'azione di adeguamento degli Statuti. Nella seconda si prenderà sommariamente in esame il ridisegnato assetto della fonte statuto speciale, che – come è noto – è stata riformata dalla l.c. n. 2 del 2001: si dirà qualcosa circa la sua (complessa e tutt'altro che pacifica) collocazione nel sistema delle fonti e ci si soffermerà in particolare su due temi che sono in stretta relazione con l'oggetto principale dello studio: il primo riguarda il «peso» della partecipazione regionale nel processo di riscrittura degli Statuti; il secondo ha a che fare con la portata dell'art. 10 della l.c. n. 3 del 2001, e consiste nel chiedersi, anche alla luce della impostazione delle singole iniziative di riforma che si analizzeranno, che cosa significhi «adeguamento» ai fini della cessazione dell'efficacia della clausola di maggior favore. Nella parte finale saranno prese in considerazione alcune delle iniziative rivolte a realizzare (o – in taluni casi – a porre le basi per realizzare) l'adeguamento degli Statuti speciali.

2. Tra separatezza e omologazione: una transizione che consuma

In un articolo pubblicato nel 2010 Sergio Bartole – quasi un decennio dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione – si interrogava sull'esistenza, nella comunità degli interpreti, di una «dottrina» del regionalismo differenziato, ossia – usando le sue parole – «di una ricostruzione interpretativa della normativa interessante un dato istituto, che offre indicazioni sull'applicazione di quella normativa nel quadro dell'ordinamento complessivo»¹. La conclusione era sostanzialmente negativa, quanto meno nel senso di una dottrina che disegnasse in maniera definita le caratteristiche proprie della specialità, in particolare in rapporto alle Regioni ordinarie, e che fosse capace, anche nella pratica di porre le basi per una loro collocazione nel quadro complessivo delle autonomie territoriali regionali italiane. La risposta all'interrogativo era in quel saggio sostanzialmente negativa ed il ragionamento ivi condotto in realtà finiva per abbracciare il complessivo atteggiamento culturale sia della dottrina, sia della giurisprudenza, sia degli operatori istituzionali, e a spiegare la quasi costante situazione di «crisi», di spaesamento, che le autonomie speciali hanno vissuto tanto nella prima fase della loro esperienza (come soli esempi di autonomia territoriale legislativa in un sistema centralizzato); tanto all'indomani dell'avvio delle Regioni ordinarie, rispetto alle quali in più di un'occasione si sono trovate impegnate in un'opera di «rincorsa» per vedersi applicate le evoluzioni che via via nel sistema regionale ordinario venivano affermandosi²; tanto

¹ S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in *Le Regioni*, 2010, 4, 863–871.

² Sul punto, peraltro molto trattato in dottrina, si v. per tutti G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in G. Mor (a cura di), *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Udine,

– ed a maggior ragione – all'indomani della riscrittura del titolo V, parte II, Cost. secondo criteri che – quanto meno sul piano dei principi – sono fortemente differenti da quelli consacrati negli statuti, la cui impostazione di fondo era probabilmente più vicina al «vecchio» regionalismo uscito dalla Costituente.

La ricerca di una «dottrina» delle autonomie speciali può – in questa sede, sia pure da un angolo visuale più limitato – servire da guida per valutare ad oggi (quasi 15 anni dopo la stesura di quelle righe e un quarto di secolo dopo la riforma del regionalismo) le conseguenze che si sono determinate a carico delle autonomie speciali, dell'estensione delle relative competenze legislative e della loro complessiva posizione nell'ordinamento autonomistico italiano dal perdurare della disposizione transitoria di cui all'art. 10 l.c. n.3 del 2001.

Limitando lo sguardo alle linee che a partire dal 2001 hanno caratterizzato la giurisprudenza della Corte Costituzionale, la conclusione circa la difficile ricostruzione di una dottrina della specialità capace di effettivamente connotare in senso univoco (e con esiti prevedibili sul piano degli esiti delle decisioni) la posizione delle Regioni speciali nel quadro del regionalismo italiano emerge a parere di chi scrive con una certa nettezza di contorni.

Non è ovviamente possibile in questa sede condurre un'analisi particolareggiata della (alluvionale) giurisprudenza costituzionale in materia ³. Ci si limiterà pertanto a tracciarne alcune linee molto generali, per sostenere che essa può essere inquadrata tra i due poli della condizione di «separatezza» delle Regioni speciali rispetto al nuovo assetto del regionalismo italiano e – d'altro lato – di forti tendenze (nel complesso direi prevalenti) verso forme di «omologazione» delle relative competenze che – per vie differenti – finiscono per estendere anche alle autonomie speciali limiti opponibili alle ordinarie per il tramite dell'applicazione anche alle prime di soluzioni giurisprudenziali e vincoli alla legislazione che valgono per le seconde.

Quanto al primo profilo poco sopra citato, quando la Corte Costituzionale è chiamata in termini generali a pronunciarsi sulla relazione tra gli Statuti e il nuovo Titolo V si può ravvisare nella giurisprudenza della Corte la convinzione che le autonomie speciali siano da considerarsi sostanzialmente estranee rispetto alle dinamiche del nuovo titolo V (si potrebbe parlare di una dottrina della «separatezza»). È anzi significativo che queste affermazioni siano svolte con nettezza di contorni se si guardano alcune «grandi» sentenze della Corte («grandi» se non altro perché riferite a leggi «di sistema», ossia a leggi di diretta attuazione dei nuovi disposti costituzionali, relativamente alle quali è forse più agevole per la Corte cimentarsi con ricostruzioni sistematiche): così ad esempio

I.S.G.RE, 1988, 24

³ Per una panoramica recente delle condizioni del regionalismo speciale, guardato dalla prospettiva di tutte le autonomie di cui all'art. 116, comma 1, si v. ad es. di recente F. Cortese, J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, Milano, Franco Angeli, 2023, che contiene contributi dedicati a ciascuna delle Regioni speciali, ed è ricco di spunti circa le esigenze di riforma degli statuti di autonomia

la sent. 236 del 2004, la 201 del 2010 e la stessa sent. 194 del 2024 ⁴

Secondo questo modo di impostare il rapporto tra Regioni speciali e regionalismo ordinario l'assetto delle competenze di cui agli statuti speciali non sarebbe nella sostanza scalfito dalle modifiche del Titolo V, sicché il quadro delle loro competenze dovrebbe rimanere sostanzialmente intatto rispetto alla disciplina novellata del regionalismo: in questo quadro, le competenze statutariamente previste (salvo che per effetto della c.d. clausola di maggior favore, su cui si tornerà brevemente tra poco) dovrebbero sostanzialmente rimanere caratterizzate dalla «vecchia» perimetrazione e dai relativi limiti (particolarmente con riguardo a quelle c.d. primarie, per le quali i «vecchi» limiti, anche quelli espunti dal nuovo titolo V – si pensi al vincolo al rispetto dell'interesse nazionale – sarebbero gli unici in grado di vincolarle). In questa prospettiva, nel complesso, la regola sarebbe quella della inapplicabilità del nuovo titolo V alle Regioni speciali, cui non sarebbero opponibili i limiti derivanti, ad esempio, dalle materie di competenza esclusiva statale, se non per il tramite di una loro riconduzione nell'alveo dei limiti statutari: In altri termini: una limitazione derivante dal nuovo titolo V può essere usata come parametro per la valutazione delle legittimità delle leggi regionali soltanto nella misura in cui essa possa essere ricondotta ad uno dei limiti statutariamente previsti. Queste premesse in ordine alla posizione delle Regioni speciali esige – sul piano processuale – che gli atti di impugnazione statale – ove vogliano opporre alle autonomie differenziate la violazione di un limite previsto nel nuovo titolo V – hanno l'onere di ricondurre il contenuto di tale limite ad uno dei vincoli statutariamente imposti alla Regione dalle norme statutarie.

⁴ Con la prima decisione, pronunciata in sede di sindacato su varie disposizioni della l. 131 del 2003, in sede di impugnazione di Regioni speciali, la Corte Costituzionale dichiara inammissibile la questione sul presupposto che la lettura della l. impugnata «[...] risulta agevole: per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità. Per le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'art. 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica.» Di tenore analogo è la seconda decisione, questa volta di infondatezza, in materia di delega sul c.d. federalismo fiscale, nella quale si esclude l'applicabilità di molti principi della delega alle Regioni speciali. Significativa appare a chi scrive anche la più recente delle sentenze citate nel testo, nella quale la Corte – nel dichiarare incostituzionale l'estensione del procedimento di «specializzazione» anche alle Regioni speciali, non si basa tanto sul tenore letterale della disposizione dell'art. 116, comma 3 (che di per sé potrebbe essere dirimente), ma piuttosto sulla *ratio* dell'art. 116, terzo comma, Cost. [la quale] esclude che esso rientri nell'orbita della clausola di maggior favore. Esso consente di «rompere» l'uniformità delle regioni ordinarie, in relazione a casi specifici; nel contesto delle regioni speciali, l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli statuti speciali.» . L'argomento della Corte, dunque, sembra far perno più sulla «separatezza» degli ordinamenti speciali rispetto al nuovo Titolo V. che sui dati testuali, pure da molti considerati decisivi. Sul punto si v., se si vuole, P. GIANCASPERO, *Specialità regionale e art. 116, comma 3, Costituzione*, in *Le Regioni*, 2025, 2, 282 ss.

Sul piano delle enunciazioni di principio, il rapporto di separazione tra sistemi è molto spesso (direi costantemente) evocato dalla giurisprudenza costituzionale in materia (ed in effetti in alcuni casi la mancata soddisfazione dell'onere processuale poco sopra citato porta a dichiarazioni di inammissibilità del ricorso statale ⁵), e tuttavia la Corte si dimostra estremamente «generosa» nei confronti della possibilità di inserire i limiti derivanti dal nuovo titolo V nell'alveo delle norme di grande riforma economico-sociale, che è di gran lunga il limite più utilizzato nelle dichiarazioni di incostituzionalità delle leggi delle Regioni speciali ⁶. A ciò si aggiunga che in diversi casi la Corte, facendo ricorso ai «nuovi» titoli di competenza statali e regionali introdotti nel 2001, finisce per limitare in senso per così dire «orizzontale» le materie previste dagli Statuti speciali, riconducendo alla nuova disciplina del Titolo V frazioni di competenza che prima della riforma erano ricomprese nelle attribuzioni statutariamente previste, con una conseguente riduzione degli spazi in favore dell'ambito di applicazione delle competenze previste dagli Statuti. Questo comporta, oggettivamente, non soltanto una «contaminazione» dei vecchi assetti statutari con norme che ad esse in astratto sarebbero da considerarsi estranee, ma in più di un'occasione delle vere e proprie «regressioni» nell'estensione delle competenze delle autonomie di cui all'art. 116, comma 1, rispetto agli assetti che parevano consolidati prima della riforma. A ciò si può ulteriormente aggiungere che non è affatto raro che la Corte non si soffermi particolarmente sull'onere motivazionale che cui in astratto i ricorsi governativi dovrebbero essere tenuti, e finisca per applicare in modo sostanzialmente immediato e per così dire «diretto» (senza argomentare particolarmente sulla riconduzione di tali limiti ai limiti tipici della specialità) alle Regioni speciali le logiche di ripartizione delle materie derivanti dalla nuova versione del titolo V, parte II, Cost.

Ad esiti tutto sommato non dissimili porta anche la difficile applicazione della c.d. «clausola di maggior favore», prevista dall'art. 10 l.c. n. 3 del 2001 in qualche modo come soluzione «di passaggio» nell'attesa della riforma statutaria. Come è stato da più parti sottolineato ⁷ le forti divergenze del disegno autonomista consacrato negli Statuti rispetto a quello nuovo fatto proprio dal Titolo

⁵ Si v., a titolo esemplificativo, in relazione a competenze primarie di varie Regioni, le sentt. della Corte Costituzionale nn. 134/2018, 52/2017, 238/2007, 247/2016, quest'ultima nell'ambito di un giudizio in via incidentale; 151/2015; 311/2013; 258/2004

⁶ Sul punto, relativamente alla posizione della Provincia di Bolzano, ma con considerazioni che valgono – persino a maggior ragione – anche per altri ordinamenti regionali speciali si v. di recente ad es. M. COSULICH, *I margini di manovra della Provincia autonoma di Bolzano nella legislazione e nell'amministrazione: sufficientemente garantiti o (troppo) facilmente limitabili?*, in *Federalismi.it*, 2023,32, 87 ss.

⁷ Per un contributo piuttosto recente riassuntivo sui percorsi applicativi della c.d. clausola di maggior favore si v. M. ROSINI, *I 20 anni della «clausola di maggior favore»: un bilancio con riguardo allo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2022, 3, 93 ss.. Sul tema, tra gli altri si v. già A. RUGGERI, *La legge La Loggia e le regioni ad autonomia differenziata, tra «riserva di specialità» e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 2004, 4, 781 ss., C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto tra «sistemi»*, in *Le Regioni*, 2004, 2, 682 ss.

V, parte II, Cost. rende la comparazione tra sistemi (che dell'applicazione della clausola di maggior favore costituisce il necessario presupposto) un'impresa estremamente ardua e dagli esiti tutt'altro che prevedibili: questo spiega la circostanza per la quale tale clausola è molto spesso evocata dallo Stato nei propri ricorsi, e l'atteggiamento regionale che è di massima più incline a radicare le proprie difese in competenze previste dallo Statuto⁸.

A ciò si possono aggiungere due ulteriori considerazioni: la prima è che l'estensione in forza della clausola di maggior favore di una competenza alle Regioni speciali porta con sé i limiti (si pensi ad es. all'incidenza delle c.d. materie compito) propri del nuovo titolo V. La seconda è che può accadere che – quando la clausola di maggior favore viene parametrata su una singola funzione piuttosto che sul complesso della materia statutariamente prevista – ciò rischia di portare a forme di «disarticolazione» dei titoli di competenza statutaria, che vengono in parte governati dalla logica delle competenze materiali previste dallo Statuto, e presidiate dai decreti di attuazione, in parte da logiche diverse. Anche per questa via dunque si può assistere a forme di «erosione» delle competenze statutariamente previste, che fanno fatica ad essere arginate dallo strumento dei decreti di attuazione statutaria, che pure potrebbero fungere da presidio anche per materie «nuove», ai sensi del già ricordato art. 11 della l. 131 del 2003.⁹

Il complesso di questi fenomeni, e il protrarsi per più di due decenni della fase transitoria, rende la situazione delle Regioni speciali estremamente difficile, con la tendenza sempre più marcata ad un'erosione delle relative competenze legislative statutarie, che finiscono per appiattirsi su quelle del regionalismo ordinario, e comunque a dar luogo ad ordinamenti estremamente complessi e compositi, in cui convivono competenze strutturalmente differenti, quasi «a fisarmonica»¹⁰, e certamente a forme di arretramento di spazi di autonomia per l'innanzi riconosciuti: ed anzi, a parere di una parte della dottrina ciò ha finito per porre in discussione la stessa capacità regolativa dei «vecchi»

⁸ A questo riguardo rimangono ancora di assoluta attualità le considerazioni contenute nei contributi, pure risalenti di I. RUGGIU, *Le nuove materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, 2011, 5, 775 ss.; S. PARISI, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, ivi, 821 ss.

⁹ In effetti le ipotesi di decreti legislativi di attuazione che tentino in qualche modo di «consolidare» le competenze regionali di nuove acquisizioni, non sono molti, e riguardano per lo più le Regioni speciali che hanno saputo utilizzare in maniera più intensa e costante lo strumento, tra tutte soprattutto il Trentino-Alto Adige. Su questi aspetti si v. tra gli altri S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Le Nuove Autonomie*, 2018, 2, 377ss., A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *Federalismi.it*, 2015, 22, 30 ss.. Per una trattazione generale della figura dei decreti legislativi di attuazione, anche successivamente alla riforma, non può mancare il riferimento a M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.

¹⁰ In questi termini S. BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2015, 1, 1 ss.

statuti, in quanto con il protrarsi della transizione la situazione delle Regioni speciali si sarebbe nella sostanza «decostituzionalizzata»¹¹, anche il connessione con la circostanza che secondo parte della dottrina – quanto meno per talune autonomie speciali – le ragioni originarie della specialità tendono ad offuscarsi.

La circostanza che qui si sia fatto riferimento esclusivo alla giurisprudenza costituzionale non dovrebbe peraltro portare alla conclusione che la situazione descritta sia totalmente ad essa addebitabile: se è certamente vero che l'attività conformativa dell'autonomia regionale svolta dalla Corte Costituzionale è uno dei dati storicamente tipici del diritto regionale italiano, è altrettanto vero che la Corte interviene a risolvere problemi puntuali (talora addirittura micro-problemi), che per un verso le rendono molto complicato elaborare «teorie» coerenti; per altro verso dà conto della circostanza che per buona parte le distorsioni cui si è accennato dipendono dai concreti comportamenti assunti dagli attori istituzionali, scarsamente propensi a trovare soluzioni che impediscano il coinvolgimento dell'istanza giurisdizionale.¹²

Sta comunque di fatto che la situazione che si è venuta a consolidare – e che è percepita molto negativamente sul versante delle autonomie speciali – rende piuttosto diffusa la convinzione che mettere mano agli Statuti di autonomia speciale sia un passaggio ormai difficilmente eludibile. Come si diceva, il presente contributo tenta di fare il punto della situazione, che – con forse qualche eccezione – si presenta ancora piuttosto fluida abbastanza lontana dal trovare una definizione compiuta.

Prima di passare ad esaminare alcune iniziative rivolte all'adeguamento, o comunque alla modifica, degli Statuti, è opportuno spendere qualche parola relativamente al procedimento che occorre seguire per arrivare a questo risultato.

3. Il procedimento di approvazione degli statuti speciali dopo la l.c. n. 2 del 2001: tra incertezze nella collocazione della fonte e ruolo del principio collaborativo

Come è ampiamente noto, la l.c. n. 2 del 2001 (che di per sé, come si è detto, con l'ordinario procedimento di revisione costituzionale, compie – o comunque pone le basi per – un «adeguamento» degli ordinamenti regionali speciali alla l.c. n. 1 del 1999) è intervenuta nel senso di rimodellare il procedimento di approvazione e di modifica degli statuti ad autonomia speciale.

11 Sul punto G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2021, 1–2, 221, secondo il quale «il disegno della specialità è oggi largamente definito, più che dagli statuti-leggi costituzionali, dagli speciali decreti legislativi di trasferimento delle funzioni nonché dagli accordi con il Governo nazionale sul regime finanziario e sul concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi euro-unitari (art. 27, l. n. 42 del 2009); tuttavia, questa larga «decostituzionalizzazione» non può non essere apprezzata criticamente alla stregua dei contenuti dell'art. 116, comma 1, Cost.»

12 Sul punto, se si vuole, S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, Il Mulino, 2022, *passim*

Questo risultato è stato conseguito non attraverso una modifica dell'art. 116 Cost. (che anzi è stato – immediatamente dopo – riscritto dalla l.c. 3 del 2001 in termini sostanzialmente sovrapponibili a quello vecchio, con la conferma del rinvio alla necessità di «leggi costituzionali» per fondare l'autonomia speciale¹³), ma attraverso modifiche puntuali degli Statuti speciali, che dunque oggi contengono la disciplina della loro stessa revisione: ci si riferisce in particolare all'art. 41 *ter* dello Statuto siciliano; all'art. 50 dello Statuto della Valle d'Aosta; all'art. 103 dello Statuto del Trentino-Alto Adige; all'art. 63 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia ed all'art. 54 dello Statuto della Sardegna. Le disposizioni normative citate non sono completamente sovrapponibili, ma presentano alcune differenze, che la dottrina non ha mancato di sottolineare in termini critici già in fase di elaborazione della l.c. n. 2 del 2001¹⁴. Esse delineano comunque un procedimento di approvazione comune nelle sue linee portanti, e differente rispetto a quello originariamente previsto, sotto tre profili: in primo luogo, è stabilito espressamente che l'iniziativa di riforma dello Statuto possa provenire dalla stessa Regione speciale interessata; in secondo luogo che – ove l'iniziativa non sia regionale – debba in ogni caso essere assunto il parere del Consiglio della Regione interessata; in terzo luogo che la legge costituzionale che approva lo Statuto sia sottratta alla possibilità di referendum oppositivo ai sensi dell'art. 138 Cost. (e dunque – per implicito – che possa entrare in vigore a seguito dell'approvazione con la maggioranza assoluta)

Queste modifiche al procedimento, e soprattutto le modalità della loro collocazione normativa (nel testo degli statuti e non nella Costituzione) hanno dato luogo ad ampi dibattiti che hanno in primo luogo investito la natura e la posizione dei «nuovi» statuti speciali nel sistema delle fonti; in secondo luogo, il peso e la portata del principio «collaborativo» nella stesura delle nuove Carte.

Quanto al primo aspetto, che qui non è la sede per approfondire in maniera troppo specifica, può sostenersi che la miglior dottrina, già prima della

13 L' «accavallarsi» di una deroga (o addirittura di una «abrogazione tacita») dell'art. 116 Cost. ad opera della l.c. n. 2 del 2001 e di una sua successiva approvazione dell'art. 116 in termini sostanzialmente sovrapponibili a quelli del testo originario della Costituzione (ad opera della l.c. n. 3 del 2001) è rilevato tanto da O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in *Le Regioni*, 2009, 2, 297 ss. che da L. CAPPUCCIO, *Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?*, in *Le Regioni*, 2003, 2, 399 ss.

14 In particolare, in parte anomala è la disposizione citata dello Statuto sardo, la quale prevede espressamente che l'iniziativa di riforma possa derivare anche da un'iniziativa popolare e che sia possibile, dopo la prima deliberazione parlamentare, indire un referendum a livello regionale sul testo dello Statuto in elaborazione. In senso critico su tali anomalie (ed in genere) sulle differenze che intercorrono tra i testi statutari in materia di revisione dello Statuto si v. tra gli altri M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, 220 ss.; R. TOSI, *Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli Statuti speciali*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 2, 348 ss.; ID, *La revisione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia: una disciplina incerta tra omologazione e differenziazione?*, in *Le Regioni*, 2001, 3, 511 ss.

entrata in vigore della l.c. n. 2 del 2001, era orientata nel senso di ritenere la fonte di cui all'art. 116 Cost. bensì una legge costituzionale, ma una legge costituzionale atipica, in quanto assegnataria di un contenuto costituzionalmente previsto e delimitato nella individuazione di «forme e condizioni particolari di autonomia» in favore delle autonomie speciali trovava del resto conferma anche nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, e segnatamente nella sentenza n. 6 del 1970, con la quale, come è noto, si dichiarava l'illegittimità costituzionale, con la quale venivano dichiarati illegittimi gli articoli 27 e 27 dello Statuto siciliano, istitutivi di una giurisdizione penale speciale, in quanto esorbitanti dal contenuto tipico dello Statuto come definito dall'art. 116, comma 1, Cost.¹⁵.

I dibattiti sulla collocazione nel sistema delle fonti dei «nuovi» statuti nascono dalla combinazione di due elementi: il primo è ravvisabile nel fatto che per normare il nuovo procedimento di revisione statutaria il legislatore costituzionale del 2001 ha ritenuto, come si è detto, di intervenire non attraverso una modifica dell'art. 116 Cost., ma inserendo le regole procedurali sulla modifica nel corpo dei singoli statuti, secondo una tecnica normativa che avrebbe comportato una modifica tacita della Costituzione, o una «rottura costituzionale»¹⁶; in secondo luogo dalla circostanza che immediatamente dopo (con l. c. n. 3 del 2001) abbia riscritto l'art. 116, comma 1, Cost. in termini sostanzialmente sovrapponibili, salvo qualche variazione, rispetto al testo del 1948. Ciò ha indotto la dottrina ad interessarsi al rapporto che deve ritenersi sussistente tra l'art. 138 Cost. e le leggi di revisione degli Statuti, ed ha fatto revocare in dubbio parte della letteratura che il procedimento ex art. 138 Cost. sia in grado di procedere alla modifica degli Statuti¹⁷. Sul versante opposto, vi è stato chi ha inve-

15 Così L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 2000, 170 ss., in part. nt. 52. Si v. sul punto anche S. BARTOLE, art. 114-117 in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione. Le Regioni, le province, i comuni* – t. I, Bologna-Roma, Zanichelli, 1985, 58 ss.

16 Sui punti citati nel testo si v. O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit.; L. CAPPUCIO, *Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001*, cit.

17 Così in particolare CHESSA, *op.ult.cit.* il quale finisce per escludere che una legge costituzionale ex art. 138 Cost. possa considerarsi in grado di modificare uno Statuto ove sia approvata a maggioranza assoluta senza che si faccia ricorso a referendum, mentre perviene alla conclusione opposta nell'ipotesi di approvazione a maggioranza dei due terzi o nel caso che si svolga con esito positivo un referendum oppositivo. Nell'argomentazione dell'A. citato le conclusioni descritte hanno rilievo pratico, perché sostenere che sia del tutto precluso ad una legge di revisione costituzionale «tipica» toccare il testo degli Statuti porterebbe a dover dichiarare incostituzionale lo stesso art. 10 l.c. n. 3 del 2001, di cui invece Chessa sostiene la validità in quanto passato attraverso il vaglio referendario. Una ricostruzione di questo genere, pure affascinante sul piano della teoria delle fonti del diritto, finisce in qualche misura per disarticolare in parte lo stesso art. 138 Cost., se non altro con riferimento agli Statuti speciali, «spezzandone» in qualche modo gli effetti tipici a seconda delle modalità di approvazione della legge. Ancora più recisa in questa direzione sembra l'opinione di M. SALVAGO, *Quale procedimento per la modifica degli Statuti speciali? Brevi riflessioni sul rapporto tra l'art. 138 Cost. e la l. cost. n. 2 del 2001*, in *Rivista AIC*, 2017, che si fa portatrice di una tesi che propende in sostanza per l'intangibilità da parte di una legge costituzionale «tipica» degli Statuti speciali, in forza di un principio ravvisato in quello di competenza/specialità. A conclusioni almeno in parte

ce sostenuto – a parere di chi scrive con argomenti piuttosto persuasivi – che in definitiva la modifica del procedimento di approvazione statutaria abbia in realtà finito per indebolire, piuttosto che rafforzare, la posizione degli Statuti: a questo riguardo si è parlato di una sorta di «decostituzionalizzazione» degli Statuti speciali, i quali – in forza delle variazioni procedimentali introdotte nel 2001 – sarebbero in realtà una fonte «nuova», che – se assume dall'art. 138 alcuni elementi procedurali – si troverebbe comunque in una posizione subordinata alla Costituzione (e dunque non in grado di «resistere» al procedimento di cui all'art. 138 Cost.), e purtuttavia sarebbe sovraordinata rispetto alle leggi ordinarie, in quanto in grado di fondare deroghe rispetto alla disciplina del Titolo V a vantaggio delle autonomie differenziate ¹⁸.

Ai fini della presente indagine non sembra necessario approfondire ulteriormente la questione, se non nel senso di dire che il problema – sul piano del sistema delle fonti – è oggettivamente estremamente complesso, soprattutto in ragione della scelta del legislatore costituzionale di introdurre la nuova disciplina nel corpo degli Statuti, scelta senza dubbio opinabile e improvvida se non persino illegittima ¹⁹. Tra le differenti opzioni sul tappeto (nessuna in effetti esente da alcune difficoltà) sembra di poter dire che il «nuovo» procedimento statutario non sia tale da rafforzare la posizione degli Statuti ad autonomia speciale rispetto all'art. 138 Cost., ma semmai – forse – di renderla più debole, anche in ragione dell'esclusione del referendum e della conseguente sufficienza «a regime» della maggioranza assoluta in seconda deliberazione, il che varrebbe ad escludere una preclusione da parte di una «tipica» legge costituzionale di procedere alla modifica degli statuti ²⁰.

convergenti con queste conduce anche l'analisi di P. PINNA, *Il ruolo della Regione nella riforma dello statuto*, in *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, cit., sulla cui posizione si v. qualche ulteriore considerazione *infra* nel testo

¹⁸ In questo senso si v. S. PAJNO, *La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2007, 5, 747 ss.

¹⁹ Particolarmente incisive sono le riserve a riguardo formulate da R. TOSI, *La revisione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia: una disciplina incerta tra omologazione e differenziazione?*, cit., che ragiona di a questo riguardo di «norme intrusive» nel corpo degli Statuti speciali, giacché la normativa sulla revisione statutaria – ed in particolare la soppressione del referendum – sarebbe del tutto estranea alla competenza degli Statuti speciali e potrebbe persino far ragionare di un'illegittimità costituzionale della legge di modifica degli Statuti *in parte qua*.

²⁰ Un argomento, per quanto piuttosto debole, in favore della tangibilità dell'area coperta dalla competenza della fonte statutaria sta nella c.d. riforma Renzi-Boschi, approvata nel 2016 e successivamente bocciata in sede di referendum oppositivo, che revisionava ulteriormente – in una disposizione transitoria, applicabile a tutte le Regioni speciali – il procedimento di adeguamento degli statuti speciali, che avrebbe dovuto essere previsto sulla base di un'intesa con la regione interessata (art.39, comma 13 della legge). Il potenziale impatto sulla specialità della citata riforma è stato oggetto di parecchi commenti dottrinali, tra i quali si v., tra i moltissimi, 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*, cit.; P. SCARLATTI, *Questioni transitorie e clausola di non applicazione. Profili problematici dell'art. 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale S 1429-D - XVII Legislatura*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2016, 1, 1 ss.; A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e*

Un secondo ordine di problemi, in parte collegato al primo, ma di maggior rilievo nell'ottica di questo studio, riguarda la portata del principio «negoziale» che compare, come dato di rinforzo, nella nuova procedura di revisione statutaria, che per un verso ammette esplicitamente l'iniziativa regionale; per un altro rende obbligatoria l'assunzione di un parere del Consiglio regionale (da rendere entro due mesi) nel caso che le iniziative di riforma siano parlamentari o governative.

Ebbene, anche su questo terreno vi sono state in dottrina opinioni di segno diverso. Una prima osservazione può consistere nel rilevare come la previsione esplicita della possibilità che l'iniziativa di riforma provenga dai Consigli regionali in realtà sul piano pratico non introduce nessuna novità di rilievo, in quanto era da ammettersi anche in precedenza che l'iniziativa in tal senso potesse provenire dalle Regioni interessate. Semmai si potrebbe osservare che a tale disposizione può essere riconosciuto un valore per così dire «simbolico», particolarmente valorizzato nel quadro delle ricostruzioni che sono inclini a enfatizzare la portata del principio collaborativo, per l'innanzi del tutto assente dal testo dell'art. 116, comma 1. Diversa è invece la questione con riferimento alla necessità dell'assunzione del parere obbligatorio da parte del Consiglio regionale rispetto ad iniziative non provenienti dalle Regioni, che indubbiamente segna un elemento di novità.

Sul piano dell'interpretazione testuale delle disposizioni statutarie poco sopra citate, appare sufficientemente chiaro che il parere regionale richiesto sia di carattere obbligatorio (si vedrà tra poco in quali termini) ma non vincolante. Vi sono state tuttavia posizioni che hanno particolarmente valorizzato il principio collaborativo sulla base di interpretazioni sistematiche, in esito alle quali la necessità di una collaborazione tra legislatore costituzionale e Regione interessata sarebbe un elemento addirittura intangibile da parte del legislatore costituzionale, il quale potrebbe certo rafforzarla, ma non eliminarla dal procedimento di revisione statutaria²¹. Nella stessa direzione, ma con argomenti differenti, vi è stato chi ha ritenuto di poter dimostrare che la pratica applicazione del procedimento abbia dimostrato l'affermazione del principio secondo il quale in assenza di un parere positivo della Regione non si potrebbe far luogo a riforme statutarie²²; ed ancora vi è chi ha attribuito al principio «pattizio», pur senza

realtà effettiva, cit.; A. D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 2014, 4.

21 In questo senso P. PINNA, *Il ruolo della Regione* cit., p. 56 ss. il quale afferma che il rispetto del principio partecipativo dovrebbe considerarsi ormai sottratto alla disponibilità anche delle leggi di revisione costituzionale, sia tipiche (ex 138 Cost.) che atipiche (quali quelle previste dagli Statuti).

22 C. DI MARTINO, *Il procedimento di riforma degli statuti speciali: riflessioni a margine della modifica dello statuto del Friuli-Venezia Giulia*, in *Federalismi.it*, 2018, 3, 1 ss., la quale sostiene che – fino alla questione sorta in ordine alla approvazione della modifica dello Statuto del Friuli Venezia Giulia di cui subito si dirà – si poteva concludere che la prassi fosse orientata nel senso accennato nel testo: l'argomento, corredato da alcuni esempi, sembra tuttavia a parere di chi scrive provare troppo: gli esempi in questo senso che sono avanzati sono effettivamente di

trarne conseguenze strettamente limitative per il Parlamento, una sorta di indicazione che si potrebbe definire forse di «politica costituzionale», in base alla quale il Parlamento potrebbe intervenire sull'iniziativa regionale solo in ipotesi «estreme»²³ Sul versante opposto, in senso critico verso il complessivo nuovo assetto del procedimento di revisione vi è stato chi ha osservato che dalla combinazione degli elementi collaborativi e dell'esclusione del referendum emergerebbe l'idea «che concepisce la specialità, che era e rimane materia costituzionale, quale vicenda ove una negoziazione tra Regione interessata e Camere è sufficiente a toglierle lo spessore di “questione di rilevanza nazionale, sulla quale consultare il popolo italiano nella sua interezza”»²⁴.

Sta di fatto che il problema della portata del principio collaborativo si è concretamente posto, ed è stato risolto non certo in senso particolarmente favorevole ad una sua lettura estensiva, nel caso dell'approvazione della l.c. n. 1 del 2016 di riforma dello Statuto del Friuli Venezia Giulia (sulla quale si tornerà tra poco), quando in sede di dibattito parlamentare si è posto il problema se fosse consentito alle Camere emendare la proposta di legge come approvata dal Consiglio regionale e se – una volta emendata – fosse necessaria l'assunzione di un nuovo parere del Consiglio. La prima questione fu risolta in senso positivo; la seconda in senso sostanzialmente negativo, in quanto non si procedette ad una formale assunzione di un nuovo parere, ma a una sorta di consultazione, per le vie brevi, del Presidente della Regione e del Presidente del Consiglio regionale.²⁵

Ciò significa, complessivamente, che la necessità del parere della Regione debba certamente essere inquadrata come una novità, ma che tale novità non valga a qualificare i procedimenti di revisione statutaria come procedimenti complessivamente negoziati o pattizi²⁶. Ciò naturalmente non significa che tale

proposte di revisione (tutte peraltro di iniziativa parlamentare) non andate a buon fine, ed in effetti il parere su di esse era stato negativo; stabilire su queste basi l'affermazione di una prassi nel senso della possibilità che un parere regionale negativo sia in grado di bloccare il procedimento di revisione pare a chi scrive eccessivo, tanto più alla luce degli sviluppi della vicenda della riforma statutaria del Friuli Venezia Giulia di cui subito si dirà.

23 E. D'ORLANDO, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato del 18 febbraio 2015* (leggibile in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/336/Prof.ssa_D_ORLANDO.pdf), che ritiene «plausibile ritenere che un'iniziativa di revisione dello Statuto speciale promanante dal Consiglio regionale [...] possa essere oggetto di considerazione da parte del Parlamento solo ai fini di un controllo nei confronti del testo deliberato dal Consiglio e sia come tale, quindi, non modificabile ed eventualmente rinviabile al Consiglio regionale solo in ipotesi estreme.»

24 In questi termini R. TOSI, *La revisione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia: una disciplina incerta tra omologazione e differenziazione?*, in *Le Regioni*, 2001, 3, 515 (la citazione inclusa nel testo si riferisce ad un lavoro di Paladin).

25 Sulla vicenda si v. DI MARTINO, *op.ult.cit.*

26 È peraltro da dire che la necessità di rafforzare il ruolo delle Regioni speciali nella revisione dei rispettivi statuti, se non altro *de jure condendo*, è abbastanza largamente condiviso tra chi si è occupato, dal punto di vista delle Regioni speciali, dei processi di adeguamento statutario. Su questa linea si v., ad es. G. DEMURO, *Lo Statuto speciale, forma, materia, revisione*, in R. Toniatti (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Trento, Università degli Studi di Trento,

procedimento sia completamente nelle mani dello Stato, ma che gli spazi di negoziazione e la capacità delle Regioni speciali nel pesare nel procedimento dipendano piuttosto dalla loro forza politica (e dalla chiarezza delle loro idee) che dalla presenza di puntuali meccanismi di garanzia formali/procedimentali.

4. Tra modifiche (poche) e adeguamenti (forse nessuno): analisi di alcune revisioni statutarie e di alcuni tentativi di mettere mano alla riscrittura degli Statuti speciali. Alcune premesse

Prima di passare ad una rapida rassegna delle modifiche statutarie che interessano la presente indagine, sembra opportuno svolgere tre brevi premesse.

La prima consiste nel rilevare che gli atteggiamenti «culturali», ma anche le strategie operative di volta in volta propugnate, verso la riforma degli statuti sono differenti: vi è chi propende per statuti integralmente riscritti, nei quali si dovrebbero ripensare complessivamente le ragioni della specialità²⁷ e chi invece propende per riforme senza dubbio più ridotte e caratterizzate da un atteggiamento più «tecnico»²⁸, che potrebbero anche consistere, piuttosto che in complessive riscritture, in adeguamenti attraverso modifiche (più o meno ampie) degli Statuti in vigore allo scopo di provvedere all'adeguamento.

La seconda premessa – collegata a quanto si è detto – riguarda, per dir così, il *quantum* dell'adeguamento: come risulta inequivocabilmente dal testo dell'art. 10 della l.c. n. 3 del 2001, una volta che l'adeguamento si sia effettivamente compiuto, la clausola di maggior favore, che ne è il naturale correlato, deve cessare di trovare applicazione. Il problema in quest'ottica è stabilire – a fronte di modifiche statutarie – quando la condizione di adeguamento possa considerarsi adempiuta. Il problema è di agevole soluzione in alcuni casi; un po' più difficile in altri: come si è visto, gli atteggiamenti verso la riforma degli Statuti sia in dottrina, sia – come si vedrà – nella pratica attivazione di procedure a ciò rivolte, non sono del tutto univoche. Se è del tutto ovvio che una riscrittura complessiva dello Statuto farebbe certamente venir meno la clausola di adattamento automatico, ed è altrettanto ovvio che riforme puntuali (come alcune di quelle di cui si discorrerà tra poco) certamente non compiono l'operazione di adeguamento indicata dall'art. 10, viceversa interventi, sì, puntuali, ma di respiro più ampio possono sollevare qualche dubbio: ci si riferisce in particolare alla progettata riforma dello Statuto di autonomia del Trentino Alto Adige,

2022, 191 ss.; R. TONIATTI, *I profili costitutivi e connotativi della specialità regionale e bi-provinciale del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol e i pericoli di una progressiva estinzione della specialità*, in F. Cortese-J. Woelk (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo italiano: un bilancio*, cit., 118 ss.

27 In questo senso p.es. A. RUGGERI, *Riscrittura totale o «parziale» degli Statuti di speciale autonomia?*, in R. Bin, L. Coen (a cura di) *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Padova, 2008, 29 ss., ma, già in precedenza, ID, *Forma e sostanza dell'"adeguamento" degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2003, 2, 357 ss.

28 È probabilmente questa la posizione di R. BIN, *Introduzione: che cosa non deve essere scritto negli Statuti speciali*, in R. Bin, L. Coen (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli statuti speciali*, cit.

della quale si dirà di qui a poco.

La terza ed ultima premessa, necessaria a quanto si dirà in questa parte dello studio, consiste nella giustificazione della scelta delle iniziative di riforma che si intendono prendere in considerazione. Se si guarda al testo degli statuti per come si è trasformato nei decenni successivi all'entrata in vigore del nuovo titolo V, si può facilmente vedere che – dopo il processo di «de-statutizzazione» operato dalla l.c. n. 2 del 2001 con riguardo alle c.d. leggi di governo delle Regioni a statuto speciale, e se si fa eccezione per le novità introdotte attraverso leggi «concordate» in materia finanziaria previste già in origine da diversi statuti²⁹, le modifiche approvate con la nuova procedura sono veramente poche. Di queste ovviamente si terrà conto, ma si considereranno anche altre iniziative che – benché non giunte all'esito cui erano preordinate – appaiono a chi scrive particolarmente significative, in quanto espressive di diversi approcci al tema dell'adeguamento, tanto in termini di elaborazione dei testi, quanto del loro contenuto, quanto anche di ruolo che le Regioni hanno avuto nel metterle a punto. Tali iniziative sono state selezionate, tra le molte, in ragione del fatto che in qualche misura (sia pure in forme differenti) esse partono dalle stesse Regioni speciali: alcune di esse sono al momento all'esame del Parlamento con discrete prospettive di successo.

5. Segue: analisi di alcune iniziative (poche concluse, altre tentate) di riforma degli Statuti delle Regioni speciali: A) le modifiche del 2013; B) i tentativi di revisione «partecipata» con al centro i Consigli regionali; C) la leva della riforma statutaria come strumento per «puntellare» politiche di riassetto territoriale; D) Le politiche dei «tavoli» tra esecutivi e il progetto di riforma dello Statuto del Trentino-Alto Adige

A) Le modifiche del 2013: la riduzione del numero dei consiglieri regionali (ll.cc. 1, 2 e 3 del 2013)

Le prime (delle pochissime) modifiche statutarie approvate successivamente alla l.c. n. 3 del 2001 potrebbero con qualche approssimazione essere qualificate come altrettanti meccanismi se non di sostanziale omologazione delle Regioni speciali a quelle ordinarie, comunque come riflessi che vicende che stavano riguardando il regionalismo ordinario, in una fase politica contraddistinta dalla stretta della crisi economica che ha coinciso con il punto forse più basso della popolarità delle Regioni (ordinarie e speciali) presso l'opinione pubblica. Si fa riferimento alle ll.cc. n. 1 del 2013 (Modifica dell'articolo 13 dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), n. 2 del 2013 (Modifiche all'articolo 3 dello Statuto della Regione siciliana, in materia di riduzione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni transitorie) e n. 3 del 2013 (Modifica degli articoli 15 e 16

²⁹ Come è noto, in vari statuti esistono, specie in materia di rapporti finanziari tra Stato e Regione, alcune disposizioni derogabili con leggi ordinarie su cui sia previamente intervenuto un accordo tra la Regione e lo Stato (si v. in proposito L. PALADIN, *Le fonti*, cit., p. 171

dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di composizione ed elezione del Consiglio regionale), con le quali le Regioni speciali, a seguito di iniziative da esse stesse assunte, si è provveduto a ridurre il numero dei Consiglieri regionali rispetto alle previsioni statutarie.³⁰

B) I tentativi di modifiche «partecipate» – convenzioni, consulte, processi partecipativi «aperti»: la centralità dei Consigli regionali

Come si è detto, il richiamo alla possibilità che le Regioni speciali si facciano proponenti della revisione dei relativi statuti è tutt'altro che una novità sul piano del sistema; è tuttavia anche da rilevare che l'inserimento esplicito di questa possibilità nella disciplina del procedimento di approvazione dei «nuovi» statuti speciali può aver giocato un ruolo nello stimolare iniziative rivolte ad elaborare riforme complessive degli Statuti in vari ordinamenti regionali attraverso strumenti partecipativi facenti per lo più capo ai Consigli regionali e provinciali. Nell'arco di circa un decennio esperienze di questo tipo si sono avute – con esiti alterni, ma complessivamente non risolutivi – in tutte le autonomie differenziate, attraverso l'avvio di consultazioni pubbliche di vario genere. Si fa in particolare riferimento alle seguenti iniziative: la l.r. Friuli Venezia Giulia n. 12 del 2004 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Convenzione per la stesura del nuovo statuto speciale di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia)³¹; la l.r. Sardegna n. 7 del 2006 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo)³²; la l.r. n. 35 del 2006 (Istituzione e disciplina della Convenzione per l'autonomia e lo Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste); infine a due iniziative «parallele» delle Province di Trento e Bolzano, istituite rispettivamente con l.p. Bolzano n. 3 del 2015 (Istituzione di una Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia del Trentino - Alto Adige)³³ e della l.p. Trento

30 La vicenda nasce dalla dichiarazione di incostituzionalità di un decreto legge (il n. 131 del 2014) con il quale si riduceva il numero dei Consiglieri regionali delle Regioni ordinarie, con una misura che in sostanza si intendeva estendere anche alle Regioni speciali (Corte Costituzionale, sent. n.198/2012). Ciò non ha comunque evitato che – su iniziativa adottata dai rispettivi Consigli – anche le Regioni speciali proponessero riduzioni numeriche dei Consiglieri, sia pure in misura minore rispetto alle Regioni ordinarie.

31 Sulla quale si vedano le informazioni contenute in A. FESTA, *La convenzione regionale per la stesura del nuovo statuto di autonomia della regione autonoma Friuli Venezia Giulia*, in *Federalismi.it*, 2005, 3, *passim*.

32 Su questa legge, come è noto, si è pronunciata la Corte Costituzionale con sent. n. 365 del 2007, dichiarandone l'incostituzionalità nella parte in cui fa riferimento alla «sovranità» del popolo sardo. Sul punto si v. P. CARETTI, *La «sovranità» regionale come illusorio succedaneo di una «specialità» perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 2007, si v. inoltre O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 2007.

33 I relativi documenti conclusivi sono i seguenti: *Konvent für die Überarbeitung des Autonomiestatuts für Trentino-Südtirol Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-*

n. 1 del 2016 (Istituzione della Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/Südtirol).³⁴

Si tratta di iniziative non del tutto sovrapponibili nelle scelte organizzative, e che tuttavia presentano, sul piano generale, alcuni dati comuni: il primo consiste nell'essere imperniate sull'attività dei Consigli regionali e provinciali piuttosto che sugli esecutivi, e che si tratta di tentativi di avvio della revisione degli Statuti che intendono aprirsi al contributo della società civile e delle realtà locali; il secondo – che è la diretta conseguenza dell'impianto complessivo di queste iniziative – è nel fatto che esse mirano a riscrivere completamente (o molto largamente) gli Statuti di autonomia, stimolando altresì – e del resto l'impianto delle leggi citate lo rende inevitabile – un vero e proprio ripensamento delle regioni fondative della specialità.

È peraltro da segnalare che nessuna di queste iniziative ha condotto a risultati tangibili: in più di un'occasione non si è giunti nemmeno all'elaborazione di un articolato o di bozze di riforma, se si fa eccezione per l'approvazione (nel febbraio 2015), da parte del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia di un atto di iniziativa presentato al Parlamento di revisione completa dello Statuto di autonomia che – presentata verso la fine della XIV legislatura e successivamente ripresentata all'inizio della XV legislatura – non ha conseguito gli esiti sperati³⁵.

C) La leva della riforma statutaria per modifiche nell'organizzazione del sistema delle autonomie locali: il caso del Friuli Venezia Giulia: l'unica Regione senza province diventa l'unica Regione con province elette direttamente?

*Alto Adige/Südtirol VORSCHLÄGE ZUR ÜBERARBEITUNG DES AUTONOMIESTATUTS PROPOSTE IN ORDINE ALLA REVISIONE DELLO STATUTO DI AUTONOMIA Enddokument des Konvents Documento finale della Convenzione Bolzano, 30 giugno 2017 (reperibile in https://www.riformastatuto.tn.it/content/download/15235/253822/version/1/file/Enddokument_documento_finale_05-07-2017.pdf); *Proposte per la riforma dello Statuto di autonomia Documento conclusivo della Consulta istituita dalla legge della Provincia autonoma di Trento 1/2016. Relazione sulla partecipazione* (consultabile in <https://www.riformastatuto.tn.it/content/download/16357/263768/version/1/file/Documento+conclusivo.+Proposte+per+la+riforma+dello+Statuto+di+autonomia.pdf>.) La consulta trentina ha anche predisposto, a corredo della relazione finale, esempi di possibili articolati, si v. , Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol - *Esempi di articolato per illustrazione delle proposte di riforma dello Statuto - allegato 1 al Documento conclusivo*, 2018. (<https://www.riformastatuto.tn.it/content/download/16214/262535/version/1/file/Esempi+di+articolato.pdf>). In particolare sulla convenzione bolzanina si v. M. ROSINI, *Il processo di adeguamento degli statuti speciali si rimette in moto? La convenzione sull'Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2, 2015, p. 1–11.*

³⁴ Per una valutazione di insieme delle esperienze trentine e altoatesine si v. M. COSULICH, *La Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: una visione largamente condivisa del futuro dell'autonomia trentina*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 3, 1 ss.

³⁵ Si v. A.C. , XIV leg. n. 5617 (https://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/stampati/pdf/14PDL0069140.pdf) e A.C. XV leg. n. 519 (https://leg15.camera.it/_dati/lavori/stampati/pdf/15PDL0000160.pdf)

Una menzione a parte meritano probabilmente due riforme dello Statuto del Friuli Venezia Giulia, la prima effettivamente approvata con l.c. n. 1 del 2016 e la seconda ³⁶ attualmente all'esame del Parlamento e già approvata in prima lettura da entrambi i rami del Parlamento. Questi interventi sullo Statuto, entrambi derivanti da atti di iniziativa del Consiglio regionale, paiono finalizzati, più che a pervenire ad un vero adeguamento dello Statuto, ad usare la leva della riforma statutaria – in combinazione con la potestà ordinamentale sugli enti locali riconosciuta a tutte le autonomie speciali – per «puntellare» politiche di ristrutturazione del sistema delle autonomie infraregionali, salvo il fatto che si tratta di due iniziative (la prima andata in porto, la seconda in avanzato stato di approvazione) di segno diametralmente opposto. Con riguardo alla prima iniziativa, rifluita nella l.c. n. 1 del 2016, cui si è già brevemente fatto cenno, si può dire che il suo vero «fulcro» era non soltanto nell'eliminazione dallo Statuto di qualunque riferimento all'ente provinciale (che secondo la vecchia disciplina non avrebbe potuto essere eliminato dalla legge regionale), ma dall'espressa previsione della sua abolizione ad opera della legge regionale espressiva della potestà ordinamentale sugli enti locali. Il disegno riformatore avrebbe dovuto incardinare le funzioni sovracomunali in enti associativi dei comuni di carattere obbligatorio, chiamate UTI. ³⁷

Affievolitosi il consenso politico sull'eliminazione delle province e di fatto fallito il tentativo di imporre ai Comuni le forme associative che la legge di riforma prevedeva come obbligatorie, le province furono effettivamente abolite, ma l'orientamento del Consiglio regionale ebbe a mutare drasticamente, con l'approvazione di un ulteriore disegno di legge di revisione statutaria (che si potrebbe definire «speculare» rispetto al primo) rivolto non soltanto a ripristinare come articolazione territoriale obbligatoria gli enti di area vasta, rendendo i loro organi direttamente elettivi, in deroga ai principi che ad oggi dovrebbero astringere anche la potestà ordinamentale sugli enti locali in quanto norme di grande riforma (si v. la sent. n. 168 del 2018 della Corte Costituzionale). Ad oggi la proposta pare avere buone opportunità di giungere in porto: rimane comunque il fatto che ormai da più di un decennio l'assetto delle autonomie locali nella Regione attraversa una fase di transizione di cui non è ancora dato vedere la fine.

D) I tentativi di accordi tra esecutivi: dalla c.d. «Bozza di Torino» ai tavoli di confronto tra lo Stato e le singole autonomie differenziate al progetto di revisione dello Statuto del Trentino-Alto Adige attualmente in discussione in

³⁶ Si tratta dell'A.C., XIX Legislatura, n. 976

³⁷ Il disegno di completa riforma dell'ordinamento degli enti locali in realtà era cominciato all'inizio della legislatura regionale, e l'approvazione della revisione statutaria (la cui proposta era stata formulata verso l'inizio della legislatura) era destinata a fornirvi una «copertura» statutaria. Sulla vicenda, se si vuole, P. GIANCASPERO, *I processi di riordino territoriale in alcune autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e riforme statutarie*, in *Le Regioni*, 2017, 1-2, 83 ss.

Parlamento.

Gli esiti non soddisfacenti delle «consulte» o di organismi consimili per il ripensamento delle autonomie speciali hanno indotto a tentare di battere la strada di iniziative che – benchè alla lontana ispirate da alcuni esiti dei processi deliberativi svoltisi nelle province autonome ³⁸ – in realtà sembrano incentrarsi su un confronto tra esecutivi regionali da un lato e su un confronto tra Presidenti delle Giunte e Governo centrale dall'altro.

Ci si riferisce in particolare da un lato alla c.d. «bozza di Torino», un'iniziativa stimolata dal Presidente della Regione Trentino Alto Adige, cui successivamente hanno aderito anche le altre autonomie regionali speciali, con l'eccezione della Sicilia ³⁹, con la quale si intendevano introdurre modifiche di importanza piuttosto notevole ai testi degli Statuti delle Regioni che avevano contribuito a redigerla. Il documento ⁴⁰ fu consegnato alla Presidente del Consiglio in occasione nell'ottobre del 2023, e tuttavia non fu formalizzata – a quanto è dato sapere – in un atto di iniziativa legislativa. La logica che alla fine prevalse fu infatti quella di separare i processi di revisione dei singoli Statuti speciali, istituendo tavoli diversi tra ciascuna Regione speciale ed il Governo. Con riguardo al Trentino-Alto Adige, il tavolo di confronto con il Governo portò alla fine alla presentazione di un atto di iniziativa governativa, in parte ispirato alla bozza di cui si è appena detto, attualmente in discussione in Parlamento ⁴¹

L'atto di iniziativa di riforma dello Statuto del Trentino-Alto Adige attualmente in discussione in Parlamento merita senza dubbio qualche osservazione supplementare, in quanto – tra tutte le iniziative considerate finora – è quella che più facilmente potrebbe essere considerata (se non un adeguamento completo) una tappa significativa verso l'adeguamento di quello Statuto alle modifiche del 2001. Benchè i contenuti di quell'iniziativa siano in parte piuttosto notevole debitori della c.d. Bozza di Torino, che nasceva da un confronto tra Regioni stimolato in particolare dal Presidente del Trentino-Alto Adige, esso assume le vesti di una proposta governativa, sulla quale sono stati assunti (con esito positivo, ancorché con qualche osservazione) i pareri dei Consigli

³⁸ Per la verità il nesso con l'esperienza dei processi partecipativi svoltisi in Trentino-Alto Adige, del resto precedenti di vari anni, è piuttosto labile e può stabilirsi piuttosto con gli esiti della Convenzione bolzanina che della Consulta trentina

³⁹ Il testo, nel suo art. 4 relativo al Trentino-Alto Adige è consultabile in https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/f6962ad0-581f-014c-d417-008ef1986434/3da6254d-32a8-46f2-b1b3-1a808f61f890/Relazione%20Presidente%20stato%20Riforma%20dello%20Statuto%2020240319_it.pdf

⁴⁰ Del quale si può leggere una sintesi, riferita in particolare alla riforma dello Statuto del Trentino-Alto Adige, in E. HAPPAHER, *Note in margine a un progetto di riforma dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Suedtirol*, in *Federalismi.it*, 2024, 15, 237 ss.; si v., inoltre, le osservazioni fortemente critiche a riguardo formulate da F. PALERMO, *La proposta di revisione degli statuti speciali: autonomia anche dallo Stato di diritto?*, in *Federalismi.it*, 2024, 14, 260 ss., sulle quali si tornerà brevemente *infra*

⁴¹ Ci si riferisce all'A.C. n. 2473, di iniziativa dei Ministri Calderoli e Casellati, presentato il 19 giugno 2025, cui prevalentemente si riferiranno le osservazioni che seguono.

provinciali di Trento e Bolzano, dopo che la bozza era stata discussa tra la Giunta regionale ed il Governo.

Analizzandone sommariamente il testo si può in esso in primo luogo ravvisare un atteggiamento per dir così «difensivo», animato da un intento «ripristinatore» di competenze che secondo la Regione sono state limitate rispetto al passato dalla giurisprudenza costituzionale⁴². Il disegno riformatore tuttavia non si arresta qui, e coinvolge anche altri snodi cruciali nel rapporto tra Stato e Regione. In primo luogo, esso si ripropone di rivedere nuovamente il procedimento di revisione statutaria. Rispetto al testo della Bozza di Torino, che prevedeva la possibilità per la la Regione e le province di bloccare il procedimento di revisione⁴³, il testo è qui in certo senso più morbido, nel senso che fa richiamo ad una sorta di intesa «in senso debole», prescrivendo che nel caso di iniziativa governativa o parlamentare dopo la prima deliberazione delle Camere occorra che i Consigli provinciali e quello regionale, nel termine di 60 giorni, esprimano su di essa l'intesa a maggioranza assoluta. In difetto di ciò, si aggiunge, le Camere possono adottare le modificazioni dello Statuto a maggioranza assoluta in seconda votazione «fermi restando i livelli di autonomia già riconosciuti». Nel suo complesso comunque il disegno riformatore pare di una certa ampiezza anche sotto altri profili, in quanto rivede abbastanza ampiamente i titoli competenziali della Regione e delle Province e – cosa ancor più rilevante – sostanzialmente riscrive i limiti della attuale potestà legislativa primaria: essa infatti diviene «esclusiva», e ne vengono rivisti i limiti: in particolare, scompare dall'elenco il richiamo alle «norme di grande riforma economica e sociale»⁴⁴.

42 A titolo puramente esemplificativo – quanto alle competenze legislative provinciali – si vedano le modifiche al n. 1 dell'art. 8 dello Statuto, che espressamente ricomprende la «disciplina del rapporto di lavoro e della relativa contrattazione collettiva « al titolo competenziale riguardante l' «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto»; si v. inoltre la sostituzione del n. 5 del medesimo articolo, riscritto nel senso di ricomprendere nella competenza legislativa provinciale il «governo del territorio, ivi compresi urbanistica, edilizia e piani regolatori». Si tratta di interventi che si possono talora leggere come puntuali «reazioni» a linee di giurisprudenza della Corte Costituzionale che avevano assunto atteggiamenti limitativi delle aree coperte dalla competenza legislativa delle province. Uno sguardo d'insieme ai contenuti del progetto in ordine all'art. 8 (ed al precedente art. 4, relativo alle competenze legislative della Regione) mostrano comunque come nel complesso gli interventi sui titoli di competenza legislativa siano piuttosto ampi e non sempre soltanto riducibili ad una finalità puramente «ripristinatoria».

43 Si prevedeva infatti che, dopo la prima deliberazione parlamentare, occorresse procedere all'intesa con la Regione o le Province interessate, soggiungendo che «[i]l 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 regionale o del Consiglio della Provincia autonoma interessata» e che solo in difetto di tale diniego il procedimento di modifica avrebbe potuto proseguire.

44 In particolare, si intende modificare l'art. 4 del testo dell'attuale Statuto con un riferimento ad una competenza che viene definita «competenza legislativa esclusiva nelle forme e nei limiti previsti dal presente statuto», e rivedere i limiti a tale competenza, dai quali viene espunto quello del rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, sicché i limiti alla competenza esclusiva sono ridotti alla «armonia con la Costituzione e i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali e degli interessi nazionali – tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali.»

In prima approssimazione una scelta di questo tipo potrebbe apparire (e forse potrebbe rivelarsi) in effetti controproducente, in quanto, come si è detto poco sopra, questo limite, che era di gran lunga il più evocato nei ricorsi statali, era stato bensì interpretato in senso piuttosto estensivo dalla Corte, ma aggiungeva un onere argomentativo a carico dello Stato ricorrente che almeno in talune occasioni aveva impedito la applicazione diretta dei titoli statali di competenza esclusiva alle potestà legislative regionali. Senonché questa disposizione – a parere di chi scrive – va correlata con un'ulteriore, importante modifica statutaria che riguarda l'art. 107, comma 1, dello Statuto: tale modifica intende ampliare l'ambito di competenza delle disposizioni di attuazione dello Statuto, ricomprendendovi anche «disposizioni volte ad armonizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale e provinciale con quella statale, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuite alla regione e alle province autonome di Trento e di Bolzano». Ove questa modifica fosse approvata, l'area di applicazione dei decreti di attuazione ne risulterebbe ampliata in modo piuttosto significativo. Se per l'innanzi la loro competenza era limitata ad attuare (e integrare) le disposizioni statutarie, qui sembra allargarsi, fino a potenzialmente ricomprendere, nell'ambito di un procedimento negoziato culminante in un decreto legislativo, l'estensione dell'applicazione delle competenze (costituzionali) esclusive statali rispetto alla Regione ed alle Province autonome. In altri termini, almeno secondo una possibile lettura della disposizione, si sposterebbe in sede negoziale l'impatto delle disposizioni statali emanate in forza del secondo comma dell'art. 117⁴⁵.

Sulla base della lettura di questo progetto, ad oggi incardinato presso la Camera, possono essere formulate due osservazioni.

La prima è che – ove la modifica dovesse andare in porto – si introdurrebbe un ulteriore procedimento di revisione statutaria, diverso da quelli attualmente vigenti, ancora una volta inserito nel testo dello Statuto, e come gli altri di ben difficile armonizzazione con l'assetto e il procedimento di produzione tipico delle fonti di rango costituzionale.

La seconda questione consiste nel domandarsi se questo genere di intervento sullo Statuto possa considerarsi – alla stregua dell'art. 10 l.c. n. 3 del

⁴⁵ Il testo si richiama, in qualche misura moderandolo, a quanto prevedeva la già citata «bozza di Torino». In quella versione, la dizione normativa – che prevedeva anche (sul piano procedurale) il previo parere favorevole della paritetica come base per i decreti di attuazione, era più recisa, affermando che «Le norme di attuazione recano anche disposizioni finalizzate a definire il rapporto tra la potestà legislativa statale e quella regionale e provinciale, in relazione a quanto previsto dagli articoli 4, 5, 8 e 9 del presente statuto». Benché con una disposizione per certi aspetti meno «estrema», tuttavia, la disposizione citata nel testo sembra orientata nel medesimo senso, spostando molto oltre a quanto oggi previsto l'ambito del potere negoziale di Stato e Regioni in sede di definizione dei decreti di attuazione, fino a ricomprendervi potenzialmente un negoziato sull'estensione delle competenze statali esclusive. Sotto questo profilo, anche relativamente al nuovo testo possono essere formulate le serrate riserve svolte da F. PALERMO, *La proposta di revisione degli statuti speciali: autonomia anche dallo Stato di diritto?*, cit., 271, che con riferimento alla formulazione precedente ragionava di un ruolo addirittura «sostitutivo» del sindacato di costituzionalità.

2001 – un «adeguamento» tale da far venir meno, per la Regione e le Province interessate, l'operatività della clausola di maggior favore. Certo è che non si tratta di una revisione complessiva della Carta statutaria; e tuttavia altrettanto certo è che – proponendosi di riscrivere complessivamente lo statuto della potestà primaria (oggi «esclusiva») e di governare, per il tramite di una estensione della competenza dei decreti di attuazione non soltanto la attuazione/integrazione dei disposti dello Statuto, ma persino (almeno potenzialmente) le condizioni e i limiti di applicazione della legislazione statale al Trentino-Alto Adige, in realtà ridefinisce in maniera piuttosto importante il complessivo assetto dei rapporti tra Stato e autonomia speciale, il che può effettivamente ingenerare qualche dubbio che ci si trovi di fronte ad un adeguamento sufficiente a far venir meno la fase transitoria. La soluzione di questo problema, ove il progetto passasse, non potrebbe che essere fornita dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, poiché la soluzione negativa fatta propria dai pareri delle Province e della Regione, nonché dalla relazione al progetto di legge (che argomenta il perdurare della c.d. clausola di maggior favore dal silenzio della proposta sul punto) paiono a questo riguardo tutt'altro che dirimenti.

6. A mo' di conclusione: un adeguamento ancora lontano

La rassegna che si è condotta in queste pagine, pur nella sua sommarietà, restituisce le linee di un quadro ancora piuttosto fluido ed indefinito: le riforme effettivamente andate in porto non sembrano affatto andare nella direzione dell'adeguamento previsto dall'art. 10, l.c. n. 3 del 2001; la sola iniziativa che potrebbe essere letta effettivamente in questa direzione (e che pure ha legittimamente sollevato qualche discussione) è quella del Trentino-Alto Adige, che – una volta fallito il tentativo di fare fronte comune con altre autonomie regionali – pare avere raggiunto una forma di accordo con il Governo centrale. Quanto agli altri tavoli tra esecutivi, cui si è fatto cenno nel testo, al momento non paiono aver prodotto risultati particolari. È pertanto abbastanza verosimile che i problemi che si sono sommariamente descritti nella prima parte di questo breve contributo siano destinati a permanere sul tappeto ancora per un tempo non breve ⁴⁶. Per uscire da questa situazione occorrerebbe che ciascuna Regione (o

⁴⁶ Che del resto le autonomie speciali non si dimostrino molto confidenti nella possibilità che la situazione si sblocchi in qualche modo è dimostrato anche da alcune voci dottrinali, che – nell'attesa delle (auspicate ma lontane) revisioni statutarie e adottando un'interpretazione un po' distante dal dato letterale della Costituzione – hanno tentato di argomentare la possibilità, per l'intanto, che le autonomie speciali cerchino di avvalersi del procedimento di specializzazione di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione come occasione di sperimentazione in attesa delle «vere» riforme statutarie (in questo senso tra gli altri, esplicitamente, A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di) *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, 630. Che del resto questa strategia non fosse del tutto estranea ad alcune Regioni speciali è dimostrato anche dal tenore del ricorso svolto dalla Regione Sardegna contro la l. 86 del 2024, che – come è noto – pretendeva di estendere anche alle Regioni speciali la possibilità di avvalersi del procedimento di specializzazione. Se si legge nel suo complesso il ricorso redatto dalla Sardegna, molte delle doglianze (tutte rigettate dalla

anche più regioni speciali assieme) immaginassero forme di progettazione che da un lato non si risolvano in vuote dichiarazioni identitarie e di principio, e, dall'altro, tentino di acquisire gli strumenti che effettivamente siano utili alle peculiarità proprie delle rispettive collettività, per dimostrare che la loro specialità non sia – come molti ritengono – una sorta di «privilegio», ma una condizione realmente particolare che necessita di strumenti specifici (e di cui occorrerebbe avere chiara l'idea) per garantire meglio i diritti delle collettività territoriali che vi fanno riferimento.

Corte) potevano essere come rivolte non già a contestare radicalmente l'applicabilità della disposizione alle Regioni speciali, quanto piuttosto ad adattarne l'applicazione agli strumenti tipici delle autonomie speciali, mentre solo l'ultimo motivo di impugnazione (alla fine accolto dalla Corte) era nel senso di denunciare come costituzionalmente illegittima l'estensione dei processi di specializzazione anche alle Regioni speciali.