

**Osservazioni a margine del Disegno di legge costituzionale
n. 29 del 23 marzo 2018 (*Modifiche agli statuti delle regioni
ad autonomia speciale, concernenti la procedura per la
modificazione degli statuti medesimi*)***

ANTONIO SAITTA
(Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Messina)

Data di pubblicazione: 18 ottobre 2018

* Testo di un'audizione presso la Commissione speciale dell'Assemblea regionale siciliana per la revisione dello Statuto della Regione e per l'esame dei disegni di legge in materia statutaria, Palermo 9 ottobre 2018.

SOMMARIO: 1. Premessa di sistema. – 2. Il Disegno di legge n. 29 del 23 marzo 2018. – 3. Considerazioni finali.

1. *Premessa di sistema*

Avuto riguardo alla potestà statutaria, le regioni speciali si trovano invischiate in un vero e proprio paradosso: per definizione dovrebbero avere «forme e condizioni particolari di autonomia», così come recita l’art. 116 della Costituzione, assicurate proprio dagli statuti speciali approvati con legge costituzionale, ma la prima – e forse più significativa dal punto di vista politico-istituzionale – forma di autonomia (quella statutaria, appunto) è oggettivamente più circoscritta – se non obliterata del tutto – rispetto a quella delle regioni ordinarie.

Infatti, a norma dell’art. 123 Cost. le regioni di diritto comune sono del tutto libere nel decidere i tempi e i contenuti della riforma dei rispettivi statuti. La norma – opportunamente modificata nel 1999 con la legge costituzionale n. 1 che fece da battistrada alle successive e più ampie riforme del titolo V della Costituzione e degli statuti speciali apportate con le leggi costituzionali n. 2 e 3 del 2001 – prevede che lo statuto ordinario è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per marcare la differenza rispetto all’originario sistema di controlli sulle leggi regionali ordinarie – anch’esso modificato radicalmente dalla L. cost. n. 3 del 2001 – la stessa disposizione costituzionale prevede esplicitamente che per tale “legge statutaria” non è richiesta l’apposizione del visto da parte del Commissario del Governo.

Le uniche due forme di controllo cui gli statuti delle regioni ordinarie possono essere sottoposte sono una di natura politica ed un’altra giuridica.

La prima è rimessa esclusivamente al corpo elettorale regionale mediante referendum confermativo qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Per l'approvazione popolare della riforma statutaria e la sua successiva promulgazione è necessario che il referendum sia approvato dalla maggioranza dei voti validi.

Il controllo di legittimità, invece, è l'unica attribuzione assegnata al "Governo della Repubblica" – e, quindi, allo Stato – nel processo riformatore degli statuti ordinari. Questo può promuovere soltanto una questione di legittimità costituzionale sulla "legge statutaria" dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Anche se l'art. 123 Cost. non lo dice esplicitamente, si tratta di un controllo di mera legalità e non certo politico, da svolgersi peraltro nelle rigorose forme del giudizio di legittimità costituzionale avuto riguardo agli ambiti dell'autonomia regionale così come delineati in Costituzione e concretamente declinati dalla giurisprudenza dello stesso giudice delle leggi.

Gli statuti delle regioni ad autonomia differenziata, invece, sono oggi del tutto nella disponibilità dello Stato: è il Parlamento, infatti, a decidere unilateralmente se modificarli, quando modificarli e con quali contenuti dal momento che sono le assemblee legislative statali le uniche titolari del procedimento: la forma solenne della legge costituzionale, che avrebbe dovuto essere il primo e più riconoscibile suggello dello speciale regime di autonomia di cui beneficiano le cinque regioni indicate dall'art. 116 Cost, ha determinato e cristallizzato il monopolio statale sulle norme fondamentali della specialità.

Invero, dall'entrata in vigore della Costituzione ad oggi vi sono state significative modifiche del disegno costituzionale volte ad attenuare le vistose incongruenze di questo quadro normativo che, dal combinato disposto degli artt. 116 e 138 Cost. nella loro originaria versione, comportava addirittura che la legge costituzionale approvata dal Parlamento potesse essere

sottoposta, ricorrendone le condizioni, a referendum costituzionale chiamando, così, tutto il corpo elettorale nazionale ad esprimersi sui contenuti degli statuti speciali. Ancora peggio, l'originario disegno costituzionale non esplicitava neppure l'esistenza del potere di iniziativa legislativa (costituzionale) in materia statutaria a favore delle stesse regioni interessate (potestà che a mio parere era comunque desumibile già dal sistema normativo allora vigente). Su tutto ciò è intervenuta opportunamente la L. cost. n. 2 del 2001, che all'art. 1, per quanto concerne la Regione Siciliana, ha introdotto l'art. 41-*ter* nello Statuto di autonomia il quale ha messo in chiaro che l'iniziativa legislativa in materia statutaria presso il Parlamento appartiene «*anche*» all'Assemblea regionale (che infatti l'ha esercitata una volta con il D.D.L. Leanza-Capodicasa), che «le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale» e, infine, che i progetti di riforma statutaria di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica all'Assemblea regionale, che esprime il suo “parere” entro due mesi.

Va anche detto che l'art. 41-*bis* dello Statuto, anch'esso inserito dall'art. 1 della L. cost. n. 2 del 2001, ha attribuito alla Regione una limitata potestà di autoorganizzazione perché ha previsto la possibilità di modificare le disposizioni relative alla “forma di governo” con una legge approvata dall'Assemblea regionale a maggioranza assoluta dei componenti. Senza addentrarci nei problemi evocati dall'ambigua delimitazione concettuale dell'espressione utilizzata (“forma di governo”, appunto), la fonte prevista è una nuova forma di legge rinforzata – che la dottrina ha chiamato anch'essa “legge statutaria” – indicata dallo Statuto anche per altre importanti materie complementari alla definizione del disegno organizzativo di vertice della Regione: le norme elettorali (art. 9 St.) e il referendum regionale (art. 13-*bis* St.).

Si tratta, come si osservava un attimo addietro, di una sorta di minima compensazione offerta alla Sicilia (similmente alle altre regioni ad autonomia

speciale) in ragione della condizione di minorità in cui versa la loro potestà statutaria rispetto a quella delle regioni ordinarie la cui corrispondente legge statutaria è libera di autodeterminare non solo la «forma di governo» regionale, ma anche «i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» dell'ente senza incontrare, oltre ai limiti naturalmente posti dall'obbligo di armonia con la Costituzione, uno statuto speciale approvato dal Parlamento nazionale quale fonte interposta.

2. Il Disegno di legge n. 29 del 23 marzo 2018

Il disegno di legge ora in esame è stato presentato al Senato della Repubblica da tre senatori eletti in Trentino ed appartenenti al Gruppo parlamentare “Per le Autonomie”. L'iniziativa legislativa precede di pochissimi giorni l'approvazione di un corposo documento da parte della Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/Südtirol, istituita dalla legge della Provincia autonoma di Trento n. 1 del 2016, a seguito di un lavoro che ha visto il coinvolgimento di cittadini, enti pubblici, associazioni e organizzazioni interessate. I lavori della Consulta si trovano nel sito <https://www.riformastatuto.tn.it/> ed hanno costituito anche oggetto di un incontro di studio svoltosi a Trento il 18 giugno 2018.

Il disegno di legge si compone di cinque articoli, uno per ciascuna Regione speciale, e prevede l'inserimento in ciascun statuto di una norma relativa al procedimento di riforma statutaria in base alla quale i progetti approvati in prima lettura dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica, vengono trasmessi ai consigli regionali per l'espressione dell'intesa con la Regione interessata. Viene concesso il termine di tre mesi dalla trasmissione del testo per esprimere l'intesa o per negarla. Il diniego, però, può essere espresso solo a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea regionale. Qualora non si raggiunga il *quorum* anzidetto ovvero il Consiglio

regionale non delibere entro il termine assegnato, le Camere potranno approvare la riforma.

Sono tre i punti salienti di questa proposta: 1) la sostituzione del “parere” oggi previsto con una “intesa”; 2) la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti necessaria per poter negare l’intesa; 3) il meccanismo del silenzio-assenso qualora l’Assemblea regionale, nel caso della Regione Siciliana, non delibere entro tre mesi.

Quanto al primo punto, è evidente il rafforzamento del momento partecipativo della Regione al procedimento di formazione della legge costituzionale, peraltro già previsto nella riforma bocciata al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Il parere, oggi previsto quale unica forma necessaria di coinvolgimento regionale nel procedimento di modifica degli statuti speciali, ha esclusiva valenza politica ma certo non è giuridicamente idoneo ad impedire al Parlamento di approvare una modifica statutaria anche in dissenso rispetto all’opinione espressa dalla Regione interessata in sede consultiva. Quello disciplinato dall’art. 41-*ter* dello Statuto di autonomia siciliana vigente, infatti, è un classico parere «facoltativo ma non vincolante», come tale sostanzialmente privo di efficacia giuridica se non sul piano formale perché in grado di invalidare il procedimento legislativo di approvazione della riforma statutaria nella remota (forse, solo teorica) ipotesi in cui sia stata omessa questa fase interlocutoria.

Ben altro discorso va fatto avuto riguardo all’intesa trattandosi di uno strumento assai più efficace del parere perché in grado di costituire un vero e proprio arresto procedimentale nel caso in cui non venga raggiunta. Si può realisticamente immaginare, allora, che le forze politiche impegnate in Parlamento per l’approvazione delle modifiche statutarie, per evitare il diniego dell’intesa da parte della Regione, ricerchino già in occasione della prima lettura legislativa un dialogo politico – una “intesa” in senso atecnico – con i gruppi presenti nel consiglio della Regione interessata per poter acquisire il via libera per il prosieguo dell’*iter*.

Peraltro, la circostanza che la fase dell'intesa sia stata prevista dopo la prima deliberazione della Camera e del Senato sulla proposta di modifica statutaria fa sì che il Consiglio regionale non possa intervenire formalmente sul dibattito parlamentare né negoziare i contenuti della bozza di legge costituzionale atteso che a norma dell'art. 99, comma 3, del regolamento della Camera dei Deputati e dell'art. 123 di quello del Senato, in seconda lettura non sono ammessi emendamenti né ordini del giorno, né lo stralcio di una o più norme dei disegni di legge costituzionale: insomma, poiché il testo inviato dalla Camere è ormai immodificabile, la Regione ha a sua disposizione solo un "prendere o lasciare" nelle forme della concessione o del diniego dell'intesa e quindi, l'accordo politico con le forze politiche locali andrà ricercato (se lo si vorrà) anteriormente alla prima votazione e per via sostanzialmente informale. Va osservato, però, che il parere regionale oggi previsto, pur con i limiti di efficacia giuridica di cui sopra si è detto, è previsto sul mero progetto di riforma, sicché il dibattito parlamentare avverrebbe alla luce delle considerazioni espresse dalla regione interessata e, quindi, quando sarebbe ancora possibile intervenire sul testo in discussione.

In ogni caso, con la previsione dell'intesa sembrerebbe riprendere quota la teoria della natura pattizia degli statuti speciali che tanto ha caratterizzato – ed anche fuorviato – la loro interpretazione, perlomeno nel primo periodo della loro vigenza.

A mitigare il ruolo assegnato alla Regione, però, intervengono gli altri due punti qualificanti della proposta di riforma in commento. Infatti, il combinato disposto tra la previsione del *quorum* dei due terzi dei componenti del Consiglio regionale per negare l'intesa e il meccanismo del silenzio-assenso decorsi tre mesi dalla data di trasmissione del disegno di legge determina una serie di conseguenze rilevanti in riferimento al ruolo della Regione.

La prima è la evidente asimmetria procedimentale tra Stato e Regione: secondo le norme proposte, infatti, il Parlamento nazionale sembrerebbe in grado di approvare la riforma dello Statuto speciale anche con la "semplice"

maggioranza assoluta, posto che nessuna norma impone il raggiungimento del *quorum* dei due terzi dei voti. Anzi, nel caso della Regione siciliana, l'art. 41-ter dello Statuto prevede al primo comma semplicemente che per le modifiche statutarie si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali, senza null'altro specificare. Il terzo comma, però, precisa che le modificazioni allo Statuto approvate non sono “*comunque*” sottoposte a referendum nazionale. L'avverbio non può avere altro significato se non quello di voler escludere il ricorso al referendum costituzionale anche quando la riforma è approvata con la sola maggioranza assoluta in seconda lettura dal momento che la consultazione popolare è già esclusa dall'art. 138 Cost. per il caso in cui la legge costituzionale sia stata approvata con la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

Pertanto, se l'introduzione del meccanismo dell'“*intesa*” sul contenuto della riforma rinverdisce la natura pattizia dello Statuto, si tratta pur sempre di un “*patto*” raggiunto tra due soggetti posti in posizione ben diversa non soltanto sul piano sostanziale (che sarebbe abbastanza ovvio trattandosi, nel caso dello Stato, di un soggetto dotato di sovranità e indipendenza piene mentre, nel caso della Regione, di un ente titolare di semplice autonomia derivata), ma anche sul piano procedimentale. Ciò, per dire la verità, appare meno comprensibile nella logica del disegno di legge in commento, perché anche la relazione illustrativa non chiarisce le ragioni per le quali si pretende la ricerca di un consenso consiliare così ampio in seno all'Assemblea regionale (ossia dell'organo pienamente espressivo della comunità regionale) mentre lo stesso *quorum* non sarebbe necessario in seno alle Camere portatrici di una rappresentatività diversa perché ben più ampia in quanto, per definizione, nazionale.

L'asimmetria del *quorum*, si osservava, si lega anche al meccanismo del silenzio-assenso che contribuisce non poco a depotenziare il recuperato ruolo della Regione speciale nel procedimento di riforma del proprio Statuto.

Infatti, alle oggettive difficoltà a coagulare un fronte tanto ampio fino a ricomprendere i due terzi dei componenti del consiglio regionale per negare efficacemente l'intesa, si potrebbe aggiungere il rischio di pratiche ostruzionistiche da parte di agguerriti gruppi di minoranza per dilatare i tempi di deliberazione, così imponendo la propria volontà (in tesi, favorevole alla proposta di riforma), pur a fronte di un'ampia maggioranza di segno opposto, ma non in grado di giungere al voto consiliare nei termini (peraltro, del tutto ragionevoli) previsti.

3. Considerazioni finali

Da quanto sopra è evidente che la riforma delle norme sull'approvazione degli statuti speciali contenuta nel disegno di legge in commento appare migliorativa rispetto all'attuale assetto quanto a valorizzazione del ruolo della Regione speciale nel relativo procedimento.

Il parere previsto dal terzo comma dell'art. 41-*ter* dello Statuto siciliano è oggi un mero passaggio formale, sostanzialmente efficace solo sul piano politico ma non in grado di mutare natura al procedimento di revisione statutario che rimane saldamente in mano allo Stato in tutti i suoi aspetti qualificanti.

Se il vigente quadro normativo fa degli statuti speciali tante mini-costituzioni, si tratta di "Carte" ottriate dallo Stato a favore di enti sostanzialmente privi di qualsiasi effettiva potestà di autoorganizzazione.

La trasformazione del parere in una vera e propria intesa è, in termini oggettivi, un significativo passo avanti, ma per avere un pieno protagonismo riformatore delle Regioni speciali ancora ce ne vuole. Non mi pare proprio che le ottime intenzioni a fondamento della proposta qui in esame siano sufficienti per far superare la paradossale situazione di inferiorità sofferta

dalle regioni speciali rispetto a quelle ordinarie avuto riguardo alle rispettive potestà statutarie.

L'altissimo *quorum* necessario per negare l'intesa e il meccanismo del silenzio-assenso depotenziano sensibilmente il ruolo della Regione nel procedimento riformatore, confermando in buona sostanza una posizione fortemente sbilanciata della Regione speciale rispetto allo Stato per quanto riguarda il procedimento di riforme dell'atto che è – o dovrebbe essere – la prima espressione concreta di quelle forme speciali di autonomia che a norma dell'art. 116 Cost. sono il *proprium* delle regioni speciali. Forse i promotori non hanno voluto osare di più per prudenza, consapevoli del clima non troppo favorevole alle ragioni della specialità, ma al di là delle buone intenzioni, il risultato è molto parziale.

È mia opinione, probabilmente del tutto minoritaria, che per superare il paradosso dell'autonomia statutaria delle Regioni speciali occorra il coraggio di abbandonare il simbolismo portato con sé dalla legge costituzionale quale fonte della “forma-statuto”. Fin quando la legge costituzionale sarà la fonte di approvazione degli statuti speciali, questi resteranno atti statali e la Regione potrà, al massimo, ritagliarsi un ruolo da comprimario nel procedimento della loro approvazione. Occorre ricercare, piuttosto, nuovi modelli normativi, sicuramente rafforzati rispetto alle leggi statutarie delle regioni ordinarie, ma al pari di quelle riservate alle regioni interessate quanto a potere di iniziativa e di determinazione del contenuto, seppur a seguito di un confronto, anche dialettico, con lo Stato. Un segnale, d'altronde, lo fornisce lo stesso art. 116 Cost. nel testo riformato nel 2001 a proposito delle forme differenziate di autonomia riconoscibili anche ad alcune regioni ordinarie. È un modello procedimentale sul quale si potrebbe ragionare, perché prevede una competenza riservata alla Regione, il coinvolgimento degli enti locali e l'intesa con lo Stato: lo si potrebbe adeguare alle esigenze della specialità, prevedendo l'approvazione finale della riforma statutaria a mezzo legge costituzionale, ma si tratterebbe di una legge del tutto

particolare e lontana dal modello “comune” previsto dall’art. 138 Cost. che, come abbiamo visto, in quanto atto unilaterale dello Stato mortifica sul nascere proprio quell’autonomia speciale che, invece, dovrebbe esaltare.

D’altronde, il sillogismo «Statuto approvato con legge costituzionale = Costituzione», oltre ad essere giudicato unanimemente erraneo dalla dottrina, è smentito dalla giurisprudenza costituzionale sin dalla sentenza n. 38 del 1957. Oggi è nulla più che un mito che tanto ha nociuto, sul piano della effettività, alle ragioni dell’autonomia speciale (e di quella siciliana in particolare).

Pur di continuare ad avere uno Statuto con la forma, ma non con la sostanza, della Costituzione, le regioni ad autonomia differenziata rimangono in una posizione peggiore rispetto a quelle ordinarie e, come sopra si è notato, non riuscirebbero a superare tale condizione neppure con il potenziamento del ruolo partecipativo nel procedimento riformatore perché questo resterebbe pur sempre di natura sostanzialmente statale.