

L'antitesi chiarisce la tesi: l'"intesa" dimezzata in alcune recenti proposte di legge costituzionale in tema di procedura per la modifica degli statuti speciali

di Maria Quattrocchi*
(11 dicembre 2006)

1. *Una proposta davvero volta a "federalizzare" l'ordinamento, per il tramite del rinvigorismento del ruolo delle Regioni speciali in occasione delle modifiche dei loro statuti?* - La recente presentazione di alcune proposte di legge costituzionale (Cam., nn. 203, 980, 1241 e 1606, tutte d'iniziativa parlamentare, in aggiunta alla n. 1601 per iniziativa della Valle d'Aosta), volte a modificare le norme degli statuti speciali relativamente alla partecipazione delle Regioni ad autonomia differenziata alle procedure di revisione degli statuti stessi, ripropone una vecchia questione. Viene ripreso, infatti, quanto stabilito a suo tempo, con riferimento all'art. 116 Cost., nel disegno di legge costituzionale concernente la modifica della seconda parte della Costituzione, bocciata dal referendum del giugno del 2006.

In quell'occasione era emersa una «convergenza quasi unanime» di tutte le forze politiche - come ricordano i presentatori degli odierni progetti di legge - circa l'opportunità di prevedere nell'art. 116 un'"adeguata" partecipazione degli organi legislativi delle Regioni speciali al procedimento di revisione dei loro statuti. L'obiettivo perseguito dal legislatore di revisione costituzionale, sia ieri che oggi, era ed è quello di invertire la rotta di un meccanismo perverso che ha visto, nel corso degli ultimi anni, da un lato il potenziamento dell'autonomia delle Regioni ordinarie, in particolare attraverso la loro eventuale "specializzazione" mediante le procedure di cui all'ultimo comma, art. cit., e dall'altro il progressivo indebolimento della specialità, con la conseguenza paradossale della sua degradazione rispetto al regime ordinario.

Al riguardo, potrebbe certo discutersi - come d'altronde una parte della dottrina ha fatto - della possibilità di estendere alle Regioni speciali, mediante la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, il meccanismo di "specializzazione" sopra menzionato; è indubbio, però, che vi siano degli ostacoli di ordine testuale che rendono assai gravosa ed incerta tale operazione interpretativa. Si tratterebbe, in ogni caso, di un palese espediente messo in campo per superare il rigore della formulazione dell'art. 116, u.c., Cost., che, di certo, non è stato pensato per le Regioni speciali.

Peraltro, la stessa possibilità di "specializzazione", di cui si è sopra detto, non è stata fin qui adeguatamente sfruttata dalle Regioni di diritto comune che, forse, prese da ben altre ambizioni, hanno sottovalutato le potenzialità insite nel meccanismo in parola. Solo oggi, dopo il fallimento del progetto di legge di revisione costituzionale approvato nel 2005, le Regioni ordinarie (*rectius*, alcune di esse e, part., Lombardia e Veneto) hanno "riscoperto" le presunte virtù taumaturgiche del novellato art. 116, u.c., Cost.

Su ciò si tornerà, per altri aspetti, tra breve; quel che per il momento importa osservare è che, per quanto sia da tempo auspicato un rilancio effettivo della specialità, quanto meno per riportarla al passo del più avanzato regime di autonomia ordinaria, nulla di concreto si è ad oggi riusciti a fare a beneficio della condizione proprio delle Regioni che per Costituzione dovrebbero essere maggiormente protette.

In verità, alla luce delle recenti proposte di legge costituzionale, si profila un orizzonte poco rasserenante per la potenziale, accresciuta autonomia che avrebbero dovuto acquisire le cinque Regioni (e le due Province autonome) per motivi storici, culturali, geografici e territoriali.

I progetti di cui ora si passa a dire parrebbero infatti iscriversi in una cornice che orienta e valorizza *in senso federale* taluni elementi strutturali dell'ordinamento, per l'aspetto della partecipazione dei soggetti portatori di autonomia nella sua più elevata espressione (da noi, come si sa, le Regioni) alla revisione costituzionale, specificamente laddove quest'ultima investa lo "statuto" dell'autonomia stessa (si pensi, ad esempio, al ruolo al riguardo svolto dai *Länder* in Germania).

Il "salto" rispetto all'attuale condizione, che vede la Regione partecipare alle modifiche del proprio statuto unicamente in forma consultiva (con riferimento ai progetti d'iniziativa governativa o parlamentare), parrebbe dunque essere d'immediata evidenza: d'ora innanzi, infatti, la Regione dovrebbe aver modo di siglare un'"intesa" sulle modifiche stesse,

così come risultanti dal testo di revisione approvato dalle Camere in prima lettura. Ed è interessante notare come, a riguardo di siffatto, non secondario "passaggio", si abbia una sostanziale coincidenza delle diverse proposte; ciò che è sintomatico di quella «convergenza quasi unanime» di tutte le forze politiche circa l'opportunità dell'introduzione del nuovo regime, riprodotto in modo identico per tutte le Regioni (con la sola eccezione del Trentino-Alto Adige, di cui specificamente si dirà).

Si prevede, infatti, in tre delle quattro proposte di legge d'iniziativa parlamentare che i progetti di modifica statutaria, una volta approvati dalle Camere in prima deliberazione, siano trasmessi al Consiglio regionale (Assemblea, in Sicilia) per l'espressione dell'intesa. Il "diniego" alla stessa può essere manifestato entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio stesso. Decorso tale termine senza che il diniego sia stato manifestato nelle forme prescritte, le Camere possono ugualmente approvare la legge di revisione.

Il quarto dei progetti di legge sopra richiamati (Cam., n. 1606) prevede, poi, che sull'eventuale "parere" contrario dell'assemblea regionale si svolga, entro il termine costituzionalmente fissato per la seconda deliberazione, un *referendum* consultivo, indetto dal Presidente della Regione, del quale tuttavia non è chiaro quale possa essere l'eventuale "seguito" (in quanto espressamente qualificato come "consultivo", il *referendum* stesso non dovrebbe prevalere sul precedente, diverso avviso manifestato dall'assemblea, sì da prenderne dunque il posto; d'altro canto, non è neppure previsto che quest'ultima torni ad esprimersi nuovamente né - tanto più - che sia giuridicamente obbligata a far proprio il "parere" popolare. Insomma, rimane francamente oscuro lo scenario che potrebbe prendere forma a seguito e per effetto della pronunzia popolare).

2. *L'innaturale conversione del diniego di "intesa" sulle modifiche statutarie nel suo... opposto e l'ugualmente innaturale, deteriore trattamento riservato alle Regioni speciali rispetto alle Regioni di diritto comune che aspirino a "specializzarsi".*
- Venendo a dire del rilievo posseduto dall'"intesa", per le modalità con cui è manifestata, non può tacersi come la cooperazione tra Stato e Regione che per il suo tramite si realizza possa rivelarsi meramente formale, fino a tradursi in un autentico *boomerang* per la stessa autonomia regionale.

Preliminarmente, è da chiedersi se la pronunzia dell'assemblea regionale debba di necessità investire il testo consegnato dalle Camere *così com'è*, che dunque sarebbe da "prendere o lasciare", ovvero se allo stesso possano essere proposti emendamenti (nel qual caso, parrebbe chiaro che il procedimento parlamentare debba ricominciare da capo ovvero che si estingua). Per quanto, questa seconda soluzione interpretativa valorizzi maggiormente il ruolo della Regione in ordine alla finale messa a punto dell'atto di revisione statutaria, la lettera dell'articolo cui si dirige questo breve commento parrebbe deporre a favore della prima ipotesi ricostruttiva, non dandosi pertanto modo alla Regione stessa di alterare il documento consegnatole dalle Camere.

Si tratta, a questo punto, di chiedersi quali effetti possano aversi dal deliberato consiliare.

Poiché l'unico modo che ha la Regione di opporsi all'ulteriore svolgersi del procedimento di revisione è dato dall'espressione del "diniego" di intesa con la maggioranza qualificata suddetta, se ne ha che un eventuale "diniego" approvato dalla maggioranza dei componenti l'assemblea, che tuttavia non raggiunga la soglia dei due terzi, produrrebbe il medesimo esito della inutile decorrenza del termine: le Camere potrebbero, cioè, approvare ugualmente la legge costituzionale, malgrado il suo contenuto non sia condiviso dalla maggioranza dell'assemblea.

Se ci si pensa, quella che nella sostanza è una manifestazione di volontà oppositiva nei confronti del documento normativo licenziato in prima delibera dalle Camere si converte innaturalmente nel suo opposto, assumendo il rilievo giuridico di un'adesione alla "proposta" d'intesa fatta dalle Camere stesse.

Discorso diverso può farsi in merito all'incidenza che sul piano politico può aversi dalla pronunzia consiliare, idonea - se del caso - a determinare l'interruzione del procedimento parlamentare, in forza di una acclarata, consistente volontà regionale avversa alla "proposta" di revisione.

L'esito sembra ad ogni modo quasi paradossale, la previsione dell'*intesa* in sostituzione del più flebile *parere*, al fine di dare corpo al valore della "cooperazione" nella sua più densa ed elevata espressione, rischiando di dar vita a modifiche statutarie a conti fatti scaturenti da una... *non intesa*.

La situazione, poi, si presenta ancora più grave in Trentino, dove il "diniego" di intesa, manifestato con la consueta maggioranza dei due terzi, può aversi tanto da parte dei Consigli provinciali quanto da parte del Consiglio regionale,

senza che peraltro si dia un ordine precostituito per ciò che attiene alle manifestazioni di volontà dei colleghi suddetti (l'ordine c'è, invece, nel progetto n. 1241 d'iniziativa dell'on. Boato, per il quale i deliberati provinciali precedono e condizionano il deliberato regionale).

Prescindendo dal carattere in qualche modo "artificiale" della pronunzia del Consiglio regionale, a prima vista inutilmente ripetitiva delle precedenti (e, tuttavia, idonea a prestarsi a strumentali utilizzi ed imprevisti capovolgimenti di maggioranze), è evidente che, bastando il "diniego" espresso anche da uno solo dei Consigli provinciali ad arrestare il procedimento di revisione, una minoranza della... minoranza dell'intero Consiglio regionale potrebbe ostare alla valida manifestazione del "diniego" stesso, spianando pertanto la via al raggiungimento dell'"intesa" ed alla conseguente modifica statutaria.

Per l'aspetto ora considerato ed alla luce delle osservazioni fin qui svolte, un buon modo per ripristinare, almeno da un certo punto di vista, la "parità delle armi" tra Stato e Regione parrebbe essere quello di richiedere anche per il deliberato parlamentare la sua adozione con la (sola) maggioranza dei due terzi, fermo in ogni caso restando il riconoscimento dell'ultima parola alle Camere (non si trascuri, infatti, che pure l'eventuale adesione data dalla Regione coi più larghi consensi alla "proposta" di intesa avanzata dalle Camere non garantisce la finale approvazione dell'atto di revisione, esclusivamente dipendente da una seconda e decisiva espressione di volontà delle Camere stesse).

Si noti che il meccanismo ora rapidamente descritto rischia di penalizzare, ancora una volta, le Regioni speciali rispetto a quelle ordinarie, con specifico riferimento al caso che queste ultime chiedano ed ottengano (appunto, a mezzo di intese con lo Stato, quindi recepite con legge) forme e condizioni particolari di autonomia, in applicazione dell'originale modulo introdotto nell'ultimo comma dell'art. 116. Di tali intese, infatti, non si dice che possano essere date anche da... *non intese*, così come si è appena veduto potersi avere per le modifiche degli statuti speciali: a meno che il precedente ora dato dalle procedure di espressione dell'"intesa", quali prefigurate dai progetti qui annotati, non si estenda un domani anche alle Regioni di diritto comune (è da ritenere a mezzo di una disciplina legislativa adottata in attuazione del disposto costituzionale appena richiamato). La qual cosa, come si vede, alla fin fine determinerebbe un livellamento (ma... *al basso*) della condizione di autonomia. Su ciò, comunque, nulla ad oggi si sa, se non che, per un verso, si hanno - come si è sopra accennato - forti pressioni da parte di alcune Regioni perché sia finalmente messo in moto l'ingranaggio previsto dall'art. 116 e, per un altro verso, si hanno pari (e, forse, ancora maggiori...) resistenze in ambiente governativo a che ciò avvenga.

3. Ragionando a riguardo di possibili soluzioni alternative a quella fatta propria dai progetti in esame, maggiormente idonee ad assicurare una non nominale o fittizia partecipazione delle Regioni alle procedure di revisione statutaria. - Non è inopportuno notare che, malgrado queste riserve, legate al potere di veto di cui è provvista la minoranza assembleare nei confronti del potere di... *veto* riconosciuto all'intera assemblea regionale avverso il deliberato parlamentare, i progetti qui annotati sono stati valutati positivamente: quanto meno, così è stato da parte dell'Assemblea siciliana che, nella seduta del 5 dicembre 2006, ha espresso all'unanimità parere favorevole ai primi tre progetti (Cam., nn. 203, 980 e 1241), limitandosi a fornire parere contrario solo al quarto (Cam., n. 1606). In verità, si è rilevata l'opportunità di prevedere che il diniego alla proposta di intesa possa essere manifestato con deliberazione a maggioranza assoluta, anziché dei due terzi; resta, però, il fatto che l'organo legislativo della Regione ha sostanzialmente avallato un articolato che - come si è venuti dicendo - rischia di ridurre a mera "formalità" la partecipazione della Regione al procedimento di revisione statutaria. Ancora di recente, poi, una dichiarazione congiunta adottata dai Presidenti di Giunta e di Consiglio ad Aosta il 2 dicembre di quest'anno, nel ribadire la perdurante vitalità delle ragioni della specialità, insiste sulle radici pattizie che, a dire dei dichiaranti, stanno all'origine delle esperienze di autonomia differenziata (il che, come si sa, è solo in parte vero), ricavandone ulteriore conferma della necessità che ogni innovazione agli statuti sia frutto appunto di intesa tra Stato e Regione. Peccato, però, che nessun esplicito riferimento si faccia ai progetti qui rapidamente commentati, sicché non è dato sapere se le procedure di "diniego" d'intesa in essi stabilite (e per come stabilite) siano, o no, considerate complessivamente soddisfacenti, al fine di preservare il carattere pattizio delle Carte statutarie.

Non è di qui riprendere da cima a fondo la discussione circa il modo o i modi con cui assicurare l'incontro autenticamente paritario delle volontà di Stato e Regione in merito alle innovazioni statutarie. Se ne tratta, com'è noto, da tempo, senza che tuttavia si sia ad oggi riusciti a pervenire a risultati teoricamente sicuri e praticamente appaganti. Forse, un buon modo può essere quello, suggerito da tempo da una sensibile dottrina, di invertire l'ordine degli interventi: non già, dunque, dando la precedenza all'espressione di volontà delle Camere, come nei progetti qui annotati, bensì a quella delle assemblee regionali, cui dovrebbe considerarsi *esclusivamente* riservata l'iniziativa di ogni modifica statutaria. Poi, può invero discutersi se convenga davvero ridisegnare in senso "forte" il ruolo della prima

volontà, inibendo pertanto alle Camere di emendare l'atto in cui essa si specchia, oppure se giovi (o, addirittura, si debba) mantenere integro, non condizionato, il potere di decisione in capo alle assemblee rappresentative dell'intera Nazione. Qui pure, potrebbero immaginarsi soluzioni articolate: ad es., stabilendo che, ove il "patto" si raggiunga sul testo elaborato dalle assemblee regionali, su di esso non sarebbe possibile nessun ulteriore controllo (neppure da parte del corpo elettorale, dunque), mentre in caso di modifica del testo stesso nella sede parlamentare, *e quale che dovesse essere la maggioranza che vi fa luogo*, dovrebbe essere comunque consentito l'appello al popolo (la qual cosa garantirebbe, ad un tempo, l'autonomia, per il caso di una sua indebita mortificazione posta in essere sia pure da un largo schieramento di forze politiche rappresentate in Parlamento, e l'unità, grazie al verdetto ultimo riconosciuto all'intera comunità popolare).

È interessante notare che l'eventuale, da molti e da tempo auspicata, ristrutturazione del Parlamento, con l'avvento della "Camera delle Regioni", non potrebbe, *di per sé sola*, costituire un rimedio adeguato a soddisfare il bisogno di partecipazione delle autonomie alla formazione degli atti di revisione statutaria. Anche a voler prescindere da talune argomentate riserve, ancora da ultimo manifestate nei riguardi di siffatta innovazione strutturale, giudicata inidonea a dar vera voce alle autonomie stesse, quel che importa è che nel collegio si disperdono le individualità: proprio quelle individualità che stanno a base dell'idea stessa di "specialità" e delle sue forme storico-positive d'inveramento. D'altro canto, nella prospettiva volta alla costruzione di un regionalismo asimmetrico e diffuso, aperta dall'ultimo comma dell'art. 116, le stesse Regioni di diritto comune (o, quanto meno, alcune di esse) potrebbero orientarsi nel senso di imboccare la via che conduce alla loro "specializzazione", piuttosto che restare nella cornice di quel "regionalismo dell'uniformità" che non ha fin qui prodotto frutti sostanziali, sia pure in parte apprezzabili.

Diciamo dunque che le soluzioni di ordine strutturale devono, ad ogni buon conto, farsi accompagnare e completare da soluzioni di ordine funzionale, la previsione di collegi rappresentativi delle autonomie (la "Camera delle Regioni" come pure le Conferenze, di cui giustamente si lamenta da tempo la mancanza di espliciti riferimenti in Costituzione) non potendo comunque surrogare la diretta e specifica manifestazione di volontà della singola Regione, laddove se ne rimetta in discussione lo statuto di autonomia.

Molte - come si vede - possono essere le soluzioni adeguate a "bilanciare" unità e autonomia, proprio in uno dei punti cruciali in cui si verifica la loro capacità di comporsi armonicamente in sistema. La soluzione pensata dagli autori dei progetti qui passati rapidamente in esame, tra le molte astrattamente immaginabili, sembra proprio la peggiore: vuoi per il fatto di lasciare non pregiudicata l'origine dell'atto la prima volta deliberato dalle Camere (non necessariamente di fattura regionale) e vuoi (è soprattutto) per l'ostacolo procedimentale frapposto all'eventuale manifestazione di volontà regionale avversa nei riguardi di quella parlamentare, al punto che la modifica statutaria potrebbe - come s'è veduto - essere, in buona sostanza, il frutto esclusivo di una decisione camerale.

4. *Una breve notazione finale, ovvero sia quando il silenzio è davvero... d'oro.* - Concludendo. Da un certo punto di vista, se ci si pensa, la situazione prefigurata dai progetti qui annotati si presenta peggiore rispetto a quella che già oggi si ha, in un contesto in cui le assemblee regionali sono unicamente consultate. E ciò, non solo per la ragione che il parere, a motivo del suo carattere discorsivo, può, di sicuro, esprimere altresì una carica propositiva, suggerendosi in esso quelle innovazioni al dettato legislativo che - come si è sopra fatto notare - assai problematicamente possono aversi nell'atto di "intesa" previsto dai progetti in esame, ma più ancora per il fatto che suona francamente quasi beffardo per l'autonomia che si dica che una certa revisione statutaria ha comunque avuto luogo in forza di un'"intesa" con la Regione, laddove la volontà delle forze politiche maggioritarie in ambito locale si sia piuttosto presentata come contestativa nei riguardi del documento normativo licenziato dalle Camere. Meglio, dunque, il silenzio, che quanto meno fa salve le apparenze e non si presta ad usi strumentali e disinvolti di quello che è, e resta, uno dei valori fondanti l'ordinamento, l'autonomia.

* Funzionario tecnico e collaboratore alla cattedra di Diritto Costituzionale nell'Università di Messina.