

La “previa intesa” come via obbligata per il processo di riforma degli statuti speciali

di Roberto Louvin

Il rilancio della “previa intesa”

La presa di posizione del Governo e di alcuni parlamentari in favore dell'introduzione, nel quadro della riforma costituzionale recentemente avviata, di un meccanismo di «previa intesa» nel procedimento di modifica degli statuti speciali¹, apre nuove prospettive e positivi sviluppi in questa discussa e controversa materia. Se l'orientamento sarà concretamente accolto, si chiuderà il cerchio di una vicenda che da tempo vede le regioni a statuto speciale interessate a materializzare una concezione delle loro carte statutarie che ne confermi e sancisca la natura sostanzialmente pattizia, per quella parte, naturalmente, che non è stata devoluta all'autonoma potestà statutaria di queste regioni per effetto della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

L'urgenza di un chiarimento definitivo sul punto è stata acuita dalla riforma costituzionale del 2001, che ha rinviato ad un prossimo e necessario intervento l'adeguamento degli statuti ai contenuti della riforma stessa². Non sono mancati a questo proposito motivi di preoccupazione, soprattutto rispetto ad un quadro di competenze reso complesso e contraddittorio dal sovrapporsi delle fonti normative e accompagnato, al momento, solo da una generica norma di scorrimento.

La materia statutaria generale, fatta eccezione per ciò che riguarda la definizione della forma di governo (modalità di elezione dei Consigli, del Presidente della Regione e degli assessori, casi di ineleggibilità e di incompatibilità, rapporti tra gli organi della Regione, mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, iniziativa popolare delle leggi regionali e del referendum regionale) è rimasta finora ancorata, per Sardegna, Sicilia, Val d'Aosta, Trentino Alto-Adige e Friuli-Venezia Giulia, alla procedura aggravata dell'articolo 138 della Costituzione.

Le attenuazioni all'unilateralità di questa procedura sono consistite, finora, soltanto nella generalizzazione dei diritti d'iniziativa rispetto a tali riforme e nella previsione di modalità obbligatorie di consultazione delle assemblee regionali in ordine alle proposte avanzate in sede parlamentare; si tratta di varianti che avrebbero, in sostanza, dato vita ad una sorta di “sottotipo” di legge costituzionale³.

¹ La proposta, formalizzata nell'emendamento presentato dal Governo al Senato e attualmente in discussione, prevede che, prima della seconda deliberazione delle Camere, la modificazione degli statuti sia approvata dai Consigli delle Regioni o delle Province autonome interessate. Di analogo contenuto sono anche gli emendamenti di iniziativa parlamentare (29.0.1 Betta, Michelini, 29.0.15 Rollandin, Thaler, Andreotti, Kafler, Peterlini, Pedrini 29.0.19 Vitali). Più generico si presenta invece un ulteriore emendamento (29.0.2 Rollandin, Thaler, Andreotti, Michelini, Pedrini, Frau, Peterlini, Kofler, Betta) che prefigura semplicemente l'inserimento all'art. 116 dell'inciso «Le modificazioni sono approvate previa intesa con i rispettivi Consigli regionali e provinciali»; questa formulazione lascerebbe certamente irrisolto il problema delle modalità e dei tempi d'espressione dell'intesa stessa.

² Art. 10 legge costituzionale n. 3 del 2001: “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”.

³ L. Cappuccio, *Il procedimento di revisione degli Statuti speciali introdotto dalla L. Costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?*, in *Le Regioni*, n. 2/3, aprile-giugno 2003, p. 408.

La rigidità di questa procedura, con la doppia lettura che essa comporta, è stata in passato considerata dalle regioni speciali e dalle province autonome come una forma di protezione particolarmente efficace, una sorta di “scudo” contro possibili colpi di mano di maggioranze parlamentari in danno della specialità. Da tempo, però, si è presa coscienza che essa non mette comunque del tutto al riparo da decisioni sgradite nella modificazione delle carte fondamentali e, soprattutto, pregiudica gravemente l’adattamento delle istituzioni regionali e dei raccordi delle stesse con lo Stato rispetto alla rapida evoluzione complessiva del sistema politico.

Anche se, come si è detto, è stata allargata la partecipazione, in sede di proposta e consultiva, da parte delle regioni ad autonomia differenziata, pesa tuttora l’incognita di una decisione finale che può anche risultare invisibile e contrastante con la volontà espressa dagli organi regionali. Il che, sul piano politico, si è tradotto sostanzialmente in un freno al rinnovamento e alla sperimentazione istituzionale per queste entità.

Scarso impatto, anche se l’innovazione è stata accolta con favore in sede locale, ha avuto l’alleggerimento, almeno teorico, dell’iter di revisione in conseguenza dell’esclusione, per queste regioni, del referendum confermativo costituzionale di cui all’art. 138 della Costituzione. Questa “esenzione”, che conferisce ulteriore atipicità al percorso per le revisioni costituzionali degli statuti speciali, ha incontrato critiche vivaci, che l’hanno ricondotta ad una concezione “misera e pericolosa” dell’autonomia, facendone addirittura discendere una possibile minaccia al valore dell’appartenenza alla Repubblica⁴. La critica non convince, perché non tiene nella giusta considerazione il fatto che la regolazione della materia delle autonomie speciali è stata volutamente affidata dal costituente ad una valutazione “caso per caso”, nei cui riguardi lo spazio lasciato all’antagonismo delle altre regioni o lo stesso appello ad una valutazione referendaria nazionale appaiono potenzialmente dirompenti e sicuramente inopportuni.

Se si osserva ora il fenomeno senza preconcetti, e soprattutto con uno sguardo attento sia ai profili storici che a quelli comparatistici delle autonomie speciali (fenomeno tutt’altro che regressivo in Europa...), ci si accorge che la scelta di spostare l’asse procedurale dalla logica Parlamento-popolo alla dialettica Parlamento-Regione sottende una razionalità diversa, ma non per questo illegittima, del fondamento costituzionale della specialità, una logica ben più prossima alle dinamiche proprie degli ordinamenti federali che di quelle tradizionali degli stati a struttura centralizzata.

L’evoluzione dei sistemi federali, non solo quelli classici ma anche quelli recentemente formati per dinamica di disaggregazione, induce necessariamente una forte dose di “contrattualità” nella definizione degli assetti costituzionali⁵; i caratteri di questa procedura negoziale sono da sempre presenti, anche se solo nella prassi e in forme non codificate, anche nel nostro sistema politico. L’orizzonte di questa sottolineatura può comprendere ovviamente anche la Costituzione spagnola del 1978, rispetto alla quale non è sbagliato parlare di un regime di specialità generalizzata, che lascia proprio alle *Comunidades autonomas* la facoltà di costituirsi come enti autonomi e di determinare insieme agli organi centrali il proprio specifico perimetro di competenze.

Pro e contro

⁴ R. Tosi, *Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli statuti speciali*, in Quaderni costituzionali, 2/2001, p. 351.

⁵ R. Louvin, *Legami federativi e declino della sovranità, quattro percorsi costituzionali emblematici*, Torino, 2001, pp. 156 ss.

La questione della “contrattualità” degli statuti speciali, all’interno del perimetro individuato dai principi fondamentali (in particolare gli artt. 1, 5 e 6 della Costituzione) e della generica norma di rinvio dell’art. 116, è complessa e presenta sui due piatti della bilancia diversi argomenti – di principio oltre che di natura meramente pratica - che conducono ad opposte soluzioni.

A far propendere per l’introduzione della “previa intesa”, già operante nelle fonti secondarie dell’autonomia all’interno del meccanismo di definizione delle norme di attuazione degli statuti speciali, vi è fondamentalmente una concezione bilaterale o pattizia del fondamento degli statuti⁶.

Mentre la dottrina costituzionalistica dominante si è spesso accontentata di rimarcare l’elemento originario della specialità facendo generico rinvio alle condizioni particolari dei relativi territori e delle comunità che vi sono insediate (soprattutto in termini storici, linguistici, culturali), alcuni autori hanno più acutamente rivolto la loro attenzione anche alla genesi storica degli statuti, soprattutto in riferimento all’epoca pre-costituzionale, rinvenendovi momenti fondamentalmente concordati degli assetti individuati nel dopo-guerra dalle carte statutarie.

L’attenuazione o l’eliminazione dei conflitti originari – propri del momento genetico della nascita di questi enti - è stata, dunque, profondamente condizionata dalla definizione, anche in sede internazionale, di ordini politici condivisi e accettati, sul presupposto della funzionalità del sistema autonomistico alla conservazione di specifiche peculiarità.

Alla lettura conservatrice dei particolarismi regionali si deve aggiungere oggi una interpretazione più prospettica del fenomeno, da raccordarsi anche alle esigenze di valorizzazione territoriale (montana e insulare soprattutto) che hanno avuto forte risalto nelle politiche di integrazione europea degli ultimi anni.

L’alterazione unilaterale degli equilibri a suo tempo raggiunti, e in seguito consolidatisi, equivarrebbe, sul piano politico, ad introdurre nuovi possibili elementi di tensione che già in passato hanno fortemente perturbato la dialettica sul tema delle riforme. Basti pensare alla fibrillazione seguita, all’inizio degli anni novanta, alla proposta avanzata dalla Fondazione Agnelli⁷, e fortemente contestata dal fronte regionale, di creazione delle c.d. macroregioni.

Per riprendere quindi l’efficace definizione di Silvano Labriola, il principio della specialità si è dunque nel tempo affermato come vero e proprio “principio di regime, con le relative conseguenze per quanto concerne la sua posizione nel sistema positivo”⁸, conseguenze da intendersi nel senso di una sua ineliminabilità in quanto principio essenziale dell’attuale forma di stato.

Ad ulteriori e ancor più marcate considerazioni conducono anche le osservazioni svolte da Giorgio Lombardi sullo specifico aspetto della sempre possibile rottura del rapporto d’identificazione tra le comunità alloglotte e l’ordinamento statale nel suo complesso⁹; si tratta di un argomento sottile, che richiede ulteriore approfondimento ed è invece sbrigativamente respinto *a priori* da chi predilige un approccio di assoluta e fideistica ortodossia rispetto alla concezione unitaria dell’ordinamento, confinando ogni approfondimento di questi profili nell’ambito del meta-giuridico, se non addirittura bollandoli come iconoclasti rispetto al principio di unità nazionale.

⁶ La tesi è stata richiamata dai rappresentanti della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali in sede di audizione, il 22 novembre 2001, presso la 1^a commissione permanente “Affari costituzionali” del Senato nel corso dell’indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione.

⁷ Fondazione Agnelli, *Nuove Regioni e riforma dello Stato*, Torino, 1993.

⁸ S. Labriola, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in *Il punto di vista delle autonomie speciali - La riforma costituzionale in senso federale*, a cura di S. Ortino e P. Pernthaler, Bolzano, 1997.

⁹ G. Lombardi, *Spazio e frontiere tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, p. 488.

Su questi presupposti, che portano fatalmente a posizioni inconciliabili, è facile comprendere la riottosità della classe politica di queste regioni (in alcuni casi organizzata su base regionale, con forti accentuazioni autonomistiche, e quindi dotata di un modesto peso parlamentare sul piano nazionale) ad avventurarsi in un'opera riformatrice di cui non è si sia in grado di prevedere e controllare lo sbocco definitivo; come si è visto anche recentemente, si tratta di uno sbocco fortemente condizionato da esigenze politiche di uniformità istituzionale, che possono condurre a soluzioni inadeguate rispetto alle realtà particolari alla cui regolazione devono presiedere. La parziale, faticosa, e non interamente condivisa svolta presidenzialistica, introdotta con la riforma costituzionale del 2001, è ancora di fresca memoria per le regioni a statuto speciale e riporta al centro della loro riflessione questa preoccupazione di *dérapages* incontrollati.

Sull'altro piatto della bilancia pesa, tuttavia, una preoccupazione, non trascurabile, circa la difficoltà di delineare uno sbocco positivo di riforme attese e talvolta anche urgenti; in presenza di una pluralità di soggetti co-decidenti, la somma delle identiche volontà che devono convergere su uno stesso testo può rivelarsi difficile da ottenere.

Alcuni anni or sono questa via era peraltro stata imboccata, con la versione dell'art. 116 Cost. elaborato dalla Commissione bicamerale Iotti-de Mita, che aveva effettivamente già previsto l'inserimento di una necessaria intesa sul testo predisposto, in sede di prima lettura, dalle Camere. La soluzione, impeccabile sotto l'aspetto dei principi, scontava però appieno il limite dell'irrigidimento procedurale, protraendo i tempi e rendendo oltremodo improbabile l'esito positivo in un arco temporale ragionevole.

Lo stesso principio era stato esplicitamente ribadito nella relazione sulla forma di Stato presentata dal senatore Francesco d'Onofrio della Commissione bicamerale d'Alema (4 novembre 1997), che individuava il discrimine tra decentramento territoriale e ordinamento federale proprio nell'esistenza o meno di un patto federativo tra lo Stato e le Regioni. La proposta allora avanzata prevedeva che "ciascuna delle Regioni fosse dotata di uno Statuto speciale di rango costituzionale, nel quale fossero definite sia le funzioni - statali, regionali e locali per ciascuna Regione - sia la ripartizione delle risorse finanziarie, lasciando in secondo piano le questioni della revisione costituzionale generale, proprio perché il patto federativo veniva stipulato dallo Stato con ciascuna Regione".

Una certa cautela è stata espressa in proposito anche dalla dottrina che pure non nasconde la propria condivisione circa la natura pattizia degli attuali schemi di modificazione degli statuti¹⁰, ipotizzando che questa possa avvenire facendo ricorrendo a meccanismi analoghi a quelli già adottati per la normativa di attuazione (le c.d. commissioni paritetiche) ovvero con la presenza di rappresentanze regionali nell'ambito delle attività parlamentari¹¹.

Come si esprime la posizione regionale?

Se il ruolo del parlamento nazionale, nell'ambito della procedura di revisione, non è minimamente messo in discussione nell'eventualità di una possibile introduzione di meccanismi d'intesa preventiva (non essendo previsto alcun ruolo dell'esecutivo nazionale nell'ambito della

¹⁰ Così S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, secondo cui la disposizione di adeguamento degli statuti speciali, indicata dall'art. 10 della L. Cost. 3 del 2001, opererebbe "non più come una semplice determinazione dall'alto (da parte dello Stato) ma come un accordo tra singola Regione speciale e Stato".

¹¹ In questo senso A. Ruggeri, *Elezione diretta dei Presidenti regionali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, p. 259, n. 58.

procedura di revisione costituzionale), sul fronte delle istanze regionali entrano in gioco due distinti soggetti – il legislativo e l'esecutivo - di cui sarà opportuno definire puntualmente i ruoli.

Nel quadro delle trattative informali, finora fatte soprattutto di audizioni in sede parlamentare, si è espressa una dualità che potrebbe nuocere alla chiarezza dei compiti di ciascuno.

Trattandosi di materia costituzionale, è inevitabile che il responso definitivo di parte regionale trovi la sua sede di riferimento nell'assemblea legislativa. D'altra parte, è già adesso il Consiglio a dovere esprimere l'orientamento conclusivo della Regione per quanto riguarda le norme d'attuazione degli statuti: sarebbe singolare, e francamente illogico, nel quadro della procedura di riforma costituzionale, restringere l'espressione della volontà di parte regionale nel chiuso delle stanze governative, impedendo di farne materia di dibattito e di voto nelle assemblee. Il governo regionale troverà sicuramente modo di esprimere il proprio punto di vista, ma esso non potrà fare oggetto di determinazioni formali – e a cui attribuire una rilevanza decisiva - nel quadro del processo di riforma. Appare dunque preferibile che l'indicazione dell'organo competente a sancire l'intesa risulti espressamente, per cui sono certamente da preferirsi le formulazioni più puntuali rispetto a quelle che rinviano genericamente ad una "previa intesa", senza specificare l'organo deputato ad esprimerla.

Resta il problema del momento in cui intercalare il pronunciamento regionale rispetto alla doppia lettura del parlamento. Appare appropriato l'inserimento, come è stato ipotizzato dal Governo, nella fase intermedia dell'*iter*, quando ha già preso corpo, ma non si è ancora formalizzato in via definitiva, un orientamento definito da parte del parlamento.

L'espressione di un voto infra-procedimentale da parte dell'assemblea regionale potrebbe peraltro rivelarsi superfluo, e varrebbe la pena escluderlo espressamente, se il testo votato dal parlamento corrispondesse integralmente ad una proposta regionale formulata nella legislatura in corso. In caso contrario, si avrebbe una duplicazione di attività che sarebbe opportuno escludere formalmente onde evitare possibili equivoci.

L'indubbio aggravio procedurale connesso all'espressione del voto assembleare regionale rischia però, come si è detto in precedenza, di condurre a ritardi ed *impasses* che possono ritardare la marcia di avvicinamento delle carte statutarie verso forme più aderenti alle mutate esigenze del quadro costituzionale generale. E' perciò utile immaginare la possibilità di affidare un ruolo di "pilotaggio" della procedura di riforma ad una commissione paritetica speciale, espressione delle istanze legislative statale e regionale che compia l'opera di preparazione o di preventiva valutazione del testo da avviare all'esame degli organi deliberativi.

Il meccanismo ha finora dato buona prova di sé per quanto attiene l'attuazione degli statuti ed agevolerebbe non poco l'opera delle assemblee, "filtrando" le iniziative proposte e portando alla discussione soltanto testi su cui si è già delineato un possibile consenso tra le parti, consenso che spetterà naturalmente alle assemblee di confermare espressamente.

Questa procedura *sui generis* contempererebbe le opposte esigenze di garanzia e speditezza e fornirebbe una ragionevole via d'uscita rispetto al travagliato ed incerto percorso attuale, preconstituendo un modello procedurale nel quale ogni parte troverebbe sponde più sicure nel difficile negoziato costituzionale.

L'urgenza che sembra impressa all'*iter* parlamentare della riforma non pare però, al momento, dare spazio ad un meditato approfondimento del tema e alla formulazione di un modello compiuto di procedura di concertazione. Resta, comunque, da sperare che le indicazioni di fondo consentano di mettere in opera un "driver" (per riprendere una terminologia informatica) costituzionale che accompagni l'elaborazione e il negoziato delle future riforme. In caso contrario, il terreno resterà insidioso e rafforzerà gli alibi di chi di riforme, in fondo, vuole soltanto parlare nei convegni.

