

This is the **accepted version** of the journal article:

Cappuccio, Laura. «Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 : Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?». Le Regioni, Vol. 2-3 (2003), p. 399-418. DOI 10.1443/9060

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/306734>

under the terms of the  **IN**
COPYRIGHT license

Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001.

Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?

di LAURA CAPPUCCIO

Sommario: 1. Il nuovo procedimento di revisione degli Statuti speciali previsto dalla l. cost. n. 2 del 2001. Possibili ricostruzioni. - 2. La modifica dell'*iter* di formazione degli Statuti: un'ipotesi di abrogazione implicita dell'art. 116 Cost.? - 3. La l. cost. n. 2 del 2001 e l'art. 138 Cost.: l'introduzione di una deroga permanente al procedimento di revisione costituzionale. - 4. La rigidità costituzionale e la frammentazione del «tipo» legge costituzionale. 5. L'ambito di applicazione della riforma e il controllo di costituzionalità degli Statuti.

1. Il nuovo procedimento di revisione degli Statuti speciali previsto dalla l. cost. n. 2 del 2001. Possibili ricostruzioni

La legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 ha operato una modifica degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, attraverso l'inserimento di disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, procedendo così alla simultanea revisione di tutti e cinque gli Statuti speciali, ad ognuno dei quali è dedicato un articolo¹.

All'interno della riforma, tuttavia, è inserita anche una disposizione che incide sul procedimento di revisione degli Statuti². Nonostante alcune differenze di ordine procedurale³, gli articoli relativi alla

¹ L'art. 1 della legge n. 2 del 2001, infatti, si intitola «Modifica dello statuto della Regione Sicilia», così l'art. 2 per la Valle D'Aosta, l'art. 3 per la Sardegna, l'art. 4 per il Trentino-Alto Adige, l'art. 5 per il Friuli-Venezia Giulia.

² L'innovazione in esame viene definita come una «norma intrusa» da R. Tosi, *La revisione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia: una disciplina incerta tra omologazione e differenziazione*, in questa *Rivista* 2001, 512; la stessa autrice evidenzia il carattere nascosto della disposizione anche in *Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli Statuti speciali*, in *Quad. cost.* 2001, 348 ss.

³ Le differenze di procedimento tra i cinque Statuti sono riportate in modo

cinque Regioni ad autonomia speciale contengono tutti la seguente disposizione: «Le modifiche allo Statuto approvate non sono comun- que sottoposte a referendum nazionale». Gli Statuti regionali speciali sono, com'è noto, approvati mediante leggi costituzionali, per cui la variante introdotta rispetto al procedimento previsto dall'art. 138 Cost. – l'esclusione della pronuncia popolare – consente di prospet- tare diverse interpretazioni sulla portata della prescrizione. L'impossi- bilità di fare ricorso al referendum, infatti, può significare o che le modifiche statutarie necessitino sempre dell'approvazione dei due terzi del Parlamento – riproponendo, in sostanza, quanto avveniva prima della promulgazione della l. n. 352 del 1970, che ha disciplina- to l'istituto di democrazia diretta – oppure che deve ritenersi suffi- ciente, nella seconda deliberazione, unicamente l'approvazione della maggioranza assoluta.

Seguendo la prima interpretazione, il collegamento tra le dispo- sizioni della l. cost. n. 2 del 2001 e gli artt. 116 e 138 Cost. com- porterebbe un inevitabile irrigidimento della fonte statutaria, poiché future innovazioni potrebbero avvenire solo in virtù di un accordo che coinvolga un'ampia coalizione parlamentare⁴. La riforma finireb- be così per aumentare anziché ridurre le differenze rispetto agli Sta- tuti delle Regioni ordinarie che, a seguito della l. cost. n. 1 del 1999, non vedono più l'intervento delle Camere in sede approvati- va⁵. Diversamente, la disponibilità della regolamentazione delle «for-

schematico da M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del re- gionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige)*, in *Riv. dir. cost.* 1999, 224. Esse riguardano pri- mariamente la fase dell'iniziativa che sembra attribuita in via generale ai Consigli re- gionali, ma dallo Statuto della Sardegna anche a ventimila elettori, e da quello del Trentino-Alto Adige sempre al Consiglio regionale, ma su proposta dei Consigli pro- vinciali. L'attribuzione ai Consigli regionali della possibilità di proporre iniziative per la modifica dello Statuto speciale è in realtà riproductiva di una competenza che era già ritenuta presente nel sistema: si veda in questo senso R. TOSI, *La revisione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia* cit., 512-513. Carattere innovativo invece possiede la disposizione inserita in tutti gli Statuti speciali che prevede che i progetti di modifica dello Statuto di iniziativa parlamentare o governativa debbano essere comunicati dal Governo al Consiglio regionale (per la Sicilia all'Assemblea re- gionale) perché questo esprima il proprio parere entro due mesi.

⁴ Già negli anni '80 c'era chi osservava come il procedimento di revisione costi- tuzionale necessario per apportare delle modificazioni agli Statuti «avesse costituito di fatto un ostacolo a che ad alcune modifiche ed integrazioni (...) si potesse dar luogo», T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, in questa *Rivista* 1983, 905.

⁵ Sul rapporto tra gli Statuti delle Regioni ordinarie e speciali prima della rifor- ma introdotta dalla l. cost. n. 1 del 1999, G. MOR, *Le Regioni a Statuto speciale nel*

me e delle condizioni particolari di autonomia» delle Regioni speciali da parte della maggioranza parlamentare implicherebbe un abbassamento delle garanzie poste dall'art. 138 Cost.

Quest'ultima lettura sembra doversi preferire, in virtù della *ratio* che ispira la normativa in esame: aumentare il ruolo delle Regioni. Sarebbe contraddittorio, infatti, coinvolgere prima le istituzioni locali nella fase di elaborazione dello Statuto speciale, e ancorarne, poi, la riforma ad una difficile mediazione tra le forze politiche. La «vecchia» formulazione dell'art. 123 Cost., d'altronde, nel rimettere al Consiglio regionale la scrittura dello Statuto ordinario, richiedeva, per l'approvazione parlamentare, unicamente la maggioranza semplice. Anche in questo caso il rapporto tra Stato e Regione era costruito nel senso che l'elaborazione del contenuto dello Statuto era affidata principalmente agli organi territoriali: alle Camere rimaneva unicamente il potere di approvare o respingere la deliberazione, senza potervi apportare degli emendamenti⁶.

L'esigenza di non far pronunciare tutto il corpo elettorale sul contenuto di una disciplina che riguarda solo una determinata collettività locale può essere interpretata, quindi, come un tentativo di avvicinare gli Statuti speciali a quelli delle Regioni ad autonomia ordinaria, da un lato ampliando i poteri regionali nell'elaborazione dello Statuto, dall'altro rendendo meno gravoso il procedimento di approvazione a livello nazionale. Lo Statuto speciale, tuttavia, non ha ad oggetto le stesse materie che sono rimesse alla competenza dello Statuto regionale *ex art.* 123 Cost.; un'analogia con quest'ultima fonte si potrebbe proporre con riferimento alla legge statutaria, introdotta per le Regioni speciali dalla stessa l. n. 2 del 2001, che non contem-

processo di riforma costituzionale, in questa *Rivista* 1999, 195 ss.; successivamente alla riforma dell'art. 123 Cost., F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rass. Parl.* 2000, 935 ss.

⁶ In dottrina si è molto discusso della qualificazione da attribuire allo Statuto regionale previsto dall'art. 123 Cost., nel senso di considerarlo come atto regionale, atto statale o atto complesso. Indipendentemente però da queste classificazioni non vi erano dubbi sull'impossibilità per la legge statale di intervenire sul testo della delibera approvata dal Consiglio regionale. Così esplicitamente L. PALADIN, che pure riteneva lo Statuto un atto complesso, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 304. Analogamente V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II, Le fonti normative*, Padova 1993, 126 che qualificava però lo Statuto come atto regionale. A. D'ATENA, *Statuti regionali. I) Premesse generali e rinvii*, in *ffnc. Giur.*, XXX, Roma 1993, 3, sottolinea come l'accordo tra Parlamento e Consiglio regionale non sia destinato ad «esteriorizzarsi, ma risulti (...) dalla combinazione di due atti di diverso contenuto, dei quali: l'uno, rivolto a porre la disciplina materiale, l'altro, ad approvarla, sulla base di un positivo apprezzamento di legittimità e di merito».

pla alcun intervento degli organi dello Stato centrale, ma non con la determinazione delle «forme e condizioni particolari di autonomia» in relazione a ciascuna Regione a Statuto speciale⁷. Un'asimmetria, quindi, si verrà inevitabilmente a creare nel sistema: le Regioni ordinarie avranno forme e condizioni di autonomia stabilite dalla Costituzione, che potranno essere modificate solo con il procedimento previsto dall'art. 138 Cost.; le Regioni speciali avranno forme e condizioni di autonomia stabilite da leggi costituzionali approvate con una modalità diversa da quella indicata dall'art. 138, che vedrà, però, incrementata la partecipazione regionale⁸.

Il collegamento tra la riforma introdotta dalla l. cost. n. 2 del 2001 e l'ampliamento delle condizioni di autonomia delle Regioni ordinarie sembra, peraltro, trovare una conferma anche nella modifica del Titolo V, approvata dalla l. cost. n. 3 del 2001⁹, che ha inserito nell'art. 116, all'ultimo comma, la possibilità per le Regioni ordinarie di contrattare con lo Stato forme maggiori di intervento¹⁰. Se, quindi, le Regioni ordinarie, attraverso una legge formale, possono aumentare la propria sfera di azione, perché le Regioni speciali per ampliare i propri poteri dovrebbero affrontare un procedimento di revisione dello Statuto complesso e sottoposto ad una pronuncia popolare nazionale? Il principio, esplicito nella giurisprudenza costituzionale¹¹, per cui le Regioni speciali non possono godere di forme e condizioni di autonomia deteriori rispetto a quelle attribuite alle Regioni ordinarie – la salvaguardia, in sostanza, del principio stesso di specialità – sembra riflettersi anche sul procedimento di approvazione degli Sta-

⁷ Diversità sottolineate da G. MOR, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma* cit., 209 ss.

⁸ R. TOSI, *Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli Statuti speciali* cit., 350, evidenzia come i Consigli delle Regioni ad autonomia speciale sono in numero adeguato per una eventuale richiesta di referendum su di un progetto di riforma del Titolo V, mentre le Regioni ordinarie non possono più in alcun modo influire su di una futura revisione di uno Statuto speciale.

⁹ Sul principio di specialità in relazione alla riforma costituzionale delle Regioni ordinarie, G. PASTORI, *La nuova specialità*, in questa *Rivista* 2001, 487 ss.; G. PIRRUZZELLA, *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, ivi, 499; A. RUGGERI, P. NICOSIA, *Verso quale regionalismo*, in *Rass. Parl.* 2001, 112 ss.

¹⁰ L'art. 116 all'ultimo comma prevede, infatti, che ulteriori forme e condizioni di autonomia concernenti determinate materie possono «essere attribuite alle Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali». La legge in questione deve essere, inoltre, approvata a maggioranza assoluta, sulla base di una intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

¹¹ Sent. n. 223 del 1984, in *Giur. cost.* 1984, 1551 ss.; sent. n. 216 del 1985 in *Giur. cost.* 1985, 1675 ss.

tuti, comportandone una modifica orientata ad una maggiore partecipazione delle istituzioni locali, accompagnata dall'assenza del controllo popolare preventivo.

La «nuova» modalità di formazione delle leggi costituzionali statutarie, se incide inevitabilmente sulle garanzie stabilite dall'art. 138, sembra individuare nel Parlamento la sede esclusiva del bilanciamento tra interesse nazionale e interesse regionale. L'incremento del ruolo parlamentare potrebbe essere collegato anche alla centralità delle Camere nel procedimento di revisione costituzionale. Si potrebbe riprendere, in questa prospettiva, il ragionamento espresso dalla Corte costituzionale nella sent. n. 496 del 2000, in cui si valutava la legittimità costituzionale, della legge della Regione Veneto istitutiva di un referendum consultivo su di una proposta di legge costituzionale, relativa all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia al Veneto. In quell'occasione, la Consulta affermò che elemento centrale del procedimento di revisione è la rappresentanza politico-parlamentare («la revisione costituzionale è appunto, in primo luogo, potere delle Camere», «la decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare»)¹². Attraverso l'indizione del referendum consultivo nella fase dell'iniziativa legislativa costituzionale, la Corte paventò l'emersione di un possibile contrasto tra popolo e popolo, «quasi che, nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, non esistesse un solo popolo che da forma all'unità politica della Nazione, e vi fossero invece più popoli». Il corpo elettorale regionale, infatti, si sarebbe dovuto pronunciare due volte: una prima, in sede consultiva locale, «come parte scorporata dal tutto», una seconda, in sede di decisione costituzionale nazionale, come «componente dell'unitario corpo elettorale»¹³.

Seguendo le argomentazioni della Corte, quindi, si potrebbe affermare che anche le questioni relative all'autonomia speciale vedono una riduzione della partecipazione popolare nella forma diretta, in base al presupposto che il popolo nella sua unità è rappresentato dalla maggioranza assoluta che approva gli Statuti. L'indizione del referendum costituzionale su di un atto approvato dalle Camere con il consenso degli organi regionali vedrebbe schierati ugualmente «popolo contro popolo». In questa ipotesi, però, manca una pronuncia

¹² Sent. n. 496 del 2000, in *Giur. cost.* 2000, 3789 ss.; con note di S. BARTOLE, *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, 3818 ss.; N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, 3823 ss.

¹³ Sent. n. 496 del 2000 cit., 3807.

preventiva da parte di una frazione del corpo elettorale, rappresentata dalle collettività locali (la pronuncia preventiva in sede consultiva, infatti, è di competenza degli organi della Regione).

Questa diversa ricostruzione delle ragioni della riforma, e, quindi, del principio di specialità, ha il pregio di riportare il dibattito sul contenuto dell'autonomia nelle sedi di espressione della rappresentanza politica, sottolineando come i possibili contrasti tra gli interessi generali e quelli locali devono trovare composizione innanzitutto nel Parlamento, luogo privilegiato della mediazione tra le divergenti posizioni del centro e delle collettività locali¹⁴.

2. La modifica dell'iter di formazione degli Statuti: un'ipotesi di abrogazione implicita dell'art. 111 Cost.?

Di certo l'innovazione procedurale introdotta pone dei problemi di inquadramento sistematico. In particolare, se si interpreta la l. cost. n. 2 del 2001 nel senso di richiedere per la formazione degli Statuti speciali un percorso formativo che ricalca quello stabilito dall'art. 138 Cost. – con la particolarità, però, di escludere, qualora nella seconda deliberazione venga raggiunta la maggioranza assoluta, la fase cosiddetta eventuale costituita dalla richiesta di referendum – è da verificare il tipo di rapporto che si instaura tra la legge costituzionale in esame e l'art. 116 Cost.

La categoria legge costituzionale, infatti, è individuata, nel nostro ordinamento, dall'art. 138, che delinea un percorso formativo che consente di qualificare una fonte come appartenente al tipo «legge costituzionale». L'introduzione di una procedura in parte diversa da quella sancita dall'art. 138 potrebbe tradursi in una modifica della natura costituzionale degli Statuti, e quindi, dell'art. 116 Cost.? Gli Statuti cioè dovranno ancora essere inquadrati tra le leggi costituzionali, oppure il nuovo procedimento previsto per la loro approvazione non consentirà più di ritenerli appartenenti a tale fonte? In questa ultima ipotesi, la l. cost. n. 2 del 2001 avrebbe previsto per gli Statuti regionali speciali non più la forma e la forza della legge costituzionale, ma quella di un diverso atto normativo, caratterizzato sì da un procedimento particolarmente complesso, ma non identificativo più di una disposizione di rango costituzionale.

¹⁴ L'art. 127 Cost., d'altronde, prima che fosse modificato dalla riforma del Titolo V, prevedeva che il contrasto di interessi tra Stato e Regione fosse sollevato dinanzi alle Camere.

Seguendo questa interpretazione, la l. cost. n. 2 del 2001, che riferisce il nuovo procedimento di modifica dello Statuto alle singole disposizioni statutarie, senza fare alcun riferimento esplicito all'art. 116 Cost., sembrerebbe dar vita ad un'ipotesi di abrogazione implicita. Le disposizioni, inserite in tutti e cinque gli Statuti, infatti, modificano il contenuto della normativa costituzionale, anche se non esplicitamente richiamata.

È noto, peraltro, come una parte della dottrina ritenga di non poter applicare alla Costituzione l'abrogazione implicita¹⁵, che deriva dall'incompatibilità, rilevata dall'interprete, tra le nuove disposizioni e quelle precedenti, oppure dalla nuova ed intera regolamentazione di una materia già regolata da una legge anteriore (art. 15 disp. sulla legge in generale). La Costituzione, in questa prospettiva, si modifica solo puntualmente ed esplicitamente, attraverso le leggi di revisione costituzionale, mentre le altre leggi costituzionali – diverse, quindi, dalle prime per contenuto ed effetti – possono solo derogare o sospendere il Testo¹⁶. Alla l. cost. n. 2 del 2001 potrebbe, dunque, essere attribuita una duplice valenza; per un verso quella di modifica esplicita e puntuale dei singoli Statuti; per altro verso, quella di legge di modifica implicita della Costituzione e, dunque, per alcuni, illegittima, in quanto operante una tacita decostituzionalizzazione degli Statuti a favore della creazione di un nuovo tipo di fonte.

La l. cost. n. 2 del 2001, inoltre, potrebbe essere ritenuta viziata anche sotto un diverso profilo; si potrebbe sostenere, qualora si aderisse alla tesi che distingue tra le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali, che la legge costituzionale di approvazione degli Statuti, prevista dall'art. 116, non può revisionare l'art. 116 stesso. La com-

¹⁵ Così F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino 1999, 17; A. CERRI, *Revisione Costituzionale*, in *ffnc. Giur.*, XXVII, Roma 1991, 2; C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, III, Milano 1963, 192 ss. A favore della abrogazione tacita si vedano, C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, in *ffnc. Dir.*, XI, Milano 1962, 189; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. SCIALOJA e G. BRANCA, Bologna-Roma 1977, 394; V. ANGIOLINI, *Revisione costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XIII, Torino 1997, 309.

¹⁶ Sulla distinzione tra leggi di revisione e leggi costituzionali si veda F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni cit.*, 17; L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova 1991, 161; C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali cit.*, 192. Diversamente, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale cit.*, 83 ss.; S.M. CICONETTI, *Legge costituzionale*, in *ffnc. Dir.*, XXIII, Milano 1973, 931 ss.; M. VILLONE, *Legge costituzionale*, in *ffnc. Giur.*, XVIII, Roma 1990, 1 ss.; V. ANGIOLINI, *Revisione costituzionale cit.*, 309-310.

petenza attribuita dalla Carta alle leggi costituzionali statutarie, infatti, secondo una parte della dottrina, è limitata alla individuazione di forme e condizioni particolari di autonomia, attraverso il procedimento previsto dall'art. 138 Cost. La ricostruzione in esame, è bene precisare, non involge le problematiche relative alla possibilità di revisionare, attraverso l'*iter* formativo stabilito dall'art. 138, l'art. 138 stesso, e, dunque, non investe le dispute teoriche connesse alla possibilità che una norma riveda le regole atte alla sua produzione¹⁷, ma si concentra sui limiti di competenza della legge costituzionale ex art. 116 Cost., interpretandola come una legge con oggetto definito e una competenza limitata¹⁸. Le leggi costituzionali specificamente previste dalla Carta, come quelle individuate dall'art. 137, o dall'art. 117, 2° comma, o dall'art. 71, avrebbero, in questa prospettiva, una competenza ridotta, poiché non potrebbero essere utilizzate per finalità diverse da quelle espressamente sancite dalla disposizione costituzionale che le prevede. La legge costituzionale che, a norma dell'art. 137, «stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie di indipendenza dei giudici della Corte», ad esempio, non potrebbe procedere ad una revisione dell'art. 137. Analogamente, la legge costituzionale prevista, prima della revisione apportata dalla l. cost. n. 3 del 2001, dall'art. 117, 2° comma, per l'attribuzione di nuove materie alla potestà legislativa concorrente, non avrebbe potuto abrogare l'art. 117¹⁹. Seguendo questa ricostruzione, l'art. 116 Cost. è modificabile solo

¹⁷ Sul punto A. ROSS, *Diritto e giustizia*, trad. it. di G. GAVAZZI, Torino 1965, 77 ss. Sul tema si vedano anche gli autori riportati alle note n. 37 e n. 38.

¹⁸ In questo senso si veda F. MODUGNO, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, Aggiornamento, I, Milano 1997, in particolare 571 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale* cit., 88, definisce la competenza di questa legge costituzionale come «netamente circoscritta, nell'oggetto e nel fine»; così anche R. TOSI, *Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli statuti speciali* cit., 350; L. PALADIN, *Le fonti del diritto* cit., 169-171, sottolinea come le leggi costituzionali ex art. 116 sarebbero caratterizzate da una forma di atipicità nel senso che queste leggi hanno «una specialissima competenza, costituzionalmente circoscritta e vincolata all'osservanza dei "principi fissati nella Costituzione" per tutte le Regioni italiane (...) sicché la materia ad essi attribuita non coinciderebbe con quella disponibile da parte delle comuni leggi costituzionali, ma sarebbe contrassegnata da limiti affatto peculiari»; S.M. CICONETTI, *Legge costituzionale* cit., 939 ritiene che le leggi costituzionali ex art. 116 sono autorizzate ad «apportare deroghe soltanto alle disposizioni stabilite in generale per tutte le Regioni nel Titolo V della Costituzione. È da escludere invece la possibilità di derogare sia ad altre disposizioni costituzionali, sia a quelle disposizioni costituzionali dello stesso Titolo V che caratterizzano l'istituto regionale nelle sue linee fondamentali».

¹⁹ F. MODUGNO, *Fonti del diritto* cit., 573.

esplicitamente, attraverso una legge di revisione, e non mediante l'utilizzazione di una legge costituzionale, a cui la Carta rimette l'elaborazione degli Statuti²⁰.

Sembra preferibile, tuttavia, accogliere un'interpretazione della riforma che non individui nella l. cost. n. 2 del 2001 un'ipotesi di abrogazione implicita dell'art. 116. Gli Statuti speciali, cioè, continueranno ed essere inquadrati nella categoria delle leggi costituzionali, con la particolarità, però, che l'espressione «legge costituzionale» non rimanderà più al procedimento previsto dall'art. 138, ma a quello sancito dalla legge costituzionale in oggetto, che inserirebbe così nel nostro ordinamento un nuovo tipo di fonte costituzionale atipica in relazione al procedimento²¹. Appare difficilmente spiegabile, altrimenti, la *ratio* di una riforma che da un lato decostituzionalizza gli Statuti speciali, e dall'altro non solo non ne rimette la formazione agli organi regionali – come avviene per le Regioni ordinarie – ma stabilisce anche per essi un'elaborazione lunga e complessa, che ricalca in parte quella propria delle fonti costituzionali. Un argomento di ordine testuale, poi, contribuisce all'accoglimento di questa conclusione; negli Statuti della Sicilia, del Trentino-Alto Adige e della Sardegna la riforma inserisce un'identica disposizione: «per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali». L'aggiunta di tale previsione negli Statuti della Sicilia e della Sardegna sembra espressione dell'esigenza di sancire in maniera chiara ed uniforme, all'interno dell'ordinamento di tutte e cinque le Regioni, il rango costituzionale degli Statuti stessi, per evitare possibili diverse interpretazioni. Gli Statuti del Friuli-Venezia Giulia e della Valle d'Aosta, infatti, già contenevano un'affermazione di analogo contenuto, mentre per il Trentino-Alto Adige c'è una ripetizione di quanto già previsto dallo Statuto, che si spiega forse con un cattivo *drafting* legislativo. La riforma in oggetto, dunque, ribadisce la natura costituzionale degli Statuti, rendendo esplicita la necessità del procedimento di approvazione delle leggi costituzionali per la loro modifica.

²⁰ In questo senso si esprime anche G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 119, che sottolinea come «queste leggi costituzionali sono a competenza limitata: esse non possono spaziare al di là dell'oggetto loro conferito, "costituzionalizzando" materie non comprese nella riserva di legge costituzionale. Tanto meno esse potrebbero dettare norme in deroga a norme della Costituzione, disciplinanti oggetti che sono loro sottratti».

²¹ R. TOSI, *Leggi costituzionali speciali* cit., 349, parla di «leggi costituzionali speciali»; P. PINNA, *La revisione degli Statuti delle Regioni differenziate e le prospettive della specialità*, in *Riv. giur. Mezz.* 2001, 107 ss.

3. *La l. cost. n. 2 del 2001 e l'art. 138 Cost.: l'introduzione di una deroga permanente al procedimento di revisione costituzionale*

Una volta respinta l'interpretazione che ricostruisce la l. cost. n. 2 del 2001 come un'ipotesi di abrogazione implicita dell'art. 116 Cost., si manifestano, però, altre incertezze di ordine sistematico, in particolare con riferimento alle conseguenze che si producono su di un'altra disposizione costituzionale, l'art. 138 Cost. Qualora, infatti, si dovesse procedere alla modifica dello Statuto speciale, il procedimento, prescritto in via generale per la formazione di tutte le leggi costituzionali, verrebbe sostituito da un altro, diverso, *iter* formativo, che, da un lato aggiunge alla statuizione dell'art. 138 alcuni ulteriori elementi di partecipazione, nell'ottica di favorire il coinvolgimento regionale, dall'altro elimina momenti di garanzia. La legge costituzionale di revisione degli Statuti, infatti, se non è approvata dai due terzi dei componenti delle Camere, ma dalla maggioranza assoluta, deve essere, così come deliberata dal Parlamento, promulgata e pubblicata, poiché i soggetti legittimati (cinque Consigli regionali, un quinto dei membri di una Camera, cinquecentomila elettori) non potranno più richiedere il referendum oppositivo²². Questo «sottotipo» di legge costituzionale, introdotto dalla l. cost. n. 2 del 2001, allora, se può ritenersi ancora compatibile con l'art. 116, nel senso prima evidenziato, incide sull'art. 138, in particolare sulla possibilità di ritenere questa norma la fonte di riconoscimento del tipo legge costituzionale.

La relazione tra la l. cost. n. 2 del 2001 e l'art. 138 Cost., infatti, sembra potersi ricondurre alla categoria della rottura costituzionale, come elaborata da Costantino Mortati, il quale, com'è noto, ne proponeva una definizione sostanzialmente incentrata sul rapporto tra regola ed eccezione, poiché identificava con essa quelle modifiche costituzionali realizzate seguendo le forme all'uopo previste e «rivolte a derogare solo per singole fattispecie a determinate norme, le quali pertanto rimangono in vigore continuando a regolare tutte le altre»²³.

²² Sull'innovazione procedurale introdotta dalla l. cost. n. 2 del 2001 si vedano i primi commenti di M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale* cit., in *Riv. dir. cost.* 1999, 220 ss.; S. BARTOLE, *A proposito del disegno di legge costituzionale n. 4318*, ivi, 197 ss.; A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale?*, ivi, 208 ss.

²³ C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)* cit., 191. Sul concetto di rottura costituzionale si veda anche C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, trad. it. di A. CARACCILO, Milano 1984, in particolare 140 ss. Sulla rottura costituzionale, E. BETTINELLI, *Referendum e riforma «organica» della Costituzione*, in AA.VV., *Cambiare la*

L'ipotesi si potrebbe qualificare, per usare le note classificazioni di Crisafulli, quindi, come una deroga, successiva, ad opera di fonte pari ordinata; alla disciplina generale, valevole per tutte le ipotesi di revisione costituzionale e di formazione delle leggi costituzionali, si sottrae una classe di situazioni, che verranno regolate da una fonte contenente una disciplina diversa, ma di pari grado²⁴. In tal modo, si realizza la contestuale vigenza di entrambe le norme, caratterizzate, però, da ambiti materiali di applicazione diversi²⁵: l'art. 138 disciplina tutte le leggi costituzionali e di revisione, la l. cost. n. 2 del 2001 solo quelle concernenti la modifica degli Statuti speciali. La constatazione del carattere permanente e generale della deroga – che si applica a tutte le possibili future revisioni degli Statuti – non ne altera la qualificazione proposta, poiché vi possono essere deroghe «anche di carattere generale, valide per una serie indeterminata di casi, dovendosi considerare determinante per caratterizzare la “rottura” non tanto la singolarità della situazione in deroga quanto la sua eccezionalità rispetto ad una regola»²⁶.

La limitazione di efficacia operata dalla l. cost. n. 2 del 2001 nei confronti del procedimento di revisione costituzionale non è il primo caso di sottrazione di alcune fattispecie alla norma generale di cui all'art. 138 Cost.; in questo senso si possono ricordare non solo alcune disposizioni degli stessi Statuti speciali, ma anche le ll. cost. nn. 1 del 1993 e 1 del 1997.

In particolare, l'art. 54, ultimo comma, dello Statuto della Sardegna e l'art. 50, ultimo comma, dello Statuto della Valle d'Aosta stabiliscono che «le disposizioni concernenti le materie indicate nell'art. 123 della Costituzione della Repubblica possono essere modificate con le norme previste nello stesso articolo». Il cambiamento delle

Costituzione o modificare la Costituzione, a cura di E. RIPEPE, R. ROMBOLI, Torino 1995, 39 ss. Di recente, M. DOGLIANI, *La legislazione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2001, 1018 ss. per il quale «il concetto di rottura implica la temporaneità, e comunque la eccezionalità degli effetti introdotti dalla legge». Alla luce di questa ricostruzione, dunque, la l. cost. n. 2 del 2001 non sarebbe da inquadrare tra i casi di rottura.

²⁴ V. CRISAFULLI, *Lezioni cit.*, 219 ss. Così anche S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, in *ffnc. Dir.*, I, Milano 1958, 151. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 1999, 34 definisce la rottura come una «deroga non diacronica (...) ma sincronica ed interna alla stessa fonte. Essa, in buona sostanza, si esaurisce nella sottrazione di taluni soggetti o comportamenti alla regola generale e nella loro sottoposizione ad una regola speciale».

²⁵ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori cit.*, 34.

²⁶ C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali) cit.*, 191.

disposizioni concernenti l'organizzazione interna della Regione, il diritto di iniziativa e di referendum su leggi e provvedimenti amministrativi, la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti, poteva avvenire, quindi, attraverso un rimando al procedimento previsto dall'art. 123 Cost., mediante una procedura più snella. Le modifiche statutarie potevano realizzarsi così, grazie ad un rinvio che si riteneva per lo più mobile, mediante una deliberazione del Consiglio regionale a maggioranza assoluta, approvata poi con legge della Repubblica.

Le interpretazioni offerte dalla dottrina, nella vigenza delle disposizioni ora richiamate, erano in parte inclini a leggere nella normativa in questione un'ipotesi di decostituzionalizzazione dello Statuto in relazione alle materie indicate, in parte propense ad individuarvi la presenza di una condizione risolutiva²⁷. Si può avanzare, tuttavia, una terza ipotesi: la configurazione di una deroga da fonte subordinata²⁸. In questo caso, la deroga avverrebbe in virtù di un'autorizzazione insita nella fonte derogata, che verrebbe ad assumere, quindi, carattere suppletivo²⁹. Questa lettura consente di «salvare» la natura costituzionale delle disposizioni statutarie, e di lasciare a queste ultime la possibilità di riespandere la propria forza qualificatoria, qualora la fonte derogante non venga emanata o venga espunta dall'ordinamento³⁰. L'individuazione di una condizione risolutiva, invece, conduce ad una definitiva limitazione di efficacia della fonte costituzionale ad opera della fonte successiva.

La differenza tra questa ipotesi di deroga al procedimento di revisione costituzionale e quella introdotta dalla l. cost. n. 2 del 2001,

²⁷ L. PALADIN, *Le fonti del diritto* cit., 171-172.

²⁸ In questo senso sembra pronunciarsi G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I. *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1988, 118, il quale, dopo aver sottolineato che la revisione degli Statuti deve avvenire con una nuova legge costituzionale, riporta i casi sopra ricordati come delle deroghe. F. MODUGNO, *Abrogazione in ffnc. Giur.*, I, Roma 1988, 5, definisce come «dequalificazione» il fenomeno della modificazione degli Statuti ad opera di fonti di rango subordinato e sembra riportare questo fenomeno al concetto di deroga.

²⁹ Sul concetto di deroga da fonte subordinata si veda V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale* cit., 221-222; G.U. RESCIGNO, *Deroga (in materia legislativa)*, in *ffnc. Dir.*, XII, Milano 1964, 305; F. MODUGNO, *Abrogazione* cit., 5.

³⁰ Così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale* cit., 221-222. Si veda anche F. MODUGNO, *Abrogazione* cit., 5-6, per il quale la dequalificazione delle norme costituzionali statutarie ad opera di fonti subordinate sembra rientrare nel concetto di deroga, ma non appare chiaro se il rapporto tra due fonti debba ricostruirsi nel senso della «mera sospensione o possibile modificazione dell'atto dequalificato». ID., *Legge (vicende della)*, in *ffnc. Dir.*, XXIII, Milano 1973, 920 ss., in cui ricostruisce il rapporto della deroga con la sospensione e l'abrogazione.

tuttavia, non consiste tanto nella qualificazione della prima come una deroga da fonte subordinata, quanto nella circostanza di avere ad oggetto la disciplina di singole materie specificamente individuate³¹. La riforma costituzionale degli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria, introdotta dalla già citata l. cost. n. 1 del 1999, peraltro, ha prodotto un'evidente sovrapposizione tra il contenuto dell'art. 123 Cost. e le innovazioni apportate dalla l. cost. n. 2 del 2001; si pensi al ruolo della c.d. legge statutaria, da quest'ultima prevista, che dovrebbe disciplinare le materie rimesse dall'art. 123 allo Statuto delle Regioni ordinarie: la forma di governo della Regione, l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e del referendum regionale. Tale sovrapposizione del campo materiale di intervento spiega probabilmente l'abrogazione disposta dal legislatore costituzionale dell'art. 54, ultimo comma, dello Statuto della Regione Sardegna e dell'art. 50, ultimo comma, dello Statuto della Regione Valle d'Aosta. La l. cost. n. 2 del 2001 si differenzia, inoltre, anche da quanto stabilito dalle ll. cost. nn. 1 del 1993 e 1 del 1997; quest'ultime disciplinavano un procedimento di revisione costituzionale di natura temporanea, episodica, *una tantum*³²; qualora, infatti, si fosse voluto procedere ad una nuova scrittura delle materie oggetto delle riforme istituzionali richiamate, si sarebbe dovuto ricorrere alla previsione dell'art. 138³³. Gli Statuti speciali, invece, saranno regolati d'ora in poi dalla l. cost. n. 2 del 2001; per essi il procedimento di modifica è stato cambiato con una proiezione temporale indefinita. Le ipotesi sono, quindi, sostanzialmente differenti, poiché una deroga permanente, e relativa al «tipo» generale legge costituzionale, è in grado di incidere sull'art. 138 in maniera qualitativamente maggiore sia di forme temporanee di limitazione dell'efficacia, come avveniva nel caso delle ll. cost. nn. 1 del 1993 e 1 del 1997, sia di forme temporanee di declassamento di singole e specifiche materie, come era sancito

³¹ In questo senso anche R. TOSI, *Leggi costituzionali speciali* cit., 349.

³² Critici nei confronti della l. cost. n. 1 del 1997 A. PACE, *Processi costituenti italiani, 1991-97*, in *Dir. pubbl.* 1997, 581 ss.; A. ANZON, *Limiti sostanziali della riforma e scindibilità del testo della Costituzione*, in *Riv. dir. cost.* 1998, 183 ss.; G. FERARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, vol. II, Padova 1998, 276. In generale, sulle deroghe apportate al procedimento di revisione costituzionale, A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIODOLA, *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino 2001.

³³ In particolare, sulla applicabilità del procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 pur nella vigenza della l. cost. n. 1 del 1997, si veda S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme della innovazione costituzionale*, in A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIODOLA, *Studi sulla riforma costituzionale* cit., 101.

dalle previsioni statutarie in precedenza ricordate Nel caso dell'attuale innovazione costituzionale, invece, è il tipo legge costituzionale *ex art. 116* ad essere qualificato da un differente percorso formativo. Si è, in sostanza, mutato il significato normativo di due disposizioni costituzionali; l'art. 116, che richiede la forma della legge costituzionale per l'approvazione dello Statuto, non conterrà più un rimando all'art. 138 ed al procedimento da esso sancito; quest'ultimo non individuerà più nella sua interezza la categoria legge costituzionale.

4. *La rigidità costituzionale e la frammentazione del «tipo» legge costituzionale*

La l. cost. n. 2 del 2001, dunque, inserisce, nel nostro ordinamento, una legge costituzionale atipica³⁴, caratterizzata da un procedimento fornito di minori garanzie rispetto a quelle previste dall'art. 138.

La Costituzione conteneva come unica ipotesi di legge costituzionale rinforzata l'art. 132, la cui particolarità, com'è noto, viene riferita al procedimento di formazione, che risulta essere aggravato rispetto a quanto prescritto dalla regola generale sancita dall'art. 138. La l. cost. n. 2 del 2001 inserisce adesso una nuova ipotesi di atipicità, stabilendo che le leggi costituzionali *ex art. 116*, approvate nella seconda deliberazione a maggioranza assoluta, non siano sottoposte a referendum, laddove, poi, la Costituzione contiene una esplicita riserva di legge costituzionale.

Il «tipo» legge costituzionale, quindi, caratterizzato da un procedimento di formazione, e da una forza ad esso collegata, potrebbe cominciare a frantumarsi in una pluralità di sottotipi, individuati ciascuno da un diverso percorso formativo ritenuto idoneo a soddisfare determinati interessi³⁵. L'aggravamento stabilito dall'art. 132, ad

³⁴ Se ragionassimo, invece, di fonti collocate a livello primario nella scala gerarchica, potremmo ritenere – seguendo l'insegnamento di Crisafulli – che il sistema delle fonti immediatamente subordinate alla Costituzione è chiuso, per cui solo un'innovazione di rango costituzionale potrebbe consentire l'introduzione di un nuovo atto normativo primario, così V. CRISAFULLI, *Lezioni cit.*, 140 ss.; L. PALADIN, *Le fonti cit.*, 34; G. ZAGREBELSKY, *Le fonti cit.*, 5.

³⁵ Critico nei confronti della possibilità di ritenere unitaria la categoria delle fonti di livello costituzionale F. MODUGNO, *Fonti del diritto cit.*, 571 ss. Diversamente V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *ffnc. Dir.*, XVII, Milano 1968, 960, il quale ritiene che diano vita «ad un «tipo» sufficientemente omogeneo, formalmente e sostanzialmente, le leggi costituzionali (art. 138)».

esempio, è espressione dell'esigenza di coinvolgere le comunità territoriali, qualora si voglia procedere alla fusione di Regioni esistenti o alla creazione di nuove Regioni; la l. cost. n. 2 del 2001 è espressione della volontà di aumentare il coinvolgimento regionale nella formazione degli Statuti speciali, al fine di tutelare le esigenze della specialità. A livello costituzionale, quindi, si potrebbe ripetere quella diversificazione del tipo che caratterizza il sistema delle fonti di grado subcostituzionale. Il procedimento di revisione costituzionale rischia così di parcellizzarsi, di venire ricostruito in relazione al tipo di riforma da realizzare, o alla fonte da istituire, lasciando formalmente impregiudicata l'idea di rigidità come aggravamento rispetto al procedimento di formazione della legge ordinaria, ma modulando le garanzie in esso racchiuse agli interessi di volta in volta coinvolti dalle riforme.

La presenza di leggi costituzionali che in diverso modo incidono sulle garanzie prestate dall'art. 138 Cost., attraverso ipotesi di deroghe permanenti o di deroghe *una tantum*, al di là della paventata ed estrema ipotesi di abrogazione implicita, manifesta innanzitutto una «cultura» degli attori politici che non ritengono più intangibile, fondante, il procedimento sancito dall'art. 138. Ogni qual volta l'*iter* formativo ivi indicato, infatti, non risulti adeguato all'esigenza della riforma costituzionale che si vuole attuare, le forze politiche «dispongono» del procedimento di revisione, adattandolo alle particolarità del singolo caso³⁶.

La ricostruzione in termini di rottura costituzionale della relazione tra la l. cost. n. 2 del 2001 e l'art. 138, al di là del rapporto tecnico tra le fonti, non è da sola sufficiente a svelare le implicazioni che una deroga così costruita riversa sulla nozione di legge costituzionale. Affermare il principio per cui qualsiasi legge approvata con la procedura ex art. 138 può dirci, di volta in volta, quale legge costituzionale deve contenere una determinata disciplina significa erodere nella sostanza il contenuto dell'art. 138, in quanto non sarà più questa la norma di riconoscimento delle leggi costituzionali, ma, al contrario, le leggi costituzionali individueranno se stesse.

Il discorso potrebbe ripetersi così anche per le leggi di revisione, nel senso che potrebbero essere le leggi di revisione stesse ad individuare il procedimento con cui apportare le modifiche alla Carta (ipo-

³⁶ Sulle revisioni, transizioni, trasformazioni costituzionali si veda A. RUGGERI, *Le «trasformazioni» costituzionali nell'età della transizione*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, IV, Torino 2000, 1 ss.; e *Note sparse per uno studio delle transizioni di rilievo costituzionale*, ivi, 133 ss.

tesi questa che, peraltro, si è già verificata con la l. cost. n. 1 del 1997, che aveva elaborato, seppure in via temporanea, un diverso tipo di legge di revisione).

Alla luce di quanto finora descritto, se si sancisce il principio per il quale le singole leggi, approvate mediante il procedimento prescritto dall'art. 138, sono idonee ad indicare ciò che deve intendersi per legge costituzionale, l'art. 138 rischia di ricoprire un ruolo residuale, sussidiario: non sarà più, dunque, la Costituzione ad avere la competenza sulla competenza, ma le leggi approvate mediante l'art. 138.

La problematica in esame presuppone una scelta di fondo sul modo di intendere quest'ultimo articolo: se si ritiene, infatti, la norma intangibile³⁷, dovremmo concludere per l'illegittimità della l. cost. n. 2 del 2001, nel senso che essa non può apportare una deroga al contenuto precettivo dell'articolo in questione; se si ritiene, invece, possibile incidere sull'attuale conformazione della disposizione costituzionale, si potrebbe ragionare del modo con cui operare questo cambiamento³⁸. Seguendo quest'ultima ricostruzione, si potrebbe sottolineare come un effetto certamente diverso si sarebbe prodotto sull'art. 138, qualora una legge di revisione dell'art. 116 avesse inserito una disposizione così strutturata: «le Regioni ad autonomia speciale dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia approvate da una legge costituzionale non sottoposta a referendum». Utilizzando lo strumento della legge di revisione costituzionale, infatti, si sarebbe potuto riscrivere, nel senso indicato, l'art. 116, e far ritornare così al testo della Carta la qualifica di ciò che deve intendersi per norma di rango costituzionale.

In altri termini, dunque, ciò che acquista rilievo non è tanto la distinzione di competenza tra le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, ma quella tra ciò che è contenuto in Costituzione e ciò che ne è fuori. La rigidità costituzionale viene riferita

³⁷ L'immodificabilità delle norme sulla revisione viene da A. Ross, *Diritto e giustizia* cit., 77 ss. riposta in argomenti di ordine logico, per i quali le regole che presiedono al mutamento non possono poi applicarsi a se stesse; più recentemente, V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova 1995, 69 ss.

³⁸ C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)* cit., 208; Id., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1952, 42, nota n. 21; M. LUCIANI, A. RUGGERI, in AA.V.V., *Commento al messaggio presidenziale del 21 giugno 1991*, in *Giur. Cost.* 1991, 3279 ss., 3317 ss.; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Rigidità costituzionale*, Torino 1997, 152 ss. Una disamina delle diverse posizioni della dottrina è svolta da S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme della innovazione costituzionale*, in A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale* cit., 93 ss.

così al concetto di un documento scritto che si pone al di sopra di tutti gli altri e che fonda l'ordinamento, fungendo da parametro tra ciò che è legge costituzionale e ciò che non lo è.

La riforma degli Statuti speciali, dunque, avrebbe comportato conseguenze in parte diverse se fosse stata scritta direttamente nell'art. 116. Le leggi costituzionali di modifica del Titolo V della Costituzione, d'altronde, al fine di ampliare le condizioni di autonomia delle Regioni ordinarie, hanno introdotto una distinzione tra norme costituzionali obbligatorie e norme costituzionali suppletive. L'art. 122, ultimo comma, come modificato dalla l. cost. n. 1 del 1999 stabilisce, ad esempio, che «il Presidente della Giunta, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto». Il legislatore costituzionale, quindi, ha introdotto una prima disciplina della forma di governo locale, derogabile ad opera degli Statuti delle Regioni ordinarie. La norma costituzionale continuerà cioè ad esplicare la propria efficacia solo nei confronti delle Regioni che scelgono l'elezione diretta del Presidente della Giunta. La natura cedevole di questa disposizione, tuttavia, non altera il procedimento di revisione costituzionale, poiché l'abrogazione dell'art. 122 può avvenire soltanto seguendo le prescrizioni dell'art. 138. Anche se tutte le Regioni scegliessero, quindi, una forma di governo diversa da quella prevista dalla riforma, la norma costituzionale dovrebbe ritenersi quiescente e non abrogata, poiché, fino a quando l'art. 122 non è oggetto di modifica ex art. 138, potrebbe riespandere la propria efficacia qualora una Regione decidesse di cambiare lo Statuto. Anche la l. cost. n. 3 del 2001, prevedendo all'art. 116, 3° comma, la possibilità per le Regioni ordinarie, d'intesa con lo Stato, di derogare alla ripartizione di competenze sancita dall'art. 117, ha sostanzialmente reso quella disposizione «suppletiva». In entrambi i casi, tuttavia, non si è svuotato l'art. 138 della qualifica di norma di riconoscimento delle fonti costituzionali, in quanto è sempre il testo della Costituzione a fondare le competenze.

Se, invece, come nel caso di specie, sono le singole leggi costituzionali, approvate con il meccanismo procedurale dell'art. 138, ad apportare delle deroghe alla Costituzione, senza modificarla esplicitamente, la competenza a qualificare una norma come costituzionale non sarà più della Carta, ma delle singole leggi in questione. Anche gli Autori che ritengono modificabile l'art. 138, purché ne rimanga impregiudicato il nucleo essenziale³⁹, sembrano riferirsi ad una ipote-

³⁹ Vedi gli Autori citati nella nota precedente.

si diversa rispetto alla creazione di una pluralità di deroghe permanenti o temporanee. Nel primo caso, avremmo un nuovo procedimento di formazione delle leggi costituzionali e di revisione, scritto in Costituzione, che fungerà da parametro delle innovazioni che si vorranno introdurre, nel secondo una proliferazione di subprocedimenti, che toglierà al testo costituzionale la capacità di qualificare ciò che è legge costituzionale o di revisione.

5. *L'ambito di applicazione della riforma e il controllo di costituzionalità degli Statuti*

Un'ulteriore particolarità, infine, caratterizza la disciplina contenuta nella l. cost. n. 2 del 2001; l'ambito di applicazione della deroga introdotta sembra essere per certi aspetti sfuggente. Si potrebbe dubitare, infatti, della possibilità di estendere il procedimento in essa previsto ad ipotesi diverse dalla revisione dei singoli Statuti. Il cambiamento dell'intera l. cost. n. 2 del 2001, ad esempio, non potrebbe avvenire ancora con il procedimento di revisione *ex art. 138*? Se si volessero cioè modificare simultaneamente le disposizioni contenute nella legge costituzionale in oggetto con un'unica legge costituzionale, potrebbe trovare applicazione ancora il procedimento generale di revisione costituzionale? Ammettendo tale possibilità, la stessa fonte, lo Statuto speciale, potrebbe avere due distinte modalità di riforma, a seconda che sia oggetto di cambiamento singolarmente o, per quanto concerne le disposizioni della l. n. 2 del 2001, insieme agli altri Statuti.

L'ipotesi, tuttavia, sembra difficilmente realizzabile, dal momento che la l. cost. n. 2 del 2001, essendo strutturata in cinque articoli, riferiti ciascuno ad uno Statuto regionale, finisce per essere assorbita da questi ultimi, per cui più che una legge di riforma della l. cost. n. 2 del 2001 potremmo avere una nuova legge costituzionale che procede alla revisione degli Statuti con la stessa tecnica, cioè simultaneamente. L'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V, ad esempio, prevede che le norme in essa contenute, ed attributive di forme di autonomia più ampie, si applichino anche alle Regioni a Statuto speciale, «fino all'adeguamento dei rispettivi Statuti». Se si dovesse procedere ad apportare a tutte e cinque le Regioni speciali le disposizioni di adeguamento, attraverso un'unica legge costituzionale, rimane il dubbio di quale procedimento si dovrà seguire? Anche in questa circostanza sembra si possa distinguere il procedimento di revisione a seconda che avvenga con un'unica legge costituzio-

nale o attraverso singole leggi costituzionali. Il discorso si può complicare ulteriormente; per esempio, se si volessero modificare solo tre o solo quattro Statuti con un'unica legge costituzionale, che procedimento si dovrebbe utilizzare?

Anche il controllo di costituzionalità presenta delle peculiarità, potendo avere ad oggetto l'intera l. cost. n. 2 del 2001 o i singoli Statuti. Nel primo caso, qualsiasi Regione, sia ad autonomia ordinaria che speciale, avrebbe potuto, nei sessanta giorni dalla pubblicazione, chiedere alla Corte una pronuncia di illegittimità dell'intera legge, a causa della violazione del potere attribuito dall'art. 138, 2° comma, ai Consigli regionali di richiedere il referendum.

I singoli Statuti naturalmente possono essere valutati nell'ambito del giudizio in via incidentale, anche se, nella sent. n. 1146 del 1988, la Corte ha ristretto, nei confronti delle leggi costituzionali e di revisione, il parametro di giudizio alla conformità di queste con i soli principi supremi dell'ordinamento, che hanno «una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi costituzionali»⁴⁰.

Il controllo sugli Statuti, quindi, perde il momento politico, preventivo, che si inserisce nella fase di approvazione della legge costituzionale, e mantiene esclusivamente quello giuridico, successivo, rimesso alla Corte. Le possibili violazioni dei principi costituzionali (si pensi, ad es., ai principi di unità ed indivisibilità, solidarietà, perequazione fiscale) non avranno altra modalità di tutela che il ricorso ai giudici costituzionali. La Corte diviene così l'unico arbitro non solo delle tensioni tra il principio di specialità e gli altri principi dell'ordinamento costituzionale, ma anche dei contrasti tra gli enti territoriali. Le caratteristiche della specialità sono rimesse alle valutazioni compiute dal raccordo maggioranza parlamentare-Consigli regionali. In quest'ottica, si rileva come l'esclusione del referendum costituzionale incida sull'art. 5 Cost., nel senso che, se fino ad oggi le concessioni di autonomia alle Regioni speciali incontravano le garanzie previste dall'art. 138, adesso eventuali modificazioni degli Statuti, in grado di aumentare tali spazi di autonomia, incontreranno garanzie procedurali affievolite, che si risolvono nella dialettica tra la maggioranza parlamentare e le singole Regioni ad autonomia speciale.

⁴⁰ Sent. n. 1146 del 1988, in *Giur. cost.* 1988, 5569.