

Rivista N°: 2/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 17/05/2017

AUTORE: Andrea Bonomi*

ALCUNE OSSERVAZIONI IN TEMA DI RAPPORTI FRA LA LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE E LE DISPOSIZIONI DELLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 2/2001 RELATIVE AL PROCEDIMENTO DI REVISIONE DEGLI STATUTI SPECIALI (... PRENDENDO SPUNTO DALLA LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE “RENZI-BOSCHI”)

Sommario: 1. Premessa: leggi rinforzate e fonti atipiche. – 2. Il rapporto fra la legge di revisione costituzionale e le disposizioni della legge costituzionale n. 2/2001 sul procedimento di revisione statutaria. – 3. La prospettazione di una diversa tesi ricostruttiva.

1. Premessa: leggi rinforzate e fonti atipiche

È noto ai più che la legge di revisione costituzionale “Renzi-Boschi” – all’art. 38 – “cancellava” l’incompatibilità, disposta dall’art. 122 Cost., fra la carica di consigliere regionale e quella di parlamentare per quanto riguardava i senatori, eletti dai Consigli regionali nel proprio ambito: questi soggetti sarebbero stati senatori in quanto consiglieri e, qualora fossero cessati dalla carica regionale, avrebbero perso pure il seggio in Senato¹.

Qualcuno² tuttavia ha posto il seguente problema: l’incompatibilità fra consigliere e parlamentare è disposta anche dagli Statuti speciali adottati con legge costituzionale, per cui il Consiglio di Regione a Statuto speciale che eleggesse un proprio componente al Senato dovrebbe poi dichiararlo decaduto dalla carica di consigliere; così facendo però verrebbe meno anche la legittimazione a sedere in Senato, con conseguente decadenza pure da quel-

* Ricercatore di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Bari.

¹ L’art. 38 della suddetta legge costituzionale disponeva infatti, nel suo comma 11, che “All’articolo 122, secondo comma, della Costituzione, le parole: <<ad una delle due Camere del Parlamento>> sono sostituite dalle seguenti: <<alla Camera dei Deputati>>”, mentre l’art. 7 statuiva, peraltro, che “All’articolo 66 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: <<Il Senato della Repubblica prende atto della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore>>”.

² Cfr. M. VILLONE, *Con la riforma Renzi-Boschi le Regioni a Statuto speciale restano fuori dal Senato*, in www.referendumcostituzionale.online, 11 novembre 2016, 1 ss.

la carica; tanto premesso, esiste evidentemente un insanabile conflitto fra la legge di revisione costituzionale “Renzi-Boschi” da una parte e gli Statuti speciali dall’altra.

Si è rilevato che per considerare risolto tale conflitto si sarebbe dovuto ritenere che la prima fosse “in grado di cancellare” l’incompatibilità disposta dai secondi. Si è obiettato che la qual cosa non sarebbe stata da considerare possibile: infatti, pur essendo gli Statuti speciali una legge costituzionale come la “Renzi-Boschi”, essi risultano suscettibili di modifica o di abrogazione solo con un procedimento particolare e cioè attraverso il procedimento individuato a suo tempo dalla legge costituzionale n. 2/2001; questa “nasconde”³, all’interno di discipline riguardanti la forma di governo e le elezioni regionali, una serie di nuove regole per il procedimento di revisione degli Statuti speciali: in base a tale procedimento, come ben noto, rispetto a quello previsto dall’art. 138 Cost. vi è l’aggiunta dell’istituto del parere obbligatorio da parte del Consiglio regionale interessato da un lato e l’esclusione della fase eventuale del referendum nazionale⁴ dall’altro⁵; il che non implica, fra l’altro, che per approvare le modifiche statutarie sia necessaria l’approvazione dei due terzi del Parlamento, dovendosi ritenere sufficiente nella seconda deliberazione unicamente l’approvazione della maggioranza assoluta⁶.

Da ciò si è tratta la conclusione che lo Statuto speciale è una fonte “atipica rinforzata”, modificabile solo con il procedimento in essa previsto: ciò è stato giustificato sulla base dell’argomentazione che “siamo di fronte a due ordinamenti diversi: l’ordinamento statale e l’ordinamento regionale. Sono due sistemi separati, ciascuno modificabile con il procedimento in esso previsto. Quello statale potrà essere modificato con il procedimento ex art. 138 Cost., quello regionale [speciale] con le modalità aggiuntive previste da ogni statuto speciale...”⁷.

Questa tesi da una parte pone molte questioni di stretta teoria delle fonti su cui è bene indugiare un poco e dall’altra contiene qualche asserzione che suscita perplessità.

Sotto quest’ultimo profilo sembra quanto meno discutibile l’affermazione secondo la quale l’ordinamento statale e quello regionale sono “due ordinamenti diversi”, “due sistemi separati”, come tali “ciascuno modificabile con il procedimento in esso previsto”: questa visione da un lato sembrerebbe quasi assimilare il rapporto fra ordinamento statale e quello

³ L’espressione è di R. TOSI, *Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli Statuti speciali*, in *Quad. Cost.*, 2001, 348.

⁴ Secondo alcuni ciò è giustificato in quanto le leggi costituzionali di modifica degli Statuti speciali sono “ritenute affare di <<una frazione di popolo>>” (così T. GROPPI, *La modifica degli Statuti delle Regioni speciali – Il commento*, in *Giorn. di dir. amm.*, 2001, n. 5, 442), mentre definisce “curioso” l’affievolimento della procedura che si ha con la previsione secondo cui le modifiche dello Statuto non sono comunque sottoposte a referendum nazionale A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009, 206.

⁵ Lo Statuto della Sardegna prevede altresì la possibilità di un referendum consultivo fra la prima e la seconda deliberazione.

⁶ Così anche L. CAPPUCCIO, *Il procedimento di revisione degli Statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?*, in *Le Regioni*, 2003, 400-01, la quale giustamente osserva che, se la *ratio* che ispira la legge costituzionale n. 2/2001 è quella di aumentare il ruolo delle Regioni, allora “sarebbe contraddittorio... 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” (p. 401).

⁷ La tesi è patrocinata in questi termini da M. VILLONE, *Con la riforma Renzi-Boschi le Regioni a Statuto speciale restano fuori dal Senato*, cit.

regionale alla relazione intercorrente fra l'ordinamento statale e il diritto internazionale; dall'altro non pare tenere conto del fatto che il Costituente, quando ha previsto il procedimento di modifica della Costituzione, non ha affatto posto una distinzione a seconda che esso debba riguardare l'ordinamento statale o invece il – preteso tale – “separato” ordinamento regionale.

Per venire alle problematiche di teoria delle fonti che la tesi in esame pone, pare interessante focalizzare l'attenzione sul postulato da cui essa muove secondo cui lo Statuto speciale è una fonte costituzionale “atipica rinforzata”, modificabile solo con il procedimento per essa previsto.

A questo proposito è bene ricordare che già la dottrina tradizionale aveva rilevato l'opportunità di operare talune differenziazioni nell'ambito della categoria “legge”: si era così inteso ragionare nei termini di leggi rinforzate o rafforzate o superaggravate, di fonti atipiche, di fonti tipiche, di fonti specializzate, nonché di leggi vincolate nel contenuto⁸, tentando di operare una distinzione fra tali fonti che non fosse “semplicemente convenzionale, per non dire nominalistica”⁹.

Più in particolare, di legge rinforzata per primo¹⁰ si interessò uno studioso che, nell'intenzione di assodare se fra le norme costituzionali e quelle legislative potesse essere collocata una norma di grado indubbiamente inferiore alle leggi costituzionali, ma di grado altrettanto superiore alle comuni leggi ordinarie, concluse che si sarebbe dovuto considerare una legge di questo tipo quella preceduta da un parere di qualunque specie. Tale legge, definita da tale studioso rinforzata, “è abrogabile solo da una legge costituzionale o da altra legge egualmente rafforzata, ma non anche da una semplicemente ordinaria”¹¹, conclusione estesa dallo stesso studioso anche con riferimento all'abrogazione implicita.

La legge rinforzata, dunque, è quella nel cui procedimento di formazione viene inserito un atto consultivo che non ha cittadinanza nello schema tipico dello stesso procedimento, com'è l'audizione di un parere¹²; la dottrina che, invece, per prima si occupò di fonte atipica o intermedia la qualificò come quella fonte caratterizzata da una separazione, da una scissione

⁸ Ragiona nei termini di “febbre tassonomica” con riferimento ai variegati schemi concettuali utilizzati per differenziare le varie fonti sotto il profilo dell'efficacia e rispetto alla legge ordinaria M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Torino, 1996, 76.

⁹ Si prende a prestito questa efficace espressione di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, sesta ediz. a cura di F. Crisafulli, Padova, 1993, 240.

¹⁰ Il riferimento è a G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1964, partic. 359 e *ivi* nota 17: l'Autore pure riprendeva un'intuizione già propria di Carlo Esposito: cfr. C. ESPOSITO, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, 1934, rist., Milano, 1964, 165 nota 263, il quale già in regime di Costituzione flessibile per spiegare il fenomeno delle leggi che sarebbero dovute essere precedute dal parere del Gran Consiglio del Fascismo proponeva di chiamarle rafforzate o rinforzate.

¹¹ G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., 361; analogamente cfr., *inter alios*, A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig. It.*, IX, Torino, 1963, 630 ss., 633.

¹² Questo con l'intento di “accrescimento materiale, di aggiunta, allo scopo e con la funzione di aumentare la resistenza, la saldezza, la stabilità di un corpo o strumento rispetto ad altro corpo o strumento, che siano privi di accrescimento od aggiunta”: così G. FERRARI, *Le leggi rinforzate nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, 481.

delle due componenti dalle quali risulta l'efficacia di un determinato atto, ovvero la *vis abrogans* ed il grado di resistenza nei confronti dei successivi atti di abrogazione¹³.

In questo senso si ebbe modo di precisare che, mentre la legge rinforzata presenta "forma ed efficacia proprie, che si distinguono da quelle della legge ordinaria, da un canto, e delle leggi costituzionali, dall'altro, rappresentando per questa via una categoria autonoma"¹⁴, la fonte atipica, invece, formalmente, cioè dal punto di vista del suo procedimento, non subisce necessariamente una modifica rispetto alla fonte tipica¹⁵: essa "risulta... dall'ibridazione di tipi diversi, in quanto la forma della legge ordinaria corrisponde all'efficacia (sia pure il lato passivo dell'efficacia) che è caratteristico della legge costituzionale"¹⁶.

Uno degli esempi che a tale proposito fu addotto dalla dottrina che se ne era occupata è quello dell'art. 10, comma 2 Cost.: si riteneva così che le leggi che regolano la condizione giuridica dello straniero conformemente alle norme e ai trattati internazionali fossero sottratte alla possibilità di abrogazioni o modifiche da parte di altre leggi ordinarie che non fossero a loro volta state emanate in adempimento di accordi internazionali successivi ed incompatibili con le convenzioni già rese esecutive nell'ordinamento interno¹⁷. Un altro esempio è quello della legge di approvazione del programma economico¹⁸: secondo la dottrina si trattava anche in questo caso di una legge rafforzata non già per la previsione di un procedimento differenziato, bensì per la previsione costituzionale di un particolare contenuto, di un contenuto "tipico", di indirizzo, che fa sì che la sua abrogazione o modificazione non possa essere posta che da una legge di uguale carattere, cioè di eguale contenuto tipico¹⁹.

¹³ Cfr. limpidamente A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1961, partic. 277-281; più recentemente in modo analogo si esprimono, *inter alios*, L. PEGORARO-A. RINELLA, *Le fonti nel diritto comparato*, Torino, 2000, 74.

¹⁴ A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento*, cit., 279 nota 42.

¹⁵ Cfr. F. MODUGNO-S. NICCOLAI, *Atti normativi*, in *Enc. Giur. Trecc.*, III, Roma, 1997, 7; F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2015, 126 e 134-35.

¹⁶ A. LA PERGOLA, *op. e loc. ult. cit.*

¹⁷ In tal senso cfr. A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento*, cit., 325-26, nonché, più recentemente, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da Giuseppe Santaniello, Padova, 2004, 105; F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, cit., 135, mentre sembra esprimersi in senso difforme sul punto L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 199-200, secondo il quale "non è affatto indispensabile che le leggi alle quali rimanda l'art. 10 secondo comma vengano tecnicamente poste in esecuzione di accordi internazionali; al contrario, è sufficiente che la legislazione interna si conformi – sul punto – al diritto internazionale; e la <<conformità>> può concretarsi... anche nel senso di riservare agli stranieri in Italia un regime più favorevole rispetto allo *standard* minimo, che la Costituzione rende inattuabile".

¹⁸ Con riferimento a questa legge "l'efficacia sostanziale viene a diversificarsi dall'efficacia formale, in quanto la costituzione nel determinare il contenuto della norma la inserisce nella gerarchia delle fonti in una posizione differenziata da quella corrispondente alla sua efficacia formale": così A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, 347.

¹⁹ Un altro caso più recente che viene addotto è quello della legge n. 243/2012, qualificata in dottrina da alcuni quale "vera e propria <<legge organica>>, alla quale è garantita una competenza definita in termini tassativi e al tempo stesso riservata" (così N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri. Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2012, 108-09), da altri quale "legge specializzata" (così A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 24 gennaio 2014, 7) e da altri ancora come "doppiamente rinforzata" nel senso che "a differenza delle leggi di amnistia e indulto e di quelle ex art. 116 Cost. non vi è solo un rinforzo procedurale, ma anche uno "europeo". La "tenuta" delle regole contenute nella legge è espressamente prevista al livello europeo. La legge n. 243, infatti, deve essere ritenuta conforme all'art. 81, sesto comma, Cost. a condizione non solo che rispetti i contenuti dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, ma anche il sistema di norme europee vigenti in tema di *governance* economica" (così

Stando così le cose, le fonti rinforzate sarebbero senz'altro tutte atipiche, mentre le fonti atipiche non sarebbero necessariamente rinforzate.

In realtà, la questione deve essere posta in termini molto più problematici di quelli poc'anzi esposti.

Innanzitutto quel che pare certo è soltanto che la concezione delle leggi rinforzate e delle fonti atipiche è stata costruita su un modello di legge che aveva un suo preciso significato quando il Parlamento era di fatto onnipotente nell'esercizio della funzione legislativa, libero da vincoli giuridici che non fossero quelli che lo stesso avesse voluto porre a sè: in tale sistema il Parlamento "formava ed esprimeva la propria volontà in una torre d'avorio, senza alcun rapporto con gli altri soggetti dell'ordinamento, senza richiedere alcuna collaborazione agli altri organi, geloso di condividere con altri la propria prerogativa"²⁰.

Con riferimento a questo modello la dottrina ha intravisto una serie di deroghe alla figura tipica della legge in tutte quelle ipotesi in cui la Costituzione prescrive che il Parlamento debba approvare certe leggi con la "collaborazione" di altri soggetti o organi del sistema, quali le comunità territoriali interessate, le rappresentanze dei culti o gli organi consultivi tecnici, oppure è vincolato a certe procedure o a determinati contenuti: "una volta... collegate idealmente, ma arbitrariamente, le due figure della legge e del Parlamento onnipotente e sovrano, era naturale che dovesse crollare la prima immagine come conseguenza del tramonto della seconda. E che all'estinguersi del principio della <<sovranità parlamentare>> si facesse seguire... la fine del concetto stesso di legge, quale atto contrassegnato da una forza caratteristica, unitaria ed omogenea, la forza di legge..."²¹.

Al di là di questa constatazione, in materia di leggi rinforzate e di fonti atipiche regna l'incertezza.

L. BARTOLUCCI, *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2016, n. 3, 6). Sulla legge *de qua* vedasi anche la prospettazione offerta dall'Avvocatura dello Stato nell'ambito del giudizio dinanzi alla Corte costituzionale conclusosi con la sent. n. 88 del 2014: secondo questa prospettazione la legge rinforzata in esame "sarebbe una fonte atipica, in quanto a <<competenza riservata e dotata di una maggiore forza passiva>> rispetto alle leggi ordinarie... Essa, quindi, conterrebbe norme interposte e, pertanto, sarebbe dotata di <<prevalenza gerarchica di tipo contenutistico-sostanziale>> sulla legge ordinaria"; la Consulta in questa pronuncia osserva poi che "l'impugnazione della legge n. 243 del 2012 è ammissibile, dal momento che, pur trattandosi di una legge "rinforzata", in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione, essa ha comunque il rango di legge ordinaria...".

²⁰ Così G. QUADRI, *Un presunto caso di legge atipica: la legge che regola i rapporti fra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, II, Milano, 1968, 634.

²¹ G. QUADRI, *Un presunto caso di legge atipica*, cit., 635-36; analogamente cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale – I – Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1992, 64, il quale osserva che "la ragione della esistenza delle <<fonti atipiche>> sta in ciò, che la legge ha perso il primo posto, la costituzione l'ha deposta dal trono sul quale le dottrine sette-ottocentesche l'avevano collocata e l'ha modellata come ha voluto secondo proprie valutazioni di speciali interessi di ordine formale e sostanziale, interessi così sottratti alla libera valutazione del legislatore stesso"; R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, 109; A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2016, 131, secondo il quale l'esistenza nell'ordinamento di numerose leggi rinforzate – tali o sotto l'aspetto procedimentale o sotto il profilo della maggioranza richiesta per l'approvazione della legge o sotto entrambi i punti di vista – "indica... che, allorquando vi siano interessi particolari meritevoli di particolare tutela, anche la legge perde la sua "forma tipica" per assumere la struttura più consona alla tutela di quei particolari interessi".

Innanzitutto per quanto riguarda le leggi rinforzate non tutti aderiscono alla tesi che le colloca ad un livello superiore, nel sistema delle fonti, rispetto alle “comuni” leggi ordinarie: alcuni studiosi ammettono sì la sindacabilità da parte della Corte costituzionale delle leggi che pretendano di modificare una legge rinforzata senza essere emanate conformemente al procedimento per queste previsto dalla Costituzione; gli stessi rilevano, tuttavia, che le leggi rinforzate non sono poste “in una posizione di supremazia rispetto alle altre leggi ordinarie”²².

Quanto, poi, alle leggi atipiche²³, un commentatore, prendendo le mosse dal presupposto secondo cui la Costituzione “ha previsto in alcuni settori una legge che si distacca dalle altre perché è condizionata ad un certo procedimento o a certi requisiti. Tale legge è la *legge tipica* di quel settore, tutte le altre sono *atipiche*”²⁴, ammette, sì, che una legge atipica per intervenire nei settori riservati ad una legge tipica deve essere tipica anch’essa con le “modalità” richieste dalla Costituzione perché altrimenti non potrebbe intervenire; tuttavia, rileva subito dopo che, qualora la disciplina posta dalla legge tipica sia lacunosa, quella atipica può riempire ogni spazio lasciato vuoto, purché in modo conforme alla prima²⁵.

In senso contrario a tale posizione un altro studioso sostiene che quando un procedimento aggravato è previsto come obbligatorio dal testo costituzionale il rapporto fra le varie fonti è quello della separazione e non del concorso: se la Costituzione prevede, per regolamentare una materia, una forma rafforzata, questa, anziché rafforzare la legge, consente l’esercizio della funzione legislativa che senza quella forma sarebbe impossibile; infatti una legge emanata nelle forme ordinarie sarebbe illegittima perché “in violazione della norma della costituzione in che prevede la particolare procedura legislativa non seguita (vizio formale

²² Così C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, 8 e ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1967, 635, secondo cui è opportuno “guardarsi dal considerare tali leggi come se fossero da collocarsi in un grado gerarchico più elevato delle altre leggi, dato che la volontà da cui esse prendono vita è solo ed interamente del Parlamento, che la esplica nelle forme ordinarie”; conformemente a Mortati si esprimono E. SPAGNA MUSSO, *Introduzione ad uno studio sulle fonti atipiche (Per una teoria dei limiti alla rigidità delle Costituzioni)*, in ID., *Studi di diritto costituzionale*, Napoli, 1966, 199, nonché G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971, 197 e G. QUADRI, *La forza di legge*, Milano, 1979, 49 nota 12, 86-87.

²³ A questo proposito sarebbe però opportuno appurare prima se è possibile individuare un “concetto” di tipicità dal quale poi distinguere vari “tipi” di atipicità, cosa della quale si è pure dubitato in dottrina: cfr. F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di Giustizia delle Comunità europee*, I, Milano, 1970, 25 ss., 49, nonché, più di recente, F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, cit., 135-36, secondo il quale “in realtà tutte le fonti s[on]o reciprocamente atipiche”, dovendosi, dunque, “negare che il rapporto tra legge “ordinaria” e leggi “speciali o specializzate” sia tale da mantenere alla prima la qualità di “regola””; in senso contrario cfr., però, le convincenti osservazioni di G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 64-65.

²⁴ Questa l’impostazione di A. LOIODICE, *Un esempio di legge rinforzata (o tipica): la legge di esecuzione di un trattato internazionale*, in P. GIOCOLI NACCI-A. LOIODICE, *Miscellanea. Scritti vari di diritto costituzionale*, Bari, 1977, 17 e 23, secondo cui leggi tipiche sono figure legislative per le quali la Costituzione prevede requisiti o presupposti specifici perché esse sono previste e disciplinate, come tipi, dalla Costituzione, mentre leggi atipiche sono le fattispecie legislative ordinarie poste in essere alla stregua dei requisiti comuni alla categoria “legge”, senza essere specificamente individuate e disciplinate.

²⁵ Cfr. A. LOIODICE, *Un esempio di legge rinforzata (o tipica)*, cit., 18 e 20-21, il quale, prendendo come esempio l’art. 8 Cost., osserva quanto segue: “Una legge *atipica* può... intervenire nel settore riservato alla legge *tipica* ex art. 8, ma è chiaro che non potrebbe porsi in contrasto con tale legge perché altrimenti sarebbe in contrasto con le *intese* che sostengono la legge stessa e violerebbe l’art. 8 della costituzione. Cosicché si ha la seguente situazione: nel settore riservato alla legge ex art. 8 può intervenire anche una legge *atipica*, ma solo quando sia conforme alla prima”.

della legge)²⁶. Si conclude nel senso opposto rispetto all'altra tesi sopra ricordata: più in particolare, si precisa che, "se vi è riserva costituzionale per un dato tipo di legge, in quel determinato settore non può operare legge diversa né per una completa disciplina della materia né per colmare eventuali lacune"²⁷.

Come ognuno vede, il quadro dottrinale è molto composito e ciò non può non ripercuotersi anche nell'ambito delle fonti costituzionali cd. rinforzate e/o atipiche²⁸.

Ad esempio, molte discussioni ha suscitato la collocazione nel sistema delle fonti in ordine allo "specialissimo procedimento"²⁹ prescritto per la legge costituzionale di cui all'art. 132, comma 1 Cost., relativa alla fusione di Regioni esistenti o alla creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti.

Alcuni studiosi hanno osservato che essa deve considerarsi come rinforzata e atipica, nella misura in cui richiede una modalità di formazione più complessa, cioè aggravata, rispetto a quella prescritta per le altre leggi costituzionali e presenta un peculiare limite sostanziale – il divieto di formare Regioni con meno di un milione di abitanti – e un *iter* procedu-

²⁶ P. GIOCOLI NACCI, *Leggi rinforzate o solo procedimento legislativo rinforzato? (di una pretesa gerarchia delle fonti nell'ambito delle leggi ordinarie)*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, cit., 438-40. In senso conforme sembrano esprimersi G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 64, il quale, con riferimento alle fonti legate alla Costituzione da un vincolo speciale, formale o sostanziale, che si arricchisce dell'esigenza di procedimenti specializzati e/o di contenuti particolari, osserva che dove esiste questo vincolo di costituzionalità speciale "ci si trova di fronte a leggi aventi anche una forza o efficacia speciale, poiché una legge successiva comune (che non rispettasse le forme o non assumesse i contenuti costituzionali) non potrebbe abrogarle. Il che ha condotto a configurare una sorta di gerarchia tra le leggi comuni e quelle qualificate dal particolare vincolo di costituzionalità anzidetto. Ma questa ultima deduzione è infondata, come appare non appena si rifletta sul fatto che una legge (successiva) che non assuma le forme o i contenuti costituzionalmente prescritti è invalida per contrasto con la costituzione, prima ancora che inidonea ad abrogare la legge precedente: essa è invalida non perché violi la legge anteriore, ma perché viola la costituzione. Perciò dall'esistenza delle fonti atipiche non può dedursi una moltiplicazione dei gradi della gerarchia. La gerarchia vale infatti tra fonti che potrebbero tutte validamente disciplinare la stessa materia, mentre nel caso esaminato le leggi <<comuni>> che intervengono in settori in cui sono costituzionalmente richieste leggi particolari (per forma o contenuto) sono per principio invalide"; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 196, il quale, in ordine alle leggi rinforzate, rileva che trattasi non "di leggi gerarchicamente sopraordinate rispetto a quelle ordinarie, bensì di fonti specializzate in ragione della loro particolare competenza che esse debbono esercitare seguendo un procedimento più gravoso di quello prescritto dagli artt. 70 e seguenti della Costituzione"; più di recente, L. BARTOLUCCI, *La legge "rinforzata" n. 243 del 2012*, cit., 3, secondo il quale le leggi rinforzate "sono distinte dalla generalità delle leggi ordinarie per il loro procedimento aggravato di approvazione. Non si tratta di leggi gerarchicamente sovraordinate a quelle ordinarie, ma di fonti specializzate in virtù della loro particolare competenza".

²⁷ P. GIOCOLI NACCI, *Leggi rinforzate o solo procedimento legislativo rinforzato?*, cit., 439 nota 11, secondo il quale dunque "deve riconoscersi... che nel settore riservato ad un determinato tipo di legge non può operare in alcun modo una legge comune o altra di tipo diverso, sicché non può verificarsi il concorso tra le due fonti normative": la conclusione ulteriore di Giocoli Nacci è che "non di leggi rinforzate sembra lecito parlare, ma solo di leggi con procedimento rinforzato, le quali si pongono accanto alle altre e non in posizione sopraordinata rispetto a queste. Sono, le une e le altre, leggi ordinarie che di queste hanno il valore e la forza obbligatoria" (p. 443).

²⁸ Sul punto cfr., da ultimo, R.G. RODIO, *Una riflessione sulle leggi di revisione costituzionale ed il principio di tipicità delle cd. "leggi rinforzate"*, in www.dirittifondamentali.it, 21 aprile 2017, 5, il quale, dopo aver ricordato le varie teorizzazioni in tema di rapporti fra leggi atipiche, leggi tipiche, leggi rinforzate, esattamente osserva che "non appare peregrino applicare le teorizzazioni sopra esposte non solo al rapporto tra leggi rinforzate e leggi ordinarie, ma anche... a quello tra leggi costituzionali per così dire "ordinarie" e leggi costituzionali per le quali sia previsto un particolare procedimento (appunto, "rinforzato") di approvazione e che presentino dunque un carattere di specialità rispetto alle prime".

²⁹ V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1961, 787.

rile aggirato³⁰; di conseguenza, essa assume “un’efficacia attiva e/o passiva superiore a quella tipica”³¹.

Altri commentatori hanno sostenuto che la legge costituzionale di cui all’art. 132, comma 1 e più in generale le leggi costituzionali il cui procedimento di formazione sia superaggravato non sono gerarchicamente superiori alle altre leggi costituzionali, ma fra esse sussiste una separazione orizzontale di competenza; quindi si rileva la conseguente impossibilità che una data materia venga disciplinata da leggi costituzionali approvate senza rispettare gli aggravamenti procedurali previsti in quell’ipotesi. Si prosegue osservando che l’illegittimità di queste leggi costituzionali non è mai di tipo sostanziale, bensì è di carattere formale, in quanto esse sarebbero state approvate senza rispettare le particolari procedure previste in quella ipotesi; “il che è provato dal fatto che la illegittimità di una tale legge sussiste comunque, anche se nessuna legge superaggravata sia ancora intervenuta, per il solo fatto di pretendere di disciplinare una materia che è riservata a leggi della sua stessa specie ma il cui procedimento è caratterizzato dalla presenza di alcuni elementi aggiuntivi...”³².

Infine non manca la posizione di chi osserva perentoriamente – proprio in riferimento alle leggi costituzionali di cui all’art. 132 Cost., ma anche in relazione alle leggi costituzionali di cui all’art. 116 Cost. – che “deve escludersi che le varianti procedurali determinino una loro

³⁰ Sul punto cfr. le osservazioni di M. VILLONE, *Legge costituzionale*, in *Enc. Giur. Trecc.*, XVIII, Roma, 1990, 6; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 168.

³¹ Così L. FERRARO, *sub artt. 131 e 132*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2540, il quale conclude che il procedimento di cui all’art. 132, comma 1, intervenendo direttamente sull’elenco delle Regioni contenuto nel precedente art. 131, assegna a quest’ultimo una conseguente forza passiva potenziata, in quanto sottrae all’ordinaria applicazione dell’*iter* di revisione costituzionale, precisando infine – *ivi* in nota 47 – che Ambrosini all’interno dei lavori della II Sottocommissione, in riferimento all’articolo contenente l’elenco delle Regioni, parlò di “super-Costituzione”. Sarebbero esprimersi in senso conforme G. D’ORAZIO, *In tema di variazioni del territorio regionale (Questioni costituzionali)*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, II, Milano, 1977, 686; M. PEDRAZZA GORLERO, *sub art. 132 – Le Regioni, le Province, i Comuni*, in *Comm. della Cost.*, a cura di Branca, Bologna-Roma, 1990, 196, mentre C. MAINARDIS, *sub art. 132*, in S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 1142, precisa che l’art. 132, comma 1, potrebbe essere derogato solo attraverso una doppia revisione costituzionale e cioè “non dunque con un’unica legge costituzionale dal contenuto complesso ma con due leggi costituzionali successive, la prima incidente sui limiti sostanziali e procedurali imposti dallo stesso art. 132, comma 1, e la seconda modificativa dell’elenco delle Regioni come risulta dall’art. 131 Cost.”.

³² S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, 192-93, il quale conclude nel senso che “le leggi costituzionali superaggravate sono sullo stesso piano gerarchico delle altre leggi costituzionali e che il limite che queste ultime incontrano deriva da una specifica riserva di competenza stabilita...” (p. 193) e precisa altresì che, se fosse vero che le leggi il cui procedimento è superaggravato sono gerarchicamente superiori alle altre leggi costituzionali, “il superaggravamento procedimentale di talune leggi costituzionali non determinerebbe la loro superiorità soltanto nei confronti delle altre leggi costituzionali il cui procedimento di formazione non sia superaggravato bensì anche... nei confronti della fonte che prevede il superaggravamento ma che non è stata essa stessa formata secondo tale più complessa procedura. Da ciò discenderebbe, esemplificando, che una legge costituzionale che stabilisca la fusione tra due regioni dovrebbe dirsi superiore all’art. 132 che tale facoltà le conferisce, così come, ancora più paradossalmente, le leggi di revisione della Costituzione, ed in genere le leggi costituzionali, dovrebbero dirsi superiori alla stessa Costituzione perché essa venne approvata secondo un procedimento meno complesso di quello previsto dall’art. 138” (pp. 191-92), senza contare – rileva anche Ciconetti – che tali norme superaggravate non sembrano in alcun modo qualificabili come fondamentali per l’ordinamento giuridico. Analogamente sembrano esprimersi anche G. QUADRI, *La forza di legge*, cit., 119-120; L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova, 1990, 223, secondo il quale il primo comma dell’art. 132 Cost. “aggrava il procedimento di revisione costituzionale..., senza che ciò comporti tuttavia la sovrapposizione gerarchica di queste leggi alle altre leggi costituzionali...”.

efficacia superiore o comunque diversa da quella delle altre leggi costituzionali”³³, pur ammettendo però che si pone comunque “un problema di osservanza delle norme procedurali”³⁴.

Il tema *de quo* dunque è sempre stato ed è a tutt’oggi assai complesso: questa complessità, tornando ora alla questione problematica della quale ci si occupa in questa sede, rende difficile rispondere con sicurezza alla domanda se gli Statuti speciali siano fonti costituzionali rinforzate, atipiche o rinforzate e atipiche insieme e più in particolare non contribuisce a far luce sulla *quaestio* consistente nel chiarire se ed eventualmente in quali termini una legge di revisione costituzionale può abrogare o modificare disposizioni contenute negli Statuti speciali senza seguire il procedimento di revisione per gli stessi previsto dalla legge costituzionale n. 2/2001.

Fra l’altro, il problema specifico in questione sarebbe stato suscettibile di ulteriori complicazioni in virtù dell’inserimento nella legge di revisione costituzionale “Renzi-Boschi” di una norma – l’art. 39, comma 13 – secondo la quale le disposizioni di cui al Capo IV della legge costituzionale “non si applicano alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi Statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”.

Le complicazioni sarebbero derivate dalla problematicità dei rapporti fra tale clausola – che recava una specifica disciplina di revisione statutaria – e il procedimento di modifica statutaria regolamentato dalla legge costituzionale n. 2/2001: non è un caso se fin da subito alcuni commentatori si siano chiesti se l’intesa di cui all’art. 39, comma 13, si sarebbe innestata nella procedura disciplinata dalla legge costituzionale n. 2/2001 o se invece tale disposizione avrebbe previsto un procedimento in sostituzione di quello disposto dalla legge costituzionale n. 2/2001; se quegli stessi commentatori si siano domandati se l’intesa *de qua* sarebbe dovuta essere solo ricercata o giocoforza acquisita, quale organo sarebbe stato deputato a concludere la stessa e quale “influenza” avrebbe esplicato essa nei confronti dell’adozione del testo finale della legge di revisione statutaria; e ancora se gli stessi si siano chiesti se la clausola di salvaguardia avrebbe introdotto una nuova procedura per revisionare in generale gli Statuti speciali oppure se il ricorso alla procedura si sarebbe configurato solo quale *condicio* risolutiva del regime transitorio applicabile alle Regioni speciali in base al medesimo art. 39, comma 13.

In riferimento a tutte queste questioni problematiche, con particolare riguardo all’ultima sopra indicata, si sono prefigurati diversi “scenari”³⁵.

³³ Così A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto – Art. 1-9*, Bologna-Roma, 2011, 414, secondo il quale la previsione di un aggravamento procedurale non vale “di per sé a stabilire una differenza di efficacia riconducibile alla gerarchia delle fonti”.

³⁴ A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., 463.

³⁵ Ad esempio, è stata prefigurata l’ipotesi che la legge costituzionale istituita nel 2001 sia stata trasformata mediante la sostituzione a regime del parere con l’intesa; l’ipotesi che esistevano oramai due diverse leggi costituzionali atipiche entrambe caratterizzate dalla impossibilità di richiedere il referendum nazionale, di cui l’una imperniata sul più forte strumento collaborativo dell’intesa con la Regione utilizzabile per operare la revisione conseguente all’entrata in vigore della modifica costituzionale e in conseguenza della cui adozione sarebbe stato destinato a cessare il regime transitorio di cui all’art. 39, comma 13, e l’altra, invece, connotata dal più debole

Tutte le questioni, delle quali si è da ultimo discusso, non sembrerebbero avere più ragione di porsi perché, come noto a tutti, la legge di revisione costituzionale “Renzi-Boschi” non ha superato il vaglio popolare del 4 dicembre 2016: tuttavia, pare che la *quaestio* meriti un qualche approfondimento in ogni caso, poiché è ben possibile che si riproponga un problema del genere qualora una futura legge di riforma della Costituzione andasse ad “incidere” sugli Statuti speciali senza seguire il procedimento di revisione degli stessi così come indicato dalla legge costituzionale n. 2/2001.

2. Il rapporto fra la legge di revisione costituzionale e le disposizioni della legge costituzionale n. 2/2001 sul procedimento di revisione statutaria

Con specifico riferimento alla tematica inerente la possibilità, ad opera di una legge di revisione costituzionale, di abrogare o di modificare disposizioni contenute negli Statuti speciali senza seguire il procedimento di revisione per gli stessi previsto dalla legge costituzionale n. 2/2001 la dottrina ha offerto risposte diverse.

Procedendo comunque con ordine, secondo una prima ricostruzione, la fonte approvata con il procedimento di cui alla legge costituzionale n. 2/2001 risulterebbe abilitata alla modifica degli Statuti speciali senza però assumere il valore e la forza delle leggi costituzionali; questa si dovrebbe piuttosto configurare quale fonte idonea a prevalere sulle fonti legislative ordinarie ma non sulle fonti di rango costituzionale cui resterebbe fatalmente subordinata in forza di un rapporto gerarchico: insomma, la summenzionata legge costituzionale avrebbe dato vita ad un vero e proprio fenomeno di decostituzionalizzazione in senso tecnico accostabile alla delegificazione di cui all’art. 17 l. n. 400/1988³⁶.

Ciò si sostiene adducendo, *inter alia*, l’argomentazione secondo cui le disposizioni della legge costituzionale n. 2/2001 non si spingono fino ad affermare che la revisione statutaria avverrà mediante leggi costituzionali non sottoponibili a referendum nazionale, ma si limitano a disporre che per le modificazioni dello Statuto si applica “il procedimento stabilito

strumento collaborativo del parere consiliare comunque utilizzabile a seguire di tale prima revisione; l’ipotesi che l’art. 39, comma 13 non avrebbe inciso sulla possibilità di intervenire sugli Statuti con un duplice strumento, ossia con la legge costituzionale “classica” o con la legge di revisione statutaria di cui alla legge costituzionale n. 2/2001, limitandosi a prevedere che ai ristretti fini dell’applicazione di tale disposizione e dunque per la cessazione del regime transitorio dalla medesima delineato, si sarebbe dovuto procedere, nell’uno o nell’altro caso, previa intesa con la Regione e ferma restando la diversa collocazione sistematica delle modifiche così effettuate a seconda del procedimento concretamente prescelto; altre ipotesi ancora. Su tutte queste problematiche cfr. P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2015, 179-80; S. PAJNO-G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2016, 284-88; M. SALVAGO, *L’incidenza della clausola di salvaguardia prevista dal disegno di riforma costituzionale in itinere (A.C. 2613-D) sui procedimenti di revisione degli Statuti speciali*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2016, n. 1, 1 ss., part. 4 ss.

³⁶ S. PAJNO e G. VERDE, *Gli Statuti-leggi costituzionali delle Regioni Speciali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 306-07; F. BENELLI, *sub art. 116*, e C. PADULA, *sub art. 123*, entrambi in S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, rispettivamente 1043 e 1123; M. CECCHETTI, *Le fonti della “differenziazione regionale” ed i loro limiti a presidio dell’unità e indivisibilità della Repubblica*, in S. PAJNO-G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, 2010, 92-93.

dalla Costituzione per le leggi costituzionali”, con l’ulteriore precisazione della sottrazione al referendum: in altre parole, la legge costituzionale n. 2/2001 “si guarda bene dall’attribuire alla fonte regolata il *nomen iuris* di <<legge costituzionale>>³⁷.

Da ciò si trae la conclusione che la legge di revisione costituzionale o la legge costituzionale potrebbero sempre “riappropriarsi” dell’ambito materiale affidato alla legge di modifica degli Statuti speciali, regolandolo in via diretta ed immediata³⁸.

La tesi non sembra pienamente persuasiva, poiché presta il fianco a varie critiche: in modo particolare potrebbe osservarsi che pare difficile potere leggere l’esclusione del referendum nazionale come una riduzione dello Statuto speciale al livello sub-costituzionale, dato che lo Statuto è la fonte che stabilisce la posizione costituzionale speciale della Regione; non solo, ma, quel che più conta, l’art. 116 Cost. prevede – peraltro, sia nel testo anteriore, sia in quello successivo all’approvazione della legge costituzionale n. 3/2001 che ne ha, benché senza sostanziali modifiche rispetto al precedente, riscritto il testo³⁹ – che gli Statuti speciali siano adottati – ma si deve intendere anche modificati⁴⁰ – con legge costituzionale.

Ciò significa che ammettere che la legge costituzionale n. 2/2001 abbia operato semplicemente una legittima decostituzionalizzazione della materia statutaria speciale vuol dire inevitabilmente ammettere anche che essa ha potuto abrogare tacitamente l’art. 116 Cost. nella parte in cui dispone una riserva – peraltro rinforzata – di legge costituzionale.

Il fatto è che l’ammissibilità di abrogazioni costituzionali tacite o implicite è a dir poco assai discussa da sempre in dottrina: una parte di essa sostiene l’impossibilità che da una legge costituzionale possa derivare un’abrogazione o una sostituzione di una disposizione costituzionale in assenza di una espressa volontà di operare mutamenti del testo costituzionale⁴¹; un’altra parte della dottrina sostiene ancora più radicalmente che l’art. 116 è modifi-

³⁷ S. PAJNO e G. VERDE, *Gli Statuti-leggi costituzionali delle Regioni Speciali*, cit., 308.

³⁸ Cfr. S. PAJNO e G. VERDE, *Gli Statuti-leggi costituzionali delle Regioni Speciali*, cit., 306.

³⁹ Come noto, infatti, se nel testo come risultante prima della riforma di cui alla legge costituzionale n. 3/2001 l’art. 116 Cost. recitava che alle Regioni speciali erano attribuite “forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con legge costituzionale”, nel testo successivo alla summenzionata riforma esso recita che le Regioni speciali “dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale”. Forse l’unica differenza di un qualche conto e significato è riscontrabile nell’utilizzo dell’espressione “dispongono” di forme e condizioni particolari in luogo di forme e condizioni particolari “attribuite”.

⁴⁰ Sul punto cfr. O. CHessa, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in S. PAJNO-G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, cit., 108 nota 18, il quale limpidamente e giustamente osserva che è ben vero che l’art. 116 diceva – e dice ancora dopo la riforma della legge costituzionale n. 3/2001 – che gli Statuti speciali devono essere “adottati con legge costituzionale”, per cui ciò apparentemente parrebbe giustificare la tesi secondo la quale la riserva di legge costituzionale dovrebbe rimanere circoscritta alla sola “adozione” degli Statuti stessi, cioè al primo atto istitutivo di una Regione speciale: tuttavia – rileva correttamente Chessa – “accedendo a questa interpretazione restrittiva non si trarrebbe dall’art. 116, primo comma, un contenuto normativo ulteriore rispetto a quello che si potrebbe ricavare già dalla Costituzione a prescindere dal suddetto articolo: è evidente, infatti, che il regime delle Regioni speciali poteva introdursi solo con legge costituzionale (diversamente non sarebbe stato possibile derogare, ad esempio, all’art. 117 Cost.)”.

⁴¹ Cfr. in tal senso A. CERRI, *Revisione costituzionale*, in *Enc. Giur. Trecc.*, XXVII, Roma, 2000, 6, secondo il quale l’art. 138 “ha implicitamente previsto che le norme del testo costituzionale possano essere abrogate, modificate o stabilmente derogate solo esplicitamente, ovvero con legge che palesi questo intento abrogativo o derogativo fin nel titolo”. Diversamente sembrano esprimersi, invece, C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc. del dir.*, XI, Milano, 1962, 190, secondo cui “non vi è nessun serio motivo che possa indurre a trattare

cabile solo esplicitamente attraverso una legge di revisione e non mediante l'utilizzazione di una legge costituzionale a cui la Carta costituzionale rimette l'elaborazione degli Statuti⁴².

Si potrebbe ritenere che sussista un rapporto di gerarchia fra la legge di revisione costituzionale e la legge costituzionale n. 2/2001 e che dunque la prima potrebbe legittimamente modificare o abrogare le disposizioni contenute negli Statuti speciali seguendo un'altra via: trattasi del tentativo di fare appello al principio di sovranità popolare per addurre la "preferibilità <<democratica>> della fonte che è in grado di coinvolgere anche il corpo elettorale nazionale rispetto a quella che non lo è"⁴³.

Più in particolare, è stato rilevato che le scelte, che lo Statuto speciale è destinato a compiere, non riguardano il solo "ordinamento" regionale interessato, ma incidono anche, ad esempio, sui meccanismi solidaristici fra le diverse collettività stanziate sul territorio nazionale; di conseguenza, non può essere negata la "preminenza assiologica della fonte che è in grado di coinvolgere il corpo elettorale nazionale, e dunque la sua superiorità gerarchica rispetto alla fonte che non lo è"⁴⁴.

Neanche questa tesi, tuttavia, lascia, almeno completamente, persuasi.

Infatti, se la *ratio* della superiorità gerarchica asserita è quella di consentire al corpo elettorale di esprimersi in via definitiva su quello che riguarda non semplicemente la collettività regionale ma tutti, tale *ratio* è però frustrata nella misura in cui il Parlamento decida di seguire il procedimento di cui alla legge costituzionale n. 2/2001, richiedendo il parere regionale e così inibendo la fase referendaria: insomma, gli Statuti speciali ben possono essere modificati, integrati, interamente sostituiti senza che sia possibile sollecitare l'appello al popolo e rovesciare l'esito della deliberazione parlamentare⁴⁵.

le leggi di revisione diversamente dalle altre in ordine al loro assoggettamento ai principi generali sulla abrogazione"; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, cit., 64, secondo il quale "non dovrebbe esservi alcun ostacolo di principio ad ammettere che il legislatore costituzionale, come può abrogare esplicitamente norme della costituzione, così può dettare una nuova disciplina materialmente incompatibile con essa, a meno che non risulti in modo univoco che il costituente abbia escluso tale forma di abrogazione".

⁴² Cfr. sul punto le osservazioni di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 87-88, nonché, più in generale, di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 119, il quale si sofferma sulle leggi costituzionali "che assumono il valore di <<frodi alla costituzione>>", le quali sarebbero espressione di "un eccesso di potere evidente, poiché i mutamenti della costituzione non devono avvenire per vie traverse e fraudolente".

⁴³ S. PAJNO, *La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2007, 760.

⁴⁴ S. PAJNO, *La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti*, cit., 761, il quale conclude nel senso che "la specialità risponde a una logica radicalmente opposta a quella del pluralismo istituzionale paritario. La specialità presuppone lo Stato unitario, o almeno a forte centralizzazione. E' imperniata su una <<elargizione>>. Lo Stato centrale concede, in considerazione delle peculiarità che caratterizzano ogni singola Regione speciale, e dunque in base a una valutazione di opportunità politica, uno statuto di particolare autonomia. Le condizioni di autogoverno che esso implica, però, non ineriscono alla posizione costituzionale del cittadino in quanto tale. Altrimenti, non potrebbero essere declinate solo per coloro che fanno parte delle Regioni speciali. Esse, dunque, sono oggetto di una <<concessione>> che la comunità politica statale – mediante lo strumento più <<alto>> di cui dispone, ossia la legge costituzionale – ritiene di accordare alla comunità politica regionale. Portando tale logica sul piano delle fonti... non si può non concludere nel senso... della necessaria preferenza della fonte tipica rispetto alla legge di revisione statutaria" (pp. 761-62).

⁴⁵ In tal senso cfr. anche O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 127.

Secondo un'altra ricostruzione⁴⁶, la circostanza che lo Statuto speciale sia revisionabile con un procedimento diverso rispetto a quello disciplinato dall'art. 138 Cost. e più in particolare caratterizzato dall'"aggravamento" costituito dalla partecipazione della Regione fa sì che la legge di modifica dello Statuto speciale sia qualificabile come legge costituzionale atipica: si sostiene che la particolarità del procedimento previsto dalla legge costituzionale n. 2/2001 ha un senso in quanto essa è rivolta a garantire la partecipazione della Regione interessata e l'esclusione del referendum nazionale sarebbe un elemento dell'aggravamento procedurale perché impedirebbe che alla deliberazione approvata con il consenso regionale possa essere opposto il corpo elettorale nazionale; da ciò si trae la conclusione che lo Statuto speciale è una legge costituzionale che può essere modificata o abrogata solo con un procedimento di revisione costituzionale atipico⁴⁷.

Quanto, poi, alla sfera competenziale di tale fonte atipica, si sostiene che la materia riservata al procedimento atipico coincide con la disciplina statutaria vigente: a tale proposito si precisa che "è riservato al procedimento atipico la revisione dello Statuto e non la deliberazione di ogni altra norma costituzionale che preveda forme e condizioni particolari di autonomia per la Regione speciale. Insomma, ricalcando la distinzione tra le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, si può dire che il procedimento atipico è riservato alle leggi di revisione statutaria, ma non alle altre leggi costituzionali previste dall'art. 116 Cost."⁴⁸.

Al di là della terminologia utilizzata da questa tesi, che ragiona nei termini dello Statuto speciale quale legge costituzionale atipica anziché rinforzata o atipica e rinforzata al contempo – terminologia sul cui impiego è difficile dare giudizi perché, come già visto, la dottrina sul punto è assai divisa –, in ogni caso tale tesi sembra più solida delle altre in precedenza ricordate.

Più in particolare, la stessa sembrerebbe fare propria la ricostruzione dottrinale che è stata ricordata addietro – sostenuta analogamente sia in riferimento alle leggi ordinarie, sia in ordine alla legge costituzionale di cui all'art. 132, comma 1 Cost. – secondo la quale, quando un procedimento aggravato è previsto come obbligatorio dal testo costituzionale, il rapporto fra le varie fonti non è di tipo gerarchico, ma è quello della separazione orizzontale di competenza: si rammenterà che, a giudizio di quella ricostruzione dottrinale, qualora la Costituzione preveda, per regolamentare una data materia, una forma rafforzata, questa è finalizzata a consentire l'esercizio della funzione legislativa che senza quella forma sarebbe impossibile; una legge emanata nelle forme ordinarie sarebbe illegittima e andrebbe impugnata dinanzi l'organo della giustizia costituzionale in quanto lesiva della norma costituzionale che prevede la particolare procedura legislativa non seguita⁴⁹.

⁴⁶ Quest'altra ricostruzione è poi anche sostanzialmente quella fatta propria da Villone esposta all'inizio, secondo cui gli Statuti speciali sarebbero fonti costituzionali rinforzate atipiche, con l'unica differenza terminologica che Villone ragiona di leggi rinforzate e atipiche, mentre Pinna di leggi atipiche soltanto.

⁴⁷ Così P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007, 129-30.

⁴⁸ P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, cit., 132.

⁴⁹ Era la tesi di P. GIOCOLI NACCI, *Leggi rinforzate o solo procedimento legislativo rinforzato? (di una pretesa gerarchia delle fonti nell'ambito delle leggi ordinarie)*, cit., nonché di altri – ad esempio, Paladin, Zagrebelsky

Questa tesi, come s'è detto, pare dotata di una certa solidità: se fosse adottata, si dovrebbe concludere che la legge di revisione costituzionale "Renzi-Boschi" non avrebbe potuto legittimamente modificare o abrogare – né esplicitamente né tacitamente o implicitamente – disposizioni contenute negli Statuti speciali⁵⁰; infatti, violando il criterio della separazione orizzontale di competenza, essa non ha seguito il procedimento particolare previsto dalla legge costituzionale n. 2/2001⁵¹. Il vero problema, semmai, sarebbe potuto essere quello che fino alla eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale ad opera della Corte le norme di revisione avrebbero prodotto comunque *medio tempore* i loro effetti: più in particolare, come è stato osservato, qualora la riforma costituzionale fosse stata, appunto, approvata in sede referendaria e qualora si fosse proceduto all'elezione del nuovo Senato, includendovi i con-

e in parte Loiodice stesso, che pure, come si ricorderà, distingueva significativamente la propria posizione da quella degli Autori citati poco fa perché rilevava che però, qualora la disciplina posta dalla legge tipica fosse stata lacunosa, allora ci sarebbe potuto essere il concorso delle fonti nel senso che la legge atipica avrebbe potuto riempire ogni spazio lasciato vuoto, purché conformemente alla prima (cfr. la nota 51) –, con riferimento alle leggi ordinarie e sostenuta sostanzialmente in modo analogo da Cicconetti – e anche da altri studiosi – in relazione alla legge costituzionale di cui all'art. 132, comma 1 Cost.

⁵⁰ In tal senso cfr., da ultimi, A. ALBERTI, *Forme e contenuti delle leggi costituzionali. A proposito di un problema di coordinamento tra la riforma Renzi-Boschi e gli Statuti speciali*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2016, n. 3, 10, secondo la quale è assodato che lo Statuto speciale "sia inquadrabile come una fonte a competenza riservata (e quindi a-tipica, rispetto al modellino tracciato dall'art. 138 Cost.)", la qual cosa "impedisce che una legge di revisione costituzionale possa abrogare tacitamente (o anche espressamente) le prescrizioni contenute negli Statuti delle cinque Regioni autonome. Ne segue che, in caso di approvazione della Renzi-Boschi, il "nuovo" Senato potrà costituirsi solo dopo avere rimosso espressamente il regime di incompatibilità tra Consiglieri regionali e Senatori, previsto negli Statuti speciali: bisognerà dunque adottare una legge costituzionale di revisione statutaria (che sia ovviamente rispettosa delle particolarità procedurali disposte in tutti gli Statuti) al fine di adeguare gli ordinamenti regionali speciali alle disposizioni della "nuova" Costituzione"; R.G. RODIO, *Una riflessione sulle leggi di revisione costituzionale*, cit., 7-8 e *ivi* note 17 e 18, il quale rileva che, "se si accettasse la validità della teorizzazione secondo la quale fra le leggi (costituzionali) tipiche e quelle atipiche dovrebbe ritenersi sussistente un rapporto di competenza e non di gerarchia, dovrebbe necessariamente concludersi per la inidoneità della legge di revisione costituzionale "Renzi-Boschi" ad incidere sulle previgenti leggi costituzionali di approvazione degli statuti speciali, non essendosi nella specie seguito il particolare *iter* procedimentale richiesto dalla Costituzione per l'approvazione di questi ultimi. La eventuale abrogazione esplicita delle norme statutarie prevenenti l'ineleggibilità dei consiglieri delle regioni a statuto speciale sarebbe in tal caso da ritenere costituzionalmente illegittima per violazione del combinato disposto dell'art. 116, I comma, Cost. e della legge costituzionale n. 2 del 2001": l'Autore, con particolare riferimento alla possibile abrogazione implicita delle disposizioni contenute negli Statuti speciali, osserva che la materia regolata non è la stessa perché da un lato c'è la "Renzi-Boschi" che disciplina la composizione e il funzionamento del Senato e dall'altro ci sono gli Statuti speciali che prescrivono le norme relative al funzionamento e alla composizione dei rispettivi Consigli regionali e così più in generale conclude che è impossibile individuare in via interpretativa nella legge di revisione costituzionale una sorta di abrogazione tacita o implicita delle stesse disposizioni statutarie: lo stesso Autore, peraltro, osserva che "ad una conclusione non dissimile, seppur per una diversa via, si giungerebbe anche ove alla fattispecie in questione potesse ritenersi applicabile la teorizzazione che individua invece il rapporto tra leggi tipiche ed atipiche in quello di una concorrenza tra le fonti e non di una loro separazione. Anche in tale caso, infatti, la riforma costituzionale (non approvata) dovrebbe ritenersi inidonea ad incidere sulle previgenti leggi costituzionali di approvazione degli statuti speciali, atteso il carattere "rinforzato" di queste ultime e quindi la loro insuscettibilità a subire modificazioni in virtù del diverso valore di legge che in quella teorizzazione è loro assegnato, nonché attesa la inapplicabilità... del principio della *lex posterior*, che presuppone una parità di grado tra le fonti" (p. 8).

⁵¹ Anche applicando alle leggi costituzionali la tesi, in precedenza ricordata, da Loiodice esposta in riferimento alle leggi ordinarie la conclusione sarebbe la stessa: infatti, in base a quella tesi la legge di revisione costituzionale potrebbe legittimamente intervenire per colmare eventuali lacune degli Statuti speciali. Tuttavia, con riferimento all'incompatibilità fra consigliere e parlamentare gli Statuti non sono lacunosi affatto, presentando anzi una disciplina molto chiara sul punto, per cui la legge di revisione "Renzi-Boschi" non potrebbe, appunto, intervenire.

siglieri delle Regioni a Statuto speciale, e l'art. 38 della riforma fosse stato ritenuto successivamente inidoneo ad "incidere" sulle norme statutarie che prevedono l'ipotesi dell'ineleggibilità in altri organi, il risultato sarebbe stato quello di "una sostanziale "paralisi" dell'attività del nuovo Senato, privato di un quarto dei suoi componenti ed impossibilitato a ricostituire la propria composizione se non dopo la modifica, non certo agevole per diverse ragioni, di tutti gli statuti speciali"⁵².

In ogni caso, ritornando alla tesi su cui da ultimi ci si è soffermati, anch'essa, per quanto, come detto, solida nel suo impianto, potrebbe lasciare adito comunque a nuove soluzioni.

Si potrebbe obiettare, infatti, che in questo caso risulta difficile applicare il postulato secondo il quale è impossibile che una data materia venga disciplinata da leggi costituzionali approvate senza rispettare gli aggravamenti procedurali previsti per quell'ipotesi e ragionare, dunque, nei termini di atipicità o anche di rafforzamento della legge di modifica degli Statuti speciali regionali.

Questo perché di atipicità o di rafforzamento si potrebbe parlare caso mai nei riguardi di leggi costituzionali connotate in senso maggiormente aggravato rispetto alla legge costituzionale "classica" – com'è, ad esempio, il caso della già ricordata legge di cui all'art. 132, comma 1 Cost. –, ma non per leggi costituzionali caratterizzate da un minor aggravio procedurale.

Sotto questo profilo si potrebbe osservare come appaia difficilmente contestabile che da un lato l'esclusione del referendum nazionale rileva quale circostanza che facilita l'approvazione di modifiche statutarie e dall'altro la previsione dell'onere di richiedere il parere del Consiglio della Regione interessata concreta una fase partecipativa comunque debole che, non intaccando sostanzialmente il potere decisionale del Parlamento, non può compensare affatto la perdita della fase referendaria.

Se si ritenesse non priva di fondamento quest'ultima obiezione, si potrebbe forse tentare di percorrere un'altra via per uscire dall'*impasse*: si potrebbe, cioè, muovere dalla premessa di fondo secondo cui la legge costituzionale n. 2/2001, nel momento in cui ha stabilito il procedimento di revisione degli Statuti speciali, ha realizzato una rottura, cioè una deroga all'art. 138 Cost., il quale si applica così con riferimento a tutte le modifiche costituzionali fuorché a quelle che ineriscono la materia statutaria speciale⁵³; si assiste, insomma, ad una "frantumazione" o a uno "spacchettamento" del "tipo" legge costituzionale⁵⁴ in due sottotipologie, differenziate a seconda dell'"oggetto" su cui intervengono.

In questo senso non sarebbe ravvisabile un contrasto fra la legge costituzionale n. 2/2001 e l'art. 116 Cost.: infatti, quest'ultimo stabilisce una riserva di legge costituzionale in

⁵² R.G. RODIO, *Una riflessione sulle leggi di revisione costituzionale*, cit., 8.

⁵³ In tal senso cfr. anche R. TOSI, *Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli Statuti speciali*, cit., 349, che parla di "leggi costituzionali speciali"; L. CAPPUCCIO, *Il procedimento di revisione degli Statuti speciali*, cit., 407.

⁵⁴ Parla di "frattura del <<tipo>> legge costituzionale" E. MALFATTI, *Commento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Comm. della Cost. – Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, a cura di Branca e continuato da Pizzorusso, Bologna-Roma, 2006, 375.

materia di Statuti speciali, ma, per effetto della prima, la fonte costituzionale riservataria non è quella “classica” individuata dall’art. 138, bensì, in virtù di una deroga dello stesso art. 138, è quella individuata dalla legge costituzionale n. 2/2001.

A dir la verità, si potrebbe già astrattamente discutere sulla legittimità in sé di tale deroga e questo anche senza dover scomodare la nota tesi sostenuta da Alf Ross⁵⁵: alcuni studiosi, come è ben noto, sostengono l’assoluta inammissibilità di deroghe alla Costituzione⁵⁶; altri sostengono che, pur dovendosi ritenere in linea di principio ammissibili le leggi di rottura o in deroga alla Costituzione, tali non sarebbero però quelle il cui oggetto fosse il procedimento di revisione costituzionale di cui all’art. 138 Cost.⁵⁷; altri ancora – riprendendo una soluzione che sembrerebbe accolta quanto meno implicitamente dalla Corte costituzionale nella pur lontana decisione n. 6 del 1970⁵⁸ – sostengono che le leggi costituzionali ex art. 116 Cost. sono autorizzate ad apportare deroghe soltanto alle disposizioni stabilite in generale per tutte le Regioni nel Titolo V Cost. ma non anche alle altre disposizioni costituzionali⁵⁹; infine un altro gruppo di commentatori sostiene che la deroga-sospensione dell’art. 138 Cost. è inammissibile soltanto nella misura in cui ne derivasse un decremento effettivo del “grado” di rigidità della Costituzione⁶⁰.

Pare, sotto quest’ultimo profilo, difficile negare che i procedimenti di revisione statutaria introdotti dalla legge costituzionale n. 2/2001 siano di molto meno garantisti rispetto al procedimento formativo della legge costituzionale “classica”: mentre quest’ultima, infatti, consente alla Regione interessata di mobilitarsi per il referendum, i primi contemplano solo la possibilità di una reazione politica, tanto più che l’istituto del parere regionale obbligatorio non concretizza affatto quel principio pattizio che costituirebbe davvero “la reale essenza

⁵⁵ Secondo tale tesi, come noto, qualunque modifica del procedimento di revisione costituzionale creterebbe un fatto “agiuridico” e “non creazione di diritto mediante una procedura prestabilita”: A. ROSS, *On Law and Justice*, London, 1958, traduz. it. *Diritto e giustizia*, Torino, 1965, partic. 76-77.

⁵⁶ Cfr. A. PACE, *L’instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, 146 ss., spec. 149, laddove Pace sostiene che una modifica costituzionale delle norme sulla revisione costituzionale potrebbe tutt’al più aggravare ulteriormente il procedimento speciale ma non indebolirlo.

⁵⁷ In tal senso cfr. A.A. CERVATI, *Brevi riflessioni sull’uso di procedure straordinarie di revisione della Costituzione e sull’abuso delle leggi costituzionali in alcuni ordinamenti contemporanei*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, 272 ss.; G. AMOROSO-G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Milano, 2015, 71 (“può inferirsi... che le... regole poste per la revisione costituzionale appartengano ai <<principi supremi dell’ordinamento costituzionale>> e quindi non siano soggette a revisione costituzionale...”).

⁵⁸ In quell’occasione la Consulta annullò tutte le disposizioni dello Statuto siciliano relative all’Alta Corte della Regione per violazione del principio dell’unità della giurisdizione costituzionale: sul punto cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 170, secondo il quale la giustificazione della sent. n. 6 del 1970, adombrata nel considerato in diritto, consiste nel ritenere che lo Statuto della Regione Sicilia – non diversamente dagli Statuti speciali in generale – “non potesse e non possa esorbitare dai limiti indicati nell’art. 116 Cost....”, nonché, fra gli ultimi, C. PINELLI, *L’individuazione dei parametri costituzionali ed il controllo sulla non manifesta infondatezza della questione*, in *Dir. pen. cont.*, 17 ottobre 2016, 10.

⁵⁹ Cfr. S.M. CICCONE, *Legge costituzionale*, in *Enc. del dir.*, XXIII, Milano, 1973, 939; in senso contrario cfr., però, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, cit., 66-67.

⁶⁰ Cfr., ad esempio, A. ANZON DEMMIG, *La nuova strada per le riforme: non illegittima, ma rischiosa*, in *Rivista AIC*, 26 luglio 2013, 2.

qualitativa della specialità⁶¹ e che, in quanto tale, potrebbe compensare il venir meno della garanzia costituita dal referendum positivo⁶².

Stando così le cose, sarebbe perfino lecito dubitare della legittimità costituzionale – per violazione del principio supremo del “grado” di rigidità della Costituzione – della legge costituzionale n. 2/2001 e, nel caso si desse risposta positiva a tale dubbio, è chiaro che essa non dovrebbe poter vincolare qualunque legge costituzionale “classica” che intervenisse successivamente al fine di “incidere” in vario modo – attraverso modifiche o abrogazioni – sulle disposizioni contenute negli Statuti speciali.

Si potrebbe dubitare dell’esattezza di tale ultima conclusione se solo si aderisse alla ricostruzione dottrinale secondo la quale soltanto alle leggi di revisione costituzionale potrebbe annettersi l’effetto abrogativo della Costituzione, mentre le “altre leggi costituzionali”, quand’anche in contrasto con la Costituzione stessa, andrebbero interpretate quali leggi di rottura o di deroga di carattere, appunto, eccezionale⁶³.

In secondo luogo, poi, è dubbio che gli Statuti speciali incontrino limiti ulteriori al rispetto dei limiti espressi e impliciti alla revisione della Costituzione, cioè che, essendo istituzionalmente preordinati a fondare forme e condizioni particolari di autonomia, non possano derogare alla Costituzione che nella misura indispensabile alla realizzazione di tale obiettivo, incontrando un ostacolo insuperabile nelle norme la cui deroga non sia necessaria a tal fine: come è stato osservato, “non sembra, infatti, che il generico riferimento alle <<forme e condizioni particolari di autonomia>>, mediante il quale l’art. 116 Cost. definisce il regime differenziato, prefiguri un paradigma sufficientemente determinato, suscettibile di essere utilmente impiegato ai fini del sindacato di costituzionalità degli Statuti⁶⁴”.

⁶¹ F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in *Forum di Quad. Cost.*, 3 gennaio 2015, 12-13, secondo il quale è il principio bilaterale-paritetico e il conseguente metodo negoziale con lo Stato “più della quantità delle competenze esercitate... a rappresentare il nucleo fondamentale e inderogabile della specialità regionale”.

⁶² In tal senso cfr. anche O. CHESSA, *op. cit.*, 123.

⁶³ In tal senso C. ESPOSITO, *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, 1992, 375; in senso contrario a tale posizione vedasi, però, V. ANGIOLINI, *Revisione costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XIII, Torino, 1997, 309.

⁶⁴ A. D’ATENA, *Statuti regionali, I, Premesse generali e rinvii*, in *Enc. Giur. Trecc.*, XXX, Roma, 1993, 2, nonché già ID., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, 378 ss., alla cui visione sembra aderire anche U. DE SIERVO, *Statuti regionali*, in *Enc. del dir.*, XLIII, Milano, 1990, 1000, secondo il quale un sindacato delle disposizioni statutarie speciali sul piano della costituzionalità è, analogamente a quanto si ritiene in riferimento a tutte le fonti previste dall’art. 138 Cost., “ammissibile... solo nella rara ipotesi che una disposizione statutaria contrasti addirittura con qualche caratteristica del tutto essenziale del disegno costituzionale”; più particolare sembra, invece, la posizione espressa da G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 116-17, il quale, partendo dalla premessa che, per quanto le forme e le condizioni particolari di autonomia delle Regioni speciali siano diverse da quelle comuni, previste dalla Costituzione per le Regioni ordinarie, gli Statuti speciali non sono un’eccezione nel sistema costituzionale delle autonomie regionali, ma sono previsti ed ammessi dalla Costituzione stessa e valgono nei limiti di questa previsione e ammissione, osserva che “ciò comporta che gli statuti regionali abbiano in primo luogo un campo materiale definito dalla costituzione stessa: la denominazione delle <<forme>> e delle <<condizioni dell’autonomia>>. Essi non possono pretendere di cogliere l’occasione della disciplina dell’autonomia regionale per introdurre norme costituzionali in deroga alla costituzione che non abbiano attinenza con questa materia. In secondo luogo, gli statuti debbono rispettare i principi costituzionali generali (attinenti all’ordinamento giuridico-costituzionale nel suo complesso) e i principi costituzionali particolari, attinenti al sistema dell’autonomia regionale: primo fra tutti il principio dell’art. 5 cost....” e conclude altresì rilevando che “qualora una norma di statuto speciale sia in contrasto con i principi costituzionali inderogabili (quelli cioè che la costituzione

Infine, comunque, come per le leggi ordinarie e per gli atti aventi forza di legge, anche per le leggi costituzionali deve valere il principio per il quale, finché esse non sono dichiarate illegittime per violazione di un principio supremo, quale sarebbe quello del “grado” di rigidità della Costituzione, da parte della Consulta – la quale, peraltro, potrebbe anche andare di diverso avviso e ritenere che la deroga/rottura operata dalla legge costituzionale sottoposta al suo vaglio non sia affatto illegittima –, devono ritenersi pienamente vigenti ed efficaci.

Se dunque la legge costituzionale n. 2/2001, prima di un eventuale pronunciamento contrario della Consulta, deve essere ritenuta una legge costituzionale di deroga al procedimento di cui all’art. 138 Cost. pienamente efficace, allora qual è il rapporto fra una legge di revisione che fosse approvata e che “incidesse” in vario modo sugli Statuti speciali e la stessa legge costituzionale n. 2/2001?

3. La prospettazione di una diversa tesi ricostruttiva

Pare di poter muovere dal presupposto secondo cui la disciplina statutaria del procedimento di revisione costituzionale è norma sulla produzione pienamente vincolante e non già semplicemente facoltizzante in tema di procedimento attraverso il quale apportare modifiche agli Statuti speciali ed è fino a prova contraria legittima norma di deroga al procedimento “classico” di cui all’art. 138 Cost.: partendo da tale postulato, si può sostenere che una legge di revisione costituzionale che “incidesse” su disposizioni contenute negli Statuti sarebbe da ritenere viziata; dopotutto è lo stesso rapporto che intercorrerebbe fra una norma speciale anteriore e una norma generale successiva di pari grado “incidenti” su una stessa materia⁶⁵, rapporto che vedrebbe prevalere la norma speciale antecedente, purché quella posteriore generale non operasse una abrogazione espressa della norma speciale⁶⁶.

Qualora la legge di revisione costituzionale, appunto, abrogasse espressamente la legge costituzionale n. 2/2001 – o abrogasse esplicitamente comunque le parti di questa legge che richiedono il parere della Regione interessata e l’esclusione del referendum –, allora essa ben potrebbe “incidere” direttamente sulle disposizioni statutarie⁶⁷; d’altra parte,

stessa non consente che siano derogati, in vista di quelle condizioni e forme particolari di autonomia di cui parla l’art. 116) essa, sebbene si tratti di fonte costituzionale, è incostituzionale”.

⁶⁵ Sul punto da ultimo cfr. R.G. RODIO, *Una riflessione sulle leggi di revisione costituzionale*, cit., 6-7, il quale ventila come teoricamente sostenibile la prospettazione “tra legge generale (nella specie la Renzi-Boschi, data l’ampiezza del tentativo di revisione costituzionale operato) e *lex specialis* (ovverosia le singole leggi costituzionali di approvazione degli statuti speciali), che rimetterebbe in discussione l’applicabilità del mero criterio cronologico”.

⁶⁶ Cfr. R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2001, 308; E. LAMARQUE, *Il vincolo alle leggi statali e regionali derivante dagli obblighi internazionali nella giurisprudenza comune*, in *Corte costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*, Milano, 2010, 116 (e *ivi* nota 25 per significativi e opportuni riferimenti bibliografici sul punto); A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., 253.

⁶⁷ Qualcosa di simile sosteneva in fin dei conti lo stesso F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, in *Giur. It.*, 1998, 622, il quale predicava l’“inammissibilità di mutamenti costituzionali inespressi o impliciti... poiché una legge costituzionale non in emendamento esplicito e diretto di disposizioni costituzionali, e pur adottata con il procedimento ex art. 138, potrebbe consentire ad altre fonti normative di intervenire surrettiziamente nella materia”.

non pare sostenibile che la legge costituzionale n. 2/2001 abbia realizzato una deroga di carattere permanente e dunque irreversibile⁶⁸, perché, se così fosse, essa sarebbe senz'altro del tutto illegittima in quanto pretenderebbe di impedire a fonti pariordinate – successive leggi di revisione costituzionale – di modificarla o di abrogarla espressamente.

La tesi qui sostenuta è stata patrocinata anche da un altro studioso⁶⁹, con la particolarità però che questo studioso ha precisato pure che una legge di revisione costituzionale che revisionasse gli Statuti senza richiedere il predetto parere e senza disporre espressamente l'abrogazione della disposizione statutaria che lo impone sarebbe, sì, viziata, ma tale vizio sarebbe sanato dall'eventuale approvazione referendaria della delibera parlamentare: la legge costituzionale "classica" risulterebbe dunque sovraordinata alla legge di revisione statutaria in quanto effettivamente ratificata dal voto popolare; più specificamente, "la gerarchia è tra legge di revisione statutaria e legge costituzionale tipica che sia stata completata e confermata dalla consultazione referendaria ovvero che sia stata approvata con la maggioranza qualificata dei 2/3"⁷⁰.

Questa opinione – che lo stesso autore che la formula definisce tale da non avere "certo il pregio della semplicità e della linearità"⁷¹ – sembra difficilmente sostenibile nel momento in cui pretende di ricavare un rapporto di gerarchia, sia pure "soft"⁷², fra legge costituzionale "classica" e legge di revisione statutaria sulla base "solo" della avvenuta ratifica del voto popolare: pare, invece, che una legge di revisione costituzionale non potrebbe modificare o abrogare la legge costituzionale n. 2/2001 – cioè una legge di deroga dell'art. 138 Cost. – se non espressamente; ciò accadrebbe indipendentemente e a prescindere dal fatto che essa sia approvata a maggioranza assoluta e seguita dalla fase referendaria o sia approvata dalla maggioranza dei due terzi o sia approvata anche dalla maggioranza assoluta senza che all'approvazione parlamentare sia seguita la fase referendaria.

Se a questo punto si volesse riprendere l'esempio dal quale si era preso spunto in questo scritto – che pure oramai è divenuto privo di attualità e puramente teorico in conside-

⁶⁸ Così invece parrebbe ritenere L. CAPPUCCIO, *Il procedimento di revisione degli Statuti speciali*, cit., 409 e 411, la quale ragiona in termini di "carattere permanente e generale della deroga" di cui alla legge costituzionale n. 2/2001 e di "limitazione di efficacia operata dalla l. cost. n. 2 del 2001", nonché che per gli Statuti speciali "il procedimento di modifica è stato cambiato con una proiezione temporale indefinita".

⁶⁹ Cfr. O. CHESSA, *op. cit.*, 128-29.

⁷⁰ Così O. CHESSA, *op. cit.*, 129.

⁷¹ O. CHESSA, *op. cit.*, 130.

⁷² O. CHESSA, *op. cit.*, 126. A giudizio di A. ALBERTI, *Forme e contenuti delle leggi costituzionali*, cit., 9, verrebbe tuttavia in gioco una gerarchia non *soft*, bensì *hard*, "considerato che la sola ipotesi in cui non figurerebbe sarebbe nel caso in cui la legge costituzionale fosse approvata a maggioranza assoluta ma senza che sia seguita la fase referendaria. Si tratta... di un'eventualità se non impossibile comunque altamente improbabile, considerato che una legge costituzionale adottata "solo" col voto favorevole della maggioranza assoluta sarebbe fortemente avversata da una corposa minoranza parlamentare, che supererebbe senz'altro la soglia richiesta per la richiesta del referendum costituzionale (1/5 dei parlamentari). E difatti, a tutt'oggi, nessuna legge costituzionale è entrata in vigore per effetto dei soli voti di una maggioranza parlamentare assoluta, cioè senza la successiva approvazione popolare. La tesi qui criticata riconduce effetti differenti a un medesimo tipo di atto, quasi ravvisando una sorta di <<scala di durezza delle norme>>, secondo che alcune fasi eventuali del suo procedimento formativo si realizzino o meno. Ma il vero obiettivo sembra essere quello di accreditare un primato indiscusso al procedimento di cui all'art. 138 rispetto ad altri procedimenti separati di formazione delle leggi costituzionali, come se la disarticolazione del tipo "legge costituzionale" fosse un fenomeno anomalo ed essenzialmente inspiegabile...".

razione della “bocciatura” della riforma “Renzi-Boschi” – e applicarvi la tesi che si è adottata, si dovrebbe arrivare alla seguente conclusione: la legge di revisione costituzionale “Renzi-Boschi” certamente non aveva provveduto ad abrogare espressamente la legge costituzionale n. 2/2001: si può inferire la conseguenza logica che la prima non sarebbe stata in grado di “cancellare” le norme degli Statuti speciali che dispongono l’incompatibilità fra consigliere regionale e parlamentare. Né avrebbe fatto mutare questa conclusione la presenza del già citato art. 39, comma 13: esso, infatti, non avrebbe affatto determinato un’abrogazione espressa della legge costituzionale n. 2/2001, ma si sarebbe limitato – almeno secondo la tesi dottrinale che appariva più convincente⁷³ – a sostituire parzialmente le norme sulla procedura di modifica degli Statuti speciali, cioè a sostituire la norma relativa all’acquisizione obbligatoria del parere dell’assemblea legislativa regionale con quella del raggiungimento di un’intesa vincolante sul testo del progetto di revisione statutaria⁷⁴.

⁷³ In tal senso cfr. anche M. SALVAGO, *L’incidenza della clausola di salvaguardia*, cit., 6 e 12.

⁷⁴ Semmai l’art. 39, comma 13 avrebbe esplicitato una forte influenza sulla tesi di Omar Chessa già ricordata in precedenza: infatti il rapporto gerarchico, sia pure *soft*, che a suo avviso si verrebbe ad instaurare fra la legge costituzionale entrata in vigore sulla base della procedura ex art. 138 Cost. e dell’effettivo svolgimento del referendum, da una parte, e la legge costituzionale speciale di cui alla legge costituzionale n. 2/2001, dall’altra, si fonda sulla considerazione che il secondo procedimento prevede una fase partecipativa debole – il parere – incapace di compensare la perdita della fase referendaria: come nota M. SALVAGO, *L’incidenza della clausola di salvaguardia*, cit., 13, “la sostituzione del parere con l’intesa “forte”... dovrebbe poter controbilanciare l’assenza della fase referendaria, con la conseguente impossibilità di configurare ancora un rapporto di gerarchia “soft” tra le fonti esitate rispettivamente, dal procedimento di cui all’art. 138 Cost. e da quello di cui alla l. cost. n. 2 del 2001, così come modificata dall’art. 39, comma 13, del ddl di riforma costituzionale”.