

**Note minime a margine di una proposta volta a convertire il
“parere” in “intesa” nelle procedure di revisione,
d’iniziativa governativa o parlamentare, degli statuti
regionali speciali: un passo avanti o uno indietro lungo la
via della promozione dell’autonomia? ***

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

Data di pubblicazione: 11 ottobre 2018

* Testo rielaborato di un’audizione presso la Commissione speciale dell’Assemblea regionale siciliana per la revisione dello Statuto della Regione e per l’esame dei disegni di legge in materia statutaria, Palermo 9 ottobre 2018, alla cui data lo scritto è aggiornato.

SOMMARIO: 1. Due preliminari notazioni, con riferimento al bisogno di coniugare armonicamente unità e autonomia, quali espressioni di un solo valore costituzionale, e all'ingiustificato ritardo nell'aggiornamento dello statuto. – 2. Il volto nascosto della luna: ci si preoccupa del seguito regionale delle iniziative governative e parlamentari, nel mentre stranamente si trascurano gli effetti prodotti dalle iniziative regionali in ambito parlamentare. – 3. Quando l'apparenza inganna: è più conveniente per l'autonomia la soluzione tranciante del diniego "secco" d'intesa ovvero quella di un parere corredato da eventuali proposte di emendamento del testo governativo o parlamentare? – 4. La conversione del "parere" in "in-tesa": una novità double face, che per un verso rilancia e per un altro deprime l'autonomia.

1. Due preliminari notazioni, con riferimento al bisogno di coniugare armonicamente unità e autonomia, quali espressioni di un solo valore costituzionale, e all'ingiustificato ritardo nell'aggiornamento dello statuto

Due notazioni di ordine preliminare.

La prima rimanda ad un'avvertenza che può suonare persino ovvia al piano teorico ma della cui osservanza è estremamente complicato avere adeguato riscontro nella pratica; ed è che le innovazioni riguardanti lo statuto, a partire da quelle concernenti le procedure per la sua modifica, alle quali qui specificamente si guarda, hanno da puntare tutte (e risolutamente) all'obiettivo di realizzare una sintesi apprezzabile tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia. Non si tratta – come pure si è soliti dire, anche da parte della più avvertita dottrina – di due valori in potenziale, perenne, reciproco conflitto e nemmeno di due valori distinti bensì di un unico, internamente composito valore che, come si è tentato di mostrare in altri luoghi, è quello della promozione – la massima possibile alle condizioni oggettive di contesto – dell'autonomia *nella* cornice della unità-indivisibilità dell'ordinamento,

non già col costo inammissibile di questa, ovverosia è quello della unità *grazie* alla valorizzazione dell'autonomia. Un'autonomia che dovesse affermarsi in rottura della unità, infatti, non sarebbe più tale, snaturandosi e convertendosi automaticamente in un fatto costituente che, una volta giunto a maturazione, sfocerebbe nella nascita di un nuovo soggetto sovrano che potrebbe rivendicare per sé il riconoscimento degli altri Stati e dell'intera Comunità internazionale. Specularmente una unità-indivisibilità che dovesse costruirsi e reggersi sullo schiacciamento dell'autonomia, seppur astrattamente immaginabile (e d'altronde, come si sa, storicamente affermatasi), urterebbe frontalmente con l'intera tavola dei valori fondanti la Repubblica, a partire da quello di cui all'art. 5, dove pure è fatto esplicito riferimento all'unità stessa, concepita nondimeno quale strumento ed esito allo stesso tempo della promozione dell'autonomia¹.

Il punto è però che è, poi, assai arduo – come si diceva – verificare se le soluzioni concretamente apprestate (specie al piano legislativo) risultino davvero conformi alle aspettative del valore in parola che, al pari di Giano bifronte, ha due volti, nessuno dei quali merita di essere lasciato nell'ombra: verificare, insomma, la ragionevolezza, assiologicamente qualificata, delle soluzioni stesse, tanto più laddove sia in gioco la norma che può definirsi di “chiusura” dello statuto, quella che è preposta al suo aggiornamento, per il tramite del quale l'atto fondativo dell'autonomia può trasmettersi nel tempo, rinnovato nei suoi contenuti e però anche sempre identico a sé, quale carta appunto che dà voce al valore – possiamo ormai dire – di “autonomia-unità”. Dunque, nessuna fuga in avanti lungo la via di una malintesa autonomia, che sarebbe teoricamente e – ciò che più importa – realisticamente improponibile, ma neppure la stanca riproposizione di modelli legati ad un passato connotato

¹ Non si trascuri, d'altronde, la pregnante indicazione data dall'art. 114 cost., laddove si stabilisce che la Repubblica si costruisce dal basso, a partire dai Comuni via via fino ad arrivare al tetto dell'edificio, lo Stato.

da una parimenti malintesa² unità (nella sua distorta manifestazione quale uniformità), inadeguata a dar voce alle aspettative della comunità stanziata sul territorio.

La seconda notazione origina da una constatazione di un dato di fatto innegabile: il grave, imperdonabile ritardo nell'adeguamento degli statuti di speciale autonomia alla riforma del Titolo V del 2001, prefigurato – come si sa – dall'art. 10 della legge cost. che ha operato la riforma stessa, un ritardo che – ahimè – perdura ancora oggi, malgrado i tentativi a più ondate fatti di porvi rimedio³, e che ha comportato un costo incalcolabile per l'autonomia; e un ritardo – va detto senza mezze parole – dovuto principalmente alla mancata maturazione della consapevolezza dei non pochi benefici che potrebbero attendersi per la comunità stanziata sul territorio qualora si dotasse, grazie ad uno statuto aggiornato come si deve, l'ente Regione (e perciò, in buona sostanza, il personale politico operante presso gli organi direttivi e l'amministrazione da essi dipendente) di nuovi (e più efficaci di

² ... malintesa perché – come si è appena veduto – l'unità, nella sua propria, costituzionale accezione, è promozione dell'autonomia, non già schiacciamento e svilimento di questa.

³ Ricordo, ad es., per la nostra Regione, lo sforzo a suo tempo prodotto dalla Commissione Leanza e concretatosi in una bozza di nuovo statuto che, pur nelle sue non irrilevanti carenze, avrebbe forse meritato maggior fortuna [a commento, se si vuole, può vedersi il mio *Riforma dello statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, in *www.federalismi.it*, 2/2003, 29 maggio 2003, e in *Nuove aut.*, 1-2/2004, 13 ss.]. Con riferimento, poi, ad alcune iniziative di revisione recentemente adottate in Trentino-Alto Adige, rimando al mio *Per un nuovo statuto del Trentino-Alto Adige (chiose a margine di due documenti preparatori della riscrittura dell'atto)*, in *Consulta OnLine*, 2/2018, 18 giugno 2018, 420 ss.

quelli in atto disponibili) strumenti di governo⁴, idonei a far fronte alle formidabili sfide del tempo presente, in ispecie alle plurime e gravi crisi ed emergenze che lo segnano e connotano (per ciò che specificamente riguarda la Sicilia, la crisi economica, quella dovuta all'imponente flusso migratorio, la crisi ambientale, la piaga della disoccupazione, e via dicendo)⁵.

⁴ Si pensi solo a ciò che potrebbe farsi al piano delle fonti, inventando nuovi tipi e sottotipi di leggi ordinarie, alcune delle quali bisognose di venire alla luce a maggioranza più elevata di quella semplice e col fattivo concorso, oltre che del Governo regionale, di forze esponenziali della comunità (ordini professionali, Università, organizzazioni sociali in genere), nonché degli enti territoriali minori. È poi appena il caso qui di rimarcare, con specifico riferimento al nostro tema, che ancora maggior rilievo è da assegnare alla partecipazione proprio alle procedure di modifica dello statuto, in forme tutte da inventare: ad es., prevedendosi la consultazione delle formazioni sociali e degli enti suddetti in vista dell'adozione dei deliberati che il Consiglio regionale (in Sicilia, l'Assemblea) – come si vedrà a momenti – è chiamato ad adottare sui progetti di modifica d'iniziativa governativa o parlamentare, come pure dei deliberati precedenti le iniziative messe a punto dallo stesso organo rappresentativo regionale (su tutto ciò molto di buono può farsi anche in sede di regolamento d'Assemblea).

⁵ Se posso esprimermi con franchezza, ritengo essere frutto di un'autentica miopia istituzionale (o, meglio, politico-istituzionale) o, se si preferisce, un grave errore di calcolo assumere che sia maggiore il rendimento, in termini di consenso elettorale, che può venire da una legge (o, magari, una leggina) in grado di venire incontro alle aspettative di questa o quella porzione del corpo elettorale, senza che ci si avveda di quanto di buono può venire da una riforma statutaria fatta come si deve, anche se il rendimento che essa può dare si apprezza nei tempi lunghi. Il vero è che – come sappiamo – si punta piuttosto ad ottenere risultati tangibili e, per quanto possibile, apprezzabili nell'immediato, anziché programmare lo sviluppo della società in un arco temporale sufficientemente ampio. Le plurime emergenze, cui si è sopra fatto cenno, d'altronde, sembrano giocare nel senso di avallare la prima opzione. Non si dimentichi, tuttavia, che, prima o poi, i nodi vengono al

2. Il volto nascosto della luna: ci si preoccupa del seguito regionale delle iniziative governative e parlamentari, nel mentre stranamente si trascurano gli effetti prodotti dalle iniziative regionali in ambito parlamentare

Il personale politico operante in ambito locale deve, insomma, recuperare la centralità di ruolo che gli compete, assumendosi le responsabilità conseguenti al suo esercizio. Perciò, non occorre solo ragionare sugli effetti che producono in ambito regionale le iniziative governative e parlamentari di revisione statutaria ma, specularmente, anche (e soprattutto) di quelli che si hanno in Parlamento a seguito della presentazione di progetti di revisione di elaborazione regionale.

D'altronde, non a caso l'art. 41-ter st. sic. tratta in primo luogo proprio delle iniziative provenienti dalla Regione⁶. A questo proposito, è da prendere in considerazione l'ipotesi di far luogo, a garanzia delle iniziative in parola, ad una delle soluzioni seguenti, in deroga al disposto di cui all'art. 138 cost.: a) prevedere uno scudo protettivo in grado di "blindare" le iniziative regionali, di modo che le Camere sarebbero vincolate a un "prendere o lasciare", senza dunque potervi apportare modifiche, oppure b) stabilire che

pettine; e la mancanza di una base statutaria solida ed adeguata ai tempi rende, a conti fatti, fragili e non durature le costruzioni politiche cui si pone mano, sulla spinta di congiunturali esigenze.

⁶ Per le peculiari esigenze di questo scritto e per la sede cui è destinato, faccio ora specifico riferimento alla Sicilia; come, però, può vedersi, le notazioni che si vanno svolgendo possono valere anche per le altre Regioni ad autonomia differenziata, eccezion fatta del Trentino-Alto Adige, a motivo della peculiare struttura dell'ente (non a caso, infatti, lo statuto di questa Regione prevede altresì il coinvolgimento dei Consigli provinciali nelle procedure di modifiche).

queste ultime possano avvenire unicamente a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, ugualmente ammettendo in tal caso la possibile celebrazione del referendum.

Il rischio al quale però palesemente si va incontro è quello dell'insabbiamento delle iniziative regionali, vale a dire che siano fatte cadere e non riescano perciò ad andare in porto.

Questo rilievo può valere, a parti invertite, per le iniziative di origine governativa o parlamentare, laddove si acceda alla proposta presentata al Senato il 23 marzo 2018, n. 29, a firma Durnwalder, Steger e Unterberger, secondo cui sulle stesse, una volta deliberate in prima lettura dalle Camere⁷, si prefigura il raggiungimento di un'intesa con la Regione, al posto del parere in atto previsto. In realtà, si prevede non già, come sarebbe stato auspicabile, la stipula di un'intesa *in positivo* bensì il diniego della stessa, che l'Assemblea siciliana può manifestare entro tre mesi dalla trasmissione del testo a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti; e s'immagina, quindi, che l'inutile decorso del tempo suddetto equivalga ad assenso. Dunque, le forze politiche di minoranza potrebbero, specie in alcune congiunture, impedire senza troppa fatica la prestazione del diniego, giocando a sostegno del deliberato parlamentare.

Ora, se si conviene che il raggiungimento della maggioranza qualificata è, verosimilmente, una evenienza di raro riscontro, se ne ha che il più delle volte il passaggio dall'Assemblea potrebbe rivelarsi una forma di

⁷ Di contro, secondo una bozza di statuto predisposta da costituzionalisti siciliani (che può vedersi in AA.VV., *Per un nuovo statuto della Regione siciliana*, a cura di A. Ruggeri-G. D'Amico-L. D'Andrea-G. Moschella, Torino 2017), nella parte *de qua* curata specificamente da A. MORELLI, *Le garanzie statutarie: revisione dello statuto e giudizi davanti alla Corte costituzionale*, 212 ss., spec. 217 ss., il parere dell'Assemblea dovrebbe esser espresso prima dell'avvio dell'esame del progetto di revisione, sì da dar modo allo stesso di poter influenzare il dibattito parlamentare (sul punto, v., spec., 219).

valorizzazione dell'autonomia meramente di facciata, comportando dunque un mero allungamento dei tempi previsti per la venuta alla luce dell'atto di revisione. Rovescio, dunque, l'impostazione data nella relazione illustrativa del progetto di legge sopra richiamato, laddove si fa notare che la previsione della maggioranza qualificata risponde al bisogno di attrarre sul deliberato assembleare i più larghi consensi: una motivazione, questa, che sarebbe giustificata per il caso dell'*assenso* o, più ancora, come si dirà a momenti, del *consenso* manifestato nei riguardi dell'atto d'iniziativa governativa o parlamentare, non pure per quello del diniego dell'intesa⁸.

È ovvio che, se la cosa viene vista dal punto di vista delle ragioni dell'autonomia, non possiamo dire, in astratto, se di esse si facciano interpreti nel modo migliore le forze politiche di maggioranza ovvero quelle di opposizione (ciò che rimanda ad un giudizio politico estraneo alla *ratio* della previsione normativa); possiamo tuttavia ragionevolmente presumere, in forza del principio democratico, che sia lo schieramento di volta in volta maggioritario a rappresentarle nel modo più adeguato. Ed allora, non riuscendo esso a manifestare il diniego in parola, l'autonomia ne risulterebbe comunque sacrificata.

Ciò che, poi, è ancora più grave è – come si diceva – la circostanza per cui la volontà dell'Assemblea è manifestata su un testo già approvato e “blindato”, non passibile di modifiche in sede di seconda delibera parlamentare. La qual cosa può tradursi in un forte elemento di pressione nei riguardi dell'organo regionale, obbligato in non poche circostanze ad optare per il “meno peggio”, tra il mantenimento dello *status quo* e la sua modifica, seppur bisognosa di taluni non secondari correttivi⁹.

⁸ D'altro canto, non si dimentichi che le stesse leggi costituzionali possono venire alla luce a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

⁹ Se facessimo al riguardo valere la “logica” fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale in tema di limiti al referendum abrogativo, impediti a svolgersi – come si sa

3. *Quando l'apparenza inganna: è più conveniente per l'autonomia la soluzione tranciante del diniego "secco" d'intesa ovvero quella di un parere corredato da eventuali proposte di emendamento del testo governativo o parlamentare?*

Invece d'immaginare soluzioni rigide, quale quella di "prendere o lasciare" il testo governativo o parlamentare, si potrebbero delineare soluzioni duttili, come tali maggiormente idonee a favorire una produzione normativa "negoziata", frutto di "leale cooperazione" di Stato e Regione: ad es., ad integrazione di quanto disposto dalla proposta n. 29, cit., si potrebbe prevedere che l'Assemblea prospetti emendamenti deliberati (per la ragione sopra detta, non necessariamente a maggioranza dei due terzi ma anche solo) a maggioranza assoluta dei suoi componenti, sui quali le Camere siano quindi sollecitate a pronunciarsi con una nuova, prima delibera. Questa ipotesi merita, a mia opinione, di essere valutata favorevolmente perché fa recuperare centralità di ruolo all'Assemblea anche nelle iniziative da essa non provenienti.

Se ci si pensa, l'ipotesi ora presa in esame può tuttavia, in buona sostanza, coincidere o, comunque, rivelarsi non molto dissimile rispetto a quella del dettato oggi in vigore dell'art. 41-ter, nulla vietando che il parere in atto previsto oltre a presentarsi in forma discorsiva possa concludersi con una bozza di articolato in maggiore o minore misura divergente rispetto a quello licenziato in prima lettura dalle Camere. Oltre tutto, si noti che l'art. 41-ter,

– laddove dovessero investire disposizioni plurime ed eterogenee, dovremmo giocoforza concludere che anche nel caso nostro si farebbe violenza alla volontà del votante, obbligato a stabilire se sono maggiori i "sì" o i "no" nei riguardi degli enunciati normativi sui quali è chiamato a pronunciarsi.

nella sua letterale formulazione, parrebbe prefigurare uno scenario che veda emesso il parere in un tempo anteriore a quello dell'approvazione in prima lettura del progetto di legge di revisione, offrendosi in tal modo alla Regione l'opportunità di incidere sulla formazione della volontà delle Camere¹⁰. La differenza piuttosto potrebbe stare nel "seguito", vale a dire negli effetti rispettivamente riportabili al parere (per com'è oggi, di sicuro giuridicamente non vincolante) ovvero ad un'intesa in senso proprio¹¹.

Dal punto di vista procedimentale, occorre, a mia opinione, distinguere tra testi di revisione definiti in modo pattizio e testi non concordati.

I primi potrebbero risultare: *a)* da progetti d'iniziativa regionale approvati senza modifiche dalle Camere ovvero *b)* da progetti d'iniziativa governativa o parlamentare deliberati in prima lettura dalle Camere e approvati tali e quali altresì dall'Assemblea, a maggioranza assoluta dei suoi

¹⁰ In Sardegna, si prevede (art. 54, III c., st.) che sul testo deliberato in prima lettura da una delle Camere, rispetto al quale la Regione abbia emesso parere contrario, il Presidente della Regione possa indire un referendum consultivo prima che maturi il termine per la seconda delibera parlamentare. S'immagina, dunque, una doppia consultazione in ambito regionale, anche se quella prestata direttamente dal corpo elettorale ha (o, meglio, dovrebbe avere) una diversa e più forte capacità di persuasione. L'intento è infatti palese nel senso di fare opera di pressione sulle assemblee nazionali affinché bocchino il testo già dal Consiglio regionale giudicato negativamente. È poi chiaro che, qualora l'esito della consultazione popolare dovesse smentire il parere consiliare, sarebbe giocoforza andare a nuove elezioni, a motivo dell'acclarata carenza di rappresentatività dei rappresentanti in relazione ai contenuti dell'atto fondativo dell'autonomia regionale. Questa eventualità non è, tuttavia, esplicitamente prevista.

¹¹ Non si trascuri, tuttavia, la circostanza per cui la giurisprudenza costituzionale distingue tra intese *deboli* e intese *forti*, le prime non differenziandosi di molto dai pareri.

componenti¹². Su di essi terrei ferma la sottrazione al referendum, considerando sufficientemente tutelati gli interessi costituzionalmente protetti dall'accordo raggiunto, vale a dire presumerei che quest'ultimo realizzi comunque una sintesi apprezzabile delle istanze unitarie e di quelle di autonomia.

Si può, poi, ragionare, in via di mera ipotesi, attorno all'idea di prefigurare un'intesa di tipo forte, nel senso che senza il raggiungimento della stessa *l'iter* parlamentare non potrebbe proseguire, la quale intesa poi potrebbe concretarsi o in un *assenso* prestato dall'Assemblea (per il caso che essa sia chiamata ad un mero “prendere o lasciare”) ovvero – e preferibilmente – in un *consenso* dalla stessa dato (se abilitata ad affacciare proposte di modifica sulle quali si registri quindi l'adesione delle Camere).

Francamente, dubito molto che si tratti di una previsione rispettosa del principio di unità: non credo, dunque, che si possano ragionevolmente nutrire molte speranze circa la disponibilità delle Camere ad accoglierla (tra l'altro, non è questo il senso della proposta, dietro richiamata, dei senatori del Trentino-Alto Adige) e, comunque, ammesso che la previsione stessa riesca a vedere la luce, che possa uscire indenne dall'eventuale sindacato di costituzionalità esercitato dalla Consulta¹³. Per la medesima ragione – accenno qui solo per amore di completezza – non credo che possa mai vedere la luce una novità che circoscriva il diritto d'iniziativa legislativa di revisione statutaria alla sola Regione, pur riconoscendosi poi libertà di emendamento

¹² Si prospetta, dunque, per le ragioni sopra dette, una diversa soluzione di quella fatta propria dal progetto di legge n. 29, cit.

¹³ ... anche se, per vero, il giudice costituzionale appare essere assai restio a fare interventi chirurgici nei confronti dei testi di revisione costituzionale, secondo quanto insegna l'esperienza del Titolo V rifatto nel 2001, non sanzionato neppure nelle sue statuizioni più discutibili e però fatto oggetto di corpose manipolazioni per via d'interpretazione.

alle Camere¹⁴. Non avvalendosene, la Regione potrebbe infatti “blindare” lo statuto impedendo l’aggiornamento per iniziativa parlamentare o governativa di disposizioni dello stesso che non abbiano dato una buona resa.

Quanto poi alle revisioni non concordate, potrebbero risultare: *a*) da testi d’iniziativa statale sui quali *a*¹) l’Assemblea si sia espressa negativamente ovvero *a*²) nei cui riguardi abbia prospettato emendamenti non accolti nella sede parlamentare o ancora *a*³) sui quali l’Assemblea stessa non si sia espressa nel termine stabilito ovvero *b*) da testi d’iniziativa regionale emendati dalle Camere.

Si prefigura, ora, come si vede uno scenario nel quale la Regione non disporrebbe di un potere d’interdizione *stricto sensu*, di stop dell’*iter* parlamentare, come d’altronde mi parrebbe ragionevole. Ebbene, in tutti i casi sopra descritti, si potrebbe prevedere, riprendendo una indicazione che è nella bozza di nuovo statuto elaborata dai costituzionalisti siciliani, che le Camere possano superare la contraria volontà manifestata dall’Assemblea rideliberando nuovamente, una prima volta, a maggioranza assoluta e quindi, in approvazione finale, a maggioranza dei due terzi. In quest’ultima evenienza, consiglieri di mantenere il referendum costituzionale: grazie all’appello al popolo, l’autonomia potrebbe infatti recuperare una garanzia sostanziale che le sia venuta meno nella sede parlamentare (come si vede, perciò, il referendum potrebbe giocare a presidio tanto delle istanze di unità quanto di quelle di autonomia).

È chiaro che un “superaggravamento” siffatto potrebbe portare ad un nulla di fatto. Non si trascuri, ad ogni buon conto, la circostanza per cui alle volte è preferibile una “non legge” ad una cattiva legge, nel senso che ora l’autonomia ora l’unità potrebbero risultare, a seconda degli scenari sopra succintamente descritti, ancora meglio protette dalla mancata approvazione

¹⁴ L’ipotesi era, nondimeno, prevista in precedenti progetti di revisione, richiamati da A. MORELLI, *Le garanzie statutarie*, cit., 218, in nt. 17.

della legge anziché dal suo varo forzato. Soprattutto nella presente congiuntura nella quale le istanze di autonomia, in nome delle emergenze suddette, vanno incontro a vistosa contrazione del loro (sulla carta formidabile) potenziale espressivo, consiglierei di prestare la massima considerazione alle ipotesi qui formulate.

4. La conversione del “parere” in “intesa”: una novità double face, che per un verso rilancia e per un altro deprime l'autonomia

Concludo. La conversione del parere in un'intesa non è – a me pare – la soluzione ottimale, laddove non accompagnata da una disciplina adeguata a dar modo alla Regione di poter incidere sostanzialmente sul prosieguo dell'*iter* parlamentare, affacciando proposte almeno in parte correttive, se non pure autenticamente alternative¹⁵, di quelle racchiuse nel testo preso in esame. È pur vero, tuttavia, che, secondo la disciplina in atto vigente, la Regione non è garantita per la eventualità che il parere contenente – se del caso – proposte correttive o integrative del testo preso in esame dovesse essere sostanzialmente disatteso o, addirittura, non tenuto in alcun conto. Di contro, l'intesa, seppur nella sua versione meramente negativa, può dar modo alla Regione di opporre un veto insuperabile alle Camere, sempre che sulla delibera che vi fa luogo si riescano a coagulare i necessari consensi in seno all'Assemblea (ciò che – come si è venuti dicendo – non sembra essere di agevole riscontro).

Si tratta, insomma, di soppesare i vantaggi che possono accompagnarsi ad un parere contenente proposte innovative del testo che ha ad oggetto, tuttavia sguarnito di garanzie procedurali, con i vantaggi che invece

¹⁵ Se infatti tali dovessero essere, sarebbe ragionevole attendersi l'esercizio di un autonomo atto d'iniziativa da parte della Regione.

possono conseguire al diniego di un'intesa opposto ad un testo lesivo dell'autonomia o, come che sia, inadeguato a farsi carico delle aspettative da questa nutrite. Un diniego che, tuttavia, nella sua rigida connotazione, appare essere inadeguato a salvaguardare a modo non solo le aspettative di cui si fa portatore l'ente autonomo ma anche quelle stesse che fanno capo allo Stato, sol che si ammetta – come si deve – che eventuali innovazioni dello statuto proposte dal primo potrebbero risultare maggiormente idonee rispetto al testo originario a conciliare unità e autonomia, a farne – come si è fatto notare – i due profili di un solo, internamente composito, valore fondamentale.

In conclusione, l'appagamento delle aspettative di tutti gli attori istituzionali in campo richiederebbe – come si è tentato di mostrare – un impianto complessivamente diverso, più duttile, per impostazione e svolgimenti, di quello prefigurato nel progetto dei senatori del Trentino-Alto Adige, cui si è qui fatto specifico riferimento. Richiederebbe, innanzi tutto, che fosse riservata miglior sorte alle iniziative di revisione esercitate dalla Regione, incoraggiando la loro favorevole accoglienza nella sede parlamentare o, meglio, scoraggiando la loro reiezione attraverso un innalzamento dei *quorum* in atto previsti dall'art. 138, senza nondimeno precludere l'ulteriore svolgimento dell'*iter* parlamentare e, comunque, tenendo ferma la garanzia finale della consultazione referendaria, da prefigurare come sempre possibile in caso di scostamento dal progetto messo a punto in ambito regionale.

In secondo luogo, richiederebbe – come si è veduto – che, *a mezzo di intesa o parere che sia*, il coinvolgimento della Regione si avesse in modi tali da consentire alla stessa di influenzare il deliberato parlamentare: dunque, in un tempo antecedente all'approvazione in prima lettura dell'atto di revisione ovvero anche dopo quest'ultima ma pur sempre dando l'opportunità alla Regione stessa di sollecitare un ripensamento del testo originariamente approvato.

In terzo e ultimo luogo, occorre predisporre una rete ampia e fitta nelle sue maglie allo stesso tempo, in seno alla quale possa trovare posto, per un verso, la collaborazione tra Assemblea e Governo regionale¹⁶ e, per un altro verso, quella con le forze rappresentative della comunità stanziata sul territorio. Il termine di tre mesi, se sfruttato come si conviene, può esser sufficiente allo scopo, specie se riferito ad innovazioni puntuali, ad oggetto circoscritto, mentre potrebbe rivelarsi troppo stretto in relazione a veri e propri atti di riforma (nell'accezione di quest'ultima comunemente invalsa, che la vede riferita a discipline connotate da organicità e ampiezza di respiro) o, addirittura, ad un atto che riscriva da cima a fondo lo statuto. Allungare il termine suddetto, portandolo a quattro mesi, non credo che sarebbe un costo politicamente insopportabile, tanto più se lo si pone a raffronto col ritardo che ormai da anni (e senza giustificazione) si trascina nell'opera di rifacimento degli statuti di speciale autonomia (per ciò che qui più da presso importa, di quello siciliano).

Insomma, la revisione statutaria – parafrasando un'espressione che, sul terreno della salvaguardia dei diritti fondamentali, ha avuto, come si sa, molta fortuna¹⁷ – *va presa sul serio*, così come sul serio vanno considerate le ragioni sia dell'unità sia dell'autonomia (o, meglio, come si è tentato di mostrare, dell'"autonomia-unità"), senza dunque imboccare scorciatoie

¹⁶ Inconcepibile, a parer mio, che un deliberato così gravido di implicazioni e valenze per il complessivo assetto dell'istituto regionale venga alla luce senza che al secondo organo sia stata offerta l'opportunità di far sentire la propria voce in Assemblea, in corso di procedimento (disciplina, questa, che richiederebbe di essere descritta, nelle sue linee generali, nella legge statutaria relativa alla forma di governo e, nelle sue ulteriori e necessarie specificazioni, nel regolamento assembleare).

¹⁷ Il riferimento è, ovviamente, a R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, 1977, del quale si dispone di una traduzione nella nostra lingua edita da Il Mulino nel 2010.

apparentemente comode ma in realtà inadeguate ad assicurare alle ragioni stesse di pervenire alla meta di un loro apprezzabile appagamento.

Le soluzioni astrattamente immaginabili – come si è veduto – non mancano, senza peraltro escludere che altre ancora possano essere pensate; tocca solo ora dar prova di buona volontà, voltando pagina rispetto al passato e, dunque, rimediando ad una colpevole inerzia protrattasi ormai per troppo tempo.

APPENDICE

PROPOSTA DI LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE DELL'ART. 41-TER DELLO STATUTO DELLA REGIONE SICILIANA

1. L'art. 41-ter, II c., è così modificato:

Titolare del diritto d'iniziativa legislativa di revisione è anche la Regione, che lo esercita previa deliberazione dell'Assemblea regionale adottata a maggioranza dei suoi componenti. La proposta di revisione approvata senza emendamenti dalle Camere è adottata con le procedure dell'art. 138 della Costituzione. Qualora le Camere dovessero apportare modifiche alla proposta stessa, queste possono avere luogo unicamente a maggioranza assoluta dei componenti ciascuna Camera in prima deliberazione e a maggioranza dei due terzi dei componenti stessi in seconda deliberazione. In ogni caso, sul testo di revisione approvato con modifiche dalle Camere può aver luogo il referendum di cui all'art. 138. Il referendum non ha luogo per il caso che la proposta di revisione presentata dalla Regione sia approvata dalle Camere senza alcun emendamento.

2. L'art. 41-ter, III c., è così modificato:

I progetti di revisione dello Statuto d'iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica all'Assemblea regionale. Qualora quest'ultima dovesse approvarli a maggioranza assoluta dei suoi componenti senza apportare loro alcun emendamento, gli stessi sono quindi sottoposti all'approvazione delle Camere, la quale può aver luogo con le maggioranze previste nell'art. 138 della Costituzione per il caso che i progetti stessi non siano fatti oggetto di alcun emendamento. Le modifiche dei progetti già approvati dall'Assemblea regionale possono aver luogo unicamente a maggioranza assoluta dei componenti ciascuna Camera in prima deliberazione e a maggioranza dei due terzi dei componenti stessi in

seconda deliberazione. I progetti di revisione approvati con modifiche dalle Camere possono in ogni caso costituire oggetto del referendum di cui all'art. 138 della Costituzione. Il referendum non ha luogo sui progetti sui quali non si riscontri alcuna modifica del testo approvato dall'Assemblea regionale.

3. L'art. 41-*ter*, IV c., è abrogato.