

Rivista N°: 4/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 06/11/2015

AUTORE: Giuseppe Verde*

UNIFORMITÀ E SPECIALITÀ DELLE REGIONI

1. Che fare delle Regioni speciali? – 2. I recenti interventi sulle Regioni speciali – 3. Regioni speciali e coordinamento della finanza pubblica – 4. Due tipi di specialità – 5. Inchiodate allo Statuto – 6. Le norme di attuazione, privilegio e condanna – 7. Il futuro della specialità: una modesta proposta.

1. Che fare delle Regioni speciali?

Il ruolo delle Regioni nel nostro ordinamento costituzionale è sempre stato caratterizzato da vicende e situazioni politico-istituzionali tali per cui l'espressione "Stato regionale" ha assunto significati e portate diverse nel corso della nostra pur breve storia repubblicana. Oggi si ha la sensazione che la stessa espressione non debba quasi più trovare grande uso nel lessico corrente del diritto costituzionale. Il ruolo e le funzioni delle istituzioni dell'Unione europea e la necessità di dover adottare misure capaci di limitare l'impatto della crisi dei mercati finanziari internazionali sull'economia del nostro Paese, finiscono per far concentrare l'attenzione di studiosi e politici sul ruolo dello Stato. Se ciò è in una certa misura inevitabile (oltre che costituzionalmente ammissibile), preoccupa l'idea semplicistica che considera le Regioni una delle cause principali che impediscono uno sviluppo armonico delle nostre istituzioni. In questa prospettiva si collocano le iniziative promosse dai Governi della Repubblica (sia quello presieduto dall'On.le Letta, quanto l'Esecutivo Renzi) i quali, con intensità diverse, hanno posto al centro del dibattito politico costituzionale il tema della riforma della Costituzione. Al riguardo non si può inoltre fare a meno di auspicare – nel contesto delle riflessioni che riguarderanno il Titolo V della Costituzione – che sia affrontato anche il tema delle Regioni speciali, per le quali si avanzano dubbi – in vero da ormai molto tempo, e non senza ragione – circa la necessità o l'opportunità di mantenere quelle forme e condizioni particolari di autonomia che sono loro riconosciute dall'art. 116 Cost., almeno per come esse hanno preso corpo dal 1946.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Palermo

Al momento non è dato immaginare – come si è già detto – quale sarà il ruolo riservato nel futuro alle Regioni speciali. Il dibattito corrente concernente il nostro regionalismo analizza le prassi relative all'esercizio delle potestà legislative concorrente (al riguardo si veda la completa e perspicua analisi contenuta in Salvago 2014) e studia come potrà essere articolato il Senato della Repubblica e che funzioni potrà svolgere (sul punto cfr., ad es. le relazioni presentate ad un recente convegno fiorentino: Bifulco 2014, Pajno, 2014 e Scaccia 2014). Rispetto ai temi in discussione, il regionalismo speciale sembra, infatti, essere un argomento non presente nell'agenda politica che detta i tempi e definisce i contenuti delle auspiccate riforme: è come se le Regioni speciali appartenessero ad un passato che non interessa più, nonostante incida ancora non poco nel presente. Già in occasione dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 ci si è chiesti quale senso avesse il permanere di un regionalismo speciale di fronte alle nuove e riviste potestà delle Regioni ordinarie che hanno pure la possibilità di estendere le proprie competenze ad altre materie attraverso l'articolato percorso disciplinato dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione. Si è ritenuto di rispondere tramite il riferimento alla "promessa" dell'adeguamento degli Statuti speciali contenuta nell'art. 10 della citata legge costituzionale. Tale promessa, come si sa, non è però mai stata mantenuta.

In generale, quindi, le Regioni speciali continuano a confrontarsi con il Titolo V attraverso la clausola di adeguamento automatico in attesa che si metta mano alla riforma degli statuti. Come è ormai noto, quella dell'applicazione delle norme della legge cost. n. 3 del 2001 alle Regioni speciali tramite "il giudizio di maggior favore" richiesto da tale clausola, è un'operazione interpretativa ad altissima discrezionalità. I risultati che sul punto sono stati raggiunti dalla giurisprudenza costituzionale, sovente criticati dalla dottrina, non hanno quindi consentito, nel corso degli anni, di raggiungere un sufficiente grado di stabilità del diritto costituzionale applicabile alle autonomie speciali (sui vari aspetti problematici della clausola di adeguamento automatico cfr., ad es., Armanno 2008, D'Atena 2005, Pinna 2007, Pajno 2010, Ruggeri 2002 e 2004, D'Atena 2013). Al netto di ogni valutazione circa la correttezza o meno dei percorsi interpretativi fatti propri dai giudici di Palazzo della Consulta, non si può dunque non rilevare sul punto un altissimo grado di incertezza circa il grado di vincolatività, negli ordinamenti delle Regioni speciali, di molti e importanti interventi normativi statali.

La c.d. clausola di maggior favore era stata pensata dalla riforma del 2001 come una soluzione transitoria. Insieme alla «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (Corte cost., sent. n. 6 del 2004), sancisce, anche formalmente, la parzialità della riforma del 2001. È come se fosse la stessa legge costituzionale che introduce le nuove norme sull'assetto costituzionale delle autonomie territoriali a riconoscere l'impossibilità, per queste ultime, di funzionare adeguatamente in mancanza di adeguati interventi sia sul bicameralismo che sull'assetto delle Regioni speciali. Già allora, dunque, ci si chiedeva *che fare* delle Regioni speciali. Il trascorrere del tempo senza che si realizzi l'auspicato adeguamento dei loro statuti approfondisce la sensazione di incompiutezza del disegno riformatore, e alimenta il dubbio circa l'opportunità di conservare la specialità dinanzi a regioni ordinarie il cui ruolo è certamente rivitalizzato grazie alla legge costituzionale n. 3 del 2001 (cfr. Morrone 2007).

Per di più, come è noto non è facile definire in che cosa si debbano concretizzare le “forme e condizioni particolari di autonomia” cui fa riferimento l’art. 116, comma primo della Costituzione. Nella prassi il raffronto fra competenze originarie e il nuovo art. 117 della Costituzione registra la diffusione di tecniche legislative nelle quali il rispetto degli Statuti speciali passa attraverso la previsione delle c.d. clausole di salvaguardia. Le clausole di salvaguardia consentono alle riforme statali di produrre effetti nell’ordinamento nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle norme di attuazione, lasciando intendere che sulla materia oggetto della legge statale, permane una competenza legislativa regionale (esclusiva o concorrente). Un discorso diverso deve essere svolto in riferimento alla competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, che sempre più spesso diviene la base di legittimazione di moltissime disposizioni legislative statali. È noto infatti che, quando entra in gioco il coordinamento della finanza pubblica, le disposizioni statali immaginano di avere piena attuazione sul territorio nazionale indipendentemente dalla distinzione fra regioni ordinarie e regioni speciali.

In questo contesto, le Regioni speciali è come se avessero perso parte della loro autonomia e conseguentemente smarrito la propria identità (cfr., in tema, i contributi raccolti in Demuro-Mola-Ruggiu 2013). Non è qui il caso di incrementare l’elenco delle inutili rivendicazioni di spazi di autonomia che la storia costituzionale ha inesorabilmente eliminato. Parimenti inutile riprendere il tema dell’autonomia speciale vista come un insieme di *obbligazioni* in attesa di essere adempiute dallo Stato. Meglio sarebbe domandarsi come le Regioni speciali abbiano attuato i propri Statuti, come abbiano utilizzato il corposo catalogo di competenze, come abbiano utilizzato le ingenti risorse economiche che per tanti anni sono state loro affidate (sul punto si vedano, tra gli altri, Pajno 2011 e Verde-Scala 2005). Il mancato adeguamento degli Statuti allontana le cinque regioni speciali dall’evoluzione del regionalismo italiano. Diverse oggi appaiono le esigenze che un tempo giustificarono forme particolari di autonomia e che oggi dovrebbero almeno considerare lo sviluppo dell’ordinamento dell’Unione Europea in un contesto nel quale profonde trasformazioni sociali ed economiche impongono di immaginare istituzioni efficienti, un uso accurato delle risorse disponibili, così da prospettare uno sviluppo che dovrà assumere forme e rivendicazioni diverse da quelle pensate (si pensi per esempio alla Sicilia) nel 1946.

Un’ulteriore considerazione attiene poi alla capacità di sostenere nel concreto le ragioni costituzionali della differenziazione. Qui il discorso dovrebbe prendere atto dello scarso interesse delle Regioni speciali a rivendicare nuovi spazi di autonomia proprio in ragione della dialettica fra vecchio Statuto e nuovo Titolo V della Costituzione. Il confronto con l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 non sempre ha condotto la giurisprudenza costituzionale a una comparazione precisa tra prerogative statutarie e Titolo V della Costituzione (si pensi al “salvataggio” del controllo del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana grazie alla sentenza della Corte costituzionale n. 314 del 2013, imperniata su una asserita “eccentricità” del modello isolano rispetto a quello fatto proprio dall’ordinamento generale: sentenza solo di recente “smentita” dalla Consulta, che dopo oltre dieci anni è giunta alla conclusione che quel modello di controllo è incostituzionale: cfr. sentenza n. 255 del 2014), lasciando intendere che il regionalismo italiano tende ad assestarsi sulla autonomia ordinaria

consentendo al più qualche differenziazione ordinamentale non particolarmente significativa dal punto di vista del riparto di potestà legislativa operato dall'art. 117 della Costituzione. Un discorso diverso – come si vedrà meglio più avanti – riguarda invece le disposizioni di attuazione degli Statuti speciali, rispetto alle quali è possibile ricostruire livelli di differenziazione più significativi per l'incidenza che producono sugli ordinamenti di ogni singola Regione speciale.

Chi volesse ricostruire i percorsi della differenziazione territoriale nel nostro ordinamento costituzionale dovrebbe inoltre tenere in considerazione anche altri fattori. Negli anni passati è stato infatti messo in atto più di un tentativo, da parte di alcune Regioni ordinarie (Piemonte, Toscana, Lombardia, Veneto) di procedere lungo la linea segnata dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione per provare a conquistare competenze ulteriori rispetto a quelle definite sempre dall'art. 117 della Costituzione. Come è noto, però, tali tentativi non hanno avuto alcuno sbocco concreto (sul tema cfr., ad es., Bin 2008, Cecchetti 2010, Di Folco 2013). Incerto è poi il destino dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione attraverso la legge n. 42 del 2009: il cammino del c.d. *federalismo fiscale* deve fare i conti con le esigenze di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei bilanci pubblici; si tratta di competenze statali che hanno avuto il sopravvento rispetto ai tentativi di rendere le Regioni soggetti responsabili per i propri tributi e per le conseguenti spese.

Il quadro tracciato sommariamente sin qui rende palese che l'interrogativo posto a titolo del seminario di studi nel cui ambito si interviene acquista un significato ed un valore ulteriore ove riferito alle Regioni ad autonomia particolare. *Che fare delle Regioni speciali* rappresenta oggi un problema supplementare che chiunque intenda intervenire sull'assetto costituzionale delle relazioni tra gli enti territoriali non può fare a meno di affrontare. Qualunque strada si ritenga di dover percorrere, qualunque sia l'assetto che si intende dare al nostro regionalismo, non bisogna ripetere l'errore compiuto nel 2001: affidare a *futuri e incerti* interventi riformatori le sorti dell'autonomia speciale, che deve essere, invece, compiutamente e ripensata e organicamente inserita nel contesto dell'ordinamento generale.

2. I recenti interventi sulle Regioni speciali

Pare opportuno, a questo punto, render brevemente conto di come si è ritenuto di intervenire sul tema delle Regioni speciali nei più recenti tentativi riformatori, sia di livello primario che costituzionale.

Come è noto, nel corso della passata Legislatura ha preso corpo l'idea di dover immaginare una diversa articolazione dei rapporti fra il "centro" e la "periferia", rapporti che il "Governo Monti" avrebbe voluto ridefinire prospettando anche una modifica del Titolo V della Costituzione (Atto Senato n. 3520, XVI Legislatura, presentato il 15 ottobre 2012, su cui cfr. Balboni-Carli 2012; Mangiameli 2013).

Sempre nel corso della passata Legislatura, la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha introdotto in Costituzione il principio di "equilibrio del bilancio", ed ha innovato anche i rapporti fra lo Stato e gli altri enti che costituiscono in modo paritario la Repubblica. La legge costituzionale ha, infatti, attratto nella competenza legislativa tassativa dello Stato la materia

«armonizzazione dei bilanci pubblici» ed ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche il rispetto dei principi di «equilibrio del bilancio» e della «sostenibilità del debito»; così dal 2014 il nuovo primo comma dell'art. 97 della Costituzione afferma che «*le pubbliche amministrazioni Assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*» (per una riflessione sugli effetti di questa riforma nei confronti del sistema delle autonomie territoriali cfr. Cecchetti 2012). Tali limiti sono stati resi operativi grazie ad una apposita legge rinforzata – la legge 24 dicembre 2012, n. 243 – che ha individuato «*le norme fondamentali*» ed «*i criteri*» grazie ai quali i citati principi costituzionali opereranno nel sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali. È significativo che il Capo IV della legge n. 243 del 2012 definisce i meccanismi attraverso i quali i bilanci di tutti gli enti territoriali possano definirsi in equilibrio prescindendo dalla distinzione tra Regioni ordinarie e autonomie differenziate: in questo modo lo Stato potrà esercitare la competenza in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici” in riferimento a tutti gli enti territoriali, che sono soggetti a quanto previsto dalla legge di cui al sesto comma dell'art. 81 Cost. Peraltro occorre ricordare che tale legge, a norma dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, può introdurre regole sulla spesa di qualsiasi pubblica amministrazione (art. 5, comma 1, lettera e): così facendo si apre la strada ad un intervento statale che può limitare qualunque tipo di spesa regionale, purché attraverso il ricorso alla legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Il quadro delineato, infine, non può prescindere dalle novità che stanno caratterizzando la legislatura in corso. Infatti, lasciate alle spalle le relazioni prodotte dai gruppi di lavoro incaricati dall'ex Presidente della Repubblica Napolitano, nonché dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita dall'ex Presidente del Consiglio Enrico Letta, il Governo Renzi ha presentato al Senato un disegno di riforma costituzionale che dovrebbe farsi carico, tra le altre cose, di ripensare il riparto di potestà legislative tra Stato e Regioni voluto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Il ddl costituzionale è attualmente all'esame del Senato (AS 1429-B) e potrebbe trasformarsi in una vera e propria legge di revisione costituzionale nei prossimi mesi.

Tuttavia non mi pare che la lettura dei contributi riservati al Titolo V della Costituzione – né nel contesto della citata Commissione per le riforme costituzionali, né nell'ambito del più recente disegno di riforma costituzionale voluto dal Governo Renzi – offrano particolari spunti di riflessione circa il destino da riservare alle Regioni speciali.

Quanto al ddl costituzionale, infatti, nella relazione che ne illustra gli obiettivi e i contenuti è presente solo un accenno al regionalismo differenziato, consistente nella breve descrizione dell'unica norma del ddl medesimo che riguarda questo tema, ovvero l'art. 33, comma 13 (ora art. 39, comma 12, A.S. 1429-B). Si tratta di una clausola di salvaguardia a norma della quale «*Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome. Fino alla revisione dei predetti statuti speciali, resta altresì ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione*».

Quanto, poi, alla *Relazione finale* della Commissione per le riforme costituzionali, essa è stata accompagnata da studi tematici nei quali ritorna la trattazione di temi specifici magari solo abbozzata nel contesto della relazione generale. Tali studi offrono spunti diversi, nessuno dei quali si segnala però per un approfondimento rispetto al tema della sopravvivenza o meno della distinzione fra Regioni ordinarie e Regioni speciali: anche a voler ritenere ancora giustificata tale distinzione non si deduce nulla di significativo rispetto al senso che dovrebbe conseguire al mantenimento o meno delle prerogative delle Regioni speciali.

Passando, poi, al testo della *Relazione finale*, appare invero un po' deludente il passaggio riservato al tema che qui ci occupa (Capitolo III, § 14). In sintesi si ritiene di dover conservare la categoria delle Regioni speciali (si afferma di voler tener «*ferma la distinzione tra autonomie ordinarie e autonomie speciali*»), auspicando però una riduzione della differenziazione tramite la definizione di «*alcuni criteri generali*» relativi al «*numero dei componenti degli organi e delle relative indennità*».

La prospettiva dalla quale vengono osservate le questioni concernente l'autonomia speciale appare francamente piuttosto ristretta, come se tra i nodi principali dei problemi ad essa relativi ci fosse quello del costo degli apparati politici.

Deve comunque essere segnalato che il contributo qui in discussione si riferisce agli effetti già prodotti nel nostro ordinamento da alcuni decreti legge che nella passata legislatura hanno promosso un ripensamento sui temi oggetto del richiamo della Commissione: ci si riferisce al d.l. n. 138 del 2011 e al d.l. n. 174 del 2012. Le disposizioni dei due decreti legge incidono sulla rappresentanza politica regionale e, imponendo una riduzione dei costi, lasciano intravedere una complessiva sfiducia dell'Esecutivo nazionale nei confronti dell'autonomia regionale. Quest'ultima, valorizzata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e successivamente rimodulata dalla giurisprudenza costituzionale, è accusata di avere incrementato la legislazione di spesa senza, però, aver assicurato né un innalzamento del livello medio dell'efficienza amministrativa, né un incremento della qualità della vita della comunità regionale.

In particolare, il d.l. n. 138 del 2011 ha richiesto alle Regioni di adeguare i propri ordinamenti ad alcuni parametri indicati all'art. 14, comma 1. Fra questi, la riduzione del numero dei componenti dei Consigli regionali e delle Giunte, la riduzione degli emolumenti e delle utilità "comunque denominate" dei consiglieri regionali (commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori consiliari), ai quali applicare anche un nuovo sistema previdenziale e un nuovo criterio per calcolare l'assegno di fine mandato.

Con particolare riferimento alle Regioni speciali, poi, il comma 2 dell'art. 14 prevedeva che, ove queste ultime non si fossero adeguate ai parametri indicati al comma 1 dello stesso articolo, alle medesime non si sarebbe potuto applicare l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, ed ancora, che il mancato adeguamento potesse essere valutato «*ai fini dell'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente*» (sul punto cfr. Coduti 2013). Era fin troppo evidente che la costruzione dell'art. 14 desse vita ad una disciplina chiaramente incostituzionale: le Regioni speciali sarebbero state sanzionate per non aver modificato lo statuto-legge costituzionale che è una fonte nella disponibilità del Parlamento e non delle assemblee legislative regionali. Così la Corte costituzionale, con la

sentenza n. 198 del 2012 ha accertato la violazione dell'art. 116 della Costituzione da parte dell'art. 114 del decreto-legge n. 138 del 2011, affermando che «*la disciplina relativa agli organi delle regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti*», i quali, «*adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto previsto dall'art. 116 Cost.*». Da qui la conseguenza che «*l'adeguamento da parte delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome ai parametri di cui all'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 richiede (...) la modifica di fonti di rango costituzionale*», rispetto alle quali «*una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni*» (in riferimento al regime delle sanzioni applicabile a Regioni ordinarie e autonomie speciali v. Corte costituzionale sentenza n. 219 del 2013: su questa importante decisione cfr. De Nes 2014).

In riferimento al numero dei componenti delle assemblee legislative delle Regioni speciali si tenga conto, peraltro, che le leggi costituzionali nn. 1 (per il Friuli-Venezia Giulia), 3 (per la Sardegna), 7 (per la Regione siciliana) del 2013 hanno già ridotto il numero dei componenti delle rispettive assemblee legislative.

Al d.l. n. 138 del 2011 fa da *pendant* il d.l. n. 174 del 2012, il quale, dal canto suo, allo scopo di conseguire una complessiva riduzione dei finanziamenti che le assemblee legislative regionali riservano ai gruppi consiliari, pone nuovi limiti alle indennità dei consiglieri regionali e prevede nuovi articolati poteri di controllo esercitati dalle competenti sezioni regionali della Corte dei Conti. È noto, infatti, che prima dell'adozione del decreto-legge n. 174 (convertito in legge, con modificazioni, dalla l. n. 213 del 2012) diverse iniziative giudiziarie hanno evidenziato quale fosse l'entità dei finanziamenti erogata ai gruppi e, soprattutto, l'"originale" elenco di beni e servizi acquisiti dai gruppi grazie ai finanziamenti consiliari.

Le Regioni, dimostrando una incapacità a prospettare autonomamente una riduzione dei "costi della politica", hanno, per il tramite della Conferenza delle Regioni del 27 settembre del 2012, esplicitamente richiesto all'Esecutivo nazionale di intervenire pesantemente sull'organizzazione delle singole Regioni (cfr. Viceconte 2013).

Così, il decreto-legge n. 174 ha *rafforzato* il ruolo della Corte dei conti in riferimento alla gestione finanziaria regionale (art. 1) ed ha avviato un percorso il cui traguardo è un generalizzato ridimensionamento dei finanziamenti che le Assemblee legislative regionali devono assicurare agli eletti e ai gruppi consiliari (art. 2). Tale traguardo è stato di fatto raggiunto da tutte le Regioni le quali alla fine si sono adeguate, per esempio, alla quantificazione delle indennità onnicomprensive da riconoscere ai componenti le assemblee legislative (sul punto v. Corte cost. sent. n. 23 del 2014).

Da ultimo occorre segnalare che il d.l. n. 174 del 2012 prevede – espressamente o attraverso un rinvio indiretto – diverse clausole di salvaguardia per modulare l'applicazione delle proprie disposizioni in riferimento ai predetti alle Regioni speciali. Infatti ciascuno degli articoli dedicati alle Regioni – artt. 1, 1-*bis* e 2 – contiene un meccanismo di salvaguardia e adeguamento per le Regioni speciali e per le Province autonome, e a tali apposite norme si aggiunge, infine, l'art. 11-*bis* quale clausola di salvaguardia "di chiusura" dell'intero d.l. n. 174.

3. Regioni speciali e coordinamento della finanza pubblica

Per quel che attiene al rapporto fra Regioni speciali e art. 119 della Costituzione è bene ricordare che il coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117, comma terzo, e 119, comma terzo, è la competenza legislativa concorrente sul cui fondamento lo Stato articola le sue decisioni in tema di finanza pubblica, decisioni rispetto alle quali la distinzione fra Regioni speciali e Regioni ordinarie si rende impercettibile.

In effetti, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che dall'attuazione dell'art. 119, comma secondo, della Costituzione, possono derivare vincoli anche nei confronti delle Regioni speciali considerato «che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre *limitazioni* (corsivo mio) anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata». Ciò in quanto «la finanza delle Regioni a statuto speciale è (...) parte della 'finanza pubblica allargata' nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno» Né, del resto, «si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata». La forza espansiva dell'art. 119 della Costituzione nei confronti delle autonomie speciali è tale da escludere, nel caso del sesto comma dell'art. 119, il ricorso a «*meccanismi concertati di attuazione statutaria*» (Corte cost. sent. n. 425 del 2004, n. 425, su cui si veda Barbero 2005).

Detto degli effetti prodotti dalle disposizioni statali di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica negli ordinamenti delle Regioni speciali, deve aggiungersi che, ovviamente, le disposizioni statali possono incidere sulla loro competenza legislativa, però, solo a condizione che esse siano costituzionalmente legittime (Corte cost., sent. n. 159 del 2008). La disposizione statale di principio per essere considerata legittima deve essere effettivamente tale, e cioè non può comprimere la competenza legislativa regionale perché in questo caso violerebbe l'autonomia regionale costituzionalmente garantita (Corte cost., sent. n. 390 del 2004).

Per comprendere il grado di vincolatività delle norme statali concernenti il coordinamento della finanza pubblica (anche) nei confronti delle Regioni speciali è dunque necessario riferirsi alla giurisprudenza concernente i principi fondamentali nella suddetta materia che i giudici di Palazzo della Consulta vanno elaborando in relazione alle Regioni ordinarie (sul punto cfr. la ricostruzione reperibile, di recente, in Salvago 2014).

Ovviamente questa non è la sede per soffermarsi sul punto come invece sarebbe necessario. Al riguardo non si può non notare che, nel corso del tempo, i vincoli che, secondo la giurisprudenza della Corte, possono essere imposti dallo Stato alle Regioni sono divenuti via via sempre più penetranti. In una prima fase la Corte ha ritenuto di precisare che i principi

di coordinamento della finanza pubblica non potessero imporre «un vincolo puntuale relativo ad una singola voce di spesa». (sentt. nn. 399 del 2006: si tratta di affermazioni che diverranno tratte, sulla cui scia si porrà, ad es., anche la sentt. nn. 173 del 2012 nonostante, come si vedrà, il metro della Corte diventi col passare del tempo sempre più permissivo nei confronti dello Stato). In questa prima fase assume una importanza davvero centrale la ben nota sent. n. 36 del 2004, la quale dedica una particolare argomentazione alla possibilità, per lo Stato, di non limitarsi, tramite il c.d. Patto di stabilità interno, a stabilire il limite alla entità del disavanzo di parte corrente, potendo invece quest'ultimo, con norma ritenuta ascrivibile alla potestà di coordinamento della finanza pubblica, imporre «*un ulteriore vincolo alla crescita della spesa corrente*». In sintesi, che i giudici di Palazzo della Consulta ritenessero *non scontata*, e dunque meritevole di una approfondita motivazione, la decisione di ritenere lo Stato legittimato ad imporre un “macro-vincolo” di tal genere, dice molto sul rigore con il quale venivano considerati i “principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica” in questo primo periodo.

In seguito – e sempre di più con l’approfondirsi della crisi economica in atto – il punto di vista della giurisprudenza costituzionale cambia.

Nella sentenza della Corte costituzionale n. 221 del 2013 si ribadisce che la potestà legislativa concorrente affida allo Stato la definizione dei principi e non dei dettagli; si precisa, però, che tali norme, «*pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiedono che esse, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall’applicazione di quelle percentuali*» (cfr. al riguardo, anche le sentt. nn. 182 del 2011 e 139 del 2012): da ciò la necessità, anche per la Provincia di Bolzano, «*di adeguare la sua legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica, al quale sono sottoposte anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome*». Per di più, secondo la sent. n. 262 del 2012, dovrà essere proprio la Regione (e non lo Stato eventualmente ricorrente nel giudizio in via principale) a dimostrare che i risparmi di spesa siano stati comunque conseguiti.

La Corte costituzionale ha inoltre considerato ammissibili disposizioni statali di coordinamento della finanza pubblica che recano una disciplina di dettaglio ritenendo che ciò non determini una irragionevole compressione dell’autonomia finanziaria delle Regioni speciali. La recentissima sentenza della Corte n. 23 del 2014 ha riaffermato che la natura di norma di principio permane anche ove questa presenti prescrizioni specifiche legate «al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione»; tali prescrizioni di dettaglio possono essere ricondotte «nell’ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali».

Proseguendo su questa linea, il Giudice costituzionale ha ad esempio ritenuto infondate le censure mosse dalla parte regionale alle norme statali che prevedevano l’impossibilità di corrispondere qualunque forma di remunerazione ai titolari di organi di governo degli enti associativi tra enti locali: ciò in quanto tali norme prevedevano «il principio di

gratuità dell'amministrazione delle suddette forme associate di gestione di servizi e funzioni pubbliche da parte degli enti locali» (sent. n. 151 del 2012). Come si vede, la distanza rispetto alle prime affermazioni sul tema è davvero notevole, e che in quest'ultimo caso si trattasse davvero di un principio è francamente più che legittimo dubitare. Da ultimo si è inoltre giunti a considerare legittimati in base al titolo di intervento del "coordinamento della finanza pubblica" pervasivi interventi a carattere ordinamentale come quello sulle unioni di comuni contenute nel d.l. n. 95 del 2012 (sent. n. 22 del 2014): il che pare francamente troppo.

Ebbene, tutti questi vincoli così penetranti, sono senz'altro da ritenere imponibili da parte della legge statale anche alle Regioni speciali, posto che, come ha di recente ribadito la già citata sent. n. 221 del 2013, le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano sono tenute ad adeguare i propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica. In sintesi, già nella giurisprudenza costituzionale concernente la legislazione entrata in vigore prima del gennaio 2014 le Regioni speciali non si sottraggono ai rigori dell'art. 119 della Costituzione per quel che attiene al coordinamento della finanza pubblica. In questo quadro deve dunque essere collocata la riforma costituzionale del 2012 sulla quale ci si è soffermati nel paragrafo precedente e che, come si è già detto, ha attribuito alla competenza esclusiva statale la materia dell'*armonizzazione dei bilanci pubblici* e stabilito il concorso di tutte le pubbliche amministrazioni all'equilibrio di bilancio (art. 97, comma 1, della Costituzione).

Diverso è il tema della piena attuazione dell'art. 119, rispetto al quale è possibile rimodulare il sistema dei rapporti finanziari evitando irragionevoli disparità di trattamento fra i "territori" i quali aspirano a ricevere risorse la cui gestione economica è rimessa all'apprezzamento degli elettori. Ma in questo caso i rapporti finanziari tra Regioni speciali e Stato rappresentano un modello da estendere anche alle Regioni ordinarie nel rispetto di quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione.

4. Due tipi di specialità

Le considerazioni fin qui svolte lasciano intendere che il tema dell'autonomia speciale non sia stato posto su basi adeguate per immaginare quale ruolo e quali funzioni le cinque Regioni differenziate potrebbero avere nel contesto delle possibili riforme del Titolo V. Nel prosieguo di questo scritto si proverà a ricordare alcuni tratti del nostro regionalismo speciale, nella convinzione che tra questi è possibile trovare una possibile linea di sviluppo sulla quale aprire una riflessione sul futuro delle Regioni speciali.

Non va dimenticato che lo Statuto della Regione Siciliana rappresenta l'antecedente storico di quello che sarà il Titolo V nella Costituzione. Non è qui il caso di dilungarsi su vicende costituzionali note, è sufficiente rammentare che l'origine del regionalismo e le decisioni che maturano in Sicilia nel 1946 rappresentano il tentativo di definire la *forma* del futuro Stato e rappresentano un modello per tutte le altre Regioni speciali. Si tratta quindi di una importante esperienza costituzionale segnata però da una visione dei rapporti fra Stato e Regione caratterizzata dalla logica della separazione e delle contrapposizione.

È indicativa del clima appena rappresentato la relazione che il Presidente Alessi svolge nel corso della giunta regionale del 9 giugno 1947, riferendo delle conversazioni avute con il “Capo del Governo” De Gasperi circa la definizione dei rapporti finanziari: «Ho difeso con ogni energia lo Statuto siciliano e non ho ceduto su alcuna questione di principio o di diritto, facendo intendere agli uomini responsabili che non eravamo disposti a retrocedere di un sol passo dalle conquiste realizzate nel campo della Autonomia dell’Isola». Il senso della *separazione* fra Stato e Regione siciliana è reso dalla prassi che fin dal 1947 caratterizza il rapporto fra legge statale di grande riforma economico sociale e leggi regionali su materie di competenza legislativa esclusiva della Regione. Di fatto, il problema si risolve con l’approvazione di un’apposita “legge di recepimento” grazie alla quale le riforme statali superano lo stretto di Messina! Tale aspirazione alla separatezza, peraltro, è resa palese da diversi altri istituti del diritto costituzionale della Regione siciliana, e sovente approfondita dal loro invero nella pratica giuridica subcostituzionale (cfr. sul punto Pajno 2011 e, se si vuole, Verde-Scala 2005 per alcuni significativi esempi, nonché, in relazione alla particolare e problematica vicenda del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, Raimondi 2009)

L’esperienza siciliana presenta molti aspetti problematici ma ha il merito di aver indirizzato le scelte costituzionali verso la forma di stato regionale che al momento del dibattito in Assemblea costituente era una delle possibili soluzioni al problema del decentramento. Dagli appunti di Gaspare Ambrosini che ho potuto leggere fra i documenti del *Fondo Ambrosini* donati nel 1983 al *Dipartimento di Diritto pubblico dell’Università di Palermo*, risulta che lo studioso siciliano si preparava ad un confronto sullo Stato regionale distinguendo fra critiche formali e critiche sostanziali che immaginava potevano essere rivolte al progetto in discussione: «redatto da regionalisti accesi siciliani»; «dovuto a suggestioni di scuola»; «redatto affrettatamente con semplicismo». Per quel che attiene ai contenuti, si legge invece: «contiene articoli contraddittori»; «il progetto è criticato perché dà molto e perché dà poco, perché sopprime la Provincia e perché la mantiene». Si prosegue affermando che «l’autonomia si vuol realizzare con la Regione e non con il Comune o la Provincia» (Verde 1998).

Diversi sono gli strumenti istituzionali che caratterizzano l’esperienza del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige. Anche per queste Regioni lo sviluppo economico e la risoluzioni di vecchie e nuove questioni sociali passa attraverso Statuti che individuano nuovi raccordi istituzionali: alla separazione e al potenziale conflitto si preferisce la concertazione e la cooperazione. Si tratta di meccanismi istituzionali diversi da quelli presenti nello Statuto siciliano, i quali consentono uno sviluppo delle relazioni con la Stato che sposa la filosofia della negoziazione, dell’accordo e della condivisione.

Si tratta di due momenti storici distinti che segnano l’evoluzione del regionalismo speciale attraverso diversi modi di ricostruire i rapporti fra Regioni speciali e lo Stato (qui assunti in una prospettiva diversa da quella adottata da Chessa, 2012). Per le grandi Isole è prevalente l’idea che lo sviluppo economico e sociale dei territori debba passare attraverso l’impegno di risorse statali che si pretende debbano essere impiegate in modo autonomo dalle Regioni. Gli Statuti speciali approvati o modificati tra il 1962 e il 1972 sono invece pensati in contesti politico-costituzionali molto lontani dalle posizioni che i partiti prima e le istituzioni

dopo assunsero in riferimento al nostro regionalismo all'indomani dell'entrata in vigore del testo costituzionale. La seconda stagione della specialità regionale prevede raccordi istituzionali che perseguono gli interessi economici e sociali legati al territorio, attraverso meccanismi in cui è importante far convergere le politiche statali con quelle regionali.

Certo le due esperienze andrebbero valutate anche in ragione del rapporto che il regionalismo speciale realizza con il principio unitario di cui all'art. 5 della Costituzione. Qui le tensioni registrate nell'ultimo decennio manifestano due diverse interpretazioni dell'autonomia regionale. Nel caso delle Regioni speciali del sud l'esigenza unitaria della Repubblica è un valore indiscutibile anche se essa è finalizzata, nella sostanza, a "chiedere" allo Stato *idee, progetti, politiche*, e soprattutto *risorse*. Il valore dell'unità svuota l'autonomia visto che i soggetti cui spetta riempire di contenuto la permanente rivendicazione di forme e condizioni particolari di autonomia, non sono in grado di rispondere a questo elementare obbligo costituzionale. Così lo Stato è necessario perché senza lo Stato non si è in grado di promuovere alcuna forma di sviluppo. Lo Stato è poi essenziale perché attraverso le formule della perequazione e della solidarietà nazionale è l'unico soggetto che può assegnare risorse finanziarie indipendentemente dal fatto che le stesse siano maturate in quel territorio.

Per le Regioni speciali del nord il principio unitario vale nel senso che identifica il soggetto con cui si deve negoziare il valore dell'autonomia regionale e provinciale. In una certa misura l'ambito di estensione dell'autonomia corrisponde all'ammontare delle risorse finanziarie che possono essere destinate al sostegno di funzioni e – come si vedrà a breve – *indipendentemente da quanto previsto dai rispettivi statuti*. Come è noto, i territori in questione hanno capacità economiche profondamente diverse da quelle delle Regioni meridionali. Il gettito fiscale prodotto nelle Regioni speciali del settentrione è legato ad una base imponibile differente da quella che ritroviamo nelle Regioni speciali meridionali. Vi è quindi la forte esigenza che buona parte delle risorse economiche prodotte dal territorio siano assegnate alle Regioni interessate e non utilizzate per ripianare debiti o sanare i bilanci di Regioni non in grado di bene amministrarsi.

5. Inchiodate allo Statuto

Nonostante queste differenze di non poco conto, tra le esperienze delle Regioni ad autonomia particolare ci sono anche rilevanti assonanze. Per tutte e cinque le Regioni speciali, il perno dell'autonomia è lo Statuto speciale che ha la capacità di derogare alle regole generali desumibili dal Titolo V della Costituzione (Corte costituzionale, sentenza n. 230 del 2001). Lo statuto-legge costituzionale è la garanzia fondamentale dell'autonomia differenziata ed è la fonte alla quale l'art. 116 Cost. assegna la competenza a definire le particolari forme e condizioni di autonomia che avrebbero dovuto consentire a territori diversi di promuovere lo sviluppo pacifico delle rispettive popolazioni. Gli statuti-legge costituzionale sono così conservati nel nuovo Titolo V, con la chiara indicazione che il carattere derogatorio degli stessi deve essere ripensato in riferimento al nuovo catalogo di competenze e poteri disegnato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Dovrebbero essere le stesse Regioni speciali a farsi promotrici del ripensamento delle particolari forme e condizioni di autonomia che pos-

sono essere mantenute ma che non possono più essere né quelle della specialità del periodo costituente né quelle della specialità degli anni successivi. A distanza di più di un decennio dalla modifica del Titolo V il patrimonio di informazioni scientifiche e giurisprudenziali sul regionalismo italiano dovrebbe consentire una riflessione che si faccia carico di elaborare nuove regole costituzionali grazie alle quali le esigenze delle differenziazione – se effettivamente presenti – dovrebbero trovare una nuova forma. Come si accennava più sopra, un importante limite della riforma del Titolo V è stato quello di aver prospettato la strada dell'adeguamento degli Statuti immaginando che i sostenitori della specialità l'avrebbero immediatamente percorsa. Il mantenimento dei due modelli di Regione avrebbe dovuto manifestarsi attraverso i nuovi Statuti speciali e il nuovo Titolo V. La riforma costituzionale è invece rimasta monca: il regionalismo ordinario rinviene nel Titolo V le sue regole di funzionamento, mentre il regionalismo speciale avrebbe dovuto guardare al Titolo V in attesa di un adeguamento che non c'è stato e che molto probabilmente non ci sarà. Su queste basi, come è possibile rappresentare le ragioni politiche, sociali e economiche che giustificerebbero le particolari forme e condizioni di autonomia per le cinque Regioni speciali? Come si può nel 2015 ancora insistere sulla piena attuazione di disposizioni statutarie pensate in riferimento a contesti profondamente diversi, con finalità che oggi appaiono del tutto superate. Si pensi per un momento all'idea che l'autonomia speciale si sarebbe dovuta manifestare attraverso la competenza legislativa costruita su materie sulle quali oggi incide profondamente il diritto dell'unione europea. Si consideri ancora la forza espansiva dell'esercizio della potestà legislativa statale in tema di coordinamento della finanza pubblica, capace di condizionare l'autonomia regionale sottraendole la possibilità di integrare la cornice statale attraverso la disciplina di dettaglio.

L'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, realizzando l'adeguamento automatico degli Statuti speciali al nuovo Titolo V, e conseguentemente consentendo di rinviare il loro adeguamento formale, è probabilmente la disposizione che, di fatto, ha inchiodato le cinque Regioni speciali ai propri Statuti: per ragioni diverse tutte le Regioni speciali preferiscono conservare le originarie prerogative anziché metterle in discussione, impegnandosi nel nel ripensare in termini culturali, economici, sociali e (infine) giuridici il senso e la portata dell'autonomia che la Costituzione ha loro concesso.

6. Le norme di attuazione, privilegio e condanna

Lo strumento che più di ogni altro ha inchiodato le Regioni speciali al loro passato è stato probabilmente quello delle norme di attuazione degli Statuti. Il procedimento bilaterale che prelude alla loro approvazione ha rappresentato, a seconda dei casi, uno strumento per mantenere (o aumentare) privilegi, o un ostacolo che ha impedito l'allineamento dell'autonomia vissuta nelle Regioni speciali a quella che già caratterizzava le Regioni ordinarie. Sfruttando una espressione già utilizzata da Raimondi 2009 per il sistema di giustizia amministrativa presente nella Regione siciliana, si può dire che le norme di attuazione sono a un tempo *privilegio* e *condanna* per le autonomie particolari. Si deve riconoscere che il tema delle norme di attuazione non è molto battuto dalla dottrina. Proprio per quanto accenna-

to, invece, dovrebbe essere oggetto di maggiore attenzione da parte degli studiosi (oltre agli ormai classici studi di Bracci 1961 e Gabriele 1988, si veda, di recente, la ricostruzione monografica di Sias 2012).

Si è già fatto cenno al delicato rapporto fra autonomia regionale speciale e risorse finanziarie che possono alimentare le funzioni statali da trasferire alle Regioni: ciò consente di mettere a fuoco alcuni aspetti del regionalismo differenziato legati alle vicende delle disposizioni di attuazione degli statuti speciali facendo riferimento proprio a tale ambito.

Per esigenze di sintesi sia consentito muovere dallo studio del decreto legislativo 18 luglio 2011 n. 142 il quale contiene «*Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni legislative e amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di Università degli studi*». È bene precisare che le considerazioni critiche che seguono intendono evidenziare solo alcuni tra gli aspetti problematici connessi con il decreto in questione, senza con ciò vantare alcuna pretesa di completezza rispetto ad un tema che merita spazi diversi da quelli che l'economia di questo scritto consente.

In estrema sintesi, si può osservare che le norme di attuazione in materia di Università assegnano alla Provincia autonoma di Trento rilevanti e significati poteri legislativi e amministrativi in tema di programmazione finanziaria (con riferimento al fondo di finanziamento ordinario), di autonomia universitaria (con nuovi principi e criteri per lo statuto dell'Università) e di *status* giuridico dei docenti universitari (con la previsione, ad esempio, del *Research Professor* da utilizzare solo nei dottorati di ricerca). Il decreto legislativo dà attuazione allo Statuto speciale, che sul tema si limita però ad affermare che «*per l'eventuale istituzione di università nel Trentino-Alto Adige, lo Stato deve sentire preventivamente il parere della regione e della Provincia interessata*» (art. 19, comma 15). In effetti, nel preambolo del decreto legislativo non è neppure richiamata tale disposizione, facendosi invece espresso rinvio all'art. 79 comma 1, dello Statuto, il quale a sua volta ridefinisce i rapporti finanziari con lo Stato prevedendo, tra l'altro, la partecipazione delle Province autonome al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica assumendo lo svolgimento (per delega) di funzioni statali «*complessivamente in misura pari a 100 milioni di euro annui*». Tutto ciò significa che l'insieme dei tributi il cui gettito è attribuito alle Province autonome produce risorse *superiori a quelle necessarie per assicurare le funzioni statali già trasferite*. Di fronte all'impossibilità dello Stato di poter rivendicare come proprie le suddette risorse, si conviene che il riequilibrio e la solidarietà vengano costruiti con il trasferimento di funzioni individuate – senza curarsi in alcun modo di quanto previsto dalla Costituzione e dallo Statuto speciale – attraverso la parametrizzazione della funzione da trasferire ai costi e alle risorse disponibili. Se tale modo di intendere i rapporti finanziari tra Regioni speciali del nord e lo Stato si svilupperà ulteriormente, è chiaro che non c'è limite al trasferimento di funzioni. La compatibilità di tale prassi con le norme costituzionali vigenti, però, è decisamente dubbia, dal momento che per questa via si giunge ad assegnare alle autonomie speciali in questione il governo di ambiti materiali in modo del tutto slegato dal riparto costituzionale delle competenze statali e regionali.

Le vicende che vedono protagoniste le Regioni speciali del sud sono invece diametralmente opposte. Per esse è impossibile immaginare disposizioni di attuazione degli Statuti

se non quelle che presentano carattere ordinamentale e quindi non hanno un costo. Stato e Regione partecipano solitamente al procedimento di trasferimento delle funzioni partendo da posizioni contrapposte. Nel caso della Regione siciliana, lo Stato ritiene che la Sicilia abbia avuto assegnate negli anni passati risorse superiori rispetto a quelle necessarie per assicurare lo svolgimento delle funzioni amministrative regionali. Quindi pretende che le nuove funzioni amministrative (quelle che si vorrebbero assegnare) siano trasferite “a costo zero”. Per la Regione, invece, il trasferimento delle funzioni non può che avvenire con il contestuale riconoscimento all’ente di nuove risorse economiche che consentano lo svolgimento della funzione.

Il paradosso è che le ragioni statali e regionali sono entrambe condivisibili. È vero che negli anni passati la Sicilia ha avuto assegnate risorse economiche superiori rispetto a quelle effettivamente richieste per l’assolvimento dei compiti amministrativi. Il problema è che la Regione ha destinato quelle risorse ad ambiti che non hanno migliorato lo svolgimento dell’azione amministrativa né hanno definito un nuovo *welfare* regionale. Le risorse sono state destinate al pagamento di numero sterminato di stipendi sul presupposto che ad ogni busta paga seguano uno o più voti.

Evidente, nell’esperienza autonomistica Siciliana, l’antagonismo che si è realizzato fra “rappresentanza politica regionale” ed “esigenze unitarie” di garanzia dell’ordine pubblico e della legalità penale. In altre parole, si è realizzato un forte antagonismo fra “scelte politico-rappresentative” del corpo elettorale presente sul territorio regionale e “interpretazione” del “diritto dello Stato” rese dai giudici penali (gli ultimi tre presidenti della Regione siciliana condannati per gravi fatti di reato) e dai funzionari prefettizi (commissariamenti Enti locali siciliani per infiltrazioni criminali nell’amministrazione dell’Ente).

L’idea di regionalismo emergente nelle riforme “amministrative” della fine degli anni ‘90 e nella riforma costituzionale del 2001 è stata poi quella di “regionalizzare” il *welfare* e alcuni segmenti della politica economica, salvo poi rendersi conto, in fasi di contrazione del PIL e di *crisi economica* (e quindi *fiscale*) dell’insostenibilità di un *welfare* e di *una politica economica legata prevalentemente alle scelte regionali*, soprattutto in territori con bassa capacità fiscale, mentre, in fasi di crescita, che negli stessi territori, le politiche di *welfare* ed economiche sono state prevalentemente funzionali alla ricerca del consenso elettorale.

La conclusione è che la Regione non è in grado di destinare risorse alle funzioni amministrative che lo Stato le vorrebbe trasferire. Di conseguenza, per paradosso, quest’ultimo è costretto ad assicurare la funzione amministrativa – che, invece, avrebbe desiderato rimettere alla Regione – trovando i necessari finanziamenti. È il caso, per esempio, del rifornimento idrico alle così dette isole minori. Si tratta di una funzione esercitata dallo Stato, grazie all’amministrazione della difesa, e che ha ovviamente un suo costo. Lo Stato vorrebbe trasferirla alla Regione, ma quest’ultima richiede una copertura finanziaria poliennale che lo Stato non ritiene di poter assicurare. Il risultato è che la funzione rimane tra le competenze amministrative dello Stato che deve continuare a far fronte ai costi.

Anche in questo ambito, quindi, il sistema delle relazioni fra Stato e le Regioni speciali presenta aspetti problematici. Per ragioni diverse le Regioni speciali hanno un interesse

preciso a non ripensare il senso della propria autonomia e a rimanere saldamente ancorate ai loro statuti.

7. Il futuro della specialità: una modesta proposta

Come si è cercato di argomentare nel percorso compiuto sin qui, il regionalismo italiano lega le ragioni della specialità essenzialmente a precondizioni superate. Le forme della differenziazione regionale devono essere ripensate a partire dai problemi sociali e economici che grazie alla forme e condizioni particolari di autonomia si spera possano essere risolti. Non ha senso conservare una specialità senza una prospettiva istituzionale che la giustifichi.

Qui il discorso non può riguardare la specialità come categoria costituzionale generale, la quale risulta essere riferita a realtà profondamente diverse. È necessario considerare le singole Regioni speciali e riflettere sulle *forme e condizioni particolari* di autonomia giustificate in ragione delle singole realtà territoriali, partendo dai problemi concreti e facendo tesoro dell'esperienza costituzionale maturata sin qui. Ancora, la specialità non è detto che debba essere costruita solo sulla base delle cinque note Regioni speciali. È chiaro che il concetto della specialità presuppone l'esistenza della Regione ordinaria e si accompagna con la previsione di un regime costituzionale differenziato e derogatorio rispetto alle regioni di diritto comune.

Il primo passo deve essere compiuto proprio in relazione alle Regioni speciali "tradizionali", alle quali dovrebbe essere senz'altro *imposto* un ripensamento dei propri Statuti speciali (sul punto Macciotta, 2013).

Per raggiungere questo obiettivo, un'idea potrebbe essere quella di abrogare gli Statuti speciali differendo però l'effetto dell'abrogazione nel tempo così da poter disporre di un arco temporale sufficiente affinché le cinque Regioni procedano al ripensamento delle proprie competenze ed elaborino una riscrittura dei rispettivi statuti. Senza i nuovi Statuti non ha grande senso parlare di autonomia differenziata. L'approvazione dei nuovi Statuti dovrebbe avvenire attraverso proposte di "legge di revisione statutaria" da parte delle Regioni interessate secondo quanto previsto dai rispettivi Statuti a seguito della riforma operata con la legge costituzionale n. 2 del 2001 (per lo statuto giuridico di questa fonte del diritto – da considerare di rango superprimario, ma comunque subordinata alla legge costituzionale "classica" di cui all'art. 138 Cost. – cfr. Pajno-Verde 2005 e Cecchetti 2010; contro questa tesi, invece, cfr. Pinna 2007; una differente ricostruzione è inoltre offerta da Chessa 2010). Ciò perché la differenziazione rappresenta l'occasione per elaborare un modello di differenziazione regionale che per ragioni diverse oggi non esiste più. Per questa ragione la mancata approvazione dei nuovi Statuti consentirebbe di avere un regionalismo ordinario diffuso.

La spinta verso nuovi Statuti speciali dovrebbe consentire di definire le nuove forme e condizioni di autonomia con riferimento a questioni diverse che comprendono la definizione dei cataloghi di materie e dei rispettivi limiti, la disciplina dei rapporti fra Regioni ed enti territoriali, l'applicazione del principio di sussidiarietà negli ordinamenti delle singole Regioni speciali e nelle Province autonome, la definizione dei rapporti finanziari con lo Stato, la permanenza (o l'eliminazione) delle norme di attuazione, il passaggio ad un controllo sulla legge

regionale attivabile sempre dal Governo nazionale, ed ancora le modalità di tutela degli aspetti culturali e linguistici presenti.

Su alcuni temi qui accennati è assai discutibile che la disciplina del Titolo V sia derogata dagli Statuti speciali (si pensi per esempio alla disciplina della sussidiarietà), per altri ambiti materiali non è plausibile pensare a forme e condizioni particolari di autonomia. In ogni caso spetta ai sostenitori della differenziazione avanzare proposte e motivazioni.

Indicazioni bibliografiche

- Armano M. (2008), *Il principio di sussidiarietà nelle Regioni speciali tra giurisprudenza costituzionale e possibili soluzioni interpretative*, in O. Chessa, P. Pinna (a cura di), *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, Giappichelli, 175 ss.
- Balboni E., Carli M. (2012), *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in *www.federalismi.it*, n. 21/2012.
- Barbero M. (2005), Golden rule: “non è tutt’oro quel che luccica”!, in *Le Regioni*, 4, 675 ss.
- Bifulco R. (2014), *Le proposte della Commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la “scorciatoia” monocamerale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.
- Bin R. (2008), “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione. Alcune tesi per aprire un dibattito, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1, 9 ss.
- Bracci A. (1961), *Le norme di attuazione degli statuti per le regioni ad autonomia speciale*, Milano, Giuffrè.
- Cecchetti M. (2010), *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, Giuffrè, 69 ss.
- Cecchetti M. (2012), *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell’autonomia regionale e locale*, in *Federalismi.it*, n. 24/2012.
- Chessa O. (2010), *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*, Milano, Giuffrè, 97 ss.
- Chessa O. (2012), *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in Mangiameli S. (a cura di) *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, Giuffrè, 161 ss.
- Coduti D. (2013), *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell’autonomia delle Regioni*, in *Federalismi.it*, n. 14/2013.
- D’Atena A. (2005), *Le Regioni speciali e i “loro” enti locali dopo la riforma del Titolo V*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, Giappichelli, 147 ss.
- D’Atena A. (2013), *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 268 ss.

- De Nes M. (2014), *Illegittimità costituzionale della relazione di fine legislatura regionale e del c.d. "fallimento politico" del Presidente della Giunta*, in *Federalismi.it*, n. 3/2014.
- Demuro G., Mola F., Ruggiu I. (2013), *Identità e autonomia in Sardegna*, Bologna, Maggioli (a cura di).
- Di Folco M. (2013), *Le differenziazioni ipotetiche*, in Vandelli L. (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, il Mulino, 419 ss.
- Gabriele F. (1988), *I decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana.
- Macciotta G. (2013), *Regioni speciali e Province autonome*, in Vandelli L. (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, il Mulino, 445 ss., spec. 454.
- Mangiameli S. (2013), *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffè.
- Morrone A. (2007), *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 139 ss.
- Pajno S. (2010), *L'"adeguamento automatico" degli statuti speciali*, in S. Pajno, G. Verde (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. II. Le fonti delle autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 173 ss.
- Pajno S. (2011), *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. mezz.*, 519 ss.
- Pajno S. (2014), *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *Federalismi.it*, n. 4.
- Pajno S., Verde G. (2005) *Gli statuti-leggi costituzionali delle Regioni speciali*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2004*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Pinna P. (2007), *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli.
- Raimondi S. (2009), *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Milano, Giuffrè.
- Ruggeri A. (2002), *Forma e sostanza dell'"adeguamento" degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni di ordine metodico e ricostruttivo)*, in *Federalismi.it*, 13/11/2002.
- Ruggeri A. (2004), *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 817 ss. (???)
- Salvago M. (2014), *La potestà legislativa concorrente tra modelli teorici ed evoluzione delle pratiche interpretative*, Roma, Aracne.
- Scaccia G. (2014), *L'ente regionale tra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *RivistaAIC*, n. 1/2014.
- Sias M. (2012), *Le norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, Jovene.
- Verde G., Scala G. (2005), *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, Milano, Giuffrè.
- Verde G. (1988), *Gaspere Ambrosini e la realizzazione delle Regioni*, in Anonetti N., De Siervo U. (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna, il Mulino, 143 ss.

Viceconte N. (2013), *La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 29 ss.