

Autonomie speciali e regionalismo italiano

Un bilancio

a cura di
Fulvio Cortese, Jens Woelk

FRANCOANGELI

SDP

Scritti di

Diritto Pubblico

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Autonomie speciali e regionalismo italiano

Un bilancio

a cura di
Fulvio Cortese, Jens Woelk

FRANCOANGELI

SDP

Scritti di

Diritto Pubblico

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Premessa, di *Fulvio Cortese e Jens Woelk* pag. 9

PARTE PRIMA

LE AUTONOMIE SPECIALI:

TRA ASIMMETRIA E RECIPROCHE DIVERSITÀ

Il regionalismo delle autonomie speciali: un'introduzione, di *Paolo Giangaspero* » 17

Il senso della specialità e la vicenda dell'autonomia siciliana (dalle esperienze del passato una lezione per l'avvenire), di *Antonio Ruggeri* » 35

La specialità appannata. Spunti di riflessione a partire dall'esperienza della Regione Sardegna, di *Andrea Deffenu* » 63

La specialità della Valle d'Aosta oggi... tra passato e futuro, di *Dario Elia Tosi* » 74

I profili costitutivi e connotativi della specialità regionale e bi-provinciale del Trentino e dell'Alto Adige/*Südtirol* e i pericoli di una progressiva estinzione della specialità, di *Roberto Toniatti* » 96

L'involuzione della specialità nel sistema regionale italiano e la imprescindibile revisione degli statuti, di *Francesco Palermo* » 120

PARTE SECONDA
IL REGIONALISMO ITALIANO:
TRA DISEGNO FORMALE E REALTÀ EFFETTUALE

Le Regioni a statuto ordinario: un bilancio, di <i>Giovanni Tarli Barbieri</i>	pag. 137
Le regioni ordinarie come enti di amministrazione, di <i>Enrico Carloni</i>	» 165
Formante giurisprudenziale e definizione del tipo di Stato: la Corte costituzionale tra Stato e Regioni, di <i>Barbara Guastaferra</i>	» 179
L'influenza delle evoluzioni del regionalismo ordinario italiano sull'autonomia speciale trentina, di <i>Flavio Guella</i>	» 199
Il regionalismo italiano in cerca di autore, di <i>Corrado Caruso</i>	» 218

PARTE TERZA
LA NUOVA RICERCA DI DIFFERENZIAZIONE:
UNA SFIDA SISTEMICA

Ipotesi di attuazione del regionalismo differenziato, tra snodi procedurali e vincoli sostanziali, di <i>Dimitri Girotto</i>	» 239
Autonomia differenziata <i>versus</i> solidarietà e coesione territoriale: contro l'utilizzo strumentale dell'argomento solidaristico, di <i>Andrea Giovanardi</i>	» 254
L'art. 116, 3° co., Cost.: una norma sbagliata?, di <i>Raffaele Bifulco</i>	» 272
<i>Orientarsi con le stelle</i> : regionalismo differenziato, unità repubblicana, principi costituzionali, di <i>Stefania Parisi</i>	» 281
Autonomie speciali e regionalismo italiano. La via dell'ulteriore differenziazione, di <i>Marco Cammelli</i>	» 304

PARTE QUARTA
REGIONALISMO ITALIANO E ALTRI REGIONALISMI:
TRA DIFFERENZIAZIONE E COESIONE

Il regionalismo italiano visto dagli altri, di <i>Gianluca Gardini</i>	pag. 311
Alcune osservazioni per confrontare le regioni italiane e francesi, di <i>Jean-Bernard Auby</i>	» 320
La Organización Territorial Diferenciada en el Sistema Español, di <i>Tomàs Font i Llovet</i>	» 328
Lo sguardo del diritto comparato sul regionalismo italiano e sulla sua differenziazione, di <i>Anna Mastromarino</i>	» 341

PARTE QUINTA
ITINERARI E SVILUPPI PER LE AUTONOMIE TERRITORIALI:
COME GOVERNARE LA DIFFERENZA?

La Grande Illusione delle Autonomie, di <i>Enzo Balboni</i>	» 355
Sul regionalismo italiano, a vent'anni dalla riforma del 2001, di <i>Lorenza Violini</i>	» 363
Sì, ma non così: dieci annotazioni intorno all'autonomia differenziata, di <i>Francesco Clementi</i>	» 372
Il contributo del popolo regionale alla specialità. Il caso dei "beni nuragici" in Sardegna, di <i>Ilenia Ruggiu</i>	» 379
Riflessioni conclusive, di <i>Damiano Florenzano</i>	» 389
Gli Autori	» 397

PREMESSA

Fulvio Cortese e Jens Woelk

Nella ricorrenza degli eventi celebrativi del 50° anniversario del Secondo Statuto di Autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol – varato con d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 – la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento ha organizzato, tra il 17 e il 19 marzo 2022, un convegno su *Autonomie speciali e regionalismo italiano*.

L'incontro di studio si è articolato in cinque diverse sessioni: la prima è stata riservata alle esperienze delle autonomie speciali; la seconda si è rivolta a una sorta di rivisitazione critica del regionalismo italiano e delle sue evoluzioni, specie di quelle successive alla riforma costituzionale del 2001; la terza si è proposta di misurare i termini e la fattibilità concreta delle iniziative regionali per l'ottenimento, previa intesa con lo Stato, di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, come previsto dall'art. 116, 3° co., Cost.; la quarta, invece, è stata concentrata sui raffronti comparativi ottenibili dalla considerazione delle trasformazioni recenti di altri importanti ordinamenti statali (quali, ad esempio, la Francia, l'Austria, la Spagna) o di quelle indotte dai meccanismi di integrazione europea; la quinta sessione, infine, con l'aiuto di specifici *rapporteurs*, ha fatto sintesi degli aspetti più rilevanti del dibattito svolto nelle precedenti sessioni e si è chiusa con una tavola rotonda, conclusiva dell'intera conferenza.

I contributi qui raccolti recano traccia dell'intenso confronto che si è svolto in ciascuna delle sessioni così rievocate e sono anch'essi ordinati, conseguentemente, in cinque parti.

Come si può già di per sé constatare da queste prime precisazioni, ma anche dalla semplice lettura dell'indice che le precede, lo scopo dell'iniziativa convegnistica e della presente pubblicazione non è stato meramente celebrativo. Infatti, le riflessioni sulle autonomie speciali, sulla loro singo-

larità e sui profili che viceversa le accomunano, sulle criticità che hanno saputo affrontare al loro interno come nel rapporto con lo Stato, o sul loro prossimo destino, sono state concepite come prodromiche a un bilancio di più ampio spettro, capace di coinvolgere tutto il processo italiano di regionalizzazione e, in modo potenzialmente ancor più esteso, tutto lo sviluppo delle autonomie territoriali di matrice repubblicana.

È un approccio che non deve sorprendere.

Per un verso esso si spiega con la circostanza – per così dire contingente – che il convegno ora richiamato ha fatto parte di un percorso di studio più esteso, punteggiato di numerosi seminari, che si sono svolti nel corso del 2022, sempre all'interno della Facoltà di Giurisprudenza, e che – nel medesimo quadro delle celebrazioni del 50° anniversario del Secondo Statuto di Autonomia – si sono prevalentemente focalizzati sulla misurazione dell'estensione effettiva di alcune politiche pubbliche della Provincia autonoma di Trento, da un lato, e sulle forme e sull'atteggiarsi dell'integrazione istituzionale e amministrativa delle autonomie speciali, dello Stato e dell'Unione europea, dall'altro¹. La specialità territoriale, pertanto, è stata il fulcro di un'azione di ricerca ad essa interamente dedicata, sicché è parso naturale muovere da lì anche per il concepimento e la realizzazione delle giornate di studio sopra ricordate.

Ma la centralità del ragionamento sulle autonomie speciali è dovuta anche ad altre ragioni.

Se è vero, infatti, che, nel contesto della Repubblica, le autonomie speciali sono per definizione qualcosa di diverso dalla disciplina cui sono improntate ordinariamente le altre Regioni, è altrettanto vero che è la loro storia istituzionale ad aver segnato il debutto, in Italia, di un percorso di fondamentale differenziazione territoriale; e che è nel conflitto tra quelle autonomie e lo Stato che la Corte costituzionale ha sperimentato letture e soluzioni che in seguito, alla comparsa effettiva delle Regioni ordinarie, sono state per lo più affinate in tutte le loro possibili declinazioni.

Partire dalle autonomie speciali, dunque, consente di partire direttamente, in modo forte, dalla posizione del problema della differenziazione, e così dalle correlate questioni dell'identificazione del margine ultimo del

1. Il calendario di tutti i seminari è agevolmente reperibile online, presso il portale *Eventi* della Facoltà di Giurisprudenza (e segnatamente al seguente indirizzo: <https://webmagazine.unitn.it/ciclo/giurisprudenza/104213/l-autonomia-speciale>). Parte degli atti relativi a questi incontri – e precisamente gli atti degli incontri destinati ai meccanismi di integrazione tra autonomie speciali, Stato e Unione europea – sono stati pubblicati nel fascicolo 3/2022 della Rivista *Le Regioni*. L'intero ciclo si è chiuso con una riflessione di carattere storico, sullo strumento dello statuto quale sede di affermazione di regole proprie di una specifica comunità.

riconoscimento dell'autonomia territoriale, e della fissazione del linguaggio che il "centro" deve utilizzare per rapportarsi con essa e dei luoghi in cui il dialogo deve avvenire. Ma anche dalla constatazione, in parte amara, di un rallentamento del percorso di differenziazione, se non di una trasversale battuta d'arresto.

Sono questi, del resto, i confini ineludibili dei dibattiti più urgenti, in un momento storico nel quale al fallimento dei tentativi di riforma costituzionale seguiti all'importante modificazione avvenuta nel 2001 (come dei tentativi di revisione degli statuti speciali) non si risponde più con la formulazione di una rinnovata visione d'insieme.

L'orizzonte prevalente, infatti, oscilla tra un senso di fatale scetticismo, in larga parte dovuto alle estreme difficoltà che il regionalismo italiano ha vissuto durante gli anni dell'emergenza pandemica (e che già aveva in qualche modo subito negli anni delle "crisi" economica e finanziaria), e l'opposta volontà, sorretta da giustificazioni di carattere prevalentemente produttivo, di rilanciare esplicitamente il livello regionale di governo, e di farlo, però, puntando sulle specificità di talune Regioni ordinarie, che da tempo ambiscono al riconoscimento di margini d'azione maggiori rispetto a quelli di cui hanno goduto finora.

Da queste oscillazioni sono a loro modo animati anche gli approfondimenti svolti dagli Autori dei differenti saggi assemblati in questo libro, non a caso esponenti di generazioni diverse della dottrina regionalistica nazionale.

A posizioni maggiormente fiduciose nelle possibilità evolutive che può dischiudere la riscrittura, anche parziale, di alcune regole (con la revisione degli statuti speciali, da un lato, ma anche con l'approvazione delle intese e delle leggi rinforzate di cui all'art. 116, 3° co., Cost.) si affiancano interpretazioni più caute e disincantate (che insistono sulla delicatezza di taluni snodi, sia sostanziali, sia procedurali); a ricostruzioni che confidano ancora molto nell'importanza politica e sociale dell'autonomia territoriale, e dei programmi che anche i partiti dovrebbero coerentemente coltivare in tal senso, si sovrappongono interventi volti a evidenziare la valenza eminentemente amministrativa, se non addirittura funzionale, del pluralismo istituzionale repubblicano; a impostazioni che (anche sulla scorta dell'analisi comparata) si concentrano sul *design* della differenziazione, e con ciò sulle infrastrutture dell'asimmetria e della cooperazione che ad essa deve necessariamente accompagnarsi quale regola basilare di riconoscimento reciproco, si contrappongono visioni ispirate dall'idea che ogni discorso sulle Regioni (come sugli enti locali) non possa che muovere, con estremo realismo, dalla riconfigurazione efficiente dei corpi e dei poteri pubbli-

ci dello Stato, dai quali dipendono l'assetto e l'espansione concreti delle competenze territoriali.

Se c'è, tuttavia, un tratto comune a simili orientamenti, esso si può intravedere attorno alla coscienza che la struttura delle opzioni autonomistiche volute dalla Costituzione poggiava su due importanti capisaldi: sul valore generativo della differenziazione territoriale e della cultura stessa dell'autonomia, ossia sulla sua affermazione in rapporto diretto con l'istanza di costruzione materiale, dal basso, di una cittadinanza democratica ispirata al principio del *self-government* e dell'eguaglianza sostanziale; sull'irrinunciabilità dell'azione di progettazione costante di quella differenziazione e di quell'autonomia, ossia sullo stretto legame con i problemi dell'organizzazione e del funzionamento della cosa pubblica, quali momenti essenziali di legittimazione dell'intero processo del governo territoriale.

La questione autonomistica e la questione amministrativa, in altri termini, non possono mai costituirsi in senso reciprocamente autoreferenziale, ma esigono di "testarsi" e di "aggiornarsi" l'una sull'altra, e richiedono, per ciò solo, protagonisti politici e funzionari pubblici all'altezza di questa sfida.

Torna in tal modo a farsi sentire l'ispirazione che guarda all'autonomia come a un principio metodologico, che alimenta una certa concezione della cittadinanza e che, al contempo, fornisce indicazioni utili per meglio svolgere specifiche funzioni e per improntare di sé anche le relazioni tra le diverse istituzioni che siano chiamate a esercitarle.

Da questo punto di vista, l'autonomia non può che relazionarsi anche con le trasformazioni che più la mettono apparentemente in dubbio o, meglio, che più paiono travolgerne la classica fisionomia comunitaria.

Si allude, soprattutto, ai cambiamenti socio-economici (e tecnologici) che nel corso del tempo hanno sottratto alla predominanza dei confini territoriali (ivi compresi quelli dello Stato) il governo di moltissimi interessi pubblici. L'autonomia stessa, in questa prospettiva, è tenuta a ricalibrarsi, a definire responsabilmente ambiti e fattispecie in cui essa può essere valore aggiunto e spazi nei quali, all'opposto, e pur valorizzando il carattere sovente essenziale e determinante dell'intervento locale, occorre immaginare percorsi di governo di diversa natura o dimensione.

Le asperità che deve affrontare il processo di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) sono banco di prova assai eloquente di questo delicato percorso di riassetto del ruolo e delle capacità di tutti i poteri pubblici. Ma lo sono anche le rotte della digitalizzazione, che, lungi dall'affermarsi quale mero strumento al servizio di utilizzatori istituzionali certi e "saldi" nell'esercizio delle loro prerogative "confnate", im-

pone in modo tanto profondo quanto indiretto, o surrettizio, meccanismi di generale ri-organizzazione e di sistemica condivisione di dati, di risorse e di abilità gestionali.

Di fronte a questi fenomeni risulta ancor più chiaro che l'affermazione dell'autonomia, come fenomeno istituzionale, non può dipendere soltanto dagli indirizzi normativi desumibili *ex post* dalla giurisprudenza costituzionale; né può esaurirsi, per così dire, nella semplice posizione di soluzioni organizzative specifiche (come possono essere, ad esempio, il rafforzamento del ruolo del "sistema delle Conferenze" o la previsione di specifiche modalità di designazione regionale di una parte dei giudici della Corte costituzionale), quasi fossero dinamiche autosufficienti, idonee *ex se* a muovere il pluralismo territoriale in maniera armonica. L'affermazione dell'autonomia, piuttosto, dipende largamente dai comportamenti pro-attivi dei soggetti di quel pluralismo, vale a dire dalla loro capacità di leggere e affrontare efficacemente problemi di governo e, con ciò, di soddisfare continuativamente i bisogni dei destinatari della loro azione amministrativa.

L'autonomia, in definitiva, si scrive fisiologicamente sul suo stesso terreno, come in un'esperienza di apprendimento. Ed è a favore di tale esperienza che si licenziano i capitoli di questa pubblicazione, nella speranza che l'anniversario che li ha motivati sia soltanto una tappa di un percorso di formazione sempre vivo e vitale.

Si ringraziano la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, per aver sostenuto quale Dipartimento di Eccellenza 2018-2022 la realizzazione concreta delle giornate di approfondimento da cui sono emerse le riflessioni contenute in questo volume; la Fondazione Museo Storico del Trentino, nelle persone del suo Direttore generale, Giuseppe Ferrandi, e di Elisa Bertò, per aver concretamente accompagnato parte importante dell'iter organizzativo di quelle giornate; il Comitato per il Cinquantenario del Secondo Statuto di Autonomia, insediato presso la Provincia Autonoma di Trento, per aver accolto le predette giornate nella cornice delle proprie attività istituzionali; i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, Maurizio Fugatti e Arno Kompatscher, per aver dedicato una personale e specifica attenzione ai lavori del convegno. Un particolare riconoscimento, infine, va rivolto ai Dott. Vincenzo Desantis e Francesco Dalla Balla, per la dedizione e la puntualità con cui hanno assistito i curatori nella sistemazione editoriale dei materiali prodotti dai relatori.

PARTE PRIMA
LE AUTONOMIE SPECIALI:
TRA ASIMMETRIA E RECIPROCHE DIVERSITÀ

IL REGIONALISMO DELLE AUTONOMIE SPECIALI: UN'INTRODUZIONE

Paolo Giangaspero

1. Molti bilanci, prospettive incerte

Le tormentate vicende della regionalizzazione in Italia fanno sì che molte siano le date da celebrare, come quella che fornisce l'occasione per una riflessione sulle Regioni a Statuto speciale nel cinquantennale dell'approvazione del "secondo" Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige. Questo Statuto ha dato luogo a quella che – ad oggi – appare probabilmente la "più speciale" delle autonomie differenziate, e con ogni probabilità quella in cui maggiormente – e con risultati più soddisfacenti – ha attecchito, sia sul piano dell'amministrazione, che anche su quello della rappresentatività delle collettività, l'autonomia speciale costituzionalmente prevista.

Volgendosi indietro a rileggere i molti contributi che sono stati scritti in occasione delle ricorrenze di cui si è detto, è facile accorgersi come il regionalismo italiano, speciale ed ordinario, – ed in questo la disciplina del diritto regionale trova una sua peculiarità – sia continuamente oggetto di bilanci, ripensamenti e valutazione di prospettive di sviluppo. La mia impressione è che questa tendenza a tracciare consuntivi dell'esperienza passata sia dovuta non tanto ad una sorta di fluidità del quadro costituzionale in cui si inscrivono le autonomie regionali, quanto piuttosto ad una complessiva insoddisfazione – in un quadro generale sostanzialmente abbastanza consolidato – per la resa concreta dell'istituzione regionale in Italia.

Queste osservazioni valgono tanto per le autonomie regionali speciali quanto anche per quelle ordinarie. Da questo punto di vista credo che sia

una scelta felice quella di allargare lo sguardo al complessivo assetto del regionalismo italiano, in quanto l'analisi delle specialità regionali, come cercherò di argomentare un po' più diffusamente tra poco, non può andare disgiunto dalle linee complessive delle vicende delle Regioni ordinarie. Ciò sia perché (come è ovvio) le Regioni speciali si qualificano come tali proprio in rapporto al regionalismo ordinario; sia perché il regionalismo italiano costituisce, in qualche misura, un unico sistema; sia infine perché – specie all'indomani della revisione del Titolo V, Parte II, Cost. – è sempre più presente – come accennerò – il rischio di una “erosione” della specialità, per la tendenza naturalmente espansiva che dimostrano (particolarmente nella giurisprudenza costituzionale) le dinamiche di funzionamento del nuovo Titolo V, sulle «forme e condizioni particolari di autonomia» che l'art. 116 riconosce alle Regioni speciali: si pensi alle competenze esclusive dello Stato ai sensi dell'art. 117, 2° co., Cost., tanto nei casi in cui tali materie siano declinate nei termini di una riserva assoluta alla competenza statale, quanto nella loro declinazione come materie compito, o materie funzione; ed ancora, si pensi alla vocazione naturalmente espansiva di meccanismi quali l'attrazione in sussidiarietà.

Sotto il profilo della valutazione della resa concreta del regionalismo, per la verità, i bilanci tracciati dalla dottrina più sensibile alle esigenze del decentramento autonomistico sono largamente convergenti, nell'individuare i molti «nodi irrisolti»¹ del regionalismo, nel mettere a fuoco le incertezze del modello costituzionale di Regioni che rifluiscono nella concretezza della vita istituzionale in un «regionalismo senza regioni»², nel valutare negativamente lo scarto tra le disposizioni costituzionali e la loro prassi applicativa, nel segnalare come la riforma costituzionale del 2001 in realtà, pur cambiando il quadro costituzionale, non si sia necessariamente tradotta in un miglioramento nella condizione delle autonomie regionali o addirittura abbia finito con il peggiorarla, fino a portare a chiedersi – provocatoriamente – «a che cosa servono le Regioni»³.

E del resto questa posizione di sostanziale debolezza delle istituzioni regionali trova i suoi riflessi anche nel dibattito pubblico, nell'ambito del quale certo le Regioni non godono di particolare popolarità (si pensi al tema degli sprechi nella spesa pubblica, che è stato e per certi aspetti continua ad essere un tema centrale), il che di certo non rafforza le loro

1. Si v. ad es. G. Tarli Barbieri, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2021, pp. 211-240.

2. M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 673-709.

3. G. Falcon, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 767-781.

possibilità di porsi come enti autenticamente rappresentativi delle relative collettività, percepiti come funzionali alla soddisfazione dei bisogni radicati nei rispettivi territori.

Le cose si fanno più sfumate se si guarda al profilo delle prospettive di sviluppo del regionalismo. Sotto questo profilo si può osservare che il dibattito sul futuro del regionalismo – per ben più di un decennio dopo la riforma del 2001 – si sia incentrato fondamentalmente sul tema di una sorta di “riforma della riforma”, all’insegna di slogan quali la devolution, il federalismo, ed altri ancora, che presentavano, bensì, forti cariche evocative a livello politico, ma ben poca consistenza dal punto di vista dell’elaborazione teorica, e soprattutto della capacità di influire su una cultura istituzionale ancora largamente centralistica e di portare a realizzazioni soddisfacenti a livello di dibattito parlamentare⁴. È peraltro da dire che la carta della riforma costituzionale è stata in taluni casi giocata anche “contro” le Regioni, nel quadro delle esigenze di contenimento della spesa⁵. Del resto, questa tendenza alla ricerca di continue rifondazioni a livello costituzionale del regionalismo non tiene conto delle vischiosità della cultura costituzionale dominante, che certo non appare particolarmente incline a valorizzare le autonomie regionali⁶, ed è in parte la causa di quello che in molti vedono come un fallimento della riforma del 2001. E d’altra parte la concentrazione dell’attenzione su ipotesi di “grandi” riforme future ha finito per mettere in ombra le esigenze – pur da molte parti denunciate – di completa attuazione della riforma esistente, che per molti aspetti rimane carente (si pensi solo al tema del c.d. federalismo fiscale, o al fatto che i mancati trasferimenti di funzioni amministrative abbiano reso particolarmente problematica la definizione delle materie di competenza regionale residuale, che dovrebbero essere riconosciute anche alle Regioni speciali).

Non si può d’altra parte ignorare come, a rendere ancora più complicata la situazione attuale dell’autonomia regionale abbiano concorso in tempi recenti due eventi che – ancor più della emergenza economica che ha segnato i primi due decenni del secolo e che da molti è stata indicata come una causa della compressione dell’autonomia regionale – hanno

4. S. Bartole, *Una politica per l’ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, 2021, pp. 19-24.

5. Ci si riferisce alla proposta di legge costituzionale – che per molti aspetti consisteva in un ripensamento della riforma del 2001 in senso tutt’altro che favorevole alle Regioni – approvata dal Consiglio dei Ministri il 9 ottobre del 2012 e presentata al Parlamento il 15 ottobre dello stesso anno (A.S. 3520 – XVI Legislatura)

6. Sulle “vischiosità” che rendono particolarmente difficili riforme radicali del sistema regionale si v. ad es. S. Bartole, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 565-568.

messo per così dire sotto forte stress il decentramento autonomistico regionale, tanto speciale quanto ordinario.

Mi riferisco ovviamente alla crisi pandemica ed alla più recente – e collegata – vicenda dell’adozione prima, e della attuazione poi del Pnrr. Come è noto, entrambe queste vicende sono state segnate da una forte tendenza “centripeta” che ha coinvolto tutte le Regioni⁷. In relazione all’emergenza pandemica si pensi solo alla sent. 37 del 2021 della Corte costituzionale, pronunciata su un atto legislativo di una Regione speciale, che a me pare una sentenza a sua volta “emergenziale”, non tanto per gli esiti della decisione (che probabilmente erano scontati), quanto piuttosto per i modi in cui essa è stata argomentata in relazione all’estensione a materie di competenza legislativa regionale, postulando una complessiva riserva intangibile allo Stato (nei termini di una competenza esclusiva, comunque non intaccabile da interventi legislativi regionali, in materia di proflessi internazionale, declinata in modo inedito rispetto al passato). D’altra parte, in senso fortemente centripeto hanno giocato anche i processi decisionali collegati al Pnrr, tanto nella fase della sua adozione, quanto anche in quella della sua gestione, con la previsione di meccanismi che paiono prefigurare a favore delle Regioni spazi piuttosto ristretti, persino più angusti di quelli che erano previsti dalle norme europee che disciplinavano l’adozione del Piano, né le procedure per la sua realizzazione paiono coinvolgere le Regioni in maniera più significativa⁸.

In relazione alle due vicende poco sopra citate si è ragionato di veri e propri “punti critici” con riguardo al regionalismo, speciale e ordinario, da parte di chi ha osservato che «l’emergenza post-pandemica potrebbe costituire una svolta, o verso una nuova stagione improntata a un regionalismo cooperativo, ovvero il capitolo finale di un processo di sostanziale riaccentramento»⁹. Certo è che le Regioni, in questa partita, non paiono essere armate di tutti gli strumenti necessari a vincerla, ed i segni di una marcata tendenza all’accentramento, che in realtà sembrano porre in luce carenze “strutturali” delle autonomie regionali, non si può dire che manchino.

È in questo quadro complessivo – che riguarda l’intero impianto del regionalismo italiano – che si colloca la riflessione odierna sulle Regioni a Statuto speciale.

7. Si v. sul punto, R. Bin, *Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento?*, in *Le Regioni*, 2021, pp. 493-500.

8. Si v. da ultimo G. Falcon, *Viaggio al centro del Pnrr*, in *Le Regioni*, 2021, pp. 715-723.

9. G. Tarli Barbieri, *I nodi irrisolti*, cit., p. 220.

In questa introduzione non intendo, peraltro, cimentarmi in bilanci o giudizi di sintesi su realtà che saranno approfondite con ben altra consapevolezza dai contributi che seguiranno. Il mio intendimento è piuttosto quello di segnalare – in modo sommario – alcune questioni di fondo, che mi paiono, su un piano molto generale, caratterizzare la situazione delle Regioni speciali. Per questa via tenterò di mettere in luce alcuni dei “nodi” che in un modo o nell’altro caratterizzano i dibattiti sulla specialità e sulla sua valorizzazione, e che rendono oggetto di discussione persino la sua conservazione, relativamente alla quale non mancano voci critiche¹⁰.

2. La specialità e la sua crisi: un tema che ritorna

Guardando indietro, anche ad anni ormai lontani, è singolare osservare come la specialità regionale sia molto spesso associata a parole quali “crisi”, “emarginazione”, “necessità di ripensamento”, “prospettive di rilancio”. Ciò rende ragione della parabola molto tormentata – e per molti commentatori altrettanto deludente – del regionalismo differenziato.

Come è ben noto, le Regioni speciali hanno operato per un lungo periodo – quello del “congelamento della Costituzione” – in una situazione di isolamento, costrette ad agire in un contesto ancora dominato da istituzioni centrali che amministravano il resto del Paese. Ciò ha fatto sì che esse si trovassero in una condizione di obiettiva difficoltà in un sistema totalmente dominato da apparati amministrativi centrali e caratterizzato per molti aspetti da una cultura “centralistica” sia istituzionale che politica.

È dunque certamente vero che le Regioni speciali possono a pieno titolo qualificarsi come le “madri” del regionalismo italiano, ma è altrettanto vero che hanno operato in un contesto largamente sfavorevole alla autonomia¹¹, il che ha determinato la conseguenza secondo la quale, più che essere “laboratori” per l’affermazione del principio autonomistico, come molti auspicavano, hanno finito per divenire le “cavie” sulle quali un contesto politico, istituzionale e burocratico fortemente centralizzato ha esercitato i suoi poteri di limitazione: sono del resto riportabili a questa prima fase istituti e letture della Costituzione che hanno segnato l’intera parabola del regionalismo almeno fino al 2001 (si pensi al processo di

10. Per un’esplicita posizione rivolta al superamento della specialità si v. E. Catelani, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2015, p. 119 ss.

11. A. D’Atena, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016.

“conversione” in legittimità del limite di merito; si pensi, ancora, alla difficoltà nell’ottenimento di trasferimenti organici e alla pratica dei “ritagli” nei trasferimenti stessi).

È d’altra parte da osservare come la situazione di crisi che rifluiva in una «ricerca di identità», per citare il titolo di un volume curato nel lontano 1980 da Gianfranco Mor¹², è continuata e si è persino aggravata con il decollo delle Regioni ordinarie e con il progressivo consolidarsi delle materie a queste ultime trasferite. Si discorreva allora – ma il tema è rimasto sul tappeto per molti anni ancora, almeno fino alle c.d. Leggi Bassanini ed ai relativi decreti delegati della fine degli anni ’90 – di «specialità alla rovescia»¹³, ossia di una posizione – per molti aspetti paradossale – di svantaggio per le Regioni speciali. Queste ultime, infatti, non potevano beneficiare direttamente (nonostante qualcuno avesse tentato di argomentare in senso opposto¹⁴) dei trasferimenti più organici alle Regioni ordinarie, ma dovevano passare necessariamente per l’adozione di decreti di attuazione degli Statuti, che in alcuni casi finivano per non portare a situazioni di reale vantaggio a favore delle Regioni speciali, ma soltanto a ritardi nel loro allineamento rispetto alle evoluzioni del regionalismo ordinario.

L’approvazione della complessiva riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, con il rovesciamento (almeno sul piano dei principi) di alcuni cardini dell’impianto autonomistico precedentemente in vigore ha per un verso reso le Regioni speciali “più speciali”; per altro verso le ha però rese “eccentriche” (in quanto fondate su principi di decentramento non più “in asse” rispetto al regionalismo ordinario). La connessione delle specialità regionali con una riforma costituzionale che aspirava a mutare a fondo le logiche del regionalismo ha finito in qualche modo per essere “appesa” al meccanismo transitorio – per la verità molto fragile, a fronte di una transitorietà che perdura da più di vent’anni – della c.d. “clausola di maggior favore”. Con riguardo a questa disposizione è stato sostenuto che essa in fin dei conti è stata una soluzione equilibrata al momento della sua approvazione¹⁵. E tuttavia – in assenza di una revisione degli Statuti

12. G. Mor (a cura di), *Le autonomie speciali alla ricerca di un’identità*, Istituto di Studi giuridici regionali, 1988.

13. Si v. per tutti G. Mor, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in Id. (a cura di), *Le autonomie speciali*, cit., p. 24

14. Sul tema del ruolo dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti si v. per tutti M. Cosulich, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, 2017. Si v. anche A. D’Atena, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016.

15. Ancora D’Atena, *ivi*, p. 7. Giova tuttavia segnalare che esistono anche posizioni opposte, che giungono a contestare la logica di questa clausola, in un quadro che in so-

speciali quale quella “promessa” dal medesimo art. 10 l. cost. 3 del 2001 – finisce per imporre agli interpreti (e in ultima istanza alla Corte costituzionale) operazioni di comparazione tra concezioni del regionalismo (quelle che ispirano gli Statuti speciali e quelle del riformato Titolo V) non in asse tra di loro. Ne sono conseguiti quelli che le specialità hanno percepito come rischi di estensione, anche alle Regioni ad autonomia differenziata, di meccanismi quali quelli messi a punto con riguardo alle Regioni ordinarie, che alla prova dei fatti si sono rivelati persino più sfavorevoli alle ragioni dell’autonomia di quelli precedentemente applicati¹⁶. Su queste vicende (e sui conseguenti rischi di “omologazione” di fatto delle competenze delle Regioni speciali) si tornerà brevemente tra poco.

Per intanto ci si può soffermare su un’ulteriore ragione di crisi della (o quanto meno di necessità di riflessione sulla) specialità regionale, che è collegata al processo di attuazione, per il momento ancora non compiuto, dell’art. 116, 3° co., Cost.¹⁷.

A questo tema è dedicata una parte di questo volume: ne tratto perciò in modo superficiale e solo con riguardo alle sue potenziali conseguenze sulla specialità.

Come è stato osservato¹⁸, l’attivazione di questi meccanismi ad opera di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna (attivazione che pare in una fase

stanza attribuisce alle competenze legislative radicate nello Statuto una sorta di carattere di tassatività in funzione della tutela delle autonomie speciali, il finirebbe per togliere senso all’estensione automatica. Per questa posizione si v. E. Catelani, *Pregi e difetti di questa fase di revisione costituzionale: proposte possibili*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2015, pp. 1-5.

16. Che la comparazione – cui la Corte è chiamata – tra due impianti autonomistici differenti sia operazione molto complessa è dimostrata dalla notissima vicenda del procedimento di approvazione delle leggi regionali siciliane. È peraltro da dire che, anche al di là dei casi più eclatanti, l’operazione di comparazione è molto comune nella giurisprudenza costituzionale sulle leggi delle Regioni speciali, e porta ad esiti non sempre lineari, e talvolta tutt’altro che scontati, quale quello di considerare più vantaggiosa per le Regioni speciali una competenza concorrente rispetto all’estensione di una competenza residuale (sul punto specifico sia consentito rinviare a P. Giangaspero, *La transitorietà infinita: l’applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent’anni dalla sua entrata in vigore*, in *Le Regioni*, 2019, p. 869.

17. Sul tema si v. D. Giroto, *L’autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, Giappichelli, 2018.

18. Si v. tra gli altri, A. Poggi, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del «modello plurale» delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it - paper*, 8 gennaio 2020; sui complessi problemi del rapporto tra specialità e differenziazione (sia nella prospettiva delle Regioni speciale che di quelle ordinarie) si v. anche G. Mobilio, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2020, pp. 195-237.

obiettivamente più avanzata per queste Regioni, cui si sono poi accodate quasi tutte le altre) finisce per avere riflessi potenzialmente non da poco con riguardo alla specialità.

Vero è che da molte parti si sostiene che la difesa della specialità debba passare per una sua diffusione, piuttosto che sull'arroccamento delle autonomie differenziate a tutela delle loro peculiarità¹⁹.

Che tuttavia questi processi siano in qualche modo percepiti – a torto o a ragione – come una “minaccia” per la specialità dipende da vari fattori. Anche a tralasciare i lavori preparatori, che dimostrano una qualche connessione tra introduzione della “specializzazione” e ripensamento – se non cancellazione – della specialità²⁰, una certa tensione tra il processo di specializzazione e la posizione delle Regioni a statuto speciale dipende per un verso dal fatto che – nelle richieste di maggiore autonomia formulate – si ambisce a riprodurre alcuni tratti specifici delle specialità regionale (si pensi al principio pattizio nei trasferimenti dallo Stato alla Regione, e ai criteri di finanziamento della spesa)²¹.

Per altro verso, la medesima tensione si lega alla circostanza che le Regioni speciali siano escluse dalla possibilità di avvalersi dello strumento.

Infine, su un piano molto generale, il collegamento tra specializzazione e crisi della specialità dipende dal fatto che un avvio (e una possibile estensione generalizzata del meccanismo) finirebbe per trarre in discussione la stessa concezione di un regionalismo “duale” quale quella inverteasi sulla base dell'attuale costituzione, a favore di un regionalismo “plurale”, i cui contorni non sono al momento particolarmente definiti, ma che secondo alcuni richiederebbe – ove venisse a estendersi a molte Regioni – interventi anche a livello costituzionale, che non potrebbero

19. Si v. sul punto R. Bin, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 439-448; si v. anche A. Ruggeri, *Il senso della specialità e la vicenda dell'autonomia siciliana (dalle esperienze del passato a una lezione per l'avvenire)*, in questo volume, pp. 35-61.

20. Si v. sui lavori preparatori G. Aversente, *Il regionalismo differenziato tra genesi, mancata attuazione e riforme fallite*, in *Seminario di studi e ricerche “Silvano Tosi”, Sull'art. 116, III, comma, della Costituzione*, pubblicato in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2020, p. 11 ss.

21. È abbastanza consolidata in dottrina l'opinione che – anche sul piano delle fonti – specialità e specializzazione siano due terreni che vanno tenuti distinti, e che pertanto l'estensione di istituti quali l'attuazione negoziata delle leggi di specializzazione e – soprattutto – l'estensione del regime finanziario tipico delle specialità anche alle Regioni ordinarie differenziate siano obiettivi ben difficilmente conseguibili. Rimane tuttavia vero che il processo di specializzazione è un terreno sul quale si tendono a mettere in qualche misura in discussione i tratti caratterizzanti della specialità, tanto più ove il fenomeno si diffondesse a molte regioni. Su questo v. *infra* nel testo.

che avere riflessi anche sulle autonomie regionali e provinciali tutelate dall'art. 116, 1° co., Cost.²².

3. Le autonomie speciali tra differenze e omologazione

È fuori di dubbio che le realtà territoriali governate dalle autonomie a Statuto speciale siano realtà molto differenti tra loro. Ciò vale tanto per i tempi, quanto per i modi e persino – per così dire – per i “luoghi” in cui si è svolto il processo di definizione degli Statuti speciali.

Come è ampiamente noto²³, le autonomie speciali sono infatti nate in correlazione alla costituzionalizzazione di elementi di peculiarità differenti, che ne connotavano diversamente le ragioni giustificatrici, e persino in tempi differenti e sulla base di differenti situazioni preesistenti. È noto che lo Statuto siciliano ha preceduto la Costituente, così come quello della Valle d'Aosta nasceva sul tronco di un'esperienza autonomistica già, per breve tempo, sperimentata, ma in parte già avviata, e come quello del Trentino-Alto Adige in realtà fosse stato concepito sostanzialmente fuori dalla Costituente, in attuazione di impegni internazionali; è noto, infine, come lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia sia arrivato solo parecchi anni più tardi, e sia stato approvato alla luce di un'esperienza di regionalismo speciale già avviata da un quindicennio, che ha avuto riflessi anche sul testo dello Statuto, ed è stato probabilmente uno dei fattori che ha pesato nel qualificare il Friuli-Venezia Giulia la “meno speciale” delle Regioni speciali²⁴.

Per altro verso, molto diverse sono le realtà territoriali coinvolte dalla specialità (dalla regione più piccola d'Italia a due delle più estese territorialmente) ed altrettanto diversi sono i congegni istituzionali messi a punto per dare soddisfazione alle esigenze di autonoma differenziata (una Regione senza Province, una con Province dotate di potestà legislativa, un'altra con enti territoriali intermedi qualificati sulla carta come “unioni volontarie di Comuni”). Anche oggi, se si guardano le realtà concrete governate

22. Si v. sul punto A. Poggi, *Il regionalismo*, cit.; in una prospettiva forse non dissimile si v. anche Tarli Barbieri, *I nodi irrisolti*, cit., p. 222, che suggerisce come il processo di specializzazione si dovrebbe porre come «uno strumento particolare per singoli casi [...] con effetti limitati ai due interlocutori istituzionali del processo [...]».

23. Se si vuole, a riguardo P. Giangaspero, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Giuffrè, 2012, p. 125 ss.

24. L. Paladin, *Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Del Bianco Editore, 1964.

dalla specialità, non si possono che osservare realtà radicalmente diverse tra loro²⁵, che ci saranno illustrate molto meglio di come possa fare io dai saggi che seguiranno.

E tuttavia a me pare che – al di là di queste differenze, che certo non possono essere ignorate, e che rifluiscono anche in una diversa individuazione delle materie di competenza legislativa regionale – si siano venuti formando, nella concreta esperienza di funzionamento delle autonomie speciali, alcuni tratti che le unificano.

In parte ciò è certamente dovuto al fatto che, benché sorte in tempi e con modalità differenti, le Regioni speciali sono in qualche modo a loro volta “figlie” della cultura del regionalismo che si andava affermando nell’immediato dopoguerra (Regioni come enti legislativi; distribuzione delle competenze per materie; richiamo all’interesse nazionale, da subito esteso anche alla Regione Sicilia, il cui Statuto manca di una sua previsione esplicita; differenziazione rispetto alle competenze legislative delle Regioni ordinarie sulla base del minor “peso” dei limiti al loro esercizio). In larga parte, tuttavia, questo convergere a me pare dovuto ad un processo di “omogeneizzazione” dei tratti delle diverse specialità regionali che è stato prodotto dalla pratica attuazione degli statuti.

Significativa, a questo proposito, è l’esperienza della Regione Sicilia, che – per i modi di approvazione del relativo Statuto – si poneva come probabilmente la più “atipica” delle Regioni ad autonomia differenziata, tanto che già in Costituente si era posto (senza peraltro essere alla fine risolto) il problema della sua “normalizzazione” (o, per dirla più gentilmente, “armonizzazione” con la Costituzione).

Non realizzatasi sul piano normativo, la “normalizzazione” dello Statuto siciliano è avvenuta per vie di fatto²⁶, ignorando alcuni “rami secchi” e con le ben note decisioni della Corte costituzionale in ordine all’Alta Corte per la Regione siciliana.

Questi fenomeni di “omogeneizzazione di fatto” sono in realtà (almeno in larga parte) le “punte” più estreme di un processo che a me pare in una certa misura aver riguardato tutte le Regioni speciali, che la pratica concreta ha in qualche modo – se non altro con riguardo ad alcuni loro tratti caratterizzanti e differenti rispetto al regionalismo ordinario – provveduto ad omogeneizzare. Ciò ha dato luogo alla realizzazione, almeno per molti aspetti, di un “vero” regionalismo duale, nel quale si contrappone la gene-

25. R. Bin, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 439-448.

26. Si v. per tutti T. Martines, *Lo Statuto siciliano oggi*, in *Le Regioni*, 1983, p. 895 ss., e le ulteriori osservazioni di A. Ruggeri, *Il senso della specialità e la vicenda dell’autonomia siciliana (dalle esperienze del passato a una lezione per l’avvenire)*, in questo volume, pp. 35-61.

ralità delle Regioni ordinarie a quello che può essere definito – pur scondando le molte differenze di cui si è accennato – una sorta di “modello” alternativo (e relativamente omogeneo in alcuni dei suoi tratti qualificanti) di regionalismo speciale.

Due di questi tratti caratterizzanti – sui quali tornerò brevemente di qui a poco – sono da ravvisare, a mio avviso, da un lato, nel principio negoziale che ispira i rapporti tra Regioni speciali e Stato; d’altro lato, nel peculiare rapporto, nelle autonomie speciali, tra Regioni ed enti locali.

Quanto al principio negoziale, esso trova la sua emersione più significativa nello strumento dei decreti di attuazione degli Statuti speciali²⁷, ma trova realizzazione anche in altri settori, quale quello dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali. Vero è che questa declinazione “collaborativa” dei rapporti tra Stato e Regioni ha gradualmente finito per ispirare anche le relazioni del centro con le Regioni ordinarie. A me pare altrettanto vero, però, che per le Regioni speciali il meccanismo negoziale gioca un ruolo certamente più incisivo, e non solo caratterizza i trasferimenti, ma pesa anche in modo rilevante sulla consistenza delle potestà legislative.

Come proverò a suggerire tra poco, questa estensione del principio negoziale può divenire una risorsa in favore delle specialità regionali, ma rischia anche di finire per essere un’arma a doppio taglio, perché mette in gioco la capacità “politica” delle Regioni nel confronto con le autorità centrali. E tuttavia, guardando alla complessiva vicenda del regionalismo differenziato, a me pare che la differenza nella “resa” delle diverse realtà ad autonomia speciale sia passata più dalla capacità di avvalersi di questo strumento che dalle differenze nell’assetto delle competenze statutarie²⁸.

Del resto, non è un caso che le Regioni speciali, nel tentativo di difendersi dalle possibili erosioni, piuttosto che puntare sulle incertezze della

27. Che lo strumento dei decreti di attuazione imperniati sul metodo negoziale sia venuto a costituire un tratto comune delle specialità risulta anche dalla vicenda della Valle d’Aosta, il cui statuto in origine non prevedeva l’istituto: se è vero che in questa mancanza la Corte costituzionale (sent. 76 del 1963) ha escluso di poter ravvisare la possibilità per la Regione di assumere autonomamente le proprie competenze, è altrettanto vero che – già prima dell’introduzione in Statuto dei decreti di attuazione (1993) i trasferimenti siano stati bensì adottati con “ordinarie” deleghe legislative, precedute però da forme di coinvolgimento della Regione.

28. Con riserva di ritornare tra poco su qualche ulteriore osservazione in merito, è possibile evocare, ad esempio, l’impatto ordinamentale che ha avuto il noto d.lgs. 266 del 1992 di attuazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige, in tema di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento. È in ogni modo da rilevare, come si dirà *infra*, una valorizzazione dello strumento molto differente tra le diverse specialità regionali.

“clausola di maggior favore”, tendano ad appellarsi tendenzialmente, nel contenzioso costituzionale con lo Stato, alle rispettive competenze statutarie come precisate (e in qualche modo garantite) dai decreti di trasferimento²⁹.

D’altro lato, mi pare di poter ravvisare un ulteriore elemento comune alle Regioni speciali (e spettante solo ad esse): quella attribuzione a titolo di competenza legislativa primaria della potestà ordinamentale sul sistema degli enti locali, che – pure con qualche incertezza nella sua estensione – sembra comunque essere un tratto comune a tutte le Regioni a statuto speciale. Esso in realtà è stato esteso in modo sostanzialmente omogeneo a tutte le Regioni speciali solo nel 1993, ma in realtà a mio avviso segna un tratto comune di non poco rilievo tra le autonomie differenziate, che la dottrina più attenta ha immediatamente rilevato³⁰. Questo è tanto più vero in un quadro, come quello del Titolo V riformato, in cui è affermata la sussidiarietà nella distribuzione di funzioni amministrative: anche su questo punto tornerò brevemente tra poco.

4. La necessità di un cambiamento e i modi per attuarlo

Molte delle considerazioni svolte in precedenza in ordine ad alcuni punti critici della specialità regionale portano ad alcune riflessioni conclusive che riguardano forse il punto più critico della presente situazione delle autonomie speciali: mi riferisco, come è ovvio, al tema del loro cambiamento, e a quella che molti (e a ragione) considerano la via maestra per realizzarlo: quello della riscrittura degli Statuti di autonomia.

Che le Regioni speciali abbiano bisogno di cambiamenti risulta evidente dai rischi di erosione cui ho accennato prima, che in larga parte sono addebitabili al prolungarsi di una fase che si immaginava transitoria, ma che dura ormai da più di vent’anni.

Come è noto, infatti, alla “promessa” di adeguamento degli Statuti speciali ai principi ispiratori del Titolo V, Parte II, Cost. si accompagnava,

29. Sul punto si v. le puntuali rassegne di I. Ruggiu, *Le nuove materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell’art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, 2011, p. 775 e ss., e S. Parisi, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in *Le Regioni*, 2011, p. 821 e ss. Benché si tratti di lavori che fotografano una realtà ormai non recente, le linee di tendenza che essi evidenziano pare nella sostanza permanere, sia pure scontando le crescenti difficoltà legate al prolungarsi del periodo transitorio di cui si è detto.

30. Sul punto si v. le osservazioni di G. Pitruzzella, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Regioni*, 1995, p. 641 ss., formulate in un periodo ben precedente alla riforma.

nella l. cost. 2 del 2001, una modifica che curvava in senso più garantistico per le Regioni il procedimento di adozione delle modifiche statutarie. Per un verso, le relative leggi di revisione costituzionale sono oggi sottratte al referendum di cui all'art. 138 Cost.; per altro verso, è prevista la possibilità per le autonomie speciali di essere in qualche modo coinvolte nel procedimento di approvazione degli Statuti, riconoscendone da un lato il potere di iniziativa in relazione alla relativa legge costituzionale; dall'altro il diritto di essere consultate nell'ipotesi di iniziative parlamentari³¹.

È immaginabile, in un quadro così delineato, arrivare a una complessiva riforma degli Statuti?

Finora le modifiche post 2001 sono state poche e non particolarmente profonde: qui tuttavia il tema non è quello di modifiche puntuali, ma di vere e proprie riscritture complete delle Carte di autonomia. Per realizzarle – avvalendosi degli spazi “collaborativi” di cui alla l. cost. 2 del 2001 (che peraltro, come si è visto, la pratica ha inteso in senso piuttosto debole) – occorrerebbe che le Regioni fossero in grado di proporle alla luce di un'idea dell'istituzione condivisa nelle Regioni e per questa via qualificabile come politicamente “forte” e “coesa”, con classi dirigenti capaci di ripensare le esigenze della specialità anche sganciandole dalle loro radici storiche.

Se è infatti vero che in alcuni casi le ragioni storiche permangono (si pensi ai casi del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta), sia pure in parte trasformate, in altri contesti la loro perdurante presenza può essere messa in discussione, e vi sono altri casi ancora in cui il permanere delle situazioni che avevano giustificato la speciale autonomia potrebbe persino essere invocato come argomento contrario al mantenimento della specialità. La verità è che, per poter procedere ad una revisione organica degli Statuti, la specialità regionale andrebbe ripensata, ed anche sganciata da argomenti “storici” di cui si può revocare in dubbio l'attualità³².

31. È peraltro da osservare come il coinvolgimento dei Consigli delle Regioni speciali nel procedimento di revisione statutaria sia nella pratica stato declinato in senso piuttosto debole nel solo caso di legge costituzionale di riforma di uno Statuto proposta dal Consiglio regionale e poi modificata in sede parlamentare. Si tratta della riforma dello Statuto del Friuli Venezia Giulia (l. cost. del 2016), in ordine alla quale si è posta la questione del “peso” nel procedimento della posizione del Consiglio regionale e di quella del Parlamento. Sta comunque di fatto che, dopo le modifiche parlamentari, non si è avuto un ulteriore passaggio consiliare, ma solo consultazioni informali con il Presidente del Consiglio regionale e con il Presidente della Giunta. Sulla vicenda si v. C. Di Martino, *Il procedimento di riforma degli statuti speciali: riflessioni a margine della modifica dello statuto del Friuli Venezia Giulia*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2018, pp. 1-12 e bibliografia ivi citata.

32. V. ad es. M. Cammelli, *Mezzo secolo di Regioni: buone domande e qualche risposta*, in *Le Regioni*, 2021, in particolare p. 76.

Per poter aspirare a questo risultato vanno invocate da un lato la capacità progettuale delle Regioni speciali; dall'altro la loro forza politica, che presuppone un certo grado di coesione interna.

Le analisi dei comportamenti regionali nella approvazione di riforme di sicuro rilievo "statutario", ma adottabili con decisioni regionali (si pensi alle leggi di governo adottate dalle Regioni speciali), hanno portato a rilevare in alcuni casi uno scarso coraggio e una qualche mancanza di fantasia progettuale nella messa a punto dei meccanismi istituzionali di governo³³, e probabilmente non sono state un terreno in cui la capacità di valutare le particolari esigenze delle Regioni speciali ha dato grande prova di sé.

Detto in termini più generali, per giungere a progettare modifiche che aspirino ad arrivare a compimento ci vuole un consenso partecipato e collettivo su quello che effettivamente serve, e un'idea di autonomia che sia radicata e condivisa nella collettività regionale.

In questo quadro, le consultazioni delle realtà sociali ed economiche regionali debbono certamente avvenire, ma in qualche modo debbono anche essere incanalate da parte dell'istituzione regionale alla luce di un'idea di riforma, di un quadro di ciò che effettivamente serve, che impedisca di aprire "libri dei sogni" di ben difficile realizzazione³⁴.

Ora: per una specie di effetto paradossale, a me sembra che le autonomie speciali che più avrebbero bisogno di regole per correggerne il funzionamento sono quelle meno attrezzate a mettere in campo proposte del genere, e viceversa parrebbero più attrezzate le realtà autonomistiche in cui la specialità è riuscita a radicarsi in maniera più profonda, anche a fronte di una resa migliore in termini di buona amministrazione.

Della presente situazione in termini di prospettive di riscrittura degli Statuti probabilmente diranno, con riguardo alle singole autonomie speciali, le riflessioni che seguono. Se tuttavia dovessi azzardare un giudizio di sintesi, mi pare francamente piuttosto difficile prevedere ad oggi modifiche organiche, o complete riscritture, degli Statuti speciali che siano realizzabili in tempi brevi.

Ciò non significa peraltro che – in assenza di riscrittura delle carte statutarie – le Regioni speciali siano del tutto inermi rispetto alle esigenze di cambiamento.

È stato recentemente osservato che «il disegno della specialità è oggi largamente definito, più che dagli statuti-leggi costituzionali, dagli speciali

33. Sul punto si v. ancora A. Ruggeri, *Il senso*, cit., pp. 35-61.

34. Si v. sul punto R. Bin, *Introduzione: che cosa non deve essere scritto negli Statuti speciali*, in R. Bin - L. Coen (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli statuti speciali*, CLEUP, 2007.