

Gianfranco Cerea

# Le autonomie speciali

Le vicende e i possibili sviluppi  
dell'altro regionalismo

NUOVA EDIZIONE



## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



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.



1801. *tsm-Trentino School of Management/Studi e Ricerche*

La **tsm-Trentino School of Management** è una Scuola, costituita dalla Provincia Autonoma di Trento, dalla Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Trento e dall'Università degli Studi di Trento, che opera nell'alta formazione per il settore pubblico e privato.

Per il migliore funzionamento dei Master e delle attività formative, vengono prodotti materiali di alto pregio scientifico e didattico destinati alla Pubblica Amministrazione e al comparto privato, in particolare turismo, arte e cultura. La collana raccoglie e propone questi contributi per alimentare con regolarità e garanzia di qualità la riflessione sulle problematiche del management, dell'alta formazione e dell'aggiornamento del personale in servizio, in particolare delle pubbliche amministrazioni.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a "FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano".

Gianfranco Cerea

# **Le autonomie speciali**

Le vicende e i possibili sviluppi  
dell'altro regionalismo

---

**NUOVA EDIZIONE**

**FrancoAngeli**

tsm-Trentino School of Management

*In copertina:* Fortunato Depero, *Allegoria alpestre (Ritmi alpestri)*, 1923,  
tarsia in panni, 135 x 200 cm,  
Rovereto, Mart (Museo di Arte Moderna e Contemporanea di Trento e Rovereto)

Copyright © Fortunato Depero by SIAE 2014  
Nuova edizione. Copyright © 2013, 2014 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](http://www.francoangeli.it).*

# *Sommario*

<b>Introduzione</b>	Pag.	7
<b>1. Il regionalismo e le particolari vicende delle autonomie speciali</b>	»	11
1.1. La nascita delle autonomie speciali	»	14
1.2. Il modello originario della specialità	»	17
1.3. Regionalismo di diritto e regionalismo di fatto	»	23
<b>2. La dimensione finanziaria delle autonomie speciali</b>	»	33
2.1. Le evoluzioni finanziarie degli ultimi quarant'anni	»	33
2.2. I mutamenti del quadro autonomistico del Trentino Alto Adige	»	39
2.3. Gli effetti dell'autonomia contrattata	»	46
2.4. La riforma "federalista" e le conseguenze per le autonomie speciali	»	50
<b>3. Spesa standard e residui fiscali</b>	»	63
3.1. Spesa regionale, spesa pubblica e spesa statale regionalizzata	»	64
3.2. La distribuzione della spesa statale sul territorio	»	75
3.3. Un'allocazione immutabile della spesa?	»	85
3.4. Spesa e popolazione: solo economie di scala?	»	88
3.5. Fattori di disagio territoriale e spesa standard	»	94
3.6. Il residuo fiscale	»	101
<b>4. Un bilancio complessivo</b>	»	119
4.1. L'evoluzione degli assetti	»	119
4.2. Gli esiti di lungo periodo: successi ed insuccessi	»	127
4.3. Quale lezione?	»	141
<b>Bibliografia</b>	»	149





## *Introduzione*

L'evoluzione dell'economia, la crisi finanziaria e i vincoli sempre più stringenti, concordati a livello europeo, spingono la gestione della pubblica amministrazione verso un ormai ineludibile rigore dei conti e la necessità di rivedere il perimetro dell'intervento pubblico, indagando in quali ambiti si possano realizzare economie, contenere sprechi, eliminare privilegi. Dopo decenni di "finanza allegra", l'analisi economica e la stessa informazione giornalistica non faticano ad individuare le possibili aree di razionalizzazione. Non di rado si ha però la sensazione che le proposte di intervento, così come le necessarie correzioni, siano condizionate da un contesto culturale in cui il cattivo operare di alcuni diventa il metro di giudizio che abbraccia la generalità. Allo stesso modo la differenza istituzionale o l'originalità di una soluzione diventano un fattore di disturbo, mentre sulla spinta della semplificazione, l'organizzazione accentrata – tradizionalmente rigida – sembra essere preferita a quella decentrata, tendenzialmente più adatta all'innovazione, all'efficienza, alla capacità di rispondere ai bisogni di specifici contesti.

In questo clima, le regioni a statuto speciale sono diventate oggetto di critiche ricorrenti e diffuse: troppi poteri e troppe risorse non più attuali, anomale rispetto al quadro istituzionale prevalente. Molto si è scritto e si è detto anche intorno ai privilegi finanziari delle autonomie speciali. Nelle analisi tende a prevalere una visione fortemente critica, ben rappresentata da affermazioni come la seguente:

“In soldoni (la specialità) significa maggiori funzioni e (soprattutto) maggiori risorse, garantite attraverso un favorevole meccanismo di partecipazioni al gettito di tributi erariali. Tale regime, emendabile solo previa intesa fra lo Stato e la singola Regione a statuto speciale, comporta evidenti vantaggi che è sempre più difficile giustificare richiamandosi alle peculiarità storiche, linguistiche e culturali dei rispettivi territori. Da tempo e da più parti, pertanto, si auspica una revisione del loro ordinamento finanziario attraverso una graduale convergenza verso quello delle Regioni a statuto ordinario”.

O, ancora: “Il quadro attuale è caratterizzato da casualità e disorganicità nell’attribuzione delle competenze tra le varie Regioni a statuto speciale”.<sup>1</sup>

Gran parte delle conclusioni, come quelle ora richiamate, si fonda su dati a nostro avviso inappropriati e su approcci che tendono a trasferire meccanicamente, nel contesto delle istituzioni pubbliche, l’idea secondo cui l’uguale trattamento dei cittadini può essere garantito solo in contesti amministrativi identici, con uguali regole di finanziamento e sistemi di incentivo.

Le critiche alle specialità, così come le spinte al federalismo, non prendono mai in considerazione i fattori che hanno portato al diverso sviluppo delle competenze e a livelli disomogenei di “buongoverno”. Disorganicità e casualità degli statuti speciali sono in effetti l’espressione della diversa “domanda locale” di autonomia. In questo senso, le norme di attuazione effettivamente emanate, l’impegno profuso nelle trattative e i ricorsi alla Corte Costituzionale dimostrano che se oggi – a titolo di esempio – il Trentino Alto Adige ha più competenze della Sicilia è solo perché ha esercitato pressioni sullo Stato. Se non lo avesse fatto, la sua autonomia sarebbe la stessa di quella dell’Isola, ovvero ben poca cosa e comunque lontana dalla originali previsioni statutarie.

Vi è anche un secondo aspetto che la letteratura sembra trascurare: il legame fra risorse e sviluppo economico. Se, nel medio-lungo periodo l’economia di una regione cresce più di altre, a chi devono andare le ricadute fiscali a ciò associate? Una sfera di competenze locali più ampia che altrove può essere la premessa per un maggior beneficio sul territorio? L’assenza di meccanismi di solidarietà-perequazione, a favore di un determinato livello di governo, può portare a considerazioni diverse da quelle che normalmente valgono per realtà le cui finanze sono normativamente interdipendenti?

La razionalizzazione della pubblica amministrazione non può escludere nessuno e anche le autonomie speciali, al pari di quelle regioni ordinarie, degli enti locali, della previdenza, dello Stato, devono essere oggetto di una profonda critica, capace di andare oltre le logiche dei diritti acquisiti, così come del tradizionale riferimento alla spesa storica. Per poter condurre a buon fine un simile impegno occorre però un preliminare sforzo di analisi e interpretazione, che non è sempre così facile e immediato, come le cronache dell’informazione sembrerebbero far intendere.

<sup>1</sup> Barbero e Zanardi (2011).

Fra tutti, il tema delle autonomie speciali è sicuramente uno dei più ostici<sup>2</sup>. Per essere adeguatamente affrontato richiede di conoscere la storia, di valutare problematiche di profilo giuridico e costituzionale, di gestire dati di bilancio, di confrontare, analizzare e sintetizzare realtà diverse l'una dall'altra, facendo riferimento a ciascuno dei profili che abbiamo prima menzionato. Per questo motivo il nostro lavoro si concentra sugli assetti finanziari delle autonomie speciali, sulla loro evoluzione nel tempo, sulle "diversità di trattamento" che lo Stato ha riservato loro, rispetto a quanto invece ha fatto e fa nel resto del Paese.

Dopo aver brevemente richiamato le origini e le ragioni delle autonomie speciali, vengono analizzati i loro profili finanziari in termini relativi, evidenziando cioè le possibili disparità di trattamento all'interno del "gruppo", così come rispetto al resto del territorio nazionale. L'esercizio utilizza una base "neutra", costituita dalla spesa dello Stato a livello regionale, comprensiva sia delle risorse devolute alle autonomie, così come degli interventi diretti in termini di servizi o di copertura della spesa assistenziale e pensionistica non finanziata dai contributi sociali e, come tale, a carico del bilancio statale.

Le condizioni particolari, che caratterizzano le varie autonomie, sono poi "giudicate" individuando i divari nelle risorse e calcolando il residuo fiscale. L'esercizio si basa sul calcolo della spesa normale o standard, prendendo a riferimento i principi contenuti nella legge 5 maggio 2009, n. 42 di "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Questa norma rappresenta in effetti una grande occasione per rimettere ordine tra le autonomie speciali, ma non solo. All'art. 27 la stessa prevede infatti che "Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti,... concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo ... il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica... (tenendo) conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti ... che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e ... dagli enti locali".

<sup>2</sup> Il tema delle autonomie speciali non sembra godere di grande attenzione fra gli studiosi di finanza pubblica. Fra le eccezioni vanno segnalati il capitolo sesto del volume di Zanardi (2009) e l'articolo di Fabbrini (2007).

L'indicazione normativa e le evidenze emerse dall'analisi diventano poi la premessa per la formulare una proposta sulla cui base regolare l'assetto delle regioni a statuto differenziato, con il duplice intento di pervenire, nella salvaguardia delle diversità e delle specialità, ad una logica unitaria ed alla possibilità di perseguire obiettivi di perequazione e solidarietà coerenti rispetto a quanto avviene per la restante parte del Paese.

Nella parte finale viene poi ricostruito un bilancio dell'esperienza delle regioni a statuto differenziato e delle ricadute sui territori amministrati, con l'intento di ricavare una lezione utile per evitare il ripetersi di taluni errori, ma anche per fornire indicazioni critiche sulle condizioni necessarie affinché altre regioni, oggi ordinarie, possano muoversi sul percorso di una possibile "specialità" equa e sostenibile.

## *1. Il regionalismo e le particolari vicende delle autonomie speciali*

I tratti tipici del nostro Paese sono certamente riconducibili all'eterogeneità, non solo delle culture e dell'ambiente, ma anche delle vicende istituzionali che hanno contrassegnato la storia delle diverse realtà. In particolare, gli studi sul capitale sociale dimostrano che il diverso operare delle amministrazioni pubbliche, così come la crescita economica osservati nel presente, sono in buona misura condizionati dal fatto che un territorio si sia retto su istituzioni autonome, oppure che sia stato a lungo governato da una repubblica o da un potere assolutista. Unito all'eterogeneità dell'ambiente, delle tradizioni e degli assetti produttivi, questo dato rappresenta la giustificazione economica e politica più efficace per legittimare un'ampia articolazione territoriale dei poteri<sup>1</sup>. Le difficoltà nascono quando la scelta di decentrare i poteri di governo si associa ad accentuati squilibri nello sviluppo economico regionale, ovvero nella capacità di provvedere con risorse proprie al funzionamento della pubblica amministrazione. I termini della questione sono semplici: o un'area povera accetta una dotazione di servizi e/o una definizione di responsabilità proporzionate alle sue capacità economiche, oppure la stessa deve poter beneficiare di risorse a carico delle aree più ricche, per garantire livelli di intervento pubblico ragionevolmente condivisibili<sup>2</sup>.

I contributi sul regionalismo, che precedono e accompagnano la formulazione della Costituzione repubblicana<sup>3</sup>, riportano spesso elementi di preoccupazione in merito agli effetti che un accentuato decentramento potrebbe avere sull'unità nazionale. Ma, rispetto al passato risorgimentale, le posizioni sembrano registrare importanti evoluzioni. Un buon esempio al riguardo

<sup>1</sup> Oates (1972) e (1999).

<sup>2</sup> Cerea, Giarda (1992).

<sup>3</sup> Rotelli (1973).

è rappresentato dell'intervento di Tiziano Tessitori, relatore di maggioranza sugli articoli inerenti le regioni:

“Le esigenze per questa riforma sono tre: la prima si è la necessità urgente di liberarci dall'accentramento burocratico statale; la seconda è che in determinati settori è impossibile una legislazione uniforme ed efficace; infine si prospetta un problema di carattere squisitamente politico ed è la necessità che siano forniti gli strumenti necessari perché venga stimolata la coscienza civica del nostro popolo ed attraverso l'esperienza nelle amministrazioni locali sia avviata, quanto meno, la formazione di una larga e capace classe dirigente”.<sup>4</sup>

Si tratta di un contributo coerente con le tipiche ragioni addotte in favore del decentramento, che però non fa menzione dei problemi finanziari che potrebbero creare i divari economici dei diversi territori. In effetti i Costituenti non vedono nel diverso grado di sviluppo un ostacolo alla devoluzione dei poteri tradizionalmente riconosciuti allo Stato. Sembrano anche convinti del fatto che le regioni rappresentino la migliore risposta all'esigenza di superare le condizioni di arretratezza.

La lettura degli atti relativi ai lavori della Seconda Sottocommissione, che si occupava dell'elaborazione del progetto costituzionale sulle autonomie, così come di quelli del dibattito in Aula, mette comunque in evidenza un'attenzione significativa al tema degli squilibri economici che caratterizzano il Paese<sup>5</sup>. I resoconti dei lavori preparatori riferiscono dello sforzo condotto per sviluppare una verifica empirica delle implicazioni connesse al modello di regionalismo che si andava delineando. La metodologia seguita era la stessa che decenni prima aveva utilizzato Francesco Saverio Nitti<sup>6</sup>, ovvero il riferimento ai conti della Tesoreria dello Stato per gli anni immediatamente precedenti e successivi alla guerra: ...“Dall'esame dei dati emerge il quadro seguente. Vi sono regioni in cui gli incassi superano le spese: Lombardia e Piemonte in misura maggiore del 50%, Umbria, Liguria, Emilia, Toscana e Veneto intorno al 15%; le Marche sono in sostanziale pareggio; in Trentino Alto Adige gli incassi sono inferiori ai pagamenti del 5%; in un intervallo che va dal 20% al 30% si trovano Calabria, Campania, Sicilia, Puglie, Basilicata, Abruzzi e Sardegna; per il Lazio il disavanzo è di oltre il 50%”<sup>7</sup>.

Il relatore Ruini era pienamente consapevole dei limiti che presentavano i conti della Tesoreria e dunque della scarsa attendibilità che gli stessi offrivano

<sup>4</sup> Camera dei Deputati costituente/ discussioni/ in assemblea plenaria, pag. 4236.

<sup>5</sup> Il relatore Ruini lamenterà il fatto che “l'Istituto centrale di statistica ha pubblicato un volume sulle Regioni, nel quale la parte finanziaria ed economica ha scarso sviluppo”, Atti, seduta dell'11 luglio 1947, pag. 5653.

<sup>6</sup> Nitti (1900).

<sup>7</sup> Idem, pag. 5654.

per la simulazione del possibile assetto dell'autonomia tributaria. Per lo stesso e per altri autorevoli membri dell'Assemblea – Nitti ed Einaudi in primo luogo – appariva comunque rassicurante il fatto che, come abbiamo ricordato in precedenza, il ruolo finanziario delle regioni sarebbe stato marginale.

La proposta di norma (art. 113) che venne presentata per la discussione in aula era la stessa del testo definitivo dell'art. 119. Ciò che va ricordato in questa sede sono il secondo e terzo comma:

Alle regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La posizione del relatore Ruini, che si fece interprete degli orientamenti prevalenti della seconda Sottocommissione, era chiara. Con riferimento alla compartecipazione ai tributi erariali egli affermava che "...A tutte le regioni non spetta la stessa quota; ma viene determinata e graduata a seconda che i tributi propri bastino più o meno all'adempimento di quelle funzioni" e più avanti "...tali quote saranno determinate e graduate per provvedere alle spese necessarie"<sup>8</sup>.

Sempre secondo il relatore, i contributi speciali andavano invece intesi come strumenti per favorire soprattutto l'infrastrutturazione del Mezzogiorno e delle aree più povere, ovvero "...allo sviluppo dei loro lavori...". Ma, prosegue Ruini, "...la norma deve andare più in là... con riferimento ai contributi speciali"<sup>9</sup>.

Da queste brevi considerazioni emergono i caratteri dell'ordinamento finanziario, tipico della regione italiana:

- autonomia finanziaria e tributi propri;
- compartecipazioni variabili al gettito dei tributi erariali, graduate in modo tale da consentire la copertura delle spese necessarie alle funzioni normali;
- contributi speciali con il fine di promuovere interventi specifici e favorire il riequilibrio territoriale, soprattutto con riferimento al Mezzogiorno e alle isole.

Si tratta di un impianto che la riforma del Titolo V della Costituzione, varata nel 2001, non sembra avere stravolto. La continuità dei principi va semmai confrontata con l'accresciuta dimensione finanziaria che, rispetto

<sup>8</sup> Idem, pag. 5796.

<sup>9</sup> Idem, pag. 5795.

alle previsioni di marginalità del 1948, la regione ha storicamente finito per assumere, invero più per effetto della riforma sanitaria che della richiamata modifica della Costituzione.

Rispetto al dibattito regionalista, prima brevemente richiamato, la vicenda delle autonomie speciali risultò non solo lontana ma anche per larga parte estranea. Solo i profili finanziari contenevano qualche riferimento ad un impianto concettualmente comune.

### **1.1. La nascita delle autonomie speciali**

I primi passi della “speciale autonomia”<sup>10</sup> ebbero luogo con l’istituzione degli Alti Commissari e la creazione della Consulta Regionale per la Sicilia e la Sardegna, previsti dal Regio D. L. n. 416 del 28 dicembre 1945. Il testo licenziato dalla Consulta Siciliana quasi negli stessi giorni, divenne poi lo Statuto della Regione con il Regio D. L. del 15 maggio 1946. Per inciso, solo il 2 giugno 1946 verranno celebrate le prime libere elezioni a suffragio universale, in cui fu chiesto a tutti gli italiani di scegliere fra Monarchia e Repubblica e di eleggere i deputati dell’Assemblea Costituente, a cui sarebbe stato affidato il compito di redigere la nuova carta costituzionale.

Per la Sardegna, la vicenda autonomistica prese invece una piega del tutto particolare. A differenza della coeva Consulta regionale siciliana, che aveva già approvato lo Statuto di autonomia, quella sarda procedette molto lentamente nella propria opera. Nella primavera del 1946, la Consulta nazionale (su pressione di esponenti sardi del Partito d’Azione) propose l’estensione alla Sardegna dello statuto speciale per la Sicilia. Il Governo, benché all’inizio un po’ titubante, diede il suo benestare, però la Consulta regionale respinse a maggioranza la proposta per poter invece elaborarne uno proprio. I contenuti del testo definitivo, che finirà poi alla Costituente, risultarono simili a quelli previsti per le regioni ordinarie.

Quasi con la stessa scansione degli eventi siciliani e pressati dai tentativi francesi di attuare l’annessione della Valle d’Aosta, i rappresentanti di quel territorio riuscirono ad ottenere dal Consiglio dei Ministri, presieduto da Ferruccio Parri, l’emanazione di due decreti con cui fu istituito un particolare ordinamento amministrativo per la Valle.

Nel Trentino Alto Adige, con la fine della guerra esplosero contemporaneamente due problemi.

<sup>10</sup> Rotelli (1967).



Il primo legato alla questione della maggioranza di lingua tedesca che abitava la Provincia di Bolzano, vessata e umiliata dal fascismo, lacerata dall'accordo Mussolini-Hitler sulle opzioni, intenzionata a chiedere il ritorno all'Austria di un territorio annesso all'Italia con la fine della prima guerra mondiale, ma "popolato" ormai anche da una significativa minoranza italiana, passata dal 3% dei residenti del 1910 ad oltre il 30% del secondo dopoguerra, stabilmente insediata nella pubblica amministrazione e nelle industrie create dal fascismo.

Il secondo, dalle pressioni, mai sopite, per una forma di autogoverno a cui le popolazioni del Trentino aspiravano con determinazione, almeno dalla seconda metà dell'800, sulla scia di una tradizione che aveva le sue radici negli assetti del Sacro Romano Impero Germanico, nel Principato vescovile e in tante altre istituzioni locali che, a partire anche dal XIII secolo avevano garantito ampie forme di autonomia delle popolazioni dai vari governi centrali – non ultimo quello italiano arrivato con la fine della prima guerra mondiale.

La risposta in grado di superare i problemi del Trentino Alto Adige, che avevano creato una condizione di stallo nel rapporto tra Italia e le Forze alleate, venne dall'accordo italo-austriaco sottoscritto a Parigi il 5 settembre del 1946 dall'allora presidente del Consiglio italiano e ministro degli Esteri Alcide De Gasperi e dal ministro degli Esteri austriaco Karl Gruber. Con esso l'Italia si assunse l'impegno di garantire adeguate forme di tutela delle popolazioni di lingua tedesca e delle altre minoranze linguistiche delle province di Trento e Bolzano.

Con queste premesse, il tema fu affrontato dalla Costituente, all'interno della Seconda Commissione e, più in particolare, dal Comitato dei Dieci. In quella sede però, le ragioni che legittimavano la presenza delle autonomie speciali nel futuro ordinamento repubblicano, non furono oggetto di particolare attenzione, essendo pressoché unanime l'opinione che le stesse fossero "cosa ormai acquisita". Né, tanto meno, si parlò dei contenuti dell'autonomia che doveva essere riconosciuta ai menzionati territori, poiché all'epoca:

- lo Statuto della Sicilia era già stato approvato con legge;
- quello della Sardegna era in progetto;
- la Valle d'Aosta possedeva uno statuto provvisorio;
- in Trentino Alto Adige, trentini e sudtirolesi si stavano accordando su un testo che fosse accettabile da entrambe le popolazioni.

L'epilogo della vicenda avvenne nei primissimi mesi del 1948, quando l'Assemblea Costituente, operando in regime di *prorogatio*, convertì il testo del decreto che definiva lo Statuto siciliano e approvò gli statuti di Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige nell'arco di poche sedute e con un dibattito scarsamente incisivo.

Alcuni membri della Costituente, pur recependo il disegno della specialità, ebbero a lamentare l'assenza di più approfondite riflessioni sui contenuti degli statuti e quindi sull'assetto che si andava per loro a prefissare. Il regime di *prorogatio* in cui operava l'Assemblea, nonché i precedenti rappresentati dalla Sicilia e dalla Valle d'Aosta, finirono però per inibire ogni tentativo volto ad esaminare criticamente i testi proposti che ad operare una qualche armonizzazione dei loro contenuti. In tal senso, le norme degli statuti di autonomia speciale beneficiarono solo minimamente del lavoro tecnico e politico svolto ai fini della definizione del più generale ordinamento regionale nel testo costituzionale.

Gli Statuti di autonomia differenziata, approvati dalla Costituente, riflettono pertanto l'assenza di un disegno organico e unitario. Né altrimenti poteva essere, dal momento che le norme furono redatte in sedi diverse, avendo a riferimenti prioritario le volontà e i desideri delle diverse popolazioni locali.

Due esempi possono al riguardo risultare illuminanti delle diverse istanze locali.

Lo statuto del Trentino Alto Adige fissò un modello di finanziamento che prevedeva un principio di "responsabilità esclusiva", fondato sulla sola partecipazione ai gettiti dei tributi erariali, senza pertanto menzionare forme di trasferimento e sostegno o solidarietà statale, previste invece per le altre specialità e per le regioni a statuto ordinario, con le modalità regolate dall'art. 119 della Costituzione. Si trattava di un modello di "autosufficienza", che traduceva l'idea secondo cui l'autogoverno dovesse essere in grado di generare, in via esclusiva, le risorse con cui potersi finanziare e, di riflesso, del principio secondo cui la comunità che chiede autonomia deve accettare il rischio di dover contare solo sulle capacità di creare ricchezza esclusivamente da parte della comunità stessa. Una scelta questa per certi versi azzardata perché, come testimoniano le ricostruzioni degli storici, il Trentino era allora caratterizzato da una condizione economica che lo avvicinava più a quella della Campania che al resto dell'Italia settentrionale.<sup>11</sup> Ma anche una decisione nel segno della continuità, perché rappresentava la sostanziale riproposizione degli schemi che avevano contrassegnato il modello di finanziamento della Dieta Tirolese, regolata dalla Costituzione dell'Impero Asburgico.<sup>12</sup>

In una logica molto diversa si collocava invece il fondo di "solidarietà nazionale" della Sicilia. La proposta della sua istituzione ebbe origine da una precisa indicazione dell'Alto Commissario per la Sicilia, che suggerì ai membri

<sup>11</sup> Felice (2007).

<sup>12</sup> Cerea (2009).

della Consulta siciliana di introdurre “...una norma diretta ad ottenere dallo Stato la riparazione dei sacrifici finanziari ed economici sopportati dalla Sicilia senza adeguati compensi fin dal sorgere dell’Unità d’Italia...”. Il relatore La Loggia, che considerava il fondo di solidarietà nazionale una “definizione eufemistica di un fondo di riparazioni”, così espose i criteri di quantificazione del fondo stesso: “data una differenza del 7% sulla popolazione di 10 anni e più fra la popolazione professionalmente classificata in Sicilia e quella media del Regno, e desumendone pertanto una sovrappopolazione inattiva di circa 265 mila unità e un reddito annuo per 300 giornate lavorative di Lire 30.000, il fondo annuo assegnabile ammonterebbe a 7 miliardi e 950 milioni”.<sup>13</sup>

Il confronto tra le istanze della Sicilia e quelle del Trentino Alto Adige è stridente: nel primo caso l’autonomia come rivendicazione di risorse legate ai bisogni, nel secondo la stessa autonomia diventa il veicolo per affermare una doverosa ed esclusiva assunzione di responsabilità da parte della comunità.

L’aspirazione politica di istituire le autonomie speciali ha finito dunque per tradursi in una serie di contenuti difforni da regione a regione, espressione di tradizioni e culture molto diverse tra loro. Una scelta discutibile, ma che la Spagna post franchista ripeterà con la Costituzione entrata in vigore nel 1978, basata su un assetto dei poteri “variabile” tra i diversi territori, particolarmente incisivo nel caso della Catalogna e del Paese Basco – quest’ultimo una sorta di Stato nello Stato, come volevano i siciliani nel 1945, ma senza fondi di “risarcimento”.

## 1.2. Il modello originario della specialità

I principi sulle modalità di finanziamento delle regioni, affermati nell’articolo 119 della Costituzione – anche nella versione del 2001 – si possono trovare solo in parte espressi negli originali statuti delle regioni ad ordinamento differenziato.<sup>14</sup> La stessa considerazione vale per quanto attiene le competenze di spesa e, più in generale, le materie su cui l’autonomia regionale può normare, seppur con diversi gradi di libertà, condizionata cioè dalla Costituzione per quanto riguarda le così dette *competenze primarie*, i principi ispiratori delle leggi ordinarie dello Stato per le *competenze secondarie*, la mera aggiunta alle previsioni della disciplina statale per quanto concerne infine le *competenze integrative*.

<sup>13</sup> Rotelli (1971).

<sup>14</sup> Sul tema delle regioni a statuto speciale si veda Cerea (1989) e (2009).

In questo senso sembra possibile affermare che vi sono tante modalità di finanziamento e tanti assetti dei poteri regionali quante sono le autonomie speciali.

I tratti originari e salienti dell'autonomia speciale, delle singole regioni, possono così essere riassunti.

**Regione Sicilia:** il sistema finanziario di basa sul “regime di separazione”, ispirato ai modelli propri degli stati federali. Secondo l'art. 36 dello Statuto, al fabbisogno finanziario della Regione si provvede, oltre che con i redditi patrimoniali “a mezzo di tributi deliberati dalla medesima”, con la precisazione però che “...sono riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto”. Anche alla luce di una serie di sentenze emanate dall'Alta Corte Siciliana, l'interpretazione di questa disposizione ha portato la Regione a beneficiare dei gettiti riscossi sul territorio con riferimento a tutti i tributi erariali – esclusi quelli espressamente menzionati dallo statuto.<sup>15</sup> Una seconda fonte di finanziamento dell'autonomia è rappresentata dalla somma che, ai sensi dell'art. 38, lo Stato “verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici. Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale”. In realtà, già con il 1961, il contributo fu riferito al gettito delle imposte di fabbricazione riscosse sul territorio: dapprima nella misura dell'80% e a partire dal 1982 del 95%.

La particolare “abbondanza” delle fonti di finanziamento previste dall'ordinamento, si spiega anche per la condizione di relativa debolezza dell'economia siciliana. Le stime sul reddito nel 1938 (ultimo anno “buono” prima delle vicissitudini connesse alla guerra mondiale) indicano un valore pari al 70% circa della media italiana; valore che poi scende a meno del 60% nei primi anni '50.

Con queste risorse la Regione deve far fronte, secondo statuto, ad una ampia serie di materie. Sono competenze esclusive, da esercitare nel rispetto dei principi costituzionali, l'ordinamento degli uffici e del personale, le acque, tutti i settori produttivi, l'istruzione elementare, gli enti locali, le opere pubbliche, l'urbanistica, l'assistenza e la beneficenza, la cultura, le antichità. Sono invece competenze da esercitare nel rispetto dei principi della legge italiana

<sup>15</sup> Idem, pp. 256 e 257.

l'istruzione media e universitaria, l'igiene e la sanità, la legislazione sociale, il lavoro, la previdenza, la navigazione, lo sport, i trasporti e le comunicazioni, la disciplina del credito. A completare l'elenco vi è poi il riferimento a "tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale". Non vi sono invece competenze in cui la Regione legifera "integrando" le norme nazionali in materia. Al pari di quanto accade per la Sardegna, e a differenza di quanto si osserva per le autonomie speciali del Nord, la Regione non ha competenze sul servizio antincendi e sulla protezione civile.

**Regione Sardegna:** il sistema di finanziamento si basa, oltre che su tributi e risorse proprie, sulla compartecipazione al gettito di una serie di tributi erariali, secondo quote che variano tra i 9 e i 5 decimi. Ad integrazione lo Statuto prevede:

- una quota variabile del gettito di talune imposte indirette, da "determinarsi preventivamente per ciascun anno... in relazione alla spese necessarie per adempiere alle funzioni normali della Regione";
- "contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria".
- "... un piano organico (dello Stato) per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola".

Al pari di quanto avviene per la Sicilia, lo statuto sardo prevede dunque un sistema di finanziamento misto, aperto a forme di solidarietà a vantaggio dell'Isola. La scelta appare giustificata dalla condizione economica dell'Isola, migliore di quella siciliana ma sensibilmente inferiore alla media italiana: l'83% nel 1938 e il 63% nel 1951.

Per quanto riguarda le competenze, queste si collocano su livelli lontani da quelli della Sicilia e prossimi a quanto la Carta costituzionale prevede per le regioni a statuto ordinario. Le competenze primarie sono limitate, oltre che al tradizionale ordinamento degli uffici e del personale, ad acque, agricoltura, artigianato, pesca, trasporti, turismo, paesaggio, urbanistica, cultura, opere pubbliche. L'assistenza e la sanità sono le competenze secondarie più importanti. Altre, come la formazione professionale, l'edilizia abitativa, le fiere, i mercati e il commercio arriveranno solo con l'affermazione delle regioni a statuto ordinario. Istruzione e lavoro sono infine competenze di tipo integrativo, dove la legge regionale può correggere, in senso accrescitivo, le norme nazionali.

**Regione Valle d'Aosta:** In occasione della discussione in sede di Assemblea Costituente, per l'approvazione dello statuto regionale, Luigi Einaudi ebbe a dire: "data la piccolezza del territorio, può benissimo darsi che, visti i bisogni