



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Facoltà di Scienze politiche, Sociologia, Comunicazione

MASTER
in
*Istituzioni parlamentari europee
per consulenti d'assemblea*

“LA SPECIALITÀ NEL DIBATTITO COSTITUZIONALE.
DUE ESPERIENZE REGIONALI A CONFRONTO: TRENTINO ALTO ADIGE E
SICILIA”

Relatore:
Chiar.mo Prof. Gianliborio Mazzola

Studente:
Dott. Andrea Scapin

A.A. 2013/2014

Indice

INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO 1: Le origini, gli sviluppi e il significato della specialità in Italia.....	8
1.1 Le ragioni e le origini delle Regioni a statuto speciale.....	8
1.2 Cosa significa (oggi) la specialità?.....	26
1.3 La legge costituzionale 1/2012 e il disegno di legge Boschi del 2014.....	29
CAPITOLO 2: I casi di Trentino Alto Adige e Sicilia.....	36
2.1 La specialità di una regione divisa tra due Province autonome: il caso del Trentino Alto Adige/Südtirol.....	36
2.2 La legge n. 243/2012 (impugnata dalla Provincia autonoma di Trento e dal FVG) sottoposta al vaglio della Corte e la sentenza 88/2014.....	38
2.3 Regione o “stato a se”? Le implicazioni, i problemi e gli sviluppi dell'autonomia siciliana.....	43
2.4 L'autonomia speciale: un confronto analitico tra le due regioni e rapporto con quelle ordinarie.....	47
CONCLUSIONI.....	60
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....	63

INTRODUZIONE

Come noto, l'Italia é uno stato regionale che si compone di 20 Regioni. Il rapporto tra Stato e regioni, nonché le competenze delle Regioni sono regolati dal Titolo V della Costituzione. Cinque Regioni sono vincolate da uno statuto speciale che attribuisce loro uno status peculiare e quindi un maggior numero di competenze.

Infatti l'articolo 116 della Costituzione dice che: “Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali...” Per prevenire il movimento indipendentista, re Umberto I concesse già nel 1946 l'autonomia alla Sicilia, che fu poi riconfermata dalla Costituzione della Repubblica italiana. In Sardegna, le ragioni per concedere lo statuto speciale erano il forte movimento autonomista assieme alle peculiari difficoltà economiche dell'epoca.

Lo status di autonomia delle restanti tre Regioni si spiega con la presenza di minoranze linguistiche in quei territori. Così in Valle D'Aosta la seconda lingua é il francese, mentre in Friuli-Venezia Giulia sono tutelate la minoranza slovena e la lingua friulana. Siccome le minoranze tedesche e ladine abitano pressoché esclusivamente nella parte altoatesina, la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol é composta da due provincie autonome. Dato che il compito dello statuto speciale é quello di tutelare le peculiarità delle Regioni in questione, pare ovvio che ogni statuto debba tener conto delle singole necessità. Anche le regioni ordinarie possono decidere sul testo del loro statuto, basta che esso sia conforme alla Costituzione.

Le regioni e le provincie a statuto speciale, oltre alle competenze conferite anche alle regioni ordinarie, sono titolari di una serie di competenze legislative, amministrative e finanziarie, tra cui i settori più importanti sono la scuola, la sanità, le infrastrutture

pubbliche. Ciò significa che queste Regioni hanno un potere decisionale molto più ampio, ma contemporaneamente anche più responsabilità, perché devono finanziare autonomamente le misure che cadono nell'ambito delle loro competenze. La caratteristica più significativa delle Regioni a statuto speciale è perciò il fatto che una percentuale più elevata dei loro contributi fiscali ritorna nella propria Regione. Particolare importanza per le minoranze linguistiche costituisce la tutela dell'istruzione in madrelingua. Per esempio in Alto Adige i bambini scelgono di frequentare o la scuola italiana o quella tedesca o ladina. Ma tutte le Regioni autonome sono nate e si sono sviluppate con la stessa motivazione e sono state spinte dai medesimi interessi? Inoltre le Regioni autonome godono tutte indistintamente delle stesse competenze e risorse? Sono in grado di essere efficaci ed efficienti allo stesso modo, o qualcuna è più sprecona e qualcuna più virtuosa delle altre?

Per cercare di analizzare meglio il fenomeno, cercando di dare delle risposte concrete ai quesiti che ci siamo posti, abbiamo scelto di dividere il presente lavoro in due capitoli.

Nel primo capitolo sono state analizzate nel dettaglio tutte e cinque le Regioni autonome del nostro Paese, e in particolare si è cercato per ognuna di queste di capire innanzitutto quali sono stati i motivi storici e le ragioni che hanno spinto le singole Regioni a dotarsi di una propria autonomia e di un proprio Statuto, prendendo in considerazione soprattutto la diversa origine di tali Regioni ma anche la loro stessa natura.

L'analisi è poi proseguita mettendo al centro del discorso il significato autentico della specialità in Italia, ovvero si è cercato di capire cosa significa oggi il termine specialità, tenendo conto sia dell'attuale momento storico che attraversa l'Italia sia dell'attuale dibattito costituzionale.

Il primo capitolo si chiude con un'attenta analisi della legge costituzionale 1/2012 e dei suoi obbiettivi, oltre che del recentissimo “disegno di legge Boschi” del 2014 in tema di autonomia speciale.

Il capitolo successivo invece vuole mettere a confronto la specialità del Trentino Alto Adige con quella della regione Sicilia, due regioni diversissime tra loro sia per natura storica che per motivazioni di autonomia.

Successivamente si è provato a fare un confronto analitico tra le Regioni autonome e le regioni ordinarie presenti nel nostro Paese, riportando dati, percentuali e grafici che provano a spiegare cosa vuol dire essere Regione autonoma e cosa comporta esserlo sia dal punto di vista sia finanziario che dello stesso welfare e dei servizi erogati ai cittadini.

CAPITOLO 1: Le origini, gli sviluppi e il significato della specialità in Italia

“Le autonomie speciali, proprio per la loro peculiarità storica, per la particolare posizione e conformazione dei territori, per la composizione etnica e linguistica delle comunità locali, non sono frutto di pura volontà politica o di accordi conclusi per ragioni contingenti e opportunistiche. Esse contengono in sé, in modo oggettivo, le ragioni della specialità; la diversificazione delle forme istituzionali, delle discipline normative e delle organizzazioni amministrative trova giustificazione pertanto nelle peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione”¹

1.1 Le ragioni e le origini delle Regioni a statuto speciale

Le ragioni storiche che sottendono la specialità delle Regioni autonome, comprese le province di Trento e Bolzano, hanno motivazioni e origini molto diverse tra loro, e si basano su fattori culturali, linguistici, etnici ma anche politici. Gli Statuti che ne regolano l'autonomia sono variegati e cercano di mettere in evidenza le motivazioni e le ragioni per le quali bisognerebbe considerarle Regioni speciali rispetto alle altre.

Queste ragioni, in **Friuli Venezia Giulia**, sono strettamente legate al problema dell'unità regionale. Si è soliti compendiare tali ragioni nella delicata situazione confinaria ad est sul piano internazionale, a seguito delle note vicende belliche, nell'arretratezza economica di larghe porzioni del suo territorio, nella presenza di

¹ Discorso tenuto dal Presidente Gaetano Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° anniversario dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste, 26 maggio 2014)

minoranze linguistiche e di marcate diversità territoriali. E' opportuno partire da una riflessione retrospettiva sulle ragioni che indussero, prima il legislatore costituente, nel 1946-47, a inserire la Regione Friuli Venezia Giulia tra le autonomie speciali e poi il legislatore costituzionale nel 1963 a scegliere un determinato assetto dell'autonomia speciale prevista dalla Costituzione. Durante i lavori dell'Assemblea costituente, il territorio che poi sarebbe divenuto quello della Regione Friuli Venezia Giulia si trovava, a seguito degli eventi bellici, in una condizione di incertezza sul piano del diritto internazionale. Mentre altre regioni a statuto speciale erano già state istituite con atti provvisori poi ratificati dall'Assemblea costituente, l'inclusione della Regione Friuli Venezia Giulia nell'elenco delle Regioni a Statuto speciale fu deciso all'ultimo momento dall'Assemblea senza passaggi in Commissione. Nella discussione però non emerse con chiarezza per quali ragioni si optò per la specialità: furono soprattutto il carattere di regione di confine e la presenza di minoranze linguistiche in tali zone che convinsero i costituenti in questo senso. Ma l'inserzione della Venezia Giulia, accanto al Friuli (unione che non tutti dividevano all'epoca) ebbe anche un significato simbolico: dimostrare la volontà (e la speranza) dello Stato italiano di recuperare all'interno dei suoi confini questa parte nord-orientale del territorio italiano allora occupata da forze straniere a causa degli eventi bellici. Tuttavia la successiva evoluzione della situazione internazionale portò all'approvazione della X disposizione transitoria della Costituzione che intendeva consentire, in attesa dell'approvazione dello statuto speciale, la immediata applicabilità del titolo V della parte II (e cioè la creazione di una regione ordinaria nella parte rimasta sotto la sovranità italiana), ferma restando la tutela delle minoranze linguistiche, a norma dell'articolo 6 della Costituzione. La norma transitoria, però, non ebbe pratica applicazione, sia perché le regioni ordinarie vennero istituite appena nel 1970, ben dopo l'emanazione dello Statuto speciale del '63, sia perché con il Memorandum di Londra del 1954 una parte del territorio triestino tornò sotto l'amministrazione italiana. Con la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, lo Stato diede attuazione alla previsione dell'art. 116 per la Regione Friuli-Venezia Giulia approvando lo Statuto Speciale. Tuttavia già dopo il Memorandum di Londra, del 5 ottobre 1954, con il ritorno di Trieste e della ex zona A sotto la sovranità italiana, la questione dell'approvazione dello Statuto si pose all'attenzione delle forze politiche

regionali: numerose proposte di Statuto vennero avanzate, sia al di fuori del Parlamento sia in seno allo stesso. I punti controversi erano soprattutto l'articolazione territoriale della Regione (Regione unitaria o autonomia delle componenti territoriali, sul modello del Trentino Alto Adige) e la scelta del capoluogo: sul primo punto prevalse la scelta unitaria, senza quindi dare una speciale autonomia alle singole province, sul secondo punto si scelse come capoluogo la città di Trieste, prevedendo tuttavia la possibilità di stabilire, con legge regionale, la sede degli uffici regionali anche in altre città.

Lo Statuto, poi, non accolse alcuna forma di tutela della minoranza slovena (mai menzionata), nonostante la presenza di minoranze linguistiche era stata considerata tra le ragioni giustificatrici della specialità in seno alla Costituente, salvo un generico riconoscimento della “parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali” (art. 3).

La specialità che venne a concretizzarsi nel testo statutario del 1963, va pertanto ricercata in altre direzioni e segnatamente nell'elenco delle materie attribuite alla competenza legislativa ed amministrativa della Regione: si volle infatti attribuire alla nuova Regione una accentuata autonomia nel governo dell'economia, assegnandole la competenza in molti settori produttivi non previsti dall'art. 117 per le regioni ordinarie, come l'industria e il commercio, la pesca marittima, l'economia montana, la cooperazione, le miniere, l'ordinamento delle Casse di risparmio e rurali.²

Ciò nella convinzione che le politiche economiche attuate dalla Regione potessero far decollare lo sviluppo di zone allora depresse, come il Friuli, o in grave declino a causa delle mutilazioni territoriali, come la Venezia Giulia.

Rispetto al 1947 (allorché fu approvato l'art. 116 della Carta costituzionale), ma anche rispetto al 1963, quando fu approvato lo Statuto, la situazione internazionale è oggi profondamente mutata. Alla cortina di ferro dell'epoca della guerra fredda con la Jugoslavia comunista si è sostituito un confine fra Stati appartenenti ad un'unica organizzazione di stampo federale, l'Unione europea. Anche il problema delle minoranze linguistiche ha mutato volto: superata l'esigenza di un mero divieto di discriminazione delle minoranze nazionali presenti nei due territori degli stati

² G. Rolla, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Giuffrè Editore, 2008, pp. 124-130

confinanti, la necessità è ora quella di preservare e valorizzare, attraverso tutele positive, un pluralismo linguistico e culturale su territori che hanno sempre visto mescolarsi e convivere lingue, culture ed etnie diverse.

L'integrazione della Slovenia e l'ingresso della Croazia nell'Unione europea richiedono una sempre più armonica politica di rispetto e tutela delle rispettive minoranze, che passa anche attraverso il rafforzarsi della collaborazione transfrontaliera in materia economica e commerciale.

Le condizioni socio-economiche del Friuli Venezia Giulia non sono più quelle di arretratezza dei primi anni '60: oggi, superato il ritardo economico che allora la penalizzava, la Regione si trova al centro di una rete di relazioni economiche, sociali, culturali destinate ad intensificarsi con l'allargamento dell'Unione europea e che interessa una vasta area (una potenziale "euroregione") comprendente una pluralità di entità statuali e regionali, alcune delle quali di fresca formazione e di recente apertura all'economia di mercato.

Tuttavia persistono aree relativamente prossime al Friuli Venezia Giulia ancora fuori dall'Unione europea e che pongono tuttora rilevanti problemi di stabilità e sottosviluppo: questa Regione per la sua collocazione geografica e le sue tradizioni improntate all'accoglienza e alla pacifica convivenza di popolazioni diverse, può svolgere un ruolo insostituibile nell'opera di avvicinamento all'Unione europea di queste aree anche nell'interesse dello Stato. L'allargamento ad Est dell'Unione europea e l'eliminazione dei residui ostacoli alla circolazione di beni e fattori produttivi espongono poi questa Regione, molto più di altre, ai rischi di un declino economico se non saprà reggere (e se non avrà adeguati strumenti per farlo) la concorrenza delle nuove aree produttive sviluppando innovazione, ricerca, efficienza e attrattività del proprio tessuto economico-produttivo.³

Il federalismo fiscale, cioè la riforma delle relazioni finanziarie fra Stato e Regioni, può rappresentare un'opportunità per il Friuli Venezia Giulia, anche in considerazione della sua collocazione geografica. Il Friuli Venezia Giulia può ottenere strumenti (leva fiscale e fiscalità di vantaggio) in grado di dare maggiore flessibilità e manovrabilità al prelievo fiscale sul sistema produttivo di questa Regione; tutto ciò potrà consentirle di reggere la

³ T. Groppi, M. Olivetti, (a cura di), La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V, Giappichelli, Torino 2003

concorrenza fiscale pregiudizievole dei Paesi confinanti, evitando che imprese italiane si trasferiscano oltre confine (in Austria e Slovenia) perché attratte naturalmente dal vantaggio fiscale.

Il trovarsi al centro delle comunicazioni tra la “vecchia” Comunità europea e il sud-est dell’Europa, costituisce un ulteriore fattore di specialità del Friuli Venezia Giulia; in tal senso si richiedono particolari strumenti per la programmazione delle infrastrutture di comunicazione anche in termini di partecipazione “ascensionale” alle politiche comunitarie in tema di trasporti e per la valutazione del loro impatto ambientale e sul sistema insediativo.

Un ultimo elemento di specialità di questa Regione, presente fin dalle origini, ma non considerato nella formulazione dello Statuto del 1963, è dato dal “policentrismo”: esistono marcate differenziazioni tra le sue componenti territoriali. Il policentrismo si manifesta in più dimensioni: la dimensione linguistica (con aree di diffusione di lingue minoritarie, come il friulano, lo sloveno, il tedesco, e aree di diffusione della parlata veneta) e la dimensione socio-economica e insediativa (l’area metropolitana triestina con il suo porto internazionale, l’area a sviluppo economico e urbano diffuso della pianura e della pedemontana friulana, la montagna friulana con persistenti problemi di ritardo nello sviluppo).

La particolare specialità dell’assetto dell’autonomia dell’**Alto Adige/Südtirol** deriva dalla confluenza di due istituti costituzionali, quali la tutela delle minoranze linguistiche conviventi sul territorio provinciale e dall’autonomia di governo locale, che hanno la loro base originaria nel cosiddetto accordo di Parigi del 1946, ancoraggio internazionale dell’autonomia altoatesina firmato dall’allora Presidente del consiglio Alcide De Gasperi e dal ministro degli esteri austriaco Karl Gruber. Tale accordo fu concluso per trovare una soluzione alla questione sudtirolese sorta dopo l’annessione dell’Alto Adige/Südtirol al Regno d’Italia alla fine della prima guerra mondiale.⁴

Seguirono l’oppressione della popolazione di madrelingua tedesca e ladina durante la dittatura fascista e l’accordo italo-tedesco del 1939, denominata “opzione”: i sudtirolesi furono posti di fronte alla scelta di optare per la cittadinanza tedesca con il conseguente abbandono dell’Alto Adige/Südtirol oppure conservare la cittadinanza italiana con la

⁴ H. K. Peterlini (trad. Umberto Gandini), *Noi figli dell'autonomia : Alto Adige/Südtirol oltre il disorientamento etnico*, Alfabeta, Merano, 2013

minaccia di venire trasferiti in regioni meridionali. La seconda guerra mondiale impedì l'attuazione completa dell'opzione e dopo la fine della guerra parte degli optanti tornarono in patria, ma con il trattato di pace di Parigi del 1946 il confine tra Austria e Italia rimase definitivamente al Brennero.

Sulla base del citato accordo di Parigi la Costituzione italiana del 1948 istituì la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, per la quale nello stesso anno fu varato con legge costituzionale il primo statuto di autonomia. Tale strumento rappresentava la nascita del particolare sistema tripolare dell'autonomia della Regione Trentino-Alto Adige, composta dalle due Province autonome, che sostanzialmente corrispondono ad una Regione a statuto speciale e dalla Regione, ente atipico nell'ordinamento costituzionale italiano; quest'ultima è stata trasformata poi dalla legge costituzionale n. 2/2001 in organo rappresentativo di secondo grado.⁵

Il primo statuto di autonomia attribuiva però la maggior parte delle competenze legislative alla Regione, dove la popolazione italiana costituiva la maggioranza assoluta, in modo che le minoranze tedesche e ladine non avevano la minima possibilità di sviluppare un'adeguata autonomia provinciale.

Preso atto della posizione dello Stato italiano che considerava l'accordo di Parigi già interamente realizzato tramite il primo statuto di autonomia e delle crescenti proteste, anche violente, della popolazione sudtirolese, l'Austria fece iscrivere nel 1960 la questione sudtirolese all'ordine del giorno dell'Assemblea plenaria delle Nazioni Unite. Sulla base delle sollecitazioni delle Nazioni Unite di riprendere i negoziati bilaterali relative all'attuazione del trattato di Parigi del 1946, il Governo italiano nominò una commissione composta anche da rappresentanti sudtirolesi che dopo lunghe e dure trattative licenziò un complesso di provvedimenti di modifica del primo Statuto dell'autonomia, denominato "pacchetto", accompagnato da un calendario operativo che dettò le diverse scadenze della progressiva attuazione del pacchetto. Il passo più importante nell'esecuzione del calendario operativo avvenne con l'approvazione del secondo statuto di autonomia con la legge cost. n. 1/1971, che riconobbe un ampio autogoverno con potestà legislative primarie e secondarie alle due province di Trento e di Bolzano anziché alla Regione che conservò poche competenze residuali. Furono costituite due commissioni competenti per l'elaborazione delle norme di attuazione del

⁵ <http://www.consiglio-bz.org/download/1.Statuto-di-Autonomia-1948.pdf>

nuovo Statuto di autonomia che agirono in stretta collaborazione con il Governo nazionale per l’emanazione di decreti legislativi attuativi del suddetto Statuto.⁶

Dopo anni di trattative e l’emanazione di diverse importanti norme di attuazione (sulla proporzionale etnica nel pubblico impiego, sulla parificazione della lingua tedesca nei rapporti con la pubblica amministrazione, sulla nuova distribuzione dei collegi senatoriali ecc.), il Governo nazionale dichiarò chiuso il cosiddetto “pacchetto” e Austria e Italia notificarono nel 1992 alle Nazioni Unite la chiusura della vertenza sudtirolese. L’evoluzione dell’autonomia speciale rimane però in costante movimento; le ultime modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 2/2001 hanno confermato questo sviluppo rivolto oggi, (anche alla luce del combinato disposto degli articoli 4 e 8 dello Statuto che collocano la tutela delle minoranze linguistiche locali tra gli interessi nazionali) soprattutto alla salvaguardia e alla valorizzazione del pluralismo di tutti i tre gruppi linguistici conviventi in Alto Adige/Südtirol.

Storicamente l’autonomia speciale della **Sardegna** si è affermata per il concorrere di una pluralità di condizioni e circostanze: lo sviluppo di un importante movimento autonomista, con connotazioni federaliste ed independentiste, che incise anche sui partiti nazionali e sulle loro rappresentanze in Sardegna; la distanza dell’Isola dal Continente; l’accentuarsi per questi motivi dell’arretratezza delle condizioni economiche e sociali, anche in considerazione della ristrettezza del mercato interno, della difficoltà dei collegamenti, della condizione complessiva di isolamento, del senso di distacco e di insofferenza verso l’amministrazione dello Stato e dell’insufficienza della sua azione. Si intuì che tali situazioni non potevano essere fronteggiate dallo Stato centrale. La specialità fu nella pratica concepita come l’acquisizione di strumenti e competenze per “decidere” rispetto alle principali questioni economiche e sociali che riguardavano l’Isola e allo stesso tempo determinare ed indirizzare l’azione dello Stato in favore della loro soluzione.

Nel tempo (soprattutto dagli ultimi anni ‘50) ha assunto sempre maggiore importanza la previsione dell’articolo 13 dello Statuto che impone allo Stato col concorso della Regione di predisporre un piano organico per la rinascita economica e sociale dell’Isola. L’istituzione della Regione ha anche determinato un consolidarsi del sentire autonomistico e cioè della coscienza di appartenere ad una comunità *regionale*,

⁶ <http://www.consiglio-bz.org/download/2.Statuto-di-Autonomia-1972-670.pdf>

insediata in un territorio con peculiari caratteri geografici ed ambientali, e delle comuni radici identitarie (lingua, cultura, tradizioni). Ciò ha caricato la Regione di un compito di espressione e di rappresentanza di tale consapevolezza, che va ben al di là delle funzioni conferite; già in questi tratti si delinea una specificità dell'esperienza autonomistica sarda che la differenzia da altre esperienze regionali.⁷

Da anni il dibattito regionale evidenzia le insufficienze dello Statuto del 1948, sia per il suo originario carattere riduttivo, sia per le funzioni attribuite alla Regione oggi inadeguate rispetto agli obiettivi ed ai profondi mutamenti economici e sociali; inoltre è intervenuta la trasformazione del quadro istituzionale, considerato il ruolo ormai svolto dalle autonomie in tutto il territorio nazionale ed il peso sempre maggiore di istituzioni extrastatali ed europee. Nonostante ci siano stati diversi tentativi di stesura di nuovi testi di Statuto, nessuna proposta è stata deliberata dal Consiglio regionale. Pur con diverse accentuazioni, è però comune e ribadita la convinzione che le ragioni della specialità permangono e sono anzi rafforzate. In sintesi possono così riassumersi, senza attribuire all'ordine dell'elenco valore di priorità:⁸

- ragioni storiche cui si è fatto cenno, che attribuiscono alla Regione un ruolo di rappresentanza ampio ed accentuato con una forte attesa rispetto alle sue capacità di intervento e di azione amministrativa;
- ragioni geografiche legate all'insularità ed alla distanza dal Continente che combinandosi con quelle storiche rafforzano l'esigenza dell'adozione di politiche con forte accentuazione regionale;
 - ragioni legate all'identità, con riguardo alla lingua, nelle sue varianti, ed alle espressioni culturali tipiche;
 - ragioni legate ad esigenze di recupero del ritardo di sviluppo economico e sociale (non del tutto omologabile, per effetto delle altre esigenze richiamate, a quello del Mezzogiorno e di altre aree sottoutilizzate del Paese).

E' convinzione diffusa che l'insieme di tali questioni (per i tratti peculiari e per la dimensione che invece eccede per alcuni profili quella meramente locale) richiedano maggiori poteri della Regione, sia come possibilità di definire ed attuare politiche

⁷ A. Accardo, P. Maurandi, L. Muoni, L'isola della rinascita: cinquant'anni di autonomia della Regione Sardegna, GLF editori Laterza, 1998, p. 67

⁸ G. Demuro, F. Mola, I. Ruggiu; Identità e autonomia in Sardegna e Scozia, Maggioli S.p.a; 2007, pp. 76-83

proprie, sia come possibilità di incidere su decisioni dello Stato e degli organi europei. La condizione di specialità va quindi non solo difesa ma adeguata e riproposta. Quest'ultima deve trovare rinnovata espressione formale in un testo costituzionale, quale nuovo patto tra Regione e Stato anche in funzione del riconoscimento dei diritti dei cittadini della Sardegna per quegli aspetti specifici che ne caratterizzano la condizione.

La speciale autonomia della Regione **Sicilia** trova anzitutto le proprie origini nella particolare situazione storica che si determinò nell'Isola nel periodo appena successivo alla conclusione del secondo conflitto bellico mondiale. E' noto come la condizione di grave disagio in cui allora si trovava la popolazione siciliana, unita alla consapevolezza delle tante dolorose vicende che avevano caratterizzato la storia isolana a seguito dell'unificazione, favorì la nascita di un forte movimento indipendentista.

L'idea indipendentista, alimentata anche dalla memoria storica della condizione di regno indipendente propria della Sicilia per molti secoli, era già precedentemente emersa in taluni significativi momenti della storia dell'Isola. In particolare in una disposizione contenuta nella Costituzione siciliana del 1812, con cui si faceva divieto al sovrano di congiungere nella stessa persona la corona siciliana con quella di Napoli, e soprattutto nello Statuto fondamentale del Regno di Sicilia del 1848 – approvato dalle due Camere dopo i moti rivoluzionari di quell'anno, ma mai entrato in vigore per il precipitare degli eventi – ove si proclamava che “la Sicilia sarà sempre stato indipendente” e si ribadiva il divieto per il sovrano di “regnare o governare in verun altro paese”.⁹

Particolarmente significative erano state le rivendicazioni autonomistiche avanzate da numerosi intellettuali e politici siciliani al momento dell'unificazione italiana, in un documento che evidenziava la necessità dell'ordinamento autonomistico siciliano, con l'attribuzione di potestà legislativa a un consiglio elettivo e la competenza esclusiva della Regione in alcune materie.¹⁰ Nella relazione del progetto di autonomia regionale elaborato dal Consiglio straordinario di Stato, nominato con decreto prodittoriale (ottobre 1860) per studiare ed esporre al Governo quali istituzioni potessero conciliare i bisogni peculiari della Sicilia con quelli generali della unità e prosperità della Nazione italiana, si ricordava che, pur dopo la fine del Regno di Sicilia e la perdita dell'indipendenza, si erano mantenute in vita le antiche leggi e consuetudini.

⁹ G. Lauricella, Lo Statuto speciale della regione siciliana, Giuffrè, Milano 2010, pag. 134

¹⁰ [http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/\[4bc6ff213ecb1\]dossier_speciali_marzo_mod.pdf](http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/[4bc6ff213ecb1]dossier_speciali_marzo_mod.pdf)

Vanificata dalle tendenze accentratrici dell'ordinamento post-unitario, l'idea autonomista tornò ad essere sostenuta, nel secondo dopo-guerra, da parte di un ampio schieramento partitico la cui affermazione, nel quadro dello sviluppo delle vicende storico-politiche del tempo, condusse ad un progressivo isolamento del movimento indipendentista. La scelta per l'autonomia fu, d'altra parte, considerata dagli organi statali come l'unico possibile argine alla deriva separatistica.

Fu così che il Governo centrale procedette dapprima a creare un Alto Commissario civile per la Sicilia, come organo di decentramento statale in ambito regionale e dotato di estese potestà amministrative (r.d.l. 18 marzo 1944, n. 91); poco dopo fu istituita una Consulta regionale, composta da rappresentanti delle organizzazioni politiche, economiche, sindacali e culturali e di esperti, alla quale fu devoluta la formulazione di proposte per l'ordinamento regionale siciliano.¹¹

La Consulta, in base al progetto di una commissione nominata dall'Alto Commissario, on. Aldisio (e presieduta dal prof. Salemi), approvò, il 23 dicembre 1945, un testo di Statuto della Regione siciliana, il quale venne trasmesso al Governo e da questo approvato con il decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455. Il passaggio successivo in base a quanto previsto nello stesso decreto, consistette nell'esame della proposta di Statuto da parte dell'Assemblea costituente ai fini del coordinamento con la nuova Costituzione. Tale esame fu tuttavia molto celere e l'Assemblea, preoccupata di concludere in tempi rapidi i propri lavori, non riuscì a procedere al previsto coordinamento. Lo Statuto fu infine approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Principale intento dei redattori dello Statuto fu quello di dotare la Sicilia di specifiche competenze legislative ed amministrative in materie considerate essenziali per il suo sviluppo, nonché di garantirle autonome ed adeguate risorse, ai fini del superamento della situazione di grave difficoltà in cui l'Isola versava. La peculiare autonomia siciliana confermata dalla riforma costituzionale del 2001, che ha mantenuto la distinzione tra autonomie ordinarie e speciali continua peraltro a trovare la propria ragion d'essere, oltre che nelle ricordate ragioni storiche, nelle innegabili speciali condizioni di tale Regione; quest'ultima la caratterizzano sul piano culturale, sociale,

¹¹ F. Rusticali, *Autonomia e unità. Il lungo cammino delle autonomie*, Libreriauniversitaria.it, 2010, p. 41

economico e anche geografico, con particolare riguardo alla condizione di “insularità”, che determina una oggettiva e permanente situazione di svantaggio, di cui ha preso atto anche l’Unione europea, il cui Trattato istitutivo (artt. 158 e 159), così come la Dichiarazione sulle Regioni insulari, prevede una particolare tutela delle Regioni insulari europee.¹²

L’attuazione del principio di insularità richiederebbe in particolare un’implementazione della politica dei trasporti, nonché interventi di particolare favore per le imprese, costrette a sostenere costi aggiuntivi per il trasporto delle merci a causa della perifericità geografica in cui si trovano ad operare. Per una Regione ancora segnata da una situazione di ritardo sul piano dello sviluppo economico e sociale, purtroppo aggravata dalla diffusione di fenomeni di illegalità, ma al contempo caratterizzata da una sempre crescente aspirazione di riscatto morale ed economico, le speciali prerogative di autonomia possono ancora costituire, se ben utilizzate, una preziosa ed irrinunciabile occasione di crescita.

In **Valle d'Aosta**, la coscienza della propria diversità, del proprio essere particolari è radicata da secoli nei valdostani. Verso la fine del XII secolo i valdostani reclamano dai Conti di Savoia, con l'intermediazione del Vescovo Valberto, una sorta di "statuto speciale" che regoli i rapporti tra i sovrani e il popolo; è così che la nota "Charte des franchises" del 1191 concede una particolare forma di autonomia. Nel 1430 la nobiltà valdostana insorge quando il duca Amedeo VIII cerca di imporre nella regione gli Statuta Sabaudiae, ovvero nient'altro che la legislazione già in vigore in tutti i territori dei Savoia. Nonostante il trasferimento, nel 1563, della capitale da Chambéry a Torino i valdostani continuano a rafforzare le loro prerogative di autonomia con il "Conseil des Commis", l'esecutivo eletto dal Consiglio degli Stati Generali nel 1536, che per circa due secoli reggerà il governo locale e, fino al 1560 (quando la Valle rientra nei domini di casa Savoia seppure con una struttura politica autonoma), assume su di sé tutti i poteri rendendo la regione una sorta di stato indipendente. Anche la giustizia veniva amministrata autonomamente dalla "Cour des Connaissances" che, dal 1580, poteva disporre del "Coutumier", una imponente raccolta delle consuetudini valdostane.

Alle soglie della Rivoluzione francese, che sconvolgerà l'assetto geopolitico

¹² https://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssessoratoEconomia/PIR_Federalismofiscale/Statuto_Siciliano_prospettiva_federalismo.pdf

dell'Europa, le spinte centralizzatrici hanno ragione del piccolo ducato di Aosta e il riformismo sabaudo giunge ad annullare privilegi e istituzioni locali. Al "Conseil des Commis" vengono progressivamente ridotte le competenze e il numero dei membri. Nel 1764 è istituita la "Royale Délégation" dal cui lavoro prende le mosse il catasto generale delle terre valdostane; nove anni dopo, a questa commissione viene affidato "l'affrancamento generale dei censi", cioè la possibilità per i Comuni e i privati di comprarsi il diritto di non dover più versare i canoni feudali ai signori: il feudalesimo finisce insieme all'autogoverno dei valdostani.¹³

Nel 1770 le "Royales Constitutions" sostituiscono il "Coutumier". La guerra tra la Francia e le potenze coalizzate sconvolge la vita della comunità e la Valle d'Aosta diviene un avamposto militare in cui le esigenze dei soldati venivano prima di quelle della popolazione. Dopo l'abdicazione del re e la proclamazione di un governo provvisorio, sorge ad Aosta una Municipalità il cui primo atto di rilievo è quello di indire una consultazione dei Comuni sull'annessione alla Francia: 71 su 73 si dichiarano favorevoli, ma 52 di questi chiedono anche che la Valle d'Aosta divenga un dipartimento autonomo. Il nuovo regime, al contrario, riduce Aosta a Sottoprefettura del "Département de la Doire", con Ivrea per capitale. Pochi anni dopo, in seguito alla forzata laicizzazione della Valle con l'espulsione di tutti gli ordini religiosi e la chiusura dei monasteri, è soppressa anche la diocesi di Aosta.

La diversità della Valle d'Aosta riemerge quasi un secolo dopo, con la realizzazione dell'unità d'Italia e il passaggio della Savoia alla Francia. L'anomalia rappresentata dalla piccola regione alpina si evidenzia soprattutto nell'aspetto linguistico, dal momento che lo Stato sabaudo, che era totalmente bilingue, non esiste più. Ogni qualvolta nel Parlamento italiano si pone l'accento sulla necessità di uniformare la lingua sull'intero territorio nazionale, i valdostani insorgono a tutela del loro particolarismo linguistico.

Il regime fascista prevede di realizzare un provvedimento per italianizzare i nomi con i cognomi, col risultato di rafforzare di fatto l'identità collettiva dei valdostani, il loro desiderio di autodeterminazione e di autonomia dallo Stato italiano: comincia a farsi strada l'idea di un Consiglio della Valle, composto da valdostani ed eletto da valdostani che eserciti un potere sovrano sulla Regione. Il fascismo cambia i nomi, ma non le volontà. La pubblicistica regionalista continua incessantemente a miscelare con

¹³ http://www.regione.vda.it/autonomia_istituzioni/origini/default_i.asp

passione contenuti culturali e politici; l'ingrediente etnico-linguistico è sempre associato a quello autonomista.

Il mondo intellettuale valdostano, animato da illustri figure di prelati, continua ad alimentare il culto dell'autonomia delle istituzioni valdostane, ma la svolta politica si può considerare la "Dichiarazione dei rappresentanti delle popolazioni alpine" siglata a Chivasso il 19 dicembre 1943 dai valdostani Emile Chanoux ed Ernest Page e da esponenti del movimento valdese. Si tratta di un documento che individua e definisce le autonomie che dovranno essere riconosciute alle popolazioni; queste ultime sono suddivise in "autonomie politiche- amministrative", "autonomie culturali-scolastiche" e "autonomie economiche". Dopo la morte di Chanoux riprendono vigore le tesi annessioniste. Federico Chabod scrive ai responsabili del C.L.N. Alta Italia e al presidente del Consiglio dei ministri del governo dell'Italia libera, Ivano Bonomi, per sollecitare una risposta urgente e concreta alle aspettative dei valdostani che taciti i secessionisti.¹⁴

Dopo febbrili consultazioni, già a fine ottobre i partiti del C.L.N. comunicano i nomi dei membri designati per il Consiglio Valle, ma ben sette persone che figuravano nella lista non saranno poi nominate: Cerise e Savoini del Partito d'Azione, Carral del Pci, Aymonod e Ciamporcero della Dc, Vincent e Thomasset del Pli (quest'ultimo subentra dopo le dimissioni di Alessandro Passerin d'Entrèves). La lista definitiva, redatta "dalle direzioni centrali dei partiti, su proposta dei loro organi locali, sentito il Comitato di Liberazione della Valle d'Aosta", viene approvata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 29 dicembre 1945 e la nomina, con decreto del Capo del governo italiano, Alcide De Gasperi, è del 4 gennaio 1946. Il giorno prima, nell'ultima riunione ufficiosa, viene concordato dai consiglieri un messaggio bilingue ai valdostani, che è un accorato appello all'unità e alla collaborazione.

I primi 25 consiglieri regionali si ritrovano il pomeriggio del 10 gennaio per la prima riunione ufficiale nella sede di via Ollietti. Il Consiglio procede all'elezione del presidente; vengono eletti anche gli assessori. Nella stessa seduta Paolo Alfonso Farinet viene designato rappresentante del Consiglio della Valle in seno alla Commissione di coordinamento. Già da tempo l'attenzione degli intellettuali si era concentrata sullo

¹⁴ M. Vacchina, *L'autonomia della Valle d'Aosta: origine, sviluppo, prospettive costituzionali*, Musumeci, Aosta, 1986

Statuto. Agli inizi di maggio del 1945 monsignor Jean-Joconde Stévenin aveva presentato, nei locali dell'Académie Saint-Anselme, un progetto articolato che, insieme alla "dichiarazione di Chivasso", alimenta il dibattito sulle competenze amministrative da riservare alla Regione. Da notare, tra gli spunti originali del canonico, il riconoscimento giuridico della Chiesa valdostana, nonché la possibilità riservata ai Consigli comunali di eleggere i consiglieri regionali. Anche il Consiglio Valle lavora ad una proposta di Statuto e il testo definitivo viene approvato all'unanimità il 3 marzo del 1947: il progetto consta di ben 93 articoli distribuiti in 12 titoli e vi sono allegati la planimetria della regione, l'elenco e la denominazione dei comuni, la formula di promulgazione di leggi e regolamenti regionali.¹⁵

Si tratta di un progetto d'autonomia federalista che riserva alla Regione potestà legislative molto ampie; l'elettorato passivo viene riservato ai soli valdostani nati in Valle o ivi residenti da almeno 20 anni mentre per quello attivo ne occorrono 5. In questo periodo i contatti tra Aosta e Roma sono fittissimi e un'apposita delegazione segue i lavori dell'Assemblea Costituente; il 27 luglio viene approvato l'articolo 116 della Costituzione della Repubblica, che recita: "Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto-Adige, al Friuli Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali". Dopo la promulgazione della Costituzione, il 10 gennaio 1948 la "Commissione parlamentare dei 18" inizia l'esame degli Statuti speciali regionali. Tra le tesi dei sostenitori della causa autonomista, come il relatore all'Assemblea Costituente Emilio Lussu, e quelle di coloro che, come Nitti, considerano lo Statuto speciale pericoloso per l'unità dello Stato o ingiustificato privilegio, il risultato è una mediazione. Lo Statuto viene promulgato dal Capo provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola, nella forma di legge costituzionale il 26 febbraio 1948. L'11 marzo il Consiglio regionale vota all'unanimità un ordine del giorno che dimostra chiaramente il sentimento con cui è accolto dai valdostani. In esso, pur riconoscendo che "lo Statuto rappresenta uno sviluppo dell'ordinamento autonomo concesso con il decreto legislativo luogotenenziale", si critica la riduzione peggiorativa e si lamenta che "le rivendicazioni del popolo valdostano non siano state accolte in modo soddisfacente" dichiarando che

¹⁵ E. Rotelli, E. Vitta, *L'autonomia regionale della Valle d'Aosta: profili storici e giuridici*, Giappichelli, Torino, 1973

"fino a quando non vi sarà autonomia finanziaria non vi sarà una vera e propria autonomia degna di tale nome". La legislatura del Consiglio del C.L.N. si chiude con un solo altro episodio di grande rilievo: le elezioni politiche del 18 e 19 aprile 1948. Anche grazie ai voti dell'Union Valdôtaine e all'appoggio del Pli, i candidati democristiani vincono nettamente. Il 28 aprile 1945 i partigiani liberano la Valle d'Aosta e il Comitato di Liberazione Nazionale valdostano nomina Prefetto Alessandro Passerin d'Entrèves e Sindaco di Aosta Giulio Torrione. Il 7 settembre 1945, Umberto di Savoia, luogotenente generale del Regno, firma i due decreti n. 545 "Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta" e n. 546 "Agevolazioni di ordine economico e tributario a favore della Valle d'Aosta". A grandi linee il primo sopprime la Provincia di Aosta, costituisce la circoscrizione autonoma e prevede gli organi che la amministreranno: un Consiglio di venticinque membri, un Presidente e una giunta di cinque membri; da notare che l'articolo 13 rinvia ad un successivo provvedimento il compito di indicare "le materie che potranno essere disciplinate dal Consiglio della Valle con norme giuridiche proprie, anche in deroga alle leggi vigenti".¹⁶

Il secondo decreto prevede la concessione alla Valle d'Aosta per novantanove anni delle acque pubbliche che non abbiano già formato oggetto di riconoscimento di uso o di concessione e analogo provvedimento riguarda le miniere, purché sia la Regione a richiederne esplicitamente l'uso. Viene anche istituito il beneficio della zona franca, da attuarsi con modalità da stabilire con successivo provvedimento (formulazione che ritroveremo nell'art. 14 dello Statuto speciale); un'ulteriore norma successiva dovrà definire il concorso statale alle necessità finanziarie della Regione.

Tra novembre e dicembre 1945 altri decreti integrano e specificano i precedenti in materia di ordinamento scolastico e del personale insegnante (stabilendo l'istituzione dei ruoli regionali per le elementari, le medie, gli ispettori scolastici, i direttori didattici e i capi d'istituto), di ordinamento degli uffici di conciliazione e di devoluzione alla Valle d'Aosta di alcuni servizi tra cui l'ex ufficio sanitario provinciale, l'ex ispettorato provinciale di agricoltura, il comando gruppo del corpo forestale, l'ex ufficio provinciale del commercio e dell'industria di Aosta, l'ex Ente provinciale per il Turismo, la Camera di Commercio, Industria e Agricoltura.

Prendendo in considerazione la **provincia autonoma di Trento**, l'attuale Statuto di

¹⁶ <http://www.gfbv.it/3dossier/vda/storia.html>

autonomia del Trentino-Alto Adige è costituito da un testo unico di leggi costituzionali, approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, con il quale vengono compendiate la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5, (*Gazzetta ufficiale 13 marzo 1948, n. 62*) - che costituisce in sostanza il primo Statuto di autonomia speciale per il Trentino-Alto Adige - e la legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, che, attraverso numerose e significative modificazioni dello Statuto originario del 1948, ha portato al cosiddetto "secondo Statuto di autonomia" della comunità trentina e altoatesina-sudtirolese. A tali normative si aggiungono le recenti modifiche introdotte con la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) e quelle introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, (modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione) con le quali sono state introdotte significative specifiche innovazioni anche per quanto riguarda il Trentino Alto Adige.

Quest'ultima Regione - prevede il nuovo articolo 116 della medesima Costituzione è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano; in precedenza il medesimo articolo della Costituzione non fissava espressamente le Province autonome mentre lo Statuto del 1948 le considerava come istituzioni, seppur speciali, ricomprese nella Regione. Tutto ciò dava un rilievo ancora maggiore alla peculiarità-unicità dell'impianto istituzionale del Trentino Alto Adige-Sudtirolo nel quadro del regionalismo quantomeno, ma non solo, italiano. E' opportuno ricordare quali furono le premesse, cioè le circostanze di ordine politico e istituzionale che dettero luogo all'autonomia speciale del Trentino-Alto Adige.¹⁷

Sono riconducibili essenzialmente all'allegato IV al trattato di pace fra l'Italia e le potenze alleate ed associate, firmato a Parigi il 10 febbraio 1947, ratificato e reso esecutivo dal decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 1430 del 28 novembre 1947. Tale allegato IV era costituito dall'Accordo tra Governo Italiano e il Governo Austriaco sottoscritto sempre a Parigi il 5 settembre 1946, cui concorsero per l'Italia De Gasperi (Trentino) e per l'Austria Gruber che per tali considerazioni fu definito "Accordo De Gasperi-Gruber".¹⁸

¹⁷ T. Benedikter, Con più democrazia verso più autonomia : la riforma dell'autonomia, i cittadini partecipano : i risultati di un progetto di formazione, Politis, Bolzano, 2014

¹⁸ G. Postal, P. Pombeni, M. Marcantoni, Trentino e Sudtirolo; l'autonomia della convivenza, Trentino School of Management, 2013

Quest'ultimo prevedeva in primo luogo piena eguaglianza di diritti per gli abitanti di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e dei vicini comuni bilingui della Provincia di Trento; ciò attraverso un quadro di disposizioni speciali destinate a tutelare e salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca.

L'accordo prevedeva inoltre una serie di specifiche garanzie per tali popolazioni: a) l'insegnamento primario e secondario nella loro lingua materna; b) uso paritario della lingua tedesca ed italiana nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e nella toponomastica, che doveva essere bilingue; c) il diritto a ristabilire i nomi di famiglia originari ove gli stessi fossero stati italianizzati sotto il regime fascista; d) uguaglianza di diritti per l'ammissione ai pubblici uffici come dipendenti, allo scopo di una soddisfacente distribuzione degli impieghi pubblici tra i due gruppi etnici.

Altro aspetto fondamentale dell'accordo De Gasperi –Gruber - che ne fa un unicum nello Stato italiano, per la natura giuridica di uno statuto di autonomia- è la previsione, nell'ambito di un accordo internazionale, della concessione, alle predette popolazioni, "dell'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo". Il quadro (normativo, istituzionale e territoriale) nel quale detta autonomia avrebbe dovuto essere applicata, dice l'accordo, "sarà determinato consultando anche i locali rappresentanti della popolazione di lingua tedesca". L'accordo prevede poi ulteriori misure volte soprattutto a favorire le relazioni di buon vicinato tra Italia ed Austria, tra le quali un accordo speciale tendente a facilitare un più esteso traffico di frontiera e scambi locali di determinati quantitativi di prodotti e merci tipiche.

Era questa la premessa per il successivo cosiddetto "Accordino", altro Accordo internazionale italo-austriaco ratificato con legge 13 aprile 1957, n. 730, che tutt'oggi vive anche se in parte superato nella sostanza sia dall'accordo bilaterale di cooperazione transfrontaliera Italia-Austria (ratificato con legge 8 marzo 1995, n. 76) di attuazione della convenzione di Madrid sia soprattutto dall'ingresso della Repubblica Federale d'Austria nell'Unione Europea.

Chiarito il contesto istituzionale e ordinamentale in cui si colloca lo statuto speciale di autonomia, entriamo più nello specifico. Un primo cenno va fatto a quello che è stato chiamato "Primo Statuto", cioè quello del 1948. Ci si soffermerà solo su alcuni aspetti

salienti che aiutano a spiegare la formazione dell'attuale Statuto. Lo Statuto del 1948 è caratterizzato, oltre che da specifiche norme di tutela dei gruppi linguistici - quali l'articolo 2 (parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico di appartenenza e salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali), 24 (turnazione della Presidenza del Consiglio regionale fra rappresentante italiano e tedesco), 30 - commi 3° e 4° (composizione per gruppo linguistico della Giunta Regionale), gli articoli 27 e 43, ultimo comma (composizione secondo l'appartenenza a gruppo linguistico della Commissione (di tre membri) che sostituisce gli organi provinciali e regionali in caso di scioglimento del Consiglio provinciale di Bolzano o del Consiglio regionale), 73 (obbligo del voto favorevole della maggioranza dei consiglieri della Provincia di Trento e di quella di Bolzano in seno al Consiglio regionale per l'approvazione del bilancio regionale), e l'intero titolo X (tutela dell'uso della lingua tedesca e ladina)- da un sistema istituzionale del tutto originale.¹⁹ Dispone infatti lo Statuto del 1948 che "la Regione comprende le Province di Trento e di Bolzano". Le due Province hanno potestà di emanare norme legislative "esclusive" e "concorrenti" in 11 materie, mentre alla Regione spettano potestà legislativa esclusiva in 17 materie e concorrente in 8 materie: nelle materie in cui hanno potestà legislativa sia la Regione che le Province hanno altresì competenza amministrativa, infine ciascun Consiglio provinciale è formato dai membri del Consiglio regionale eletti nella rispettiva Provincia.

Si prefigura pertanto un sistema "tripolare", nel quale i poteri dell'autonomia sono ripartiti fra tre soggetti istituzionali: la Regione e due Province, che hanno in comune i consiglieri eletti nel rispettivo territorio i quali quindi assumono contemporaneamente la carica di consigliere regionale e di consigliere provinciale e concorrono alla elezione sia del Presidente e della Giunta regionale che del Presidente e della Giunta provinciale del territorio di rispettiva appartenenza. Anche questo rappresenta un unicum nel panorama istituzionale italiano.²⁰

¹⁹ Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige = Sonderstatut für Trentino-Südtirol / [a cura dell'Ufficio legislativo della Regione autonoma Trentino-Alto Adige]

²⁰ Dossier "Perché l'autonomia del Trentino non è privilegiata" : dati e riscontri della ricerca di Gianfranco Cerea, Trento, Camera di commercio industria artigianato e agricoltura, 2013

1.2 Cosa significa (oggi) la specialità?

Recentemente si oppone da un lato la comprensibile (e tardiva) reazione delle autonomie speciali, a tutela delle loro prerogative (o, secondo alcuni, dei loro “privilegi”) e soprattutto abbiamo un quadro costituzionale non del tutto chiaro in tema di garanzia della specialità. Non sembra esserci una risposta univoca ad un quesito tutto sommato banale: può eliminarsi la specialità delle Regioni autonome, o si tratta di un principio costituzionale intangibile? Il principio di specialità,²¹ necessariamente limitato ad alcune realtà e dunque non estensibile a tutte (rendere “speciali le Regioni ordinarie” è un evidente paradosso logico: se tutte le Regioni sono speciali, non lo è realmente nessuna), è infatti considerato da molti studiosi “un principio di regime”, rientrante tra gli elementi intangibili dell’ordinamento costituzionale e pertanto non suscettibile di revisione.²²

Come ha più volte riconosciuto la Corte costituzionale, inoltre, il significato ultimo e più profondo della specialità va individuato proprio nella cooperazione paritetica tra la Regione e lo Stato nella gestione della dinamica autonomistica. Tale principio legittima la costituzionalità delle norme di attuazione degli statuti speciali (cui la legge 42/2009 fa opportunamente riferimento); quest'ultime infatti derivano dalla collaborazione paritetica tra i diversi livelli. Sembrerebbe dunque di poter dedurre che le Regioni speciali, al di là dei contenuti concreti della propria autonomia (anche finanziaria), debbano mantenere rapporti di natura essenzialmente bilaterale e pattizia con lo Stato. Se la specialità ha dunque primariamente un contenuto procedurale, è pur vero che da tutto ciò discendono importanti ricadute sul contenuto materiale della suddetta specialità. Pertanto per ridurre il margine di autonomia delle Regioni speciali occorrerebbe il loro consenso.

I fautori della tesi opposta sostengono che la Costituzione non preveda alcun limite esplicito alla revisione dell’art. 116 della Costituzione: quest'ultima si limita ad

²¹ Mor G. (a cura di), *Le autonomie speciali e di ricerca di un’identità*, Isgre, Udine 1988

²² De Martin G.C., *Regioni ed autonomie. Se lo statuto è speciale*, in *Amministrazione civile*, n. 6/2004; pag. 35

individuare le Regioni a statuto speciale.²³ Le condizioni speciali di autonomia sono determinate dagli Statuti; questi ultimi in quanto approvati con leggi costituzionali dello Stato, sono modificabili con il processo di revisione costituzionale (ex art.138 Cost.). In conseguenza di tutto ciò una maggioranza parlamentare qualificata non dovrebbe incontrare limiti alla revisione dei medesimi Statuti. Per quanto concerne il contenuto dell'autonomia speciale, lo si definisce in chiave procedurale (“forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali”), dovrebbe essere possibile una modifica del medesimo anche unilateralmente. Infine, e soprattutto, con riferimento alla dimensione finanziaria della specialità, resterebbe da chiarire - se sia possibile e fino a che punto- che il principio costituzionale della specialità possa evitare riduzione degli stanziamenti, come contenimento della spesa pubblica, derivanti dalle emergenze economiche; in tal senso si potrebbero considerare alcuni provvedimenti volti a “salvare” il paese dalla crisi economica. Indicazioni determinanti per la soluzione del quesito potranno venire dalla giurisprudenza costituzionale conseguente al conflitto sollevato da diverse Regioni speciali nei confronti di molte disposizioni contenute nei recenti provvedimenti finanziari nazionali. Nel contenzioso costituzionale si contesta la procedura (l’unilateralità delle decisioni) più che il merito e si tende a tracciare una più netta demarcazione tra l’illegittima compressione unilaterale dell’autonomia finanziaria delle Regioni speciali e la legittima (anzi, costituzionalmente obbligata, art. 117, comma 1, Cost.) previsione di vincoli necessari a garantire il coordinamento della finanza pubblica.

L'incognita della specialità “pesa” molto sullo sviluppo delle relazioni tra livelli di governo in Italia e induce in ogni caso a chiedersi, al di là della possibilità di riduzioni unilaterali delle forme e condizioni particolari di autonomia e dei suoi eventuali limiti, quale sia il significato ed il futuro dell’autonomia speciale.

Quanto al significato dell’autonomia speciale, è importante notare la forte differenziazione tra le diverse Regioni a statuto speciale, tanto da poter ipotizzare la “specialità nella specialità”. Se quindi la specialità come categoria costituzionale vale solo in chiave procedurale, dal punto di vista materiale (alla cui definizione l’aspetto finanziario concorre in modo preminente) è più opportuno accennare a specialità al

²³ A. Morrone, Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione, in Federalismo fiscale, n. 1/2007

plurale, visto che ne esistono tante quante sono le Regioni a statuto speciale.²⁴

L'assenza di un coordinamento sia istituzionale che politico delle diverse realtà speciali sposta così sul piano politico la questione del futuro delle Regioni a statuto speciale e del loro finanziamento. Le singole Regioni a statuto speciale hanno la forza politica di opporsi alla riduzione o persino alla sostanziale soppressione della propria specialità? In questo senso, le deboli alleanze che vanno configurandosi tra le Regioni a statuto speciale del Sud e (in modo minore) tra quelle del Nord, rischiano di essere troppo tardive e a "maglie troppo larghe" per riuscire a salvare il principio nel lungo periodo. Quanto al futuro della specialità, si deve notare come l'assenza di un fronte comune delle Regioni a statuto speciale abbia anche indebolito le ragioni della specialità nel suo complesso, cercando il più possibile di ribadire quelle di singole realtà o di singoli aspetti della stessa. Sostanzialmente le Regioni speciali sono state "pigre" in quanto finora contavano su fattori differenziali forti, ossia essenzialmente la presenza di ampie diversità etnico-linguistiche rispetto al resto del territorio nazionale (Provincia di Bolzano e Valle d'Aosta); tutto ciò ha creato difficoltà crescenti alle altre, spingendole ad una iper-valorizzazione di fattori identitari (Provincia di Trento e Friuli-Venezia Giulia) o sostanzialmente erodendone la specialità (Sicilia e Sardegna). Le due isole, inoltre, mirano a salvaguardare la propria dotazione finanziaria non già in quanto Regioni speciali, ma in quanto Regioni meridionali economicamente svantaggiate, privilegiando necessariamente la dimensione solidale del "federalismo fiscale", mentre le Regioni speciali del Nord tendono a limitare per quanto possibile la dimensione solidale privilegiando quella competitiva, per loro più conveniente. Ogni singola specialità è dunque in potenziale competizione con le altre. Tuttavia, "la specialità" frammentata è destinata ad essere una specialità perdente; inoltre la natura procedurale del principio finisce per acuirne, paradossalmente, la debolezza, mettendo le diverse realtà una contro l'altra.²⁵

In un'ottica di lungo termine, tuttavia, la giustificazione della specialità sembra

²⁴ A. Pioggia, L. Vandelli, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2007; pag. 46

²⁵ L. Castelli, *L'amministrazione regionale*, in *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia* (a cura dell'Issrfa-Cnr), Giuffrè, Milano 2007; p. 54

destinata a doversi rinvenire sempre meno in fattori storici o identitari e sempre più nella dimostrazione dell'utilizzo che della specialità si è fatto. L'autonomia speciale sarà tanto giustificata quanto abbia consentito di risolvere i problemi di convivenza tra gruppi diversi in determinati territori, di garantire lo sviluppo di tali territori, di ridurre le differenze in termini di sviluppo rispetto alla media nazionale. In definitiva, la capacità amministrativa, quella politica e quella finanziaria diventeranno i fattori determinanti per il mantenimento delle condizioni (se non delle forme) particolari di autonomia e del finanziamento delle stesse.

1.3 La legge costituzionale 1/2012 e il disegno di legge Boschi del 2014

Vediamo ora le modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 1 del 2012,²⁶ in relazione agli effetti che la riforma in oggetto implicherà per le autonomie territoriali. La riforma in esame ha inteso fissare, a livello costituzionale, l'obbligo di rispettare gli impegni in sede europea dal nostro Paese in relazione al principio di equilibrio dei "bilanci pubblici". Tale impegno, pertanto, non si riferisce soltanto al bilancio dello Stato, bensì è rivolto a tutti gli enti che compongono le istituzioni pubbliche, come affermato chiaramente dal riformato primo comma dell'art. 97 Cost., che così recita «*le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*».²⁷

È chiaro, quindi, che l'onere di coerenza con l'ordinamento europeo diventa un vincolo permanente, che ogni amministrazione pubblica dotata di un proprio bilancio dovrà rispettare. Una logica conseguenza di tale assunto è la previsione, in un ordinamento, quale il nostro, costituzionalmente improntato al principio del decentramento istituzionale, di vincoli di bilancio anche a carico delle istituzioni territoriali, al fine di non vanificare gli sforzi compiuti a livello nazionale.²⁸

Le modifiche operate all'art. 119 Cost. hanno introdotto due principi che incidono in maniera diretta sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Il primo è la regola che

²⁶ <http://www.federalismi.it/nv14/editoriale.cfm?eid=260>

²⁷ https://www.senato.it/1025?sezione=131&articolo_numero_articolo=97

²⁸ <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2014/09/Mollica.pdf>

prevede che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni debba essere assicurata nel rispetto dei relativi bilanci. In tale prospettiva il pareggio di bilancio diviene un vincolo costituzionale, in grado di limitare l'autonomia finanziaria degli enti, nonché di subordinare all'obbligo del suo rispetto le politiche regionali e locali. Il secondo principio è quello della responsabilizzazione degli enti territoriali nel perseguimento degli obiettivi di equilibrio della finanza pubblica nazionale. In base alla nuova versione dell'art. 119, primo comma, Cost., infatti, ogni ente concorre «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». L'autonomia finanziaria degli enti locali è stata ulteriormente compressa per quanto concerne il ricorso all'indebitamento. Il nuovo dettato dell'art. 119 della Costituzione, infatti, ha confermato la possibilità per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento solo per le spese di investimento.

Tuttavia, tale limite ha avuto ulteriori specificazioni; in particolare, è stato previsto che, nel momento in cui si ricorre all'indebitamento, è necessario determinare i relativi piani di ammortamento, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna Regione.²⁹

Una chiara divergenza, rispetto a quanto previsto dall'art. 81 Cost. in riferimento all'indebitamento statale, si riscontra nella mancata previsione per gli enti territoriali della possibilità di accedere all'indebitamento per far fronte ad eventi eccezionali o momenti difficili del ciclo economico; tutto ciò molto probabilmente è derivato dalle misure, chiaramente nazionali, che tali situazioni richiedono. Gli effetti negativi del ciclo economico, così come gli eventi eccezionali, infatti, raramente si verificano in un contesto territorialmente limitato come quello regionale.³⁰ Dalla seppur breve analisi dei principi introdotti nell'art. 119 Cost. è possibile evincere l'intento del legislatore costituzionale: l'autonomia finanziaria di un ente determina di per sé la condivisione delle responsabilità derivanti dal ricorso all'indebitamento. Pertanto, l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio a seguito della riforma costituzionale della legge n. 1 del 2012, diventa un obiettivo diffuso a tutti i livelli di governo.

In dottrina si è sviluppato un ampio dibattito sulla necessità e sull'opportunità che la

²⁹ Art. 119, ultimo comma, Cost.

³⁰ M. Salerno, Autonomia finanziaria regionale e vincoli di bilancio, cit., p. 97

riforma costituzionale vincolasse in maniera così stringente le autonomie locali. In particolare, è stato fatto notare che già l'art. 117, primo comma, Cost., contiene in via generale il dovere di adempiere agli obblighi comunitari anche per Regioni ed enti locali.³¹ Peraltro già da tempo il Patto di stabilità interno prevede a carico degli enti territoriali il divieto di disavanzi pubblici eccessivi in adempimento degli obblighi comunitari. La previsione del riformato art. 119, primo comma, Cost., dunque, sembrerebbe superflua, tendente soltanto a confermare un obbligo già presente nel tessuto costituzionale sin dal 2001.

La riforma del 2012, sotto questo profilo, può essere vista come una specificazione o esplicitazione di alcuni degli obblighi derivanti dall'Unione europea a carico degli enti sub-statali: i vincoli economici e finanziari. Tale operazione, più che negli effetti strettamente giuridici, trova la sua giustificazione nell'esigenza di rendere il più possibile esplicita l'intenzione del legislatore costituzionale di conformarsi agli obblighi assunti in sede europea anche attraverso una serie di disposizioni rivolte alle autonomie territoriali. Sotto il profilo dell'opportunità della riforma del 2012, è stato criticato l'obbligo di equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni statali: questo principio applicato anche agli enti territoriali, potrebbe rappresentare un freno per la stessa autonomia, piuttosto che rappresentare uno strumento ragionevole di contenimento della spesa pubblica.³²

Un'ulteriore incongruenza è riscontrabile tra l'evoluzione in senso autonomistico della finanza pubblica, avviata nel corso degli anni '90 del secolo scorso e costituzionalizzata ad opera della legge n. 3 del 2001 ed i nuovi vincoli finanziari di derivazione europea attuati con la riforma costituzionale del 2012.³³ Quest'ultima, infatti, imporrebbe un ripensamento del sistema di finanziamento delle Regioni e degli enti locali derivante dal percorso attuativo del federalismo fiscale. Tutto ciò non sarebbe tanto dettato dall'esigenza di dare attuazione alle regole di derivazione europea, il cui scopo è quello di favorire la stabilità finanziaria ed il risanamento dei conti pubblici, quanto, piuttosto,

³¹ G.M. Salerno, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, cit., p. 147

³² G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, p. 109

³³ A. Brancasi, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, in www.gruppodipisa.it, p. 6 e ss.

da un intento quasi punitivo per una gestione regionale delle finanze pubbliche che, negli ultimi anni, è stata caratterizzata da evidenti profili di irrazionalità.

Un ulteriore profilo critico è stato rilevato nella previsione di cui all'art. 81, secondo comma della Costituzione: come già anticipato, esso prevede che sia lo Stato a determinare le modalità con cui intervenire in caso di fasi avverse del ciclo economico o eventi eccezionali mediante il ricorso all'indebitamento e il superamento del limite massimo degli scostamenti negativi rispetto alle previsioni. La riforma costituzionale infatti affida allo Stato in via esclusiva, senza nessuna indicazione che implichi la cooperazione di Regioni ed enti locali, il compito di definire le modalità ed i casi in cui sia possibile ricorrere all'indebitamento. Le perplessità che desta tale previsione in riferimento ad un'ulteriore compressione dell'autonomia locale sembrerebbe controbilanciata da esigenze di uniformità imposte dal rispetto dei vincoli finanziari europei che rischierebbero di essere vanificati da una diversificazione delle misure a livello locale. Secondo la dottrina quindi si sarebbe realizzato un capovolgimento del rapporto tra equilibrio di bilancio e tutela dei livelli essenziali dei diritti; tutto ciò avrebbe portato all'affermazione della superiorità del primo aspetto rispetto al secondo.³⁴ In tale prospettiva, la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali sarebbe ormai condizionata, limitando la stessa discrezionalità nella formazione dell'indirizzo politico locale. Occorre però realisticamente ricordare che i diritti sociali non possono rappresentare una "retta estensibile all'infinito", in quanto gli stessi si trovano ad essere inevitabilmente collegati alle condizioni economiche e materiali che ne consentono la concreta garanzia, prime fra tutte la disponibilità finanziaria.

Dall'analisi fin qui svolta emerge in maniera evidente come la riforma costituzionale del 2012 abbia determinato una sensibile riduzione dell'autonomia regionale e locale: è diminuita in modo apprezzabile l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e si sono accentuati i vincoli che il legislatore statale può unilateralmente imporre sulle entrate e sulla spesa di questi ultimi.

Come rilevato in dottrina, la riforma in esame si pone in netta contrapposizione all'intervento riformatore del 2001, «del quale si potrebbe perfino mettere in dubbio la

³⁴ G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., p. 112

conformità al principio del “riconoscimento” e, soprattutto, della “promozione” delle autonomie locali scolpito nell’art. 5 Cost. e comunemente ascripto tra quei principi supremi dell’ordinamento costituzionale che, come è noto, costituiscono parametro di validità anche delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale».³⁵

A tutto ciò bisogna aggiungere che l' 8 agosto 2014 il Senato ha approvato in prima lettura il disegno di legge costituzionale, d’iniziativa governativa, recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione» (disegno di legge Boschi).³⁶

La riforma costituzionale, in particolare, vorrebbe modificare gli artt. 116, terzo comma, e 117, secondo comma, lett. e), Cost., nel tentativo di perfezionare la precedente riforma del 2012. L’art. 30 del d.d.l. in esame intenderebbe riscrivere l’art. 116, terzo comma, Cost., che con l'approvazione del nuovo Titolo V (2001), disciplina il procedimento di eventuale attribuzione alle Regioni di forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia qualora le richiedessero. Il procedimento, sino ad ora, non è mai stato applicato fino alla fase finale e molto probabilmente a causa della sua farraginosità. Il testo originariamente introdotto all’esame del Senato prevedeva l’abrogazione della disposizione. La reintroduzione della norma in oggetto è stata disposta nel corso dell’esame in Commissione referente, in considerazione della contestuale soppressione, nel nuovo art. 117, secondo comma, Cost., della possibilità per il legislatore statale di delegare alle Regioni talune materie di propria competenza. La norma vigente ammette forme di autonomia differenziate sia per le materie di competenza concorrente che per quelle di competenza esclusiva. Tale aspetto non viene mantenuto dalla riforma all’esame delle Camere: quest'ultimo infatti sopprime la competenza concorrente, pur ridisegnando, nel nuovo testo dell’art. 117, secondo comma, Cost., alcune competenze statali con riferimento alle sole “disposizioni *generali e comuni*”.

L’art. 116, terzo comma, Cost., inoltre, nel prevedere la possibilità per le Regioni di ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «concernenti *le materie di*

³⁵ M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012*, cit., p. 10

³⁶ <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/302471.pdf>

cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n), s) e u) limitatamente al governo del territorio», subordina la concessione delle stesse al presupposto che la Regione richiedente «sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio». La nuova formulazione quindi, aggiunge (rispetto ai principi di cui all'art. 119 Cost.) un'ulteriore condizione; la Regione deve avere in equilibrio le entrate e le spese del proprio bilancio.³⁷

In realtà già il testo vigente dell'art. 119 si riferisce, al primo comma, al «rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci» da parte delle Regioni e delle altre autonomie territoriali. Occorre ricordare, inoltre, che la legge numero 42 del 2009, prevede all'art. 14, comma 1, intitolato «attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», che «con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge».³⁸

Per quanto concerne la modifica operata all'art. 117 Cost., nel testo approvato dal Senato in prima lettura, si assiste all'abrogazione del terzo comma, riguardante le materie di competenza concorrente che vengono ripartite tra il secondo ed il quarto comma dello stesso articolo.

Nell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., in relazione alla materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” (collocata in tale disposizione dalla riforma del 2012) è stato inserito altresì il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. Tale riforma sembrerebbe voler rafforzare ulteriormente il potere statale in materia finanziaria, al fine di garantire un maggiore controllo dello Stato nel raggiungimento dell'equilibrio dei bilanci. La modifica operata all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., in particolare, sembra voler razionalizzare quanto affermato dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale che ha utilizzato la materia “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” come un ambito capace di radicare la legittimità di norme statali (riconosciute come “principi fondamentali”) di rilevante impatto sulle attività regionali. Appare, quindi, possibile affermare che il vero effetto

³⁷ C. Tucciarelli, Pareggio di bilancio e federalismo fiscale, in Quaderni costituzionali, p. 80

³⁸ <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/090421.htm>

della riforma in oggetto, è quello di consentire allo Stato di intervenire sull'autonomia finanziaria delle Regioni non solo attraverso la legislazione, ma anche attraverso la potestà regolamentare, ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost.

CAPITOLO 2: I casi di Trentino Alto Adige e Sicilia

2.1 La specialità di una regione divisa tra due Province autonome: il caso del Trentino Alto Adige/Südtirol

L'Autonomia Trentina è questione delicata e ambigua. C'è chi la attacca come il più ingiusto dei privilegi e chi la difende come un valore sacro. Autonomia significa, in primo luogo, ottenere dallo Stato la gestione di competenze tradizionalmente gestite da quest'ultimo. Tutto ciò è praticabile soltanto se, assieme alle competenze, si ottengono anche i fondi, anche sotto forma di una percentuale delle tasse versate dai cittadini nella Regione.

Per quanto riguarda il Trentino (ma anche l'Alto Adige), lo Statuto di Autonomia fissa tale percentuale al 90%. Con questi stanziamenti, il Trentino Alto Adige svolge le tante competenze assegnate. Oltre a quelle svolte anche dalle regioni ordinarie (come ad esempio la sanità), ci si occupa di tante attività (esempio le strade, la scuola, gli insegnanti, la tutela dell'ambiente etc.) In altre Regioni a Statuto speciale la situazione è ben diversa. Al Friuli Venezia Giulia, ad esempio, rientra solo il 60% delle tasse versate dai suoi cittadini, alla Sardegna il 75%; il caso più eclatante dovrebbe essere la Sicilia, che dovrebbe incassare il 100% delle tasse versate nell'Isola. Il Trentino Alto Adige è dunque una delle autonomie italiane più forti; quando qualcuno parla di "autonomia scandalosa e inaccettabile" sembra più che altro un'affermazione "campata in aria". Ci sarebbe da riflettere sul rapporto 90-10 tra le tasse che ritornano a Trento e quelle che restano a Roma.³⁹

L'Autonomia del Trentino è indissolubilmente legata a quella dell'Alto Adige. Come già detto in precedenza, furono infatti le istanze autonomiste degli altoatesini, unitamente alla volontà da parte dello Stato italiano di mantenere nei propri confini la provincia di Bolzano, a far sì che nel 1948 venisse firmato l'accordo De Gasperi -Gruber, con cui si

³⁹ G. Speranza, L'autonomia regionale e provinciale in Trentino Alto Adige, Regione Trentino-Alto Adige; centro stampa e duplicazioni, 2011

concedeva l'Autonomia all'intera regione. Assieme all'autonomia, venivano delegate però al Trentino Alto-Adige alcune competenze, e, di conseguenza, assegnato il 90% delle tasse versate dai propri cittadini.⁴⁰

Come si sa, l'autonomia regionale sancita nel 1948, come interpretata dalla DC trentina, non bastò a soddisfare la minoranza tedesca; quest'ultima sostituì la secessione da Roma con quella da Trento, ottenuta dopo gli anni di terrorismo attraverso un nuovo statuto e un'autonomia non più regionale, bensì provinciale.

Le competenze passarono al Trentino (e all'Alto Adige) soltanto teoricamente, mentre i fondi arrivarono puntuali. L'effettiva consegna delle competenze, infatti, venne rinviata a leggi successive. Per una quarantina di anni il Trentino venne pagato due volte. Lo Stato erogava i fondi al Trentino per costruire, ad esempio, le scuole, e poi le costruiva con fondi nazionali; tutto ciò potrebbe sembrare un paradosso derivante dall'organizzazione stessa dello Stato.

I burocrati romani, per difendere il proprio potere, non cedevano le competenze alle Regioni; le regioni a statuto speciale “galleggiavano volentieri sul mare di soldi che ne ricavano”. Essendo l'autonomia trentina collegata alle rivendicazioni degli altoatesini, ci si interessò soprattutto della potestà decisionale.

Nell'intero panorama delle Regioni a statuto speciale, gli unici a spingere per un'autonomia che si traducesse in un effettivo passaggio di competenze, furono proprio il Trentino e l'Alto Adige. Le altre regioni speciali non furono altrettanto scaltre e attive a chiedere il trasferimento delle funzioni. Questa paradossale situazione fu risolta quando, nei primi anni novanta, lo Stato, sommerso dal debito pubblico, decise di tagliare i finanziamenti alle Regioni. Trentino e Alto Adige riuscirono ad evitare i tagli, accollandosi, come domandavano da tempo, gli oneri delle competenze previste dallo Statuto.⁴¹ È quindi con il processo iniziato dagli anni '90 e concluso nel 2009 con il Patto di Milano (competenze su università e ammortizzatori sociali) che il Trentino utilizza il 90% delle proprie tasse per fronteggiare le competenze.

Anticamente i fondi servivano soprattutto per far sì che un'area estremamente depressa (come lo era quella trentina negli anni '60) trovasse una sua dimensione economica e un

⁴⁰ M. Marcantoni – G. Postal, *Autonomia : storia e significati : Trentino e Sudtirolo dal Patto Degasperi-Gruber alla Quietanza liberatoria*, Provincia autonoma di Trento, 2014, p. 87

⁴¹ F. Palermo, S. Parolari, A. Valdesalici, *Federalismo fiscale e autonomie territoriali : lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo - Alto Adige/Südtirol – Trentino*, Cedam, Padova, 2013, p. 112

buon livello di vivibilità. Attualmente rimane una questione aperta: se al Trentino spettano il 90% delle tasse versate in Regione, allo Stato rimane soltanto il 10% con cui deve far fronte alle competenze residue: magistratura, forze dell'ordine, difesa, corpo diplomatico etc. La domanda che ci si pone è se il Trentino riceva più di quanto versato dai suoi abitanti. La Cgia di Mestre, in un discusso studio risalente al 2008, affermava che sì, il Trentino Alto Adige incassa ancora di più di quanto versato dai suoi cittadini. E non poco. Si tratterebbe infatti di circa 2000 euro pro capite annuo!!! Le perplessità attorno a questo studio, però, sono tante. Secondo qualcuno infatti *“i calcoli di quello studio non sono giusti, ma d'altro canto nemmeno quelli della Ragioneria dello Stato sono giusti. Capire se il Trentino riceve più soldi di quelli che dà è impossibile: i bilanci tra regioni non sono confrontabili.”*⁴²

Sull'aleatorietà di questi confronti, tutti concordano. Peraltro attualmente il Trentino è andato anche oltre le competenze previste dallo Statuto, gestendo anche le strade ex statali, l'università e gli ammortizzatori sociali.

Per i rappresentanti del Governo e dell'amministrazione statale, l'autonomia concessa al Trentino poteva giustificarsi non per motivi interni, ma solo in collegamento a quella dell'Alto Adige, ai fini della costruzione di un quadro regionale in cui l'elemento italiano non sarebbe mai stato minoritario. Un ruolo dominante lo ebbe il trentino Alcide De Gasperi, che vide nell'autonomia speciale l'assunzione di responsabilità e di effettive capacità di autogoverno funzionali a soddisfare, da un lato, gli interessi nazionali e, dall'altro, i diritti delle comunità minoritarie in un contesto nazionale ed internazionale difficilissimo.⁴³

2.2 La legge n. 243/2012 (impugnata dalla Provincia autonoma di Trento e dal FVG) sottoposta al vaglio della Corte e la sentenza 88/2014

Diversamente da altre precedenti occasioni in cui era stata la Presidenza del Consiglio ad impugnare leggi regionali per violazione, a vario titolo, delle disposizioni correlate al principio costituzionale di equilibrio dei bilanci pubblici, a sollevare delle questioni di

⁴² Gianfranco Postal, ex Dirigente generale della Provincia di Trento e del Consiglio provinciale

⁴³ G. Rolla, “Regimi giuridici di autonomia delle comunità territoriali, profili di diritto comparato, Giuffrè Editore, Milano, 2013, pp. 288 ss.

legittimità costituzionale sono state la Regione Friuli Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento, anche se, com'è ovvio, su profili non riguardanti direttamente la violazione di tale principio, ma bensì le modalità di attuazione dello stesso, così come declinate dalla legge 24 Dicembre 2012, n. 243⁴⁴ (che regola il concorso delle Regioni e degli enti locali alla finanza pubblica, ossia i contributi per ridurre *deficit* e debito nazionale), le cui impugnazioni la Corte ha correttamente ritenuto ammissibili (sentenza nr 88/14)⁴⁵.

In particolare,⁴⁶ venivano impugmate le disposizioni riguardanti i vincoli di indebitamento cui sono sottoposte le autonomie limitatamente alla parte che riguarda il rispetto del principio di equilibrio sostanziale del saldo di cassa imputabile al complesso degli enti di ciascuna Regione (art 10 commi 3.4.5); si sottoponeva all'attenzione della Corte la disciplina relativa al perseguimento dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, sotto lo specifico profilo dell'impiego degli eventuali saldi (passivi ed attivi) di gestione (art. 9, commi 2 e 3) limitatamente alla parte in cui sono richiamate le disposizioni di cui all'art. 10, commi 3 e 5 riguardanti, essenzialmente, le procedure con cui debbono essere individuati e contabilizzati i risultati di cassa.

Inoltre era altresì contestata la legittimità delle norme che impegnano le Regioni e le Province autonome a concorrere, unitamente allo Stato, al finanziamento del debito pubblico, al fine di garantirne la sostenibilità, secondo talune specifiche modalità (art. 12).

A completare il quadro delle censure prospettate, infine, la sola Provincia autonoma di Trento impugnava anche l'art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n.243, in riferimento alla istituzione di un fondo, finanziato dallo Stato, e destinato ad essere ripartito tra tutti gli enti territoriali, al fine di garantire la sostenibilità “dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali”.

In tale situazione è chiaramente emerso il tentativo della Regione Friuli Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Trento di preservare almeno alcuni “spazi di manovra”

⁴⁴ http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Utilit/Selezione_normativa/L-/L24-12-2012.pdf

⁴⁵ <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=88>

⁴⁶ http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2014/07/Grimaldi_Nota-CC_88_2014.pdf

delle Autonomie speciali sulle modalità delle politiche di indebitamento e di spesa⁴⁷; a tutto ciò si aggiungeva l'esigenza di tutelare, in fase di attuazione ed applicazione della disciplina costituzionale di bilancio, le speciali condizioni di autonomia riconosciute in capo alle istituzioni ricorrenti, pur senza pregiudicare il raggiungimento delle finalità generali derivanti dalla normativa statale in questione. Il ricorso, in altre parole, non si appuntava sulle norme attuative delle finalità generali o, per così dire, degli "interessi multilivello" che la Costituzione riconduce alla nuova disciplina del bilancio, ma, piuttosto, su di una presunta e, secondo le Regioni, "ingiustificata espansione" delle competenze statali anche in ambiti per i quali gli Statuti speciali prevedono espressamente l'esercizio di una potestà legislativa regionale o provinciale di tipo esclusivo.

In particolare, le ricorrenti non mettevano in discussione le previsioni inerenti i vincoli generali cui sono soggette le operazioni di indebitamento (ex art. 10 commi 1 e 2⁴⁸), ma lamentavano, principalmente, l'introduzione, da parte del legislatore statale, di norme di dettaglio relative ai limiti ed alle modalità di gestione delle spese in disavanzo; per tali motivazioni impugnavano i commi 3, 4 e 5 dell'art. 10 della legge n. 243/12. La disciplina in esame, quindi, con l'introduzione di obblighi e vincoli più stringenti rispetto a quanto già stabilito dagli Statuti, (i quali si ricorda che sono fonti costituzionali), finirebbe col limitare fortemente ad esempio la facoltà delle autonomie di effettuare e garantire prestiti "infraregionali" (per spese di investimento) o, più in generale, di esercitare la propria competenza legislativa in materia di finanza locale, di organizzazione e, in concorso con lo Stato, di coordinamento della finanza pubblica. In particolare la Provincia di Trento focalizzava la sua attenzione principalmente sulla possibile violazione delle disposizioni di cui al Titolo VI dello Statuto del Trentino Alto

⁴⁷ E' importante ricordare come il cuore del problema sollevato non riguardi l'individuazione degli obiettivi finanziari (o, meglio, la definizione delle soglie da rispettare e/o raggiungere) concernenti i livelli di spesa e di indebitamento delle autonomie, che, nel contesto che qui interessa, vanno assunti come già dati, ma la scelta dei modi specifici in cui perseguire e raggiungere quegli obiettivi individuando, ad esempio, le forme di finanziamento o il riparto degli oneri.

⁴⁸ I primi due commi dell'art. 10 della legge n. 243/12 prescrivono che siano consentite alle autonomie solo operazioni di indebitamento volte a finanziare spese di investimento (comma 1), così come era, peraltro, già previsto prima dalla riforma costituzionale del 2012, ed, inoltre, che siffatte operazioni debbano necessariamente prevedere adeguate coperture, anche degli oneri connessi, sulla base di piani ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento (comma 2).

Adige (“Finanza della Regione e delle Province”), invocando come parametri, tra gli altri, l’art. 74 del medesimo Statuto che prevede che la Regione possa “ricorrere all’indebitamento” senza che vi sia, in alcun modo, “garanzia dello Stato sui prestiti dalle stesse contratti”,⁴⁹ nonché gli artt. 80 e 81 in base ai quali le Province di Trento e di Bolzano “hanno competenza legislativa (...) in materia di finanza locale” (art. 80, comma 1), e “allo scopo di adeguare le finanze dei comuni al raggiungimento delle finalità e all’esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, corrispondono ai comuni stessi idonei mezzi finanziari, da concordare fra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni” (art. 81, comma 2). Con il ricorso in questione, le istituzioni ricorrenti rivendicavano quantomeno il diritto di veder tutelato un maggior potere decisionale, connesso alla peculiare copertura costituzionale di cui godono le suddette autonomie proprio sotto il profilo organizzativo e finanziario.

Alla luce di tutto ciò, se si considera, in particolare, il potenziale impatto di tale disciplina sull’autonomia regionale, non si può non notare come la mancata previsione di un coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di formazione della legge n. 243/12, costituisca, già di per sé, una vera e propria carenza, tutt’altro che trascurabile, della disciplina in esame. Tutto ciò è da considerare non solo sotto il profilo della armonizzazione degli obiettivi generali di bilancio e di finanza pubblica con le istanze delle autonomie territoriali, ma anche sotto quello della “responsabilizzazione attiva” di queste ultime nell’attuazione del principio costituzionale del “pareggio di bilancio”, al fine di prevenire, nel limite del possibile, o, quantomeno, di limitare i potenziali profili di “attrito” tra Stato e Regioni in fase di concreta applicazione della normativa in questione.⁵⁰

L’esito cui è pervenuta la Corte sulle istanze appena richiamate non appare di facile valutazione. Da un lato, infatti, occorre considerare il fatto che alla base della decisione in esame sembra esserci non tanto l’esigenza di un bilanciamento tra le ragioni dell’Autonomia proprie del cosiddetto “regionalismo della specialità”,⁵¹ da una parte, e

⁴⁹ La possibilità di ricorrere all’indebitamento, tuttavia, è vincolata, dallo stesso art. 74, per un verso, al fatto che le operazioni di indebitamento stesse siano destinate a spese di investimento, e, per l’altro, che l’ammontare del finanziamento non sia superiore alle entrate correnti.

⁵⁰ M. Bergo, Pareggio di bilancio “all’italiana”, cit., p. 22. in www.federalismi.it

⁵¹ F. Trimarchi Banfi, “Il regionalismo e i modelli”, in *Le Regioni*, 1995, pp. 155 ss.

le ragioni dell'unità/solidarietà dall'altra, ma, piuttosto, la necessità intrinseca di preservare "coerenza e completezza" della disciplina attuativa stessa anche attraverso una sua declinazione "accentrata" così come previsto e legittimato dal legislatore costituzionale.

Non va trascurato, inoltre come la disciplina in questione intersechi direttamente il tema dei rapporti tra autonomie e diritti fondamentali rispetto al quale ci si limita a richiamare la funzione di garanzia "unitaria" della effettività dei diritti civili e sociali affidata allo Stato, il quale è chiamato, innanzitutto, ad esercitare la potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione relativa alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". La Corte, tuttavia, avrebbe anche potuto non limitarsi a rigettare in maniera netta le censure proposte dalle ricorrenti in ordine alla delicata questione della gestione dell'indebitamento finanziario, non consentendo ad una legge così importante di lasciare all'esecutivo la possibilità di integrare ulteriormente la disciplina in oggetto.

Diversamente dalle questioni relative all'art. 10, commi 3 e 4 e all'art. 9, commi 2 e 3, è stata ritenuta illegittima la norma contenuta nel terzo comma dell'art. 12 della legge 143/2012, nella parte in cui disponeva che il previsto concorso delle autonomie, volto a garantire la sostenibilità del debito pubblico, dovesse essere concordato col Governo in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. A tale riguardo, la Corte ha rilevato una lesione del principio negoziale, posto alla base dei rapporti tra Stato ed autonomie, in forza del quale deve essere garantita una adeguata partecipazione di queste ultime ai processi decisionali i cui effetti rischiano di avere un'incidenza particolarmente rilevante sull'autonomia finanziaria, secondo il principio, ormai consolidato, della leale collaborazione.⁵²

Il Giudice costituzionale, in tema di governo degli equilibri e dei flussi finanziari, come, ad esempio, riguardo al coordinamento della finanza pubblica, ha già mostrato in diverse occasioni di voler ribadire come il "livello centrale" sia quello più idoneo, sotto molteplici profili, a tutelarne gli interessi sottostanti, imponendosi anche alle autonomie

⁵² <http://dirittiregionali.org/2014/06/17/corte-cost-n-882014-la-corte-costituzionale-rafforza-la-legge-rinforzata-di-attuazione-della-riforma-costituzionale-sul-cd-pareggio-di-bilancio/>

speciali. Pare fuori dubbio che se davvero avesse voluto salvaguardare l'autonomia regionale, la Corte avrebbe potuto adottare la formula dell'accoglimento puro e semplice delle istanze dei ricorrenti. In questo modo avrebbe rispettato di più la stessa discrezionalità del legislatore, che potrebbe non avere voluto, magari, proprio la presenza dell'esecutivo ove defraudata a mera attività tecnica, né avrebbe esposto le Regioni ai rischi già evidenziati togliendo legittimità alla stessa presenza dell'esecutivo.

2.3 Regione o “stato a se”? Le implicazioni, i problemi e gli sviluppi dell'autonomia siciliana

“La spinta separatista di un’isola devastata dalla seconda guerra mondiale aveva spinto il governo di unità nazionale a concederle una carta statutaria autonomista. Una commissione di «tecnici» nel 1946 ne preparò la bozza. Sessantotto anni dopo, degli articoli che la compongono pochi sono quelli attuati. E i risultati non sono dei migliori, perché hanno reso la Regione «una macchinona ingovernabile e pesantissima, sprecona e clientelare»”⁵³

Nel caso del Trentino e dell’Alto Adige, lo *status* speciale è fondato su ragioni di natura etnica, e su una tradizione di autonomia amministrativa, per le quali un grado elevato di autogoverno rappresenta la soluzione ottimale. Nel caso della Sicilia, l’istanza autonomista ha avuto, invece, un’altra origine: faceva riferimento al danno che l’economia dell’Isola aveva ricevuto fin dall’unificazione nazionale che continua a penalizzare la Regione. Su tali fondamenti lo Statuto della Sicilia prevede la gestione autonoma delle risorse percepite nell’Isola come compensazione rispetto a un danno subito. È evidente, per altro, che la compensazione non perviene mai ad un perfetto equilibrio, in quanto l’asticella del risultato da raggiungere (la parità con le Regioni più sviluppate) si sposta di volta in volta più in alto.

Lo Statuto speciale della Regione Siciliana compie quest'anno 68 anni. La lunga storia dello Statuto autonomistico isolano inizia il 15 maggio 1946, quando venne concesso con decreto firmato da Alcide De Gasperi e dal Re d’Italia. Ai tempi venne nominata

⁵³ L. Santangelo, www.ctzen.it, 15 maggio 2014

una commissione di esperti presieduti da Giovanni Salemi; i giuristi interpellati prepararono una bozza dello Statuto che successivamente fu approvato.

Le caratteristiche fondamentali dello Statuto erano tre:⁵⁴

1.L'ampissima autonomia concessa alla Regione: sembra quasi che si configurasse come uno Stato membro di una federazione. Era prevista una specie di Corte Costituzionale ed autonome sezioni della Corte dei Conti. Lo Statuto siciliano prevede altresì che il Presidente della Regione sia il titolare dell'ordine pubblico nell'Isola tramite il controllo della polizia di Stato;

2.La «riparazione finanziaria» da parte dello Stato per i torti che la Sicilia avrebbe subito dall'unità d'Italia. Si trattava di una forma di finanziamento speciale per la realizzazione di opere pubbliche calcolato sulla base di alcuni parametri tributari;

3.Terza e ultima particolarità statutaria: era prevista una larga autonomia legislativa, anche di carattere esclusivo e conseguenzialmente interi settori dell'attività economica erano demandati alla legislazione regionale (esempio agricoltura, lavori pubblici, industria e commercio, belle arti ambiente etc). Su altre materie la competenza era stabilita invece di carattere concorrente.

Tuttavia, come ha osservato qualcuno,⁵⁵ la Regione spesso non ha svolto le funzioni per cui è stata creata in conseguenza di alcune scelte politico-legislative compiute nel corso dei decenni. L'intento principale dello Statuto era quello di soddisfare le esigenze e i bisogni di autonomia della popolazione siciliana che confluirono in una forte corrente indipendentista. Fin dall'inizio la Regione siciliana fu costruita con una struttura simile allo Stato italiano, sia per quanto riguardava l'articolazione amministrativa, sia per quanto concerneva la funzione legislativa.

L'Assemblea regionale siciliana fu equiparata al Senato della Repubblica, e gli Assessorati presero come modello i vari Ministeri, con l'intenzione di costruire un mini-stato Siciliano. Tuttavia per realizzare tutto ciò vi era bisogno di una classe dirigente politica, economica ed amministrativa in grado di farsi sentire a livello nazionale con lo scopo di superare il sottosviluppo della Sicilia del dopoguerra. Lo Statuto Siciliano (unico in Italia), stabilì peraltro che la maggior parte delle somme riscosse in Sicilia rimanessero nelle casse regionali; mentre lo Stato doveva risarcire il minor reddito dei

⁵⁴ http://www.irsap-agrigentum.it/statuto_regione_siciliana.htm

⁵⁵ G. Mazzola, "In Sicilia esiste anche un'emergenza istituzionale", in *Strumenti Res*, n.5, 5/11/2013

siciliani con gli stanziamenti del fondo di solidarietà nazionale (art.38 statuto).⁵⁶

Dopo la nascita dell'Autonomia siciliana, purtroppo i governi regionali capirono che non era il caso di andare contro le scelte economiche che riguardavano l'intero Paese, e le decisioni a livello nazionale ed internazionale vennero assecondate sempre più. Ad esempio, la politica agricola comunitaria favorì fin dall'inizio le produzioni continentali (ad esempio il latte) a danno di quelle meridionali e siciliane (es: gli agrumi e il grano). Anche nel settore dei trasporti, la classe politica siciliana non seppe farsi sentire e la lontananza dai mercati europei elevò i costi di produzione facendo perdere la competitività a interi settori dell'economia dell'Isola. Il divario tra nord e sud si è cercato successivamente di colmarlo attraverso gli interventi straordinari della “Cassa del Mezzogiorno”, ed in una fase successiva mediante gli aiuti europei e nazionali. Tuttavia la classe politica siciliana non utilizzò questi fondi nè per l'ammodernamento del sistema produttivo nè per la realizzazione di infrastrutture; i fondi furono investiti soprattutto nella spesa corrente al fine di raggiungere il maggior consenso elettorale possibile.

La Regione fu considerata per tanto tempo come un semplice ente erogatore di prestiti, in particolare in settori come l'edilizia, la pesca, l'agricoltura, l'industria e il commercio. Tuttavia l'utilizzazione distorta dei fondi della Regione si è avuta soprattutto in tema di personale. La Regione siciliana inizialmente era stata creata con un numero ridotto di dipendenti che furono assunti inizialmente, quasi sempre, per concorsi pubblici, soprattutto per quanto concerne le posizioni dirigenziali. Successivamente, soprattutto alla fine degli anni '70 ed all'inizio degli anni '80, entrò nell'amministrazione regionale molto personale “precario”. Si trattava di soggetti chiamati “temporaneamente” ad intrattenere rapporti con l'amministrazione regionale che successivamente con specifiche leggi regionali furono inseriti in modo stabile nell'organico della Regione Siciliana.⁵⁷ I politici regionali anziché chiedere allo Stato interventi per una nuova politica del lavoro, scaricarono sulla Regione le loro promesse elettorali; per diverse legislature parte considerevole dei deputati regionali sia nelle città, ma soprattutto nei paesi, usufruì abbondantemente dei voti dei precari e delle loro famiglie. Con l'ingresso di tale tipo di personale, il numero dei dipendenti regionali aumentò a dismisura; fu

⁵⁶ <http://www.regione.sicilia.it/bbcaa/dirbenicult/normativa/NormativaNazionale/STATUTORS.htm>

⁵⁷ G. Mazzola, “In Sicilia esiste anche un'emergenza istituzionale”, in *Strumenti Res*, n.5, 5/11/2013

abbandonato il concorso pubblico quale strumento ordinario di reclutamento del personale per affidarsi a meccanismi che permettessero la “stabilizzazione” dei precari, spesso privi di specifiche professionalità ma dotati di una specifica appartenenza politica.

In aggiunta a tutto ciò, negli anni '90 furono approvate altre normative regionali che produssero altre decine di migliaia di precari a carico del bilancio regionale. Attualmente la Regione siciliana conta oggi circa 20.000 dipendenti, di cui soltanto 500 sono entrati per concorso pubblico; tutto ciò penalizza come è ovvio professionalità e competenza. Se tutto ciò non bastasse sul bilancio regionale “grava” inoltre la spesa di circa 70000 precari: si tratta soprattutto di contrattisti degli enti locali e di operai forestali prevalentemente di carattere stagionale. A tale personale precario è opportuno aggiungere i dipendenti degli enti di formazione professionale le cui retribuzioni, almeno in parte, gravano sul bilancio regionale.⁵⁸

In Sicilia purtroppo i risultati elettorali sono stati fortemente condizionati “dall'utilità personale” e si è creato un rapporto “fiduciario” fra elettori ed eletti; quest'ultimi hanno il compito di garantire gli interessi “personali” degli elettori per ottenere il loro voto, indipendentemente dalla realizzazione del bene comune. Peraltro, la criminalità organizzata esercita un suo ruolo nella formazione del consenso elettorale in Sicilia.

Nel 2010 circa il 57% del bilancio regionale era destinato alla spesa corrente (quasi tutto coperto dai fondi regionali) mentre il restante 43% era finalizzato alla spesa in conto capitale (quasi tutto coperto dai fondi europei). Il bilancio regionale si è “chiuso” annualmente con uno squilibrio superiore ai 2.000 milioni di euro; tutto ciò ha reso necessario il ricorso al mercato finanziario per la concessione di prestiti la cui incidenza grava sul bilancio regionale.

Nel 2001 fu approvata la legge costituzionale n. 3, che introdusse nella Regione Siciliana l'elezione diretta del Presidente della Regione. Ad oltre dieci anni dalla sua entrata in vigore i fondamenti teorici dell'elezione diretta del Presidente della Regione (maggiore stabilità dell'esecutivo, corrispondenza fra Presidente e maggioranza parlamentare, fedeltà al mandato elettorale dei cittadini etc.) in Sicilia si sono rivelati infondati; non è neppure migliorata la situazione con l'attuazione di leggi che avrebbero dovuto riformare la pubblica amministrazione regionale.

⁵⁸ G. Mazzola, “In Sicilia esiste anche un'emergenza istituzionale”, in *Strumenti Res*, n.5, 5/11/2013

In particolare, ad oltre dieci anni dall'entrata in vigore della legge regionale 10/2000 (in base a cui il Presidente della Regione e gli Assessori si intestano gli indirizzi politici mentre i dirigenti generali- con un rapporto fiduciario con il potere politico, peraltro soggetto a verifiche temporali- sono gli unici responsabili degli atti amministrativi), è opportuno chiedersi se tale normativa abbia favorito l'attuazione dei principi costituzionali, sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, (es. l' imparzialità, il buon andamento e soprattutto efficacia ed efficienza dell'azione dell'amministrazione regionale), oppure abbia prodotto soprattutto inefficienza e ritardi nell'attività amministrativa regionale. Negli ultimi vent'anni si è realizzato un sistema amministrativo in Italia ed in Sicilia “confuso, conflittuale e soprattutto poco efficiente” per i cittadini; l'inefficienza amministrativa è una delle cause principali del mancato sviluppo dell'economia del Paese e dell'Isola: quando si inceppa l'amministrazione pubblica difficilmente si riscontra una crescita della società.

Per quanto riguarda l'Autonomia siciliana, pertanto non sono da eliminare e colpevolizzare le disposizioni statutarie (anche se necessitano di una profonda revisione), ma piuttosto l'utilizzazione che ne è stata fatta in conseguenza di scelte istituzionali ed economiche sociali compiute dalla classe dirigente siciliana soprattutto in quest'ultimo ventennio. Anche anche gli esperti nominati dal Presidente Letta nelle recentissime proposte per la modifica della Costituzione italiana, ed in particolare del Titolo V, non spingono per l'eliminazione delle Regioni, neppure di quelle speciali, ma individuano meccanismi per realizzare il disegno costituzionale delle Autonomie. I tecnici della Commissione dei 35, individuano carenze nel modo in cui si è sviluppato il sistema regionale in Italia ma anche la struttura centrale dello Stato. È bene notare che uno Stato che funziona, realizza una sintesi istituzionale, politica e socio-economica fra le esigenze dello Stato centralizzato e delle autonomie locali.⁵⁹

2.4 L'autonomia speciale: un confronto analitico tra le due regioni e rapporto con quelle ordinarie

Non tutte le autonomie speciali sono uguali. Di solito si parla di una definizione unica,

⁵⁹ G. Mazzola, “In Sicilia esiste anche un'emergenza istituzionale”, in *Strumenti Res*, n.5, 5/11/2013

quella di autonomia speciale, ma ciascuna di esse lo è in modo diverso. Ogni storia autonomistica ha il suo codice genetico ed ha realizzato l'autonomia in modo differente. È opinione diffusa che, in virtù degli Statuti di oltre sessant'anni fa ormai, il Trentino e le altre autonomie speciali godano di un trattamento privilegiato da parte dello Stato, soprattutto in termini di risorse finanziarie.

A mio giudizio la maggiore differenza all'interno delle Regioni speciali si registra però nell'ambito delle competenze. Nel caso del Trentino-Alto Adige, (a cui è devoluto i nove decimi del gettito fiscale localmente riscosso), rientrano nel bilancio provinciale una lunga serie di competenze che non ha uguali in Italia. In Regioni come la Sicilia, pur in presenza di uno Statuto speciale, giuridicamente non diverso da quello trentino, pare che una parte delle competenze sia rimasta in sede nazionale e pertanto lo Stato ne sopporta ancora i costi.⁶⁰

E' comunque evidente la forte discrepanza tra Regioni ordinarie e autonomie speciali: la Valle d'Aosta ha una spesa sei volte più alta della Lombardia; la Provincia di Trento quattro volte maggiore di quella del Veneto. Anche il Friuli Venezia Giulia, la Sicilia e la Sardegna hanno valori nettamente superiori alla media.

Un altro fattore che non deve essere ignorato è la qualità e l'efficienza nella gestione delle risorse pubbliche. L'autonomia dovrebbe avere lo scopo di ottimizzare le azioni di governo, di migliorare l'erogazione dei servizi e di creare le condizioni per una maggiore capacità competitiva dei territori. Nel caso del Trentino il meccanismo innescato dalla gestione autonoma delle risorse è stato straordinario, tanto che in questi tre ultimi decenni la Provincia di Trento, rispetto alle altre autonomie speciali, ha avuto uno sviluppo nettamente superiore. Fatto 100 il valore al 1970 della ricchezza di tutte le regioni, questo valore nel 2009 per la Provincia di Trento arriva a 127, cioè di quasi il 30% superiore alla media nazionale. La provincia di Bolzano è vicina a questo livello (122), mentre la Sicilia ha un valore di 89, cioè il suo sviluppo è stato dell'11% inferiore a quello medio nazionale. La disponibilità di risorse aggiuntive non ha comportato ovunque il raggiungimento dei medesimi risultati; pertanto rimane centrale il tema della capacità non solo di spendere ma anche di creare ricchezza.

Dei quasi 180 miliardi di spesa regionale complessiva un quarto si eroga nei territori

⁶⁰ G. Palermo, Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali, in Rassegna Parlamentare, 2000, p.76

delle Regioni a Statuto speciale; tutto ciò avviene nonostante in Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna risieda appena il 15% della popolazione disseminata lungo lo Stivale. Uno "spread" di quasi mille punti che emerge dall'analisi incrociata dei dati Istat su entrate e uscite dell'ultimo quarantennio. Questo dato non è nuovo in quanto fin dalla loro istituzione, le 5 Regioni speciali hanno avuto un livello di spesa nettamente al di sopra della quota di abitanti residenti. In 40 anni di regionalismo non si è riusciti a invertire questa tendenza, nonostante la forbice si sia invece ridotta sul fronte delle entrate.⁶¹

Il peso delle entrate tributarie nelle Regioni speciali è passato infatti dall'80% degli anni 70 al 21% del 2001 (quando è stato approvato il nuovo titolo V), assestandosi al di sotto del 15% dal 2009 in poi. Per quanto concerne le uscite, si è passati dall'originario 48% al 25% del 2011. Gli oneri e soprattutto gli onori collegati alla specialità sono ben presenti ai Governi che si sono succeduti nell'ultimo decennio.

L'argomento principale fornito dai Governatori interessati, siano essi settentrionali o meridionali, trentini o siciliani, è sempre lo stesso: spendiamo di più perché ci siamo fatti carico di una serie di funzioni aggiuntive in sostituzione dello Stato. Trattasi di una affermazione vera che ha il demerito però di non cogliere a pieno il cuore del problema. Inoltre, le 5 Regioni speciali si posizionano molto al di sopra della media nazionale anche in gran parte della voci riguardanti i costi della politica. A cominciare dalle graduatoria delle uscite per organi istituzionali, che vede la Valle d'Aosta al primo posto con 120 euro di spesa per ogni abitante, la Sardegna al terzo (44 euro) e la Sicilia al quinto (33,2).

Tutte le classifiche vanno naturalmente messe in relazione alle dimensioni della singola Regione. Il quinto posto siciliano, per esempio, rischia di nascondere che a Palermo si spende il 20% dei costi totali registrati nel 2011 dalla politica regionale in Italia. Nel caso della Valle d'Aosta, invece, il primato dipende anche dall'esiguità demografica (128mila abitanti) che spiega anche l'assenza della Provincia. Il problema, però, è di sostanza, e riguarda l'autonomia delle regole sui costi. La prova viene proprio dalla Valle d'Aosta; in quest'ultima Regione il sindaco del capoluogo guadagna come un consigliere regionale, cioè il doppio di un collega in una città delle stesse dimensioni

⁶¹ G. M. Salerno, Le regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale: una questione da affrontare, in www.federalismi.it, 12/2007

nell'Italia a Statuto ordinario, e i sindaci degli altri Comuni (tutti sotto i 5mila abitanti) hanno un'indennità vicina ai 3.800 euro, cioè 3-4 volte tanto quella dei loro omologhi nelle Regioni "normali". Difficili da giustificare anche gli 80 consiglieri regionali della Sardegna (passati ora a 60 con le elezioni del 2014), grande come la Liguria che invece ne conta 40.⁶²

Negli ultimi anni, le Regioni a Statuto speciale sono diventate oggetto di critiche ricorrenti e diffuse: si dice che abbiano troppi poteri e troppe risorse e che le loro entrate fiscali non siano più compatibili con le esigenze di rientro dal debito nazionale; sono additate come luoghi del privilegio, dell'autonomia intesa come fuga dalla responsabilità nazionale, non più sostenibile nel quadro nuovo del Paese. A mio giudizio non si possono considerare tutte allo stesso modo, perché diversa è stata la loro interpretazione dell'Autonomia, diversi sono stati i risultati che hanno raggiunto sul piano del beneficio per le popolazioni, diversa è la cultura amministrativa su cui sono fondate. Il Trentino e le altre autonomie speciali godono, come si accennava precedentemente, di un trattamento privilegiato da parte dello Stato in termini di risorse finanziarie. Questa percezione è costruita fondamentalmente assumendo a riferimento le uscite di bilancio per abitante delle varie amministrazioni regionali; tuttavia la spesa non è uniforme tra i vari territori. Così com'è evidente la forte discrepanza tra Regioni ordinarie e autonomie speciali come si è detto in precedenza. È facile ritrovare, in questo confronto, molti degli elementi utilizzati per le polemiche intorno alle autonomie speciali e ai loro "privilegi". Nulla parrebbe infatti poter giustificare una così ampia differenza di trattamento all'interno del quadro nazionale. In realtà, questo quadro è del tutto fuorviante e, su alcuni punti, persino errato.⁶³

In primo luogo, la popolazione non può essere l'unico e possibile parametro di valutazione dei fabbisogni: è evidente che bisogna anche considerare l'estensione del territorio e il fattore densità che permette economie di scala. Disegnare la spesa complessiva per numero di abitanti è un indicatore fra i tanti ma non è l'unico e non può essere il principale. In secondo luogo, gli importi più elevati delle uscite discendono da scelte condotte attraverso l'esercizio dell'autonomia impositiva: a parità di altre condizioni, un'amministrazione che accresce i livelli di prelievo potrà finanziare livelli

⁶² G. Nevola, *Altre Italie : identità nazionale e regioni a statuto speciale*, Carrocci, Roma, 2013, p. 101

⁶³ M. Sias, *Le norme di attuazione degli statuti speciali : dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Jovene, Napoli, 2012 p. 134

più elevati di spesa.

Per le autonomie speciali in particolare, il confronto spesa pubblica per abitante è fuorviante perché non considera la somma delle competenze esercitate da ciascuna autonomia. Tra le spese che riguardano, ad esempio, la Regione Friuli Venezia Giulia, bisogna considerare il finanziamento degli enti locali che altrove riceve invece le risorse dallo Stato; le Province di Trento e Bolzano comprendono nel bilancio gli stipendi del personale della scuola pubblica, e persino le pensioni di invalidità, altrove a carico dell'INPS. La formulazione di corretti giudizi deve necessariamente basarsi su un approccio intellettualmente onesto, che consideri tutte le spese, erogate sia dal livello locale che nazionale, per lo stesso tipo di servizi.

Il quadro che emerge, seguendo tali impostazioni, è nettamente differente da quello disegnato in precedenza. Solo la Valle d'Aosta sventa in alto con una spesa *pro capite* più elevata rispetto a tutte le altre Regioni, il resto delle autonomie speciali rimane sostanzialmente sulla stessa linea del Lazio e della Liguria. La Regione che riceve meno, per abitante, (dalla pubblica amministrazione complessivamente intesa), è la Puglia.

Le autonomie speciali governano specifici territori, in virtù di tre poteri:⁶⁴

- sostitutivi per le funzioni che lo Stato normalmente esercita nella generalità del Paese;
- integrativi rispetto a quelli dello Stato, che consentono di adattare al contesto locale la normativa nazionale;
- analoghi a quelli che sono attribuiti alle Regioni a Statuto ordinario.

Sul piano finanziario, l'esercizio di questi poteri è reso possibile da due strumenti: la devoluzione di risorse statali, riferita a quote dei tributi erariali pagati dalla popolazione e dalle imprese residenti nel territorio; l'autonomia finanziaria, rappresentata dalla possibilità di istituire tributi locali propri (quasi mai esercitata). Da queste considerazioni, emerge che il giudizio sulla congruità delle risorse deve dunque basarsi sulla relativa entità dell'intervento statale nei rispettivi territori. La spesa dello Stato nelle Regioni a Statuto ordinario, calcolata per abitante, si distribuisce secondo un andamento decrescente al crescere della popolazione: nelle piccole realtà i valori sono

⁶⁴ G. Scala, *Gli statuti autonomi delle regioni speciali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, pp. 99-110

maggiori di quelli che si registrano nelle Regioni più grandi. Il fenomeno è da tempo noto e riproduce, anche a livello di Regioni, l'impatto dovuto alle economie di scala che si registrano nell'organizzazione dei servizi. Una parte della variabilità appare da ricondurre anche ad altri fattori.⁶⁵

Il Lazio ad esempio si colloca molto al di sopra della linea mediana perchè sono attribuite a questo territorio le spese per i Ministeri ed una serie di altre erogazioni in favore di istituzioni dell'amministrazione centrale. La Liguria ha una spesa che è la più elevata in assoluto ed è riconducibile alla presenza di una forte componente di popolazione anziana. I territori del Mezzogiorno tendono ad avere spese più elevate di altre realtà: Puglia, Campania e Calabria occupano infatti posizioni "oltre la linea". La Lombardia si qualifica per la spesa più bassa di tutto il Paese: la metà di quella media osservata a livello nazionale. Un discorso simile vale anche per il Veneto che, rispetto al Piemonte, registra una spesa statale più bassa di almeno un 30%. Seppur con alcune cautele, quanto analizzato per le realtà territoriali delle Regioni a Statuto ordinario può rappresentare una prima base di partenza per cogliere le eventuali differenze rispetto a quanto accade nei territori delle Regioni a Statuto speciale. Considerando questi ultimi, la dinamica generale già osservata per le ordinarie non cambia: minore è la concentrazione della popolazione, maggiore è la spesa *pro capite* per Regione. Come detto, si tratta di una tendenza data dalla maggiore possibilità, per le aree più popolate, di fare economie di scala nell'organizzazione dei servizi pubblici. Se le Regioni a Statuto speciale nel loro complesso tendono ad avere valori più elevati rispetto a quelle ordinarie, fatto salvo il valore molto superiore della Valle d'Aosta, il resto delle autonomie speciali è sopra la media, ma non distante da quanto registrato, ad esempio, per Liguria, Lazio e Molise.

Il valore sistematicamente più alto delle autonomie speciali sta a indicare che, nell'impianto nel loro assetto finanziario, può essere presente un meccanismo che strutturalmente genera un vantaggio in termini di risorse.

Per spiegare tale fenomeno si può ricorrere a due motivazioni forti:

–la migliore dinamica delle loro economie che produce maggiori gettiti tributari

⁶⁵ L. Vandelli, *Il governo delle regioni : sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 56-59

attraverso le compartecipazioni. In sostanza producendo più ricchezza generano più imposte, che per via della devoluzione, si trasferiscono sui bilanci degli enti territoriali;

– la “maggiore fedeltà fiscale”. Le entrate sono maggiori perché è minore la quota di redditi che si sottrae all’imposizione fiscale.

Ad esempio tra il 1970 e il 2009, in provincia di Trento il PIL è cresciuto del 27% in più rispetto alla media nazionale, pertanto la maggiore disponibilità di risorse deriva proprio da questo elemento. In questo senso Trento, che nei primi anni Settanta aveva una spesa allineata o quasi al resto d’Italia, dovrebbe oggi registrare un 27% in più rispetto alla media. Per Bolzano dovremmo essere al 22%, per Aosta al 16%, per il Friuli Venezia Giulia al 9%; la Sardegna dovrebbe accontentarsi di un modesto 2%, mentre la Sicilia dovrebbe aver perso un 11%.⁶⁶ Ma la realtà non è questa. Se in Trentino, a parità di imponibili, la “fedeltà fiscale” dei contribuenti è migliore che altrove, i conseguenti vantaggi in termini di risorse da destinare alla Regione non dovrebbero essere messi in discussione, almeno in linea di principio. Tutto ciò dovrebbe valere anche nei casi opposti quando i livelli di evasione sembrano essere maggiori (es. gli esiti delle verifiche condotte dall’amministrazione finanziaria sulla mancata emissione degli scontrini fiscali, riportati dalle cronache dei giornali, sono illuminanti: il 18% in provincia di Trento, il 45% in provincia di Vicenza, l’82% a Palermo).⁶⁷

L’attuazione di alcune norme sul federalismo e i recenti provvedimenti per contrastare la pesante crisi fiscale del Paese non sono stati neutrali nel rapporto tra lo Stato e le autonomie speciali. La Legge del 2009 sul “federalismo”, anche se molto parziale nella sua attuazione, ha rappresentato un’occasione di ridefinizione dei profili finanziari delle autonomie speciali. Per quanto riguarda gli effetti degli adeguamenti al “federalismo”, l’aspetto finanziario più evidente è rappresentato dai tagli subiti dalle autonomie effettivamente interessate dalla riforma. La riduzione operata discende dall’agire congiunto di diverse componenti, talvolta di segno opposto:

– maggior chiarezza e aderenza ai valori effettivi delle compartecipazioni, sino a prevedere aumenti delle stesse nel caso della Valle d’Aosta;

⁶⁶ G. Cerea, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità*, Franco Angeli, 2013, p. 154

⁶⁷ P. De Robertis, *La casta a statuto speciale. Conti, privilegi e sprechi delle regioni autonome*, Rubettino, 2013, p. 130

- eliminazione dei trasferimenti statali e di talune componenti di compartecipazioni legate alle importazioni;
- assunzione di nuove competenze di spesa da parte delle Regioni, con conseguenti risparmi per lo Stato.

Per le varie autonomie e per i diversi anni, i disposti normativi di attuazione del “federalismo” quantificano l’entità dei risparmi complessivi. Rispetto ai bilanci di competenza, le contrazioni di risorse variano da un 15% per Trento e Bolzano al 9% per la Valle d’Aosta e il 6% per il Friuli Venezia Giulia. Rispetto a questi valori, definiti in sede di prima applicazione, le quote relative alla Valle d’Aosta e al Friuli Venezia Giulia hanno un andamento crescente per gli anni successivi. Ad aggravare la pesantezza dei tagli, che si è concentrata sulle Province di Trento e Bolzano, non vi è solo la scelta di escludere Sicilia e Sardegna dagli adeguamenti al “federalismo”, ma anche una serie di norme in conseguenza della crisi finanziaria.⁶⁸ Dopo aver cercato di allineare gli assetti di alcune autonomie speciali al quadro generale della finanza pubblica, l’esigenza di conseguire il pareggio di bilancio ha spinto il legislatore statale a varare otto provvedimenti, che tra il 2010 e il 2012, hanno coinvolto tutte le amministrazioni locali: Regioni ordinarie e speciali, Province e Comuni. Per chiedere alle autonomie speciali di concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica lo Stato ha dunque operato “tagli lineari” che non considerano la complessità e le differenze delle varie realtà regionali. Si tratta di una carenza già evidenziata in tema di attuazione del federalismo con evidenti conseguenze in termini di mancato rispetto di elementari principi di equità. La linearità dei tagli ignora le implicazioni dovute alla diversa presenza dello Stato sul territorio: ridurre del 15% il bilancio di un’amministrazione regionale, le cui competenze coprono il 90% della corrispondente spesa dello Stato, è ben diverso da operare riduzioni nelle realtà in cui le competenze regionali sono notevolmente inferiori.

Questo effetto distorsivo è tanto più grave quanto minori sono i tagli che lo Stato opera sui fondi propri. Le varie manovre di finanza pubblica hanno coinvolto gli enti territoriali e solo marginalmente la spesa diretta dello Stato. Il legislatore nazionale ha anche previsto le riserve per l'erario per una parte importante dei maggiori gettiti

⁶⁸ <http://www.tn.camcom.it/6023/pdf/4a+bozza+dossier.res>

derivanti dalle diverse manovre, con la conseguenza di privare le autonomie, con maggiori deleghe, di poter disporre di fonti aggiuntive per garantire la copertura della spesa regionale.

Le modalità con cui le autonomie speciali sono state coinvolte nell'azione statale di risanamento dei conti pubblici, lasciano chiaramente intendere che il legislatore ha voluto operare con una certa incisività sulle disponibilità delle istituzioni regionali. La scelta di fissare le riduzioni, in proporzione alle entrate, riflette esigenze di semplicità e immediatezza. Alla luce delle considerazioni prima sviluppate, è però evidente che la decisione di trattare allo stesso modo realtà tra loro diverse, rappresenta solo in apparenza un esercizio di equità. Con i tagli lineari lo Stato viola i più basilari principi di giustizia distributiva.

Ad aggravare ulteriormente questo giudizio concorre poi l'oggettiva differenza di trattamento associata all'attuazione delle previsioni normative sul "federalismo".⁶⁹ Per effetto delle disposizioni concordate con lo Stato, nel 2012 Trento e Bolzano hanno subito una contrazione di disponibilità che equivale a oltre il 15% delle risorse loro devolute dallo Stato, mentre per Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia la riduzione è stata intorno al 7%. Per Sicilia e Sardegna non è stato previsto nulla. Se si fosse agito nei loro confronti, con le stesse proporzioni del Friuli Venezia Giulia, le riduzioni di stanziamenti per le due Regioni sarebbero state rispettivamente di 800 milioni e di 350 milioni di euro. La combinazione di manovre e "federalismo" ha generato riduzioni di risorse locali e corrispondenti risparmi per lo Stato, che sono di notevole entità, soprattutto per alcune autonomie speciali.⁷⁰

Per le Regioni ordinarie l'impatto delle manovre è stato ripartito in base alla consistenza della popolazione residente. Per le Regioni a Statuto ordinario, emerge chiaramente come l'impatto delle manovre, non produca modifiche sostanziali, com'era d'altro canto prevedibile. Ben diversa è la situazione che si prospetta per le autonomie speciali. Bolzano accumula il valore più elevato di tutta la penisola, superando i 3.700 euro per abitante. Trento ha un valore superiore a quello del vicino Veneto e di poco inferiore a

⁶⁹ V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma 2009, pp- 123-125

⁷⁰ G. Cerea, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità*, Franco Angeli, 2013, p. 68

quello della Lombardia. La Valle d'Aosta è di poco inferiore all'Emilia Romagna ed al Veneto. Solo la Sicilia continua a mantenere una condizione particolare con saldi e residui fiscali negativi che pongono l'Isola ai vertici della graduatoria tra le Regioni del Mezzogiorno. Andrebbe anche rimarcato, a ulteriore testimonianza delle “differenze di trattamento”, che le due Province autonome di Trento e Bolzano sono le uniche, tra le speciali, ad avere un eccesso di spesa negativa, ovvero una “spesa totale netta” inferiore al *pro capite* nazionale.

Alla luce di queste considerazioni e soprattutto per quanto riguarda le Regioni settentrionali, è facile concludere che i “privilegi” delle autonomie speciali hanno cessato di esistere e si è arrivati a definire una situazione rovesciata; ora sono i territori delle Regioni ordinarie a registrare una condizione di relativo favore. Non sappiamo quanto saranno permanenti le conseguenze connesse alle varie manovre finanziarie per concorrere al risanamento dei conti pubblici. Se e quando verranno meno tali riduzioni, rimarrà comunque operante l'effetto associato alla revisione statutaria. Ma, per quanto riguarda il residuo fiscale relativo alla sola componente legata alla revisione per l'attuazione del “federalismo”, la situazione sembra cambiata in modo strutturale. Se assumiamo a riferimento il “residuo fiscale normale”, il *pro capite* di Trento si allinea sostanzialmente a quello di Veneto ed Emilia Romagna. Solo la Lombardia supera Bolzano. Dopo la revisione operata ex legge sul “federalismo”, le autonomie speciali del Nord sono “tornate in linea” con le altre Regioni ordinarie, cancellando dunque la precedente situazione di relativo vantaggio. Un po' provocatoriamente si potrebbe osservare che se il “federalismo” avesse dovuto riequilibrare i rapporti tra Nord e Sud, in realtà sembra invece aver penalizzato alcune delle Regioni settentrionali, tutelando, ogni modo, quelle del Mezzogiorno.

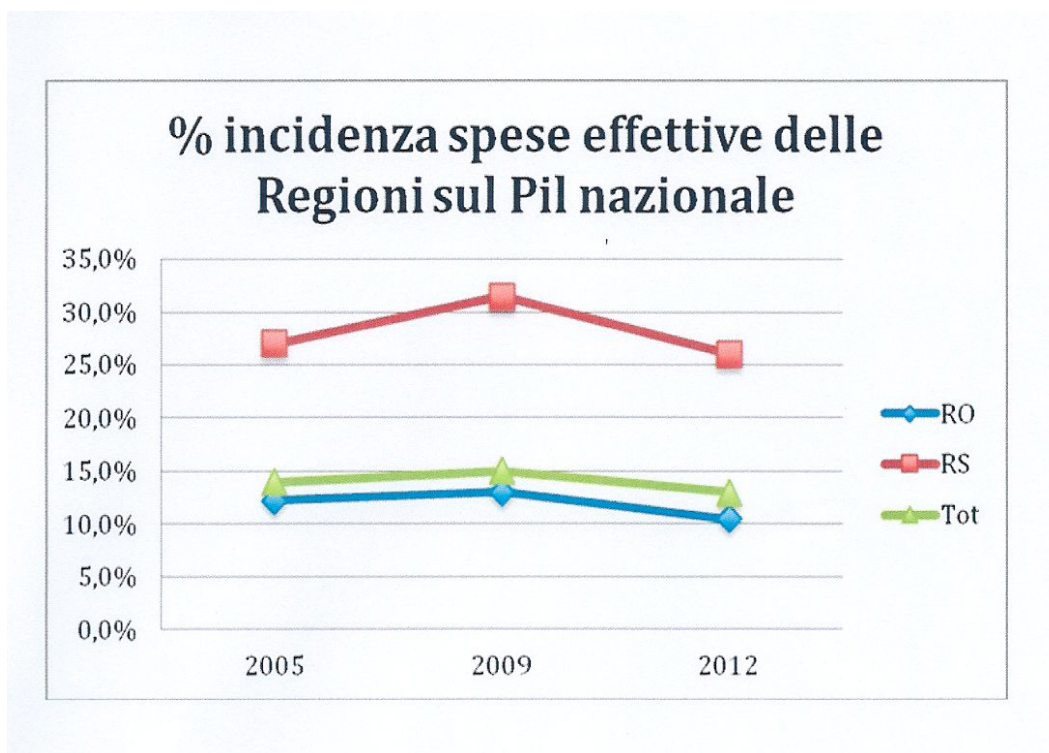
1. <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-10-01/nelle-autonome-spese-231737.shtml?grafici>

LA MAPPA DEI COSTI ISTITUZIONALI

Le spese delle Regioni per consigli e giunte in rapporto alla popolazione

Spesa per organi istituzionali per abitante (€ all'anno)		Numero consiglieri ogni 100mila abitanti		Costo dei gruppi ogni 100 abitanti (€ all'anno)				
1	Valle d'Aosta	120,5	1	Valle d'Aosta	27,3	1	Molise	625
2	Molise	44,1	2	Molise	9,4	2	Trento	466
3	Sardegna	44,0	3	Bolzano	6,9	3	Valle d'Aosta	456
4	Basilicata	33,7	4	Trento	6,6	4	Liguria	358
5	Sicilia	33,2	5	Basilicata	5,1	5	Sardegna	308
6	Calabria	24,9	6	Sardegna	4,8	6	Sicilia	271
7	Trento	24,7		Friuli V. G.	4,8	7	Lazio	244
8	Abruzzo	22,8	8	Umbria	3,4	8	Friuli V. G.	238
9	Friuli V. G.	19,2	9	Abruzzo	3,4	9	Calabria	229
10	Liguria	18,4	10	Marche	2,7	10	Veneto	186
11	Bolzano	16,5	11	Calabria	2,5	11	Umbria	182
12	Umbria	*14,2		Liguria	2,5	12	Piemonte	165
	ITALIA	13,8	13	Sicilia	1,8		ITALIA	160
13	Campania	11,8		ITALIA	1,8	13	Bolzano	148
14	Lazio	11,5	14	Puglia	1,7	14	Emilia Romagna	137
15	Marche	11,1	15	Toscana	1,5	15	Lombardia	124
16	Emilia Romagna	8,5	16	Piemonte	1,3	16	Basilicata	98
17	Piemonte	8,3	17	Lazio	1,2	17	Campania	79
18	Veneto	8,2		Veneto	1,2	18	Abruzzo	64
19	Lombardia	7,3	19	Emilia Romagna	1,1	19	Marche	34
20	Toscana	6,8	20	Campania	1,0	20	Toscana	19
21	Puglia	3,7	21	Lombardia	0,8	21	Puglia	18

2. <http://www.issirfa.cnr.it/7491,908.html>



3. http://www.repubblica.it/economia/2014/05/12/news/istat_conti_enti_locali-85898821/

PROSPETTO 3. ENTRATE CORRENTI DELLA AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER CATEGORIA, REGIONE E CLASSE DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA. Anno 2012, dati provvisori, valori assoluti in milioni di euro e valori pro capite in euro

REGIONI	ENTRATE TRIBUTARIE		CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI		ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE		TOTALE	
	Valori assoluti	Valori pro capite	Valori assoluti	Valori pro capite	Valori assoluti	Valori pro capite	Valori assoluti	Valori pro capite
Piemonte	2.966	678	286	65	898	205	4.149	949
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	81	630	132	1.035	43	339	256	2.005
Liguria	1.444	922	187	120	402	257	2.033	1.299
Lombardia	6.005	613	857	87	3.478	355	10.340	1.056
Trentino-Alto Adige/Südtirol	311	299	755	726	549	528	1.614	1.552
<i>Bozano-Bozen</i>	165	324	385	756	327	642	877	1.722
<i>Trento</i>	146	275	369	697	221	418	737	1.390
Veneto	2.656	544	395	81	937	192	3.989	817
Friuli-Venezia Giulia	515	421	717	587	305	249	1.536	1.257
Emilia-Romagna	2.837	648	333	76	1.012	231	4.183	955
Toscana	2.504	678	261	71	1.039	281	3.805	1.030
Umbria	581	655	84	95	165	186	830	936
Marche	957	619	155	100	325	210	1.436	930
Lazio	5.029	905	1.135	204	1.323	238	7.488	1.347
Abruzzo	822	626	268	204	230	175	1.320	1.006
Molise	177	564	64	204	60	191	301	959
Campania	3.733	647	507	88	858	149	5.098	884
Puglia	2.383	588	338	83	320	79	3.041	751
Basilicata	328	570	115	200	78	135	521	905
Calabria	1.084	554	225	115	353	180	1.662	849
Sicilia	1.939	388	2.242	448	574	115	4.756	951
Sardegna	684	417	1.148	700	221	135	2.053	1.252
ITALIA	37.035	621	10.205	171	13.169	221	60.409	1.012
CLASSI DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA								
Fino a 5.000	5.455	531	2.145	209	2.259	220	9.858	959
da 5.001 a 10.000	4.097	486	979	116	1.426	169	6.502	771
da 10.001 a 20.000	4.965	515	1.030	107	1.536	159	7.531	781
da 20.001 a 60.000	7.474	559	1.635	122	2.072	155	11.181	836
Oltre 60.000	15.045	838	4.415	246	5.877	327	25.337	1.411

PROSPETTO 7. SPESE CORRENTI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER CATEGORIA, REGIONE E CLASSE DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA-IMPEGNI. Anno 2012, dati provvisori, valori assoluti in milioni di euro e valori pro capite in euro

REGIONE	SPESE PER IL PERSONALE		SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI		ALTRE SPESE CORRENTI		TOTALE	
	Valori assoluti	Valori pro capite	Valori assoluti	Valori pro capite	Valori assoluti	Valori pro capite	Valori assoluti	Valori pro capite
Piemonte	1.146	262	1.857	425	820	188	3.823	874
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	60	470	103	805	55	428	218	1.703
Liguria	531	339	974	622	293	187	1.797	1.148
Lombardia	2.230	228	5.132	524	1.484	152	8.846	903
Trentino-Alto Adige/Südtirol	428	411	528	508	373	358	1.329	1.277
<i> Bolzano-Bozen</i>	199	390	231	453	244	478	674	1.321
<i> Trento</i>	229	431	297	561	129	244	655	1.236
Veneto	1.011	207	1.766	362	769	158	3.546	726
Friuli-Venezia Giulia	397	325	660	540	323	264	1.379	1.129
Emilia-Romagna	1.125	257	1.763	403	868	198	3.756	858
Toscana	1.022	277	1.736	470	656	178	3.414	925
Umbria	224	253	420	474	121	136	765	863
Marche	376	244	728	471	227	147	1.332	862
Lazio	1.673	301	4.429	797	1.099	198	7.201	1.296
Abruzzo	291	221	693	528	214	163	1.198	912
Molise	73	234	142	455	62	197	278	886
Campania	1.407	244	2.374	411	792	137	4.573	793
Puglia	698	172	1.598	395	457	113	2.752	679
Basilicata	141	244	251	435	85	147	476	827
Calabria	459	234	754	385	274	140	1.487	759
Sicilia	1.680	336	1.878	376	736	147	4.294	859
Sardegna	440	268	964	588	437	266	1.841	1.122
ITALIA	15.409	258	28.751	482	10.143	170	54.303	910
CLASSI DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA								
Fino a 5.000	2.584	251	4.375	426	1.948	189	8.907	866
da 5.001 a 10.000	1.668	198	2.972	353	1.219	145	5.859	695
da 10.001 a 20.000	1.951	202	3.534	367	1.356	141	6.841	710
da 20.001 a 60.000	2.925	219	5.285	395	1.935	145	10.146	758
Oltre 60.000	6.280	350	12.585	701	3.686	205	22.550	1.256

CONCLUSIONI

Nate nell'immediato dopoguerra, le Regioni a Statuto speciale Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige (con le Province autonome di Trento e Bolzano), Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna, si caratterizzano per una sfera di poteri che è tendenzialmente sostitutiva di quella altrove riconosciuta allo Stato. A fronte di queste maggiori responsabilità, le stesse Regioni beneficiano di entrate più ampie e che derivano dalla "devoluzione" dei tributi erariali localmente raccolti.

Non solo gli ordinamenti delle singole Regioni sono uno diverso dall'altro, ma, rispetto alle originali previsioni, differenti sono anche le vicende che ne hanno caratterizzato la concreta attuazione. Dal dopoguerra ad oggi, le sentenze della Corte costituzionale, le norme dello Stato in materia tributaria e di interventi di spesa, l'avvento delle Regioni a Statuto ordinario, le esigenze di risanamento dei conti pubblici, l'attuazione del "federalismo", hanno inciso profondamente sulle potestà e sulle risorse delle autonomie speciali.

È così accaduto che la Sicilia, con un ordinamento che ne faceva quasi uno Stato nello Stato, abbia concretamente attuato poteri non molto dissimili da quelli che si ritrovano in una normale Regione a Statuto ordinario. Altre invece, ed è il caso della Provincia autonoma di Trento, si sono attivate spingendo la loro area di intervento anche oltre le indicazioni degli Statuti, concordando con lo Stato la delega di poteri, come il finanziamento dell'Università, piuttosto che la gestione della viabilità ANAS o la realizzazione delle carceri.

La Sicilia e il Trentino-Alto Adige rappresentano quindi gli estremi opposti di questa intricata vicenda: la prima con pochi poteri attivati e un'economia in relativo declino; la seconda con tutti i poteri statutari attivati, funzioni in più delegate dallo Stato,

un'economia che, dai primi anni Settanta, ha registrato il maggior tasso di crescita su scala nazionale e, di riflesso, lo sviluppo maggiore del prelievo tributario e delle risorse, di cui gode direttamente, attraverso le devoluzioni.

La mia tesi è che l'assenza di un modello generale di riferimento e di governo economico-finanziario delle autonomie, ha consentito il prevalere delle logiche particolari: quelle delle Regioni speciali, tese in primo luogo a salvaguardare le prerogative in materia di risorse, e quelle dello Stato, sempre restio a cedere le proprie potestà e a riconoscere scelte e modelli organizzativi "difformi" o comunque espressione di istanze locali anziché di logiche nazionali.

L'esito ultimo è che l'iniquità è aumentata. Si possono infatti identificare due realtà istituzionali a cui sono riservati quattro trattamenti:

- le Regioni ordinarie, trattate in modo omogeneo e con sacrifici importanti;
- le autonomie speciali di Trento e Bolzano che, partendo da una indubbia condizione di vantaggio e in seguito agli adeguamenti e alle manovre, presentano oggi un quadro finanziario complessivo paragonabile a quello dei territori delle Regioni ordinarie, tenuto evidentemente conto delle competenze diverse e della loro dimensione demografica;
- le autonomie speciali della Sardegna e della Sicilia che, rispetto agli *standard*, presentano indicatori di spesa e di equilibrio finanziario molto negativi, i peggiori di tutto il Paese per la seconda isola, che tali sono pur avendo "neutralizzato" lo svantaggio economico che caratterizza le due realtà;
- Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia che si collocano su una posizione intermedia e "negativa", anche se complessivamente non così lontana da quella del resto del Nord.

Questi risultati, così come quelli associati agli altri interventi che hanno costellato la vicenda delle autonomie speciali, possono essere compresi solo riconoscendo che si è generalmente operato in assenza di un adeguato quadro conoscitivo e interpretativo delle diverse realtà istituzionali. I tagli lineari e le trattative sono solo l'ultima vicenda di una lunga serie. La conferma è che dietro la violazione dell'equità vi è la sistematica tendenza a trattare in modo eguale soggetti diversi.

Insomma, ci sono Regioni più speciali di altre. Tradotto, ci sono amministrazioni autonome sprecone e altre virtuose.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

A. Accardo, P. Maurandi, L. Muoni, *L'isola della rinascita: cinquant'anni di autonomia della Regione Sardegna*, GLF editori Laterza, 1998

T. Benedikter, *Con più democrazia verso più autonomia : la riforma dell'autonomia, i cittadini partecipano : i risultati di un progetto di formazione*, Politis, Bolzano, 2014

M. Bergo, *Pareggio di bilancio “all’italiana”*, cit., p. 22. in www.federalismi.it

A. Brancasi, *La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio. Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano*, in www.gruppodipisa.it

L. Castelli, *L'amministrazione regionale*, in *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia* (a cura dell'Issrfa-Cnr), Giuffrè, Milano 2007

M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012*

G. Cerea, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità*, Franco Angeli, 2013

De Martin G.C., *Regioni ed autonomie. Se lo statuto è speciale*, in *Amministrazione civile*, n. 6/2004

P. De Robertis, *La casta a statuto speciale. Conti, privilegi e sprechi delle regioni autonome*, Rubettino , 2013

G. Demuro, F. Mola, I. Ruggiu; Identità e autonomia in Sardegna e Scozia, Maggioli S.p.a; 2007

Dossier "Perché l'autonomia del Trentino non è privilegiata" : dati e riscontri della ricerca di Gianfranco Cerea, Trento, Camera di commercio industria artigianato e agricoltura, 2013

G. Grasso, Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla legittimazione al tempo della globalizzazione, Napoli, 2012

G. Lauricella, Lo Statuto speciale della regione siciliana, Giuffrè, Milano 2010

A. Morrone, Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione, in Federalismo fiscale, n. 1/2007

G. Rolla, L' autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali, Giuffrè Editore, 2008

T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V, Giappichelli, Torino 2003

M. Marcantoni – G. Postal, Autonomia : storia e significati : Trentino e Sudtirolo dal Patto Degasperi-Gruber alla Quietanza liberatoria, Provincia autonoma di Trento, 2014

G. Mazzola, “In Sicilia esiste anche un'emergenza istituzionale”, in Strumenti Res, n.5, 5/11/2013

G. Mor, (a cura di), Le autonomie speciali e di ricerca di un'identità, Isgre, Udine 1988

G. Nevola, Altre Italie : identità nazionale e regioni a statuto speciale, Carrocci, Roma, 2013

V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, (a cura di), Il federalismo fiscale, Donzelli, Roma, 2009

G. Palermo, Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali, in Rassegna Parlamentare, 2000

F. Palermo, S. Parolari, A. Valdesalici, Federalismo fiscale e autonomie territoriali : lo stato dell'arte nell'Euregio Tirolo - Alto Adige/Südtirol – Trentino, Cedam, Padova, 2013

H. K. Peterlini (trad. Umberto Gandini), Noi figli dell'autonomia: Alto Adige/Südtirol oltre il disorientamento etnico, Alphabeta, Merano, 2013

A. Pioggia, L. Vandelli, La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale, Il Mulino, Bologna 2007

G. Postal, P. Pombeni, M. Marcantoni, Trentino e Sudtirolo; l'autonomia della convivenza, Trentino School of Management, 2013

G. Rolla, “Regimi giuridici di autonomia delle comunità territoriali, profili di diritto comparato, Giuffrè Editore, Milano, 2013

E. Rotelli, E.Vitta, L'autonomia regionale della Valle d'Aosta: profili storici e giuridici, Giappichelli, Torino, 1973

F. Rusticali, Autonomia e unità. Il lungo cammino delle autonomie, Libreriauniversitaria.it, 2010

M. Salerno, Autonomia finanziaria regionale e vincoli di bilancio

G. M. Salerno, Le regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale: una questione da affrontare, in www.federalismi.it, 12/2007

G.M. Salerno, Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali

G. Scala, Gli statuti autonomi delle regioni speciali, Editoriale scientifica, Napoli, 2013

M. Sias, Le norme di attuazione degli statuti speciali : dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale, Jovene, Napoli, 2012

G. Speranza, L'autonomia regionale e provinciale in Trentino Alto Adige, Regione Trentino-Alto Adige; centro stampa e duplicazioni, 2011

Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige = Sonderstatut für Trentino-Südtirol
[a cura dell'Ufficio legislativo della Regione autonoma Trentino-Alto Adige]

F. Trimarchi Banfi, “Il regionalismo e i modelli”, in Le Regioni, 1995

C. Tucciarelli, Pareggio di bilancio e federalismo fiscale, in Quaderni costituzionali

M. Vacchina, L'autonomia della Valle d'Aosta: origine, sviluppo, prospettive costituzionali, Musumeci, Aosta, 1986

L. Vandelli, Il governo delle regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali, Il Mulino, Bologna, 2012

<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>

<http://www.consiglio-bz.org>

<http://www.cortecostituzionale.it>

<http://www.ctzen.it>,

<http://www.dirittiregionali.org>

<http://www.federalismi.it>

<http://www.gfbv.it>

<http://www.gruppodipisa.it>

<http://www.ilsole24ore.com>

<http://www.irsap-agrigentum.it>

<http://www.issirfa.cnr.it>

<http://www.parlamentiregionali.it>

<http://www.parlamento.it>

<https://www.pti.regione.sicilia.it>

<http://www.regione.sicilia.it>

<http://www.regione.vda.it>

<http://www.rgs.mef.gov.it>

<http://www.repubblica.it>

<http://www.tn.camcom.it>

