Consiglio Nazionale delle Ricerche

ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM

Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR

GIANMARIO DEMURO

La specialità e i suoi confini

SOMMARIO: 1. Regioni speciali e confini tra Nord e isole – 2. Specialità e negoziazione

1. Regioni speciali e confini tra Nord e isole

La Costituzione riconosce un'asimmetria a cinque Regioni, disponendo forme e condizioni particolari di autonomia "secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale". Un riconoscimento che ha un perimetro - quello territoriale - ma che ha ragioni storiche, territoriali e linguistiche immanenti alla nascita della Repubblica. Il perimetro è, in un certo senso, dato dai confini materiali e normativi che s'intersecano l'uno con l'altro.

Il primo confine, normativo, è dato dalla forma di stato repubblicana, forma che è anche il limite alla revisione costituzionale scritto nell'art. 5 Cost., la "Repubblica è una e indivisibile" che lega il destino dell'autonomia al destino della Repubblica[1]. Non vi sarà autonomia se non all'interno del perimetro repubblicano. Non a caso vi è chi ha notato che l'articolo 5 tiene insieme due letture; una valorizza "l'indivisibilità della Repubblica", l'altra "il carattere irrinunciabile delle autonomie territoriali"[2].

Partendo dal principio che da forma alla Repubblica appare chiaro che si possa definire la specialità regionale come il riconoscimento di una diversità linguistica, culturale, sociale, geografica che viene fatta propria dal Costituente perché, una volta resa democratica, non possa contrastare con la unità repubblicana. Unità data per presupposta ma, come ogni scelta democratica da riconquistare ogni giorno nella nuova forma che riconosce e garantisce la diversità. Come ha scritto in maniera chiara D'Atena la specialità è da considerare come la madre del regionalismo in un momento storico di forte ritorno al centro dei poteri[3].

Una diversità prima di tutto linguistica.

Le Regioni Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* hanno comunità che parlano una lingua diversa dall'italiano (tedesco, francese, patois, ladino). Il

[1] P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale.*, Milano 2015, 38.
[2] P. Faraguna, *cit.*, 59.
[3] A. D'Atena, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in questo fascicolo di *Italian Papers on Federalism*.

lessico marca la condizione di differenziazione nel riconoscimento di lingue minoritarie che sono, tuttavia, parte della ricchezza linguistica italiana.

In questo riconoscimento s'intravede il percorso costituzionale antecedente all'entrata in vigore della Carta e, in questo caso, possiamo dire che l'identità regionale coincida con la realtà linguistica.

Accanto alla lingua, anche il secondo comma dell'articolo 116 della Costituzione, definisce la soggettività costituzionale della Regione: "la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano". Due province in aree linguistiche differenti che in una realtà territoriale di confine costituiscono un primo blocco di comunità plurali. Ciò vale anche per il Friuli-Venezia Giulia che è inserito in una realtà costituzionale plurilingue ed è, anch'esso, il risultato dell'aggregazione di comunità di confine, peraltro molto diverse e, di conseguenza a identità plurima che avrebbe aiutato il processo di pacificazione[4].

Comunità di confine e plurilinguismo sono dati storicamente sufficienti a identificare una specialità costituzionale. Specialità che ha reso anche un gran servigio alla comunità nazionale, perché ha permesso di anticipare e superare conflitti territoriali che sarebbero potuti essere permanenti.

Per quanto riguarda la Sardegna e la Sicilia, le ragioni che giustificano la specialità hanno una comune radice europea, sono isole, lontane in modo diverso dalla terraferma, ma sempre isole con una storia antichissima, peculiarità linguistiche e culturali, spesso non riconosciute, che si possono ritrovare anche in altri paesi dell'Europa del Sud.

Come ha ben scritto R. Louvin, *"les régions insulaires d'Europe latine (la Sicile, la Sardaigne, les Canaries, les Baléares, les Açores et Madère), ont tous acquis, souvent par des lois ayant une valeur constitutionnelle, des statuts juridiques différenciées. Bien que dépendantes institutionnellement d'Etats unitaires, ces Régions ont contraint leurs Etats (la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal) à la mise en œuvre, à des degrés variables, de politiques de régionalisation"*[5].

Sono diversi i livelli di riconoscimento della specialità ma la caratteristica unificante è quella di essere isole che hanno un'identità propria in virtù del fatto dell'essere isole. La specificità culturale delle isole è nota in tutta la letteratura non solamente giuridica. Basti semplicemente ricordare gli studi di pianificazione urbanistica. Scrive l'urbanista La Greca: "le due maggiori isole italiane, pressoché identiche per superficie territoriale (circa 25.000 kmq) e insieme estese per il 16,5% del territorio nazionale, hanno numerose similitudini e parecchie differenze tanto da rendere ardua, e forse non feconda, l'ipotesi di proporre un'estesa riflessione sugli aspetti urbanistico territoriali che parta dall'individuazione di comunispecificità.

[4] Sulla pacificazione con la Jugoslavia v. L. Antonini, in questo fascicolo della Rivista. Sul significato attuale cfr. G. Demuro, *Quale futuro per l'autonomia speciale?*, in *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica* (a cura di F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadro Curzio, L. Vandelli), Bologna 2016, 147.

[5] R. Louvin, *La modernisation istitutionelle et la dévolution des pouvoirs*, relazione tenuta ad Ajaccio 12 giugno 2015.

In un numero di comuni paragonabile (377 in Sardegna e 390 in Sicilia) abita una popolazione tanto diversa sia numericamente (1,6 Mil in Sardegna e 5 Mil in Sicilia) che per storia e tradizioni millenarie. La densitaà di popolazione, in Sicilia di 190 ab/Kmq - quasi tripla che in Sardegna, delinea un sistema di occupazione di suolo ed un urbanesimo dai caratteri non immediatamente confrontabili.

Tuttavia, lo straordinario valore paesaggistico e territoriale, gli ineguali caratteri ambientali, la peculiarità e l'estensione delle coste, l'opposizione sistema costiero-aree interne…restituiscono quei caratteri, più esplicitamente geografici, che rendono possibili, e quasi obbligano, alla comprensione di un comune destino per queste due grandi isole del Mediterraneo"[6].

Un destino comune è la base per la tenuta specialità tanto che essa è considerata da Pitruzzella "come idea-simbolo e come valore, è stata un fattore importante della costruzione dell'identità politica locale nelle Regioni ad autonomia differenziata". In particolare, "lo Statuto speciale è vissuto come la tavola dei valori comuni…e come la più forte garanzia delle peculiarità locali, fra cui, in particolare, la tutela delle minoranze etniche o linguistiche"[7].

In sintesi la specialità del Nord e quella delle Isole possono essere descritte come due mondi distinti e spesso molto diversi anche per i risultati raggiunti. Come ha scritto A. Poggi in questo fascicolo della Rivista "le Regioni speciali del Nord (soprattutto Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta) sono riuscite a far progredire la loro specialità, mantenendone sostanzialmente inalterate le ragioni di fondo (proporzionale etnica, bilinguismo); le Regioni speciali del Sud hanno progressivamente smarrito tale attitudine e non hanno saputo valorizzare il versante della specialità soprattutto sul terreno economico e della coesione sociale"[8].

Una distanza di risultati che non mette, tuttavia, in discussione un'identità geografica del tutto non modificabile e, come tale, non misurabile. Nonostante la doppia velocità di risultati autonomistici tra il Nord e le Isole, il ddl. di revisione costituzionale del 2016 non cambia le autonomie speciali e ne riconosce il ruolo che è ancora codificato nel testo dell'art. 116, mantenendo l'asimmetria come valore della Costituzione. L'Italia pur avendo ancora una democrazia giovane e un sistema regionale ormai alla terza revisione costituzionale scommette ancora sul riconoscimento della diversità. La strada scelta è quella del positivismo: la diversità si dovrà negoziare in Statuti speciali approvati con legge costituzionale previa intesa con lo Stato. Non è ancora chiaro se ciò significherà una nuova politica nazionale nel campo della negoziazione, ma certamente significa che ancora si pensa che la Repubblica sia forte nel garantire l'integrazione della diversità.

[6] P. La Greca, *Specificità della città delle isole*, in www.urbanisticainformazioni.it.

[7] G. Pitruzz ella, *Le regioni speciali nel nuovo assetto cosittuzionale*, in *Riforme costituzionali e specialità dello Statuto*, Cagliari 23 luglio 1997, atti convegno Cagliari 1998, 134.

[8] A. Poggi, in questo fascicolo della Rivista.

2. Specialità e negoziazione.

Il futuro della specialità dovrà pertanto essere misurato sulla possibilità che l'intesa tra lo Stato e le singole regioni speciali possa resistere alla progressiva imposizione dell'unità economica statale. Dovrà, cioè, reggere al progressivo ridimensionamento dello Stato sociale che volge verso un regionalismo di esecuzione[9]. Un regionalismo nuovo che deve fare i conti con la necessità di "nuove forme di governo territoriale" che vedono una fuga verso il centro non solo nel nostro paese, ma anche in altri paesi europei riportano al centro il soggetto interlocutore[10]. Ciò in virtù del fatto che spetta al centro resistere all'impatto della crisi globale. Con il progressivo riportare al centro le decisioni strategiche è evidente che si sviluppi un modello delle specialità che è del tutto negoziale.

Nel testo di Antonini in questo fascicolo della Rivista sono elencati gli accordi sulla finanza delle speciali e il relativo quadro finanziario. Dalla descrizione emerge che "le percentuali di compartecipazione sono molto maggiori di quelle riconosciute alle regioni ordinarie, generando una "ricchezza regionale" sostanzialmente indipendente dallo sforzo fiscale autonomo di tali aree". Dato ben conosciuto e spesso motivo di contrapposizione tra Ordinarie e Speciali, di "solidarietà rovesciata" scrive De Martin in questo fascicolo della Rivista; ma dato ancor più significativo nel senso di spingere verso una negoziazione bilaterale tra Stato che riaccentra e singole regioni speciali. Il valore che guida è il risanamento della finanza pubblica ma le differenze permangono. Potremmo dire che passando da una Repubblica delle autonomie a una Repubblica dei patti differenziati come risposta alla crisi economica potrebbe essere rilanciata la prospettiva proposta in premessa di mantenere la diversità delle speciali nel quadro dell'unità della Repubblica.[11] Partendo dalla riaffermazione del principio unitario potrebbe porsi una nuova stagione di approvazione degli statuti per risolvere i conflitti, statuti dei poteri responsabili in grado di semplificare i rapporti con livello nazionale e di resistere all'impatto della differenziazione .

La nuova prospettiva dell'intesa rafforza entrambe le entità perché spetta allo Stato garantire le eguali opportunità di crescita a tutte le articolazioni della Repubblica. Spetta alle speciali portare al centro ciò che non è in altre realtà territoriali.

[9] Così F. Losurdo, *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino 2016.
[10] In argomento G. Gardini, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-2015, 533.
[11] In tal senso De martin in questo fascicolo della Rivista.