

ANTONINO IACOVIELLO

## I possibili effetti della clausola di salvaguardia sul sistema delle autonomie speciali

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il differimento dell'applicazione delle nuove regole costituzionali alle Regioni speciali: la c.d. clausola di salvaguardia. – 3. I possibili effetti applicativi della clausola di salvaguardia. – 4. La clausola di salvaguardia come possibile occasione per una revisione “negoziata” degli Statuti speciali. – 5. L'opportunità di una procedura comune per la revisione degli Statuti speciali e di criteri condivisi per il riparto delle competenze nel mutato contesto costituzionale.

### 1. Premessa

Il disegno di legge di revisione costituzionale in corso di approvazione pone nuovamente il tema della specialità, in un contesto normativo in evoluzione<sup>1</sup>.

E' stato ampiamente evidenziato in dottrina che il nuovo modello di regionalismo delineato dalla proposta di revisione del Titolo V della Costituzione rappresenta un'autentica inversione di tendenza rispetto a quello attuale: si pensi all'aumento delle materie di competenza statale, al conseguente ridimensionamento della potestà legislativa esclusiva regionale, alla eliminazione della competenza legislativa concorrente, all'introduzione della c.d. clausola di supremazia<sup>2</sup>. Si registra complessivamente una tendenza alla centralizzazione, nella direzione indicata dalla ben nota giurisprudenza costituzionale e dalla legislazione di reazione alla crisi, inversa a quella del 2001 orientata invece all'espansione degli ambiti di autonomia.

---

<sup>1</sup> Il disegno di legge costituzionale recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la sospensione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione” ha avuto un iter parlamentare articolato: è stato approvato in sede di prima deliberazione dal Senato della Repubblica il giorno 8 agosto 2014; poi approvato, con modificazioni, in sede di prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015; nuovamente in sede di prima deliberazione, approvato con modificazioni dal Senato della Repubblica il 13 ottobre 2015; approvato infine, nuovamente in sede di prima deliberazione, senza modificazioni, dalla Camera dei deputati il giorno 11 gennaio 2016. E' stato poi approvato in seconda deliberazione dal Senato, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, il 20 gennaio 2016 (il ddl approvato dalla Camera dei deputati è stato trasmesso alla Presidenza del Senato il 12 gennaio 2016).

<sup>2</sup> Sul ridimensionamento dell'autonomia delle Regioni si veda da ultimo U. DE SIERVO, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista AIC*, 1/2016; si vedano inoltre G.C. DE MARTIN, *Le autonomie nel ddl 2613: un passo avanti e due indietro*, in *Le Regioni*, n. 1/2015; G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni del progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 3/2015; S. MANGIAMELI, *Il titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2015.

Ancora una volta, nel mettere mano ad una revisione “integrale” del titolo V della Costituzione, il legislatore costituzionale si è dovuto confrontare con le esigenze della specialità.

Per ogni riforma del regionalismo italiano si è posto infatti il problema di assicurare la conservazione della specialità; non di rado, nelle diverse fasi del regionalismo italiano, le Regioni speciali si sono trovate a rincorrere l'autonomia ordinaria<sup>3</sup>. Da ultimo, in occasione della riforma del 2001, si è posto il problema di evitare una compressione della specialità per effetto della maggiore autonomia riconosciuta alle Regioni ordinarie.

Oggi, in un contesto di contenimento dell'autonomia, si pone il problema, diverso, della salvaguardia della specialità.

Come ben noto, il problema di evitare una compressione della specialità per effetto del potenziamento dell'autonomia ordinaria è stato risolto estendendo alle autonomie speciali i nuovi spazi di autonomia riconosciuti alle regioni ordinarie, in via provvisoria fino alla revisione degli Statuti.

Il problema attuale di evitare compressioni dell'autonomia delle Regioni speciali per effetto dell'applicazione delle disposizioni costituzionali destinate alle Regioni ordinarie è stato, invece, risolto prevedendo una norma di salvaguardia che rinvia l'applicazione delle nuove regole costituzionali alle autonomie differenziate a dopo la “revisione” degli Statuti speciali.

La scelta è stata di “congelare” la posizione delle Regioni speciali, configurando due diversi modelli, uno per le Regioni ordinarie, l'altro per quelle speciali<sup>4</sup>.

Ne derivano molteplici conseguenze sia procedurali, con riferimento alla revisione degli Statuti ed alla compatibilità con le regole attualmente previste, sia sostanziali, con riferimento al sistema delle competenze legislative ed amministrative delle Regioni speciali delineato dal Titolo V della Costituzione attualmente vigente e dai singoli Statuti.

---

<sup>3</sup> In dottrina è stato osservato che nella prassi si è creato un divario tra previsione normativa e realtà effettuale, che per via del processo attuativo delle regioni a statuto speciale ha portato ad una graduale attenuazione della specialità, sino a trasformarla in una forma disagiata di autonomia che insegue l'autonomia ordinaria; Cfr. S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano 2006, pagg. 4984. Recentemente la parabola del regionalismo italiano, e gli effetti sul sistema delle autonomie speciali, è stata efficacemente ricostruita in dottrina individuando cinque stagioni: la prima, coincidente con il periodo in cui esistevano solo le regioni speciali nel contesto della mancata attuazione del regionalismo ordinario; la seconda, caratterizzata dalla istituzione delle regioni ordinarie e dalla rinvio dell'autonomia ordinaria da parte delle regioni speciali; la terza, coincidente con la fase di preparazione della riforma costituzionale del Titolo V; la quarta, corrispondente alla riforma del Titolo V ed alla sua attuazione; la quinta, ovvero quella attuale, in cui si discute di una nuova riforma che pone il problema delle prospettive della specialità in un mutato contesto generale. Cfr. A. D'ATENA, *Passato, presente .... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014.

<sup>4</sup> Sulla “posizione periferica” delle regioni speciali nel quadro della riforma del Titolo V si veda P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, in *Le Regioni*, 1/2015, pag. 178, che sottolinea peraltro come il “carattere defilato delle specialità regionali nel quadro dei processi di stesura dei testi costituzionali, per la verità, non può dirsi del tutto nuovo”.

La norma di salvaguardia, come meglio si dirà oltre, rischia pertanto di provocare una complicazione del sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni speciali, e più in generale del sistema delle fonti, nonché un potenziale aggravio del contenzioso costituzionale.

Per contenere tale rischio, nei limiti di quanto possibile, occorre promuovere un'interpretazione della norma di salvaguardia coerente con la sua natura transitoria: si tratta infatti di una norma pensata per consentire alle Regioni speciali di concordare le modifiche statutarie più opportune per "l'adattamento" della specialità al mutato contesto costituzionale.

In tale ottica appare utile evidenziare le ragioni che potrebbero sostenere una scelta politica coraggiosa di revisione della specialità, coerente con il nuovo modello di regionalismo delineato dalla riforma della Costituzione, in caso di definitiva approvazione<sup>5</sup>.

## **2. Il differimento dell'applicazione delle nuove regole costituzionali alle Regioni speciali: la c.d. clausola di salvaguardia**

Segnatamente, il disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione, per evitare di incidere sulla specialità, rinvia l'applicazione delle norme riferite alla riforma del regionalismo fino alla "revisione" degli Statuti speciali.

Più precisamente l'articolo 39, comma 13, prevede che "*Le disposizioni di cui al Capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi Statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome*"<sup>6</sup>.

Il testo è stato modificato di recente mediante la sostituzione della parola "adeguamento" con la parola "revisione"<sup>7</sup>: si tratta di una modifica davvero opportuna,

---

<sup>5</sup> Invero, l'opportunità di una stagione di revisione della specialità resterebbe anche in caso di mancata conferma referendaria della futura legge di revisione costituzionale.

<sup>6</sup> Il testo originario del ddl di revisione costituzionale non prevedeva alcun rinvio dell'applicazione delle nuove regole costituzionali alle Regioni speciali; la clausola di salvaguardia è stata inserita successivamente in sede di esame del Senato, in Commissione affari costituzionali. Sul punto, si rinvia a S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *Le autonomie speciali davanti alla riforma in itinere*, in *Astrid.it*, 18/2015, pag. 3.

<sup>7</sup> Il testo è stato modificato dal Senato, nell'ottobre dell'anno 2015, e poi confermato dalla Camera dei deputati. Nel corso della terza lettura al Senato, è stata altresì introdotta l'applicabilità alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome della disposizione costituzionale sul cosiddetto "regionalismo differenziato", recata dall'articolo 116, terzo comma. Si tratta anche di un rafforzamento della specialità in quanto potrà costituire la base per un ulteriore ampliamento delle competenze delle autonomie speciali; rileva sottolineare che per le Regioni speciali le disposizioni sul regionalismo differenziato, come la disciplina transitoria in commento e le disposizioni sull'esclusione delle autonomie speciali dall'applicazione dell'articolo 120 della Costituzione, entrano in vigore e sono applicabili immediatamente, a differenza del resto della riforma costituzionale che si applicherà a decorrere dalla prossima legislatura. Per un approfondimento si veda A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, 1/2016, pag. 11 e, *ivi*, nota 45.

considerato che in un contesto caratterizzato dalla contrazione dell'autonomia regionale (aumento materie statali, scomparsa potestà concorrente, sostanziale venir meno del carattere residuale della potestà legislativa piena delle regioni, introduzione clausola supremazia), l'esigenza non è di adeguamento, ma di salvaguardia della specialità.

Nonostante la correzione di rotta resta il differimento dell'applicazione alle autonomie speciali delle nuove regole che disciplinano la distribuzione dei poteri legislativi, amministrativi e finanziari delle regioni a statuto ordinario, sino alla revisione degli statuti da effettuare con un inedito metodo pattizio.

Tale scelta, rischia di provocare un corto circuito del regionalismo italiano per effetto di un ingiustificato potenziamento della specialità, già diffusamente percepita come privilegio<sup>8</sup>: fino alla revisione degli Statuti speciali sarebbero infatti garantiti gli spazi di autonomia attualmente riconosciuti per effetto dell'applicazione della clausola di maggior favore, vigente, e delle regole statutarie, con conseguente marcata differenziazione rispetto alle nuove attribuzioni delle altre Regioni<sup>9</sup>.

Nel mutato contesto costituzionale, la mancata revisione degli Statuti di autonomia comporterebbe un diverso trattamento rispetto al sistema delle Regioni ordinarie, non giustificato, che provocherebbe un aggravio dell'allontanamento delle cinque regioni speciali dall'evoluzione del regionalismo italiano, con conseguente pregiudizio delle ragioni stesse della specialità<sup>10</sup>.

Al contrario, ove correttamente intesa, la clausola di salvaguardia proprio grazie al meccanismo pattizio, potrebbe favorire l'affermazione di una visione di lungo periodo dell'adeguamento della specialità alle mutate condizioni dei singoli territori di riferimento

---

<sup>8</sup> Il potenziamento della specialità rileva non rispetto alla situazione pregressa, che viene conservata, ma rispetto all'autonomia ordinaria, che il disegno di legge costituzionale condanna ad un drastico ridimensionamento; cfr. A. D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, cit., 14.

<sup>9</sup> La relazione della Professoressa Poggi, come pure quelle degli altri autorevoli Relatori, hanno acutamente messo in rilievo i principali temi del dibattito sui contenuti dell'autonomia speciale, attraverso un compiuto esame degli spazi di autonomia legislativa ed amministrativa riconosciuti alle autonomie speciali. Per un ulteriore approfondimento, si segnala uno studio molto articolato svolto dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative che opera una ricostruzione delle funzioni esercitate dalle autonomie speciali e di quelle ancora svolte dallo Stato; si tratta di uno strumento che appare utile anche in vista dell'auspicata revisione degli Statuti speciali (CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Ricognizione delle competenze e delle funzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, Dossier, marzo 2010, rinvenibile sul sito internet [www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it)). Sulla profonda differenziazione tra gli spazi di autonomia tra le Regioni ordinarie e quelle speciali, e sul conseguente elevato rischio di immobilismo di queste ultime per mantenere l'attuale grado di autonomia si vedano le diverse tesi sostenute nelle audizioni svolte nell'ambito della *Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi* (XVII Legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, pagg. 52 e 53).

<sup>10</sup> Sui problemi conseguenti alla mancata revisione degli Statuti speciali si veda G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, pag. 3. Sulla possibile marginalizzazione delle Regioni speciali, in caso di mancato adeguamento al mutato contesto costituzionale, in caso di approvazione della riforma costituzionale, si veda P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, cit., pag. 185 e ss..

e, più in generale, della disciplina della organizzazione territoriale della Repubblica di cui al novellato testo del Titolo V della Costituzione.

Di qui l'opportunità di individuare i possibili effetti concreti in sede di applicazione della c.d. clausola di salvaguardia, sia sostanziali che procedurali, al fine di contribuire alla migliore interpretazione da parte dei legislatori "speciali".

### **3. I possibili effetti applicativi della clausola di salvaguardia**

Sotto il profilo sostanziale, per come è strutturata, la clausola di salvaguardia oltre a fare salvi gli statuti speciali, produce il paradossale effetto di assicurare la perdurante applicabilità alle regioni speciali del Titolo V ora vigente fino alla loro revisione<sup>11</sup>.

Pertanto, fino a tale momento, alle autonomie speciali si continuerebbe ad applicare l'articolo 117 della Costituzione nella versione attuale e l'articolo 10 della legge cost. 3 del 2001, oltre che il riparto di competenze previsto nei singoli statuti<sup>12</sup>.

Tale circostanza, almeno nell'immediato, comporterebbe una valorizzazione della specialità per effetto del ridimensionamento dell'autonomia delle regioni ordinarie; al contrario, il primo effetto dell'eventuale revisione degli statuti speciali sarebbe appunto una compressione dell'autonomia che queste norme ora riconoscono.

In tale contesto, nel caso possibile di mancata revisione degli Statuti si porrebbe un complesso problema politico: da una parte le regioni ordinarie vedrebbero ridotta la loro autonomia, dall'altra, quelle speciali continuerebbero a godere del precedente regime più favorevole.

Occorre tuttavia considerare che la c.d. clausola di salvaguardia è prevista da una norma di natura transitoria che, a differenza dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, si presta poco ad avere "carattere" permanente.

In tal senso, si osserva quanto segue.

Come noto, la norma condiziona espressamente il rinvio dell'applicazione del nuovo Titolo V al sistema delle regioni speciali fino alla "revisione" degli statuti di autonomia; il

---

<sup>11</sup> In tal senso si vedano: A. D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, cit., pag. 15; G. SILVESTRI, *Le autonomie speciali: una risorsa da valorizzare* (discorso tenuto dal Presidente Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014), rinvenibile sul sito internet [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), pag. 7; P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, cit., pag. 182; S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *Le autonomie speciali davanti alla riforma in itinere*, cit., pag. 22 e ss..

<sup>12</sup> Sulle competenze delle Regioni speciali e sugli effetti della c.d. "clausola di maggior favore", si rinvia a S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale*, cit., pagg. 4987 e ss.; sulla concreta applicazione dell'articolo 10 della l. cost. n. 3 del 2001 nella giurisprudenza costituzionale si veda P. COLASANTE, *Unità e diversità nel (parziale) regionalismo asimmetrico italiano, alla luce della riforma costituzionale in itinere*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2015, pagg. 6 e ss..

concetto di “revisione” è però diverso da quello di “adeguamento” precedentemente previsto<sup>13</sup>.

A stretto rigore, venuto meno ogni riferimento per “misurare” gli effetti della disposizione transitoria, la prima eventuale singola modifica successiva all’entrata in vigore della legge di revisione costituzionale potrebbe determinare l’effetto di “revisione” dello Statuto, con conseguente esaurimento della c.d. clausola di salvaguardia e dell’obbligo dell’intesa<sup>14</sup>.

In tale contesto, il beneficio derivante dal mantenimento dello *status quo* appare meno conveniente rispetto ad una revisione “negoziata” degli Statuti che consentirebbe invece di rifondare la differenziazione, tenendo conto delle reali necessità dei singoli territori e delle comunità ivi insediate, nonché delle risorse effettivamente disponibili per finanziare l’autonomia.

Proprio la procedura prevista dalla clausola di salvaguardia in commento potrebbe fungere da volano per l’avvio di una nuova fase del regionalismo speciale, coerente con il mutato quadro costituzionale e con le mutate esigenze storiche, economiche e sociali.

La clausola di salvaguardia potrebbe quindi diventare l’occasione per prendere atto che il contenuto tipico della specialità, pur ancora necessario, è mutato in coincidenza con il riassetto complessivo del riparto di competenze previsto dalla Costituzione.

Come ben noto, specialità significa maggiore autonomia; la misura dell’autonomia speciale corrisponde al diverso livello di autonomia rispetto a quello delle regioni di diritto comune, accettabile solo se parametrato alle attuali esigenze storiche, economiche e sociali di ciascun territorio.

#### **4. La clausola di salvaguardia come possibile occasione per una revisione "negoziata" degli Statuti speciali**

Con riferimento alla procedura di revisione, si prevede infatti per la prima volta, sebbene appunto in via transitoria, il meccanismo dell’intesa, più forte del parere obbligatorio previsto dalla legge cost. 2/2001, che costituisce senza dubbio un’importante garanzia diretta ad evitare modifiche unilaterali degli Statuti di autonomia<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Sul concetto di “adeguamento” si veda R. TONIATTI, *Nota critica sul requisito dell’«intesa» ai fini dell’«adeguamento» degli Statuti regionali speciali alla revisione del Titolo V della Costituzione*, in *ASA – Autonomie Speciali Alpine, Temi e Percorsi di Autonomia, Speciale working Papers* – no. 3, 2015, pag. 6.

<sup>14</sup> Per un approfondimento sul punto, si veda S. PAJNO, *Audizione sul disegno di legge costituzionale A.C. 2613-B presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera*, in *Amministrazione In Cammino*, ottobre 2015, par. 6. Su possibili vizi di costituzionalità della clausola di salvaguardia con riferimento alla procedura di revisione degli statuti speciali, si veda A. AMBROSI, *Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate*, in *Le Regioni*, 1/2015, pag. 34 e ss.

<sup>15</sup> Sebbene il testo non chiarisca il significato dell’intesa, è stato osservato che si tratta di intesa in senso forte; in tal senso, A. D’ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, cit., pag. 12, nota 48.

Invero, la disposizione con riferimento al meccanismo “pattizio” pone diversi problemi interpretativi di non facile soluzione, in quanto non precisa ad esempio in quale fase del procedimento debba collocarsi l’intesa, quali siano gli organi statali e regionali competenti ad esprimerla, quali effetti possano discendere dalla mancanza dell’intesa<sup>16</sup>.

Tuttavia, a prescindere dalle soluzioni che verranno sperimentate in sede di attuazione, introduce formalmente un principio pattizio che consente un negoziato adeguatamente garantito per le regioni speciali.

Non si deve però sottovalutare che il meccanismo dell’intesa è previsto solo per la prima revisione successiva all’entrata in vigore della legge di revisione costituzionale, e non come regola generale per ogni futura modifica statutaria.

Proprio tale circostanza potrebbe rendere la clausola di salvaguardia occasione preziosa per una modifica degli Statuti di autonomia orientata alla costruzione di una specialità funzionale alla differenziazione delle competenze delle Regioni speciali, in base alle specificità di ciascun territorio ed alle necessità delle comunità di riferimento.

In altre parole, un buon uso del principio pattizio, potrebbe favorire un negoziato che consideri unitariamente funzioni e risorse, in maniera chiara e stabile, con evidenti conseguenze positive sia sulla capacità regionale di pianificazione delle politiche pubbliche, sia sul controllo statale della spesa per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Tuttavia, per cogliere appieno tale occasione, occorre un lavoro comune delle Regioni speciali per la definizione condivisa delle procedure per il negoziato e per la previsione di tempi certi per la conclusione degli accordi.

Solo una convergenza politica in sede di applicazione concreta potrebbe infatti risolvere tutti i possibili problemi evidenziati in dottrina che, se non risolti, condizionerebbero negativamente il sistema delle autonomie speciali con prevedibile aggravio del contenzioso costituzionale<sup>17</sup>.

In definitiva, tenuto conto di quanto accaduto negli ultimi anni per effetto delle misure di reazione alla crisi economica che, come ben noto, hanno inciso notevolmente sui bilanci delle istituzioni territoriali e locali, il nodo politico da sciogliere sembra essere il rapporto tra risorse e funzioni.

---

<sup>16</sup> Per un esame dei diversi nodi critici che pone il meccanismo dell’intesa, anche con riferimento alle possibili soluzioni, si vedano S. PAJNO, G. RIVISECCHI, *Le autonomie speciali davanti alla riforma in itinere*, in *Astrid.it*, 18/2015, pag. 10 e ss., P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, cit., pag. 180 e ss.; si veda inoltre la *Memoria a cura del gruppo di ricerca A.S.A. (Autonomie Speciali Alpine) nel quadro del progetto L.I.A. (Laboratorio di Innovazione istituzionale per l’Autonomia integrale) dell’Università di Trento*, intitolato *La «clausola di salvaguardia» e le autonomie speciali alpine: profili critici circa i rapporti fra la revisione costituzionale dell’ordinamento regionale e la garanzia statutaria dell’autonomia regionale differenziata*, pagg. 10 e ss.

<sup>17</sup> La base comune di partenza potrebbe essere la dichiarazione di Cagliari delle regioni speciali, fatta propria anche dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali. Inoltre, dal documento conclusivo della *Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l’attuazione degli statuti delle Regioni speciali e delle Province ad autonomia speciale*, cit., sembra emergere una sostanziale convergenza della sensibilità dei rappresentanti istituzionali delle regioni speciali sull’opportunità di un ripensamento delle regole della specialità.



## **5. L'opportunità di una procedura comune per la revisione degli Statuti speciali e di criteri condivisi per il riparto delle competenze nel mutato contesto costituzionale**

Per le ragioni sin qui illustrate l'applicazione della clausola di salvaguardia rischia quindi di introdurre un sistema complicato e confuso, che potrebbe comportare inedite questioni interpretative e un aggravio del contenzioso costituzionale; come già rilevato in dottrina, rischia altresì di creare un eccessivo ampliamento, oltre ogni capacità di tenuta del sistema, del *“divario tra autonomie troppo ordinarie (fortemente depotenziate) e troppo speciali (non adeguate)”*, con la possibile conseguenza di innescare un pericoloso antagonismo fra regionalismo ordinario e regionalismo speciale<sup>18</sup>.

Il “congelamento” dell'attuale livello di autonomia per effetto della mancata revisione degli Statuti sembra una scelta non auspicabile che, contrariamente a quanto potrebbe sembrare, nuocerebbe al sistema delle Regioni speciali.

Non sono ormai possibili interventi tecnici di miglioramento della norma, sebbene opportuni e necessari; ci sono invece i presupposti per un ambizioso intervento politico di attuazione della riforma, in quanto la clausola di salvaguardia offre un'occasione privilegiata e anche lo strumento per adeguare la specialità alle esigenze attuali.

Il meccanismo pattizio, consente infatti alle Regioni speciali di rinegoziare gli spazi di autonomia per riconfigurare il modello complessivo delle autonomie differenziate, adeguandolo nei contenuti all'evoluzione del regionalismo e coordinandolo con i nuovi principi della Costituzione finanziaria.

La sede di confronto potrebbe essere il tavolo di lavoro convocato dal Sottosegretario Bressa, che già impegna tutte le Regioni speciali nello sforzo di declinare la natura, la forma ed il metodo del cosiddetto “regime pattizio”<sup>19</sup>.

In questa sede, anche tenendo conto delle recenti esperienze maturate in preparazione degli accordi in materia finanziaria, si sta lavorando per concordare una procedura comune che consenta una disciplina del regime pattizio condivisa e comune a tutte e cinque le Regioni speciali.

Più precisamente, la Commissione paritetica ha avviato un lavoro finalizzato alla definizione di nuove regole generali e condivise per la revisione degli Statuti speciali nel

---

<sup>18</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Audizione nell'ambito della indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni speciali e delle Province ad autonomia speciale*, cit., resoconto della seduta del 14 aprile 2015.

<sup>19</sup> In occasione dell'audizione nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva promossa dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali*, più volte citata, il Sottosegretario Bressa ha sottolineato l'importanza di rinsaldare il carattere pattizio della specialità, cominciando a riscrivere insieme, Regioni speciali, Province autonome e Stato, il percorso della revisione degli Statuti. Con l'auspicio di trovare un accordo sulle linee procedurali per la revisione degli Statuti speciali, *“facendo di questo un passaggio repubblicano, capace di esaltare il pluralismo costituzionale italiano e rimotivare i fondamenti della specialità in chiave di responsabilità e solidarietà”*, ha promosso un confronto unitario che ha portato all'istituzione di una Commissione paritetica incaricata di definire nuove regole comuni per la revisione degli statuti delle Autonomie speciali.



contesto della riforma della seconda parte della Costituzione e, parallelamente, di più semplici ed efficaci modalità per l'utilizzo delle norme di attuazione, allo scopo di rendere più flessibili gli Statuti stessi.

L'obiettivo è riordinare le norme che regolano i rapporti tra lo Stato e le Regioni speciali per la definizione di procedure condivise con tempi certi, per la semplificazione dei rapporti tra lo Stato e le autonomie speciali, e più in generale per il superamento delle criticità che hanno condizionato la modifica degli Statuti speciali, rimasti sostanzialmente immutati ad eccezione delle norme in materia di elezione del presidente e di quelle in materia finanziaria.

I primi esiti del lavoro della Commissione sono confluiti in uno schema di disegno di legge costituzionale che prevede una valorizzazione del ruolo delle assemblee regionali, mediante intese forti con il correttivo di un meccanismo di concertazione nel caso in cui l'intesa non venga raggiunta<sup>20</sup>.

La soluzione appare equilibrata in quanto pur valorizzando il ruolo dei Consigli, chiamati a pronunciarsi sul testo deliberato in prima lettura dal Parlamento, tiene conto comunque della sovranità del Parlamento che nel caso di fallimento della procedura di concertazione rimane libero, sebbene con l'obbligo di pronunciarsi a maggioranza di due terzi di ciascuna Camera; se il testo sarà approvato, consentirà di scongiurare i possibili problemi che potrebbero derivare dalla mancata revisione degli Statuti speciali<sup>21</sup>.

L'esperienza della Commissione paritetica potrebbe essere ancora valorizzata per tentare una definizione comune dei criteri di riparto delle competenze, anche alla luce del nuovo assetto costituzionale, al fine di prevenire l'insorgere di nuovo contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale<sup>22</sup>.

Nel merito, i temi fondamentali del possibile negoziato tra lo Stato e le autonomie speciali sembrano essere l'autonomia finanziaria e le funzioni amministrative che, nel contesto di un adeguamento dell'ordinamento delle Regioni speciali all'evoluzione di quello generale, configurano il contenuto vero dell'autonomia.

Lo spazio negoziale potrebbe essere individuato per le autonomie speciali nell'esigenza di avere maggiore certezza in ordine alle risorse disponibili; per il Governo nella necessità di un maggiore impegno delle autonomie in termini di partecipazione al risanamento della

---

<sup>20</sup> Come anticipato in dottrina da A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, pag. 12, si tratta dello schema di disegno di legge costituzionale recante *Modifiche ed integrazioni agli Statuti speciali per la Regione siciliana, per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino – Alto Adige*, licenziato dalla Commissione il 26 agosto 2015; nella nota 51, è riportato il testo dello schema di disegno di legge.

<sup>21</sup> Si veda ancora A. D'ATENA, *ivi*, pag. 13.

<sup>22</sup> Si vedano in tal senso le conclusioni dell'*Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi* (XVII Legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, pag. 104). I criteri comuni per il riparto omogeneo delle competenze delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale nel nuovo assetto costituzionale dovranno però essere elaborati in modo da consentire la differenziazione delle competenze, tenendo conto delle particolari caratteristiche ed esigenze di ciascuna autonomia speciale.

finanza pubblica, e nel tentativo di arrivare ad un pareggio dei costi con riferimento alle funzioni svolte a livello territoriale<sup>23</sup>.

Sempre con riferimento ai possibili contenuti del nuovo “patto” tra lo Stato e le Regioni speciali, con particolare riferimento alle autonomie insulari, sarebbe auspicabile un coraggioso intervento perequativo per il superamento del *gap* infrastrutturale che ne ha compromesso lo sviluppo.

In definitiva, occorre affermare l’idea che la specialità è responsabilità nel buon uso dell’autonomia: pertanto, le nuove forme e condizioni di autonomia devono essere giustificate dalle attuali realtà socio-economiche.

La riforma costituzionale potrebbe consentire di raggiungere tale obiettivo, mediante un accordo per l’attribuzione alle Regioni speciali della competenza in materie particolarmente connesse alle specificità di ciascuna, in modo da assicurare adeguati spazi di autonomia anche in caso di scelte diverse a livello nazionale<sup>24</sup>.

In tal modo, si individuerebbero le nuove ragioni della specialità che giustificherebbero nel mutato contesto costituzionale un diverso trattamento rispetto alle regioni ordinarie.

Come è stato giustamente osservato, un regionalismo speciale senza collegamento con quello ordinario, indebolisce la causa delle Regioni nell’intero sistema: ci deve essere un rapporto tra regionalismo speciale e interesse generale; le Regioni a statuto speciale devono dimostrare di poter partecipare ad una condizione in cui è l’interesse generale che viene in discussione, perché essere Regioni speciali non significa non essere partecipi di una causa comune<sup>25</sup>.

Non si deve dimenticare che il momento storico richiede un cambio di passo ambizioso che consenta di tornare a guardare con fiducia alle istituzioni regionali, compromesse da gravi fatti di cronaca che ne hanno minato la credibilità.

Affrontare una stagione di revisione degli Statuti speciali significa certamente avviare un processo complesso, ma considerando che la riforma costituzionale è ad applicazione

---

<sup>23</sup> Per un approfondimento si rinvia a G. TRIA, *Audizione nell’ambito della indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l’attuazione degli statuti delle Regioni speciali e delle Province ad autonomia speciale*, cit., resoconto della seduta del 28 aprile 2015; sul punto, si veda anche il documento conclusivo dell’*Indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l’attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi* (XVII Legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, pag. 61). Sulla necessità di un consapevole contraddittorio tra Stato e autonomie, con particolare riferimento alla proporzione tra risorse fiscali e funzioni attribuite, si veda la sentenza della Corte costituzionale 15 luglio 2015, n. 155.

<sup>24</sup> In tal senso, sebbene con riferimento al quadro costituzionale vigente, si veda S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale*, cit., pag. 4989, secondo cui “se si vogliono indicare ancora oggi le coordinate essenziali caratterizzanti il modello di autonomia speciale, queste devono individuarsi nella presenza di uno Statuto elaborato con un procedimento particolare e approvato con legge costituzionale, che può garantire, nei confronti dello Stato, una tipologia di potestà legislativa diversa da quella delle regioni ordinarie e la previsione di uno speciale regime finanziario”.

<sup>25</sup> Cfr. A. PAJNO, *Audizione nell’ambito della indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l’attuazione degli statuti delle Regioni speciali e delle Province ad autonomia speciale*, cit., resoconto della seduta del 28 aprile 2015.



differita, ovvero dopo la fine della legislatura, i tempi per un tentativo serio di riforma della specialità ci sono.