

ANNAMARIA POGGI

Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Il "principio" di specialità e le funzioni legislative (statuti) - 3. Il nesso inscindibile tra potestà legislativa regionale e norme di attuazione come proiezione del principio di specialità - 4. L'effettività delle norme di attuazione: a) la revoca del carattere pattizio - 5. Segue. b) la subordinazione della funzione legislativa ai preventivi trasferimenti di funzioni amministrative (il parallelismo al contrario) - 6. Segue. c) Il parziale sganciamento dell'autonomia finanziaria dalle funzioni amministrative - 7. La crisi del sistema pattizio: ovvero lo smarrimento della ratio della specialità - 8. L'art. 10 del 2001: un cambio di paradigma. La risposta costituzionale alla crisi della specialità? - 9. Clausola di maggior favore e competenze legislative - 10. Clausola di maggior favore e competenze amministrative - 11. Un cambio di paradigma "asimmetrico" rispetto alla logica del 116 Cost; che non ha raggiunto lo scopo e ha creato più problemi di quanti ne ha risolti. - 12. Il problema del comma 12 dell'art. 39 del d.d.l. di revisione costituzionale. - 13. Il vero problema: l'assenza di una politica "nazionale" regionale

1. Introduzione

Il tema che mi è stato assegnato e cioè *Le funzioni legislative e amministrative* è certamente un tassello fondamentale per valutare il contenuto e l'effettività della specialità, più precisamente quelle legislative, in ordine al contenuto, e quelle amministrative in ordine alla effettività.

Esso è divenuto altresì oggetto di un serrato dibattito a partire dal 2001 e cioè con l'introduzione della c.d. clausola di maggior favore. Dopo quasi quindici anni di applicazione è a tutti evidente come quella clausola - nell'interpretazione che ne ha dato al Corte costituzionale - abbia modificato (a volte ampliando, a volte restringendo) contenuto ed effettività della specialità,

Andando forse oltre le intenzioni di coloro che la proposero - prendere tempo rispetto alle decisioni politiche in merito alla revisione degli statuti speciali - gli esiti concreti sono stati almeno due: aver introdotto l'idea che specialità equivalga necessariamente a maggiori funzioni legislative e amministrative e aver spostato sul terreno giurisprudenziale una dialettica che avrebbe dovuto svilupparsi sul terreno della politica.

Ora nel testo appena approvato in Senato l'originario tenore dell'art.39, comma 12 (che come noto taceva sulla clausola di maggior favore) è stato integrato da un

emendamento proposto dal Governo secondo cui: *“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. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione; a seguito della suddetta revisione, alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale.”*

A sua volta anche l'art. 116, terzo comma è stato oggetto di un emendamento del Governo e risulta, nel testo appena approvato, il seguente: *“Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, m) limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali; n),o) limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, q) limitatamente al commercio con l'estero; s) e u) limitatamente al governo del territorio, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art.119, purchè la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di una intesa tra lo Stato e la Regione interessata”.*

A questo punto, e sempre che l'ultimo passaggio della prima lettura ovvero quelli successivi non modifichino nulla, ovvero che il referendum dia esito negativo, la situazione che si andrebbe delineando è la seguente: si salva la clausola di maggior favore per gli effetti già prodotti (soprattutto attraverso le norme di attuazione); si consente nel “transitorio”(1) alle Regioni speciali di avvalersi della possibilità di chiedere ulteriori competenze rispetto alla giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione e alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; nel regime definitivo, in cui si dovrebbe entrare con le revisioni statutarie, non si applicherebbe più la clausola di maggior favore, bensì il “nuovo” 116, comma terzo, al pari delle Regioni ordinarie.

Dal punto di vista interpretativo la situazione è certamente più chiara rispetto a quella del silenzio che si era tenuto nel precedente testo dell'art. 39 sulla clausola di maggior favore. Si introduce, tuttavia, un nuovo criterio possibile di acquisizione di altre materie legislative (e ovviamente amministrative, dato il parallelismo ancora vigente):quello dell'applicazione ad esse dell'istituto del regionalismo differenziato che nel 2001 era stato esplicitamente pensato per le Regioni ordinarie.

Sarà in grado questa innovazione di frenare la “crisi” della specialità e di darci qualche certezza in più su dove potrebbero andare le Regioni speciali (per riprendere una nota espressione di A.D'Atena)?

Forse per rispondere a questa domanda a ragion veduta e provvisti di tutti gli elementi necessari occorre ripercorrere alcuni passaggi nodali e soprattutto due: la situazione pre-2001 e gli esiti della clausola di maggior favore, per poi valutare se la formula contenuta nella versione dell'art. 39 appena approvata, risponda o meno alle esigenze e alle difficoltà emerse con riguardo all'attuazione della specialità.

2. Il “principio” di specialità e le funzioni legislative (statuti)

La specialità è stata storicamente garantita da uno statuto (frutto di una iniziativa regionale) approvato con legge costituzionale (per consentire la deroga del Titolo V) in cui veniva riconosciuta una potestà legislativa piena o esclusiva su materie individuate negli statuti stessi¹.

La legislazione come fulcro della specialità, come noto, è comprovata dal fatto che il primo statuto speciale elaborato ed approvato, cioè quello siciliano, all'art. 14 introduceva il concetto di legislazione piena ed esclusiva quale corollario, appunto della specialità.² E' altrettanto nota la vicenda che condusse gradatamente ad un ridimensionamento della potestà legislativa esclusiva contenuta nell'art. 14 dello statuto siciliano e la sua omologazione, nei limiti a quelli previsti negli altri statuti speciali. Prevalse cioè la tesi di Mazziotti secondo cui l'unica fonte a competenza generale era la legge statale, ritenendosi non conforme all'ordinamento costituzionale che ad una Regione potesse attribuirsi una competenza davvero esclusiva³.

Tale essenza della specialità si evince in maniera più chiara se la confrontiamo con l'istituto del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, comma 3, introdotto con la revisione costituzionale del 2001. Il confronto è importante a maggior ragione se venisse confermata la norma appena approvata che consente anche alle Regioni speciali di avvalersene: a parte le motivazioni inerenti la “pulizia” concettuale necessaria negli studi di diritto costituzionale, vi è in più una ragione che attiene alla *ratio* stessa della specialità.

Se cade la differenza tra i due istituti, non vi è più ragione di esistere per le Regioni speciali.

Il regionalismo differenziato, infatti, attiene ad una dimensione “quantitativa” di potere legislativo che non ha alla sua base un “fatto” differenziante.

¹ S.LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano* in S.ORTINO, P.PENTHALER (a cura di), *Il punto di vista delle autonomie speciali. La riforma costituzionale in senso federale*, Bolzano-Trento, 1997, 61 ss.

² Sulle vicende di tale potestà legislativa v. l'approfondita analisi di L.CASSETTI, *La potestà legislativa regionale tra autonomie speciali in trasformazione, competenze esclusive e nuove forme di specialità* in A.FERRARA e G.M.SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, 78 ss.

³ M.MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa*, 67 ss

Proprio l'esistenza di tale "fatto" differenziante (testimoniato dalla genesi storica della specialità fortemente partecipata in sede locale)⁴ non consente di aderire alla tesi secondo cui con l'introduzione dell'istituto del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, comma terzo la specialità sarebbe scomparsa per lasciare il posto ad un nuovo binomio: diritto comune (cui dovrebbero sottostare tutte le Regioni) e diritti differenziali (cui di nuovo dovrebbero sottostare tutte le Regioni e rispetto ai quali quelle speciali avrebbero peculiarità maggiori)⁵.

L'istituto del regionalismo differenziato di cui al terzo comma del 116, infatti, non è principio contrapposibile alla specialità: il Titolo V è pieno di applicazioni di differenziazioni possibili per le Regioni ordinarie. In altri termini l'istituto di cui al terzo comma dell'art. 116 non è un *genus* ma è una *species* (insieme alle altre...) del più generale principio di differenziazione introdotto per le Regioni ordinarie.⁶

La differenza basata sulla specialità, inoltre, non è revocata in dubbio dalla modifica del procedimento di revisione degli statuti introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Come è stato giustamente osservato⁷ anche prima della riforma era impensabile un'iniziativa statale di revisione senza il coinvolgimento della Regione interessata; inoltre l'impossibilità di ricorrere a referendum indipendentemente dalla maggioranza parlamentare con cui sono state approvate le delibere di revisione, comporta che non venga meno il principio "pattizio" sul contenuto delle revisioni.

La Costituzione, dunque, pone il *principio della specialità* (principio di "regime" secondo l'espressione coniata da Labriola) e il *principio della differenziazione* (per le Regioni ordinarie).

Il principio di differenziazione, dunque, è cosa diversa dalle ragioni della specialità poiché questa, fintanto continuerà ad avere il fondamento costituzionale (ma prima ancora storico, culturale e linguistico) che ha nel nostro ordinamento, deve fondarsi su "fatti differenziali".⁸ La differenziazione è una clausola generale, di cui possono valersi tutte le Regioni, diversamente, la specialità non può che essere attribuita caso per caso.

Vi è poi un principio di differenziazione che riguarda l'*allocazione di funzioni*, poiché discende comunque "dall'implementazione dei poteri regionali che può permettere

⁴ Sulla partecipazione delle forze politiche e sociali locali nella stesura degli statuti speciali v. G.MOR, *Le regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, Le Regioni, 1999, 199; R.BIFULCO, *Le Regioni, Il Mulino*, Bologna, 2004, 10; A.POGGI, *Revisione della "forma di stato" e funzione giurisdizionale: una diversa ripartizione di competenze tra Stato e Regioni?*, Le Regioni, 1996, 51 ss.

⁵ Così M.CECCHETTI, *Attualità e prospettive della specialità regionale alla luce del regionalismo differenziato come principio di sistema*, www.federalismi.it, n. 23/2008, 2 ss.

⁶ Sul punto sia consentito rinviare a A.POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione del 116, comma 3?"* In A.MASTROMARINO e J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2009 27 ss.

⁷ G.MOR, *Le regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, Le Regioni, 1999, 195 ss.

⁸ L.ANTONINI, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze. Welfare Society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale del T.A.A.*, Milano, Giuffrè, 2000, 195.

politiche settoriali distinte da Regione a Regione funzionali a calibrare gli interventi in relazione alle specificità delle situazioni locali”.⁹ L’esercizio della competenza legislativa concorrente, pur dovendo rispettare gli ambiti materiali e i principi fondamentali (nonché gli altri limiti derivanti dall’art. 117, comma 1) produce comunque una differenziazione di disciplina.

Infine, vi è un principio di differenziazione che, invece, riguarda l’*allocazione dei poteri* poiché implica la possibilità, formalizzata (dalla Costituzione) di integrare e/o derogare l’assetto delle competenze così come delineato nella Costituzione per tutte le Regioni di diritto comune.¹⁰

Quanto al contenuto della specialità, questa è rinvenibile negli statuti e principalmente nelle materie di competenza legislativa.

E’ infatti il corredo competenziale a caratterizzare la specialità: lo sviluppo economico (e il riconoscimento di competenze maggiori di quelle previste dall’art. 117 precedente la riforma costituzionale quali: industria, commercio, cooperazione, casse di risparmio e rurali, interventi di politica attiva per il lavoro); la competenza esclusiva in materia di enti locali, in ragione di una specialità che ovviamente si diffonde nel sistema regionale nel suo complesso. Vi sono poi settori materiali peculiari a seconda della specialità regionale, ma merita ricordare come la materia dell’istruzione, in modi diversi (e sempre prima della revisione costituzionale del 2001) costituisca un fattore differenziante di un certo significato.

3. Il nesso inscindibile tra potestà legislativa regionale e norme di attuazione come proiezione del principio di specialità

La specialità legislativa richiede di essere concretizzata attraverso le norme di attuazione.

Queste, infatti, a differenza delle leggi atipiche prodotte dall’attuazione del regionalismo differenziato, non definiscono ambiti di competenze o livelli di autonomia

⁹ L.ANTONINI, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze. Welfare Society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale del T.A.A.*, cit. 47; a tale concetto di differenziazione si riferisce anche G.ROLLA, *Differenziazioni regionali e i nuovi criteri di riparto delle competenze: considerazioni riassuntive* in S.GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali* Rimini, Maggioli, 1999, 548, secondo cui vi sarebbe un “potenziale” conflitto tra pluralismo territoriale e pluralismo sociale poiché il primo tendenzialmente privilegia il particolarismo territoriale “ancorando le differenze a determinati ambiti territoriali”. Decisamente critico sull’assioma eguaglianza uniformità territoriale Y.MENY, *La singolarità francese nella prospettiva europea* in S.GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali* cit., 75.

¹⁰ Per questo significato della differenziazione, almeno in relazione al tema trattato e con lo specifico scopo di distinguere il fenomeno da quello della specialità v. L.ANTONINI, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze. Welfare Society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale del T.A.A.*cit., 1 alla nota 1; M.CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune* cit.,7;

(già previsti negli statuti) mentre “dovrebbero costituire la prosecuzione degli statuti speciali e (...) realizzare una disciplina comune tra Stato e Regione speciale”¹¹. In sostanza con la norma di attuazione la specialità viene introdotta nell’ordinamento generale, attraverso un determinato assetto organizzativo e strumentale.

Le norme di attuazione, come noto, aldilà delle differenti formulazioni contenuti negli statuti, possono considerarsi coagulate intorno a due compiti: l’attuazione degli statuti e il passaggio degli uffici dallo Stato alla Regione.

Perciò, il nesso tra le previsioni statutarie che contemplan le potestà legislative e le norme di attuazione non pare avere alternative, almeno nel nostro sistema “costituzionale” regionale per almeno due motivi.

Il primo è che neppure per le Regioni speciali l’autonomia tributaria riesce a divenire principio di sistema. Senza entrare nel merito di questioni che verranno trattate dalla Relazione di Antonini, occorre tuttavia fare un rapido cenno al nesso tra autonomia tributaria ed esercizio delle funzioni legislative ed amministrative.

Solo in presenza di autonomia tributaria le Regioni (tutte) potrebbero decidere l’ammontare delle risorse necessario all’assolvimento delle proprie funzioni e conseguentemente sarebbero in grado di auto-attivare in autonomia le proprie competenze, sia legislative che amministrative. Ciò implicherebbe per le Regioni speciali il non dover passare attraverso le norme di attuazione. Invece al momento ciò non è possibile, ma l’esito di tale percorso, come ora vedremo in estrema sintesi, non solo è tortuoso ma si sta rivelando assai opaco.

Il secondo motivo è che il nostro sistema regionale non nasce come Giove dalla testa di Minerva: ha alle spalle un sistema burocratico di apparati strumentali statali. L’autonomia pertanto richiede trasferimenti di apparati e di personale: per questo banale ma fondamentale motivo i trasferimenti delle funzioni amministrative hanno assunto una sorta di priorità “logica” sull’attribuzione delle funzioni legislative.

Così come per le Regioni ordinarie i trasferimenti di funzioni amministrative sono indispensabili per l’esercizio del potere legislativo previsto dalla Costituzione, allo stesso modo buona parte delle norme statutarie speciali richiedono norme di attuazione, non essendo direttamente attivabili dalle Regioni speciali.

Le norme di attuazione, dunque, discendono dal principio di specialità legislativa ma non solo: anche qualora abbiano natura organizzativa, infatti, esse non si dovrebbero risolvere unicamente in un trasferimento di attività, poiché, invece, dovrebbero assumere la natura di strumento “necessario per calibrare e definire l’autonomia e la specialità regionale nell’ambito dell’unità e del decentramento”¹².

¹¹ M.SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali. Dall’autonomia differenziata all’autonomia speciale*, Napoli, Jovene, 2012, 117.

¹² M.SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali cit.*, 121.

Il carattere “permanente” dell’attuazione è sostenuto da autorevole dottrina e motivato sulla base di una delega contenuta in ciascuna disposizione statutaria¹³. Esso è stato altresì ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 22 del 1961 con riguardo all’annosa vicenda della Commissione paritetica sarda e, soprattutto, in relazione alla tesi sostenuta dalla Regione nel ricorso circa la transitorietà dell’organo stesso dopo la prima attuazione dello statuto. La Corte nella sentenza in oggetto precisò che la commissione paritetica deve avere il carattere della rappresentatività, poiché ciò risulta indispensabile alla funzione di attuazione dello statuto.

4. L’effettività delle norme di attuazione: a) la revoca del carattere pattizio

L’effettività del sistema delle norme di attuazione come momento di precipitazione delle ragioni della specialità si è dimostrata meno lineare di quanto le premesse teoriche lasciassero supporre.

E’ lo stesso carattere pattizio a rivelarsi di difficile definizione nel concreto, essendo profondamente diversi gli interessi delle parti: quello della Regione che tende all’affermazione della specialità e quello dello Stato che tende alla riconduzione della specialità nell’ordinamento¹⁴.

Cionondimeno se si segue il filo dei ragionamenti sin’ora esplicitati dovrebbe essere conseguente l’idea che l’iniziativa dell’attuazione debba provenire dalla Regione, e cioè dal soggetto istituzionale che impersona giuridicamente il “fatto” differenziante.

Ora, al di là delle differenti formulazioni contenute negli statuti¹⁵, e dunque delle possibili interpretazioni scaturite in varie sedi (dottrinale e giurisprudenziale), la prassi restituisce situazioni e fasi alterne (a volte a prevalenza di iniziativa statale, a volte regionale) il che rende evidenti almeno due cose.

La prima è che le stesse Regioni speciali non hanno saputo interpretare la specialità quale emersione delle reali particolari condizioni di autonomia richieste dall’art. 116 Cost; la seconda è che l’andamento alterno è forse stato causato dalle contingenze della politica, sia regionale che nazionale, e cioè dalle persone fisiche che hanno composto le commissioni ovvero dai ministri o dai sottosegretari pro-tempore.

I numeri dei decreti di attuazione sin’ora adottati sembrerebbero in parte confermare questa impressione:

Sicilia n. 24; Sardegna n. 26; Friuli-Venezia Giulia n. 44; Valle d’Aosta n. 46; Trentino-Alto Adige n. 170

¹³ C.MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, 18

¹⁴ M.SIAS, *op. cit.*, 71

¹⁵ L’art. 56 dello statuto sardo prevede che la Commissione “proponga” le norme di attuazione; lo statuto siciliano prevede che la Commissione le “determini”; lo statuto valdostano dispone che la Commissione “elabori” gli schemi di decreti; gli statuti trentino e friulano, invece, dispongono che le Commissioni siano “sentite” sugli schemi di decreti.

Vi è inoltre un'altra e rilevante osservazione: i decreti di attuazioni sono numericamente poco significativi con riguardo alle Regioni speciali cui lo statuto riserva alla Commissione paritetica un potere di proposta e di determinazione (soprattutto Sicilia e Sardegna, ma anche Valle d'Aosta). Ma ciò potrebbe avere un'altra spiegazione e cioè che la proposta e la determinazione circoscrivono il ruolo della Regione alla sola iniziativa e che successivamente nella fase di elaborazione il Governo si sente libero di agire, avendo la Regione già assolto il suo ruolo ed espresso la propria determinazione. Oppure ancora ciò potrebbe essere spia di un potere "bloccante" della burocrazia ministeriale che una volta ricevuta la proposta della Commissione la mette in cassetti "a futura memoria".

Sarebbe interessante, in proposito, avere il dato delle proposte da parte delle Commissioni paritetiche (di Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta) che sono state indirizzate alla Presidenza del Consiglio, ma che non hanno avuto seguito, allo scopo di comprendere il vero motivo connesso a tale blanda attività di attuazione

Viceversa, almeno nel caso del Trentino le parti si invertono, e quello che potrebbe sembrare un ruolo residuale della Commissione ("sentita") si rivela invece determinante, poiché si esprime su un testo già delineato dal Governo.

Peraltro, anche la Corte costituzionale ha revocato in dubbio, sin dall'inizio, la natura "pattizia" delle norme di attuazione. Il caso da cui originò la sentenza n. 20 del 1956- con cui la Corte ammette, per la prima volta, una questione di legittimità sollevata una da Regione contro un decreto legislativo di attuazione -chiarì immediatamente il significato che la Corte riconduceva al termine pattizio. Gli undici ricorsi della Regione Sardegna si appuntavano contro il d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 recante norme di attuazione dello statuto speciale. Tra le altre doglianze la Regione contestava il carattere pattizio del decreto, per il semplice motivo che i rappresentanti della Commissione paritetica erano stati nominati dall'Alto Commissario per la Sardegna (organo statale che esercitò le sue funzioni tra il 1944 e il 1949 e fu, alla sua estinzione, riassorbito negli uffici statali di controllo della sulla Regione) e non dalla Regione e, dunque, con tutta evidenza, non potevano esprimere la volontà regionale.

La Corte assunse un atteggiamento assolutamente formalistico e ricondusse l'atto adottato nell'art. 87 Cost e, dunque, all'interno di un procedimento che vede l'iniziativa del Governo e l'adozione ad opera del Capo dello Stato.

La giurisprudenza successiva non si è discostata da questo indirizzo¹⁶, e, pur con fasi alterne, ha tuttavia sostanzialmente legittimato le norme di attuazione come procedimento formalmente e sostanzialmente governativo. La dottrina ha registrato tali passaggi e, quando aderendo e quando discostandosi da tale impostazione, ha comunque descritto il

¹⁶ Su cui v.amplius M.SIAS op. cit. 53 ss. Parte della dottrina criticò tale modo di procedere della Corte costituzionale: A.PIRAS, *La Corte costituzionale e le Regioni speciali* in AA.VV., *Atti del IV Convegno di studi giuridici regionali*, Milano, 1965, 102 ss.; V.CRISAFULLI, *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Riv. trim. dir. pubbl., 1963, 537 ss.; G.GUARINO, *Stato e Regioni speciali nella giurisprudenza della Corte costituzionale* in AA.VV., *Atti del IV Convegno di studi giuridici regionali cit.*, 61 ss.

procedimento come necessariamente governativo (per la necessità di comporre unitariamente interessi diversi), seppure ispirato ad un principio di bilateralità¹⁷.

Anche in quella sentenza (n. 37 del 1989) che parte della dottrina aveva salutato come nuovo corso giurisprudenziale ad opera della Corte, si riaffermava il ruolo consultivo della Commissione paritetica nei confronti del Governo, sebbene, finalmente, si cominciasse ad intravedere vizi in procedendo nel mancato rispetto da parte del Governo della procedura formale (sentt. nn. 94 del 1995 e 137 del 1998).

5. Segue. b) la subordinazione della funzione legislativa ai preventivi trasferimenti di funzioni amministrative (il parallelismo al contrario)

Altro terreno su cui l'effettività delle norme di attuazione si è rivelata assai debole – sempre in linea generale – è stato quello del nesso tra esercizio della potestà legislativa e trasferimento delle funzioni, degli uffici e del personale. L'orientamento del Governo in proposito fu subito netto,¹⁸ propendendo per la necessità di una preventiva emanazione delle norme di attuazione quale condizione di esercizio della potestà legislativa.¹⁹

Anche su questo terreno la sponda offerta dalla Corte costituzionale è risultata essenziale.

Sin dalle prime sentenze, infatti, (nn. 1 del 1958; 22 e 74 del 1961; n. 14 del 1962) la Corte elabora il criterio della c.d. definizione sufficiente della materia da parte dello Statuto, quale unica situazione in presenza della quale possono ritenersi superflue le norme di attuazione per l'esercizio della competenza legislativa (attribuzione definita della funzione amministrativa ad un determinato ente e delimitazione regionale degli interessi).

Al contrario, ogniquale volta vi sia, anche solo in via indiretta e minimale, una possibile interferenza con una competenza statale, occorrono le norme di attuazione quale presupposto dell'esercizio della competenza legislativa: *“l'appartenenza alle Regioni delle competenze ad essa attribuite dallo Statuto non è di per se sufficiente a consentirle l'esercizio in concreto delle medesime (semprechè esse abbiano attinenza con l'ordinamento e le funzioni di uffici statali) fino a quando non sia intervenuto l'apposito decreto legislativo del Capo dello Stato, al quale esclusivamente spettano le determinazioni necessarie per l'inizio delle attività regionali”* (n. 22 del 1961)

¹⁷ V. per tutti S. BARTOLE, Art. 116 Cost. in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, Artt. 114-120, Tomo I, Roma-Bologna, 1985

¹⁸ In quel lungo periodo di inattività lo Stato interveniva nelle Regioni speciali attraverso programmi statali (v. Cassa per il Mezzogiorno) e solo a partire dagli anni Sessanta coinvolgeva le stesse Regioni nei suoi piani di intervento (v. il Piano di rinascita economica e sociale della Sardegna del 1962)

¹⁹ Secondo U. DE STERVO, *Gli Statuti regionali*, Milano, Giuffrè, 1974, 367, lo svuotamento che in tal modo si sarebbe verificato delle competenze delle Regioni speciali sarebbe stato causato dal clima di netto antiregionalismo “manifestatosi specialmente negli scarsi e disorganici trasferimenti di funzioni, e che ha fatto (almeno in parte) giustificare ben più gravi inadempienze delle regioni speciali” (nota 8).

La stessa linea interpretativa viene ribadita in una sentenza dell'anno successivo (n. 14 del 1962) relativa all'ordinamento degli uffici regionali: anche se lo statuto definisce in maniera puntuale l'ambito della materia, occorrono ugualmente norme di attuazione poiché solo queste possono attribuire alla Regione le sue funzioni (!).

Qualche anno dopo (sent. n.145 del 1967) il ragionamento è esteso a qualunque competenza legislativa regionale che implichi il trasferimento di competenze amministrative, ed in cui occorra comunque concordare quale eventuale parte rimanga allo Stato.

Le norme di attuazione quale presupposto per l'esercizio della potestà legislativa possono escludersi unicamente nei casi in cui lo statuto definisca precisamente l'ente competente alla funzione e tale competenza “*non turbi interessi statali o non ne impedisca la protezione*” (n. 136 del 1969). Mentre sicuramente rientrano in tale ambito tutti i casi di competenza legislativa “integrativa” (n. 95 del 1971), per quanto concerne le altre tipologie di competenze valgono i criteri suddetti: “il trasferimento di funzioni, uffici e personale che ricadono in tali materie”²⁰ e “la connessione delle materie di competenza regionale con ambiti di competenza statale che inevitabilmente richiedono un coordinamento realizzabile solo con norme di attuazione”.²¹ Il che ha comportato la conseguente dichiarazione di incostituzionalità di leggi regionali che, pur ricadenti in ambiti di competenza regionale, interferivano con funzioni non ancora trasferite dallo Stato alla Regione speciale.

A tali generali criteri vanno poi sommati i singoli limiti con riguardo alle tipologie di competenza legislativa. Il grado di vincoli più rilevanti riguarda la competenza esclusiva con riguardo all'interesse nazionale, la cui sussistenza impedisce l'attribuzione di qualunque funzione (n. 15 del 1956).

Tutto ciò ha fatto giustamente osservare che “il problema del rapporto tra le norme di attuazione e gli ambiti di competenza legislativa delle Regioni speciali sembra essere stato principalmente impostato in termini di definizione (da parte statale) di conquista degli spazi di autonomia, piuttosto che di attuazione della specialità”²².

6. Segue. c) Il parziale sganciamento dell'autonomia finanziaria dalle funzioni amministrative

L'ultimo pezzo del discorso riguarda il nesso tra funzioni amministrative e autonomia finanziaria. Senza entrare nel merito di un tema che sarà trattato in altra Relazione, occorre tuttavia fare un cenno, seppur rapido a tale nesso per evitare di rendere monco il ragionamento.

²⁰ M.SIAS, op.cit., 163

²¹ Ibidem

²² Ibidem, 178

Procedendo appunto per rapidi cenni va sommariamente richiamato il trattamento tributario delle singole Regioni:

- alla Sicilia è attribuito il gettito di tutti i tributi erariali riscossi nel territorio, ad eccezione delle imposte doganali, delle accise e dei proventi del monopolio dei tabacchi e del lotto;
- alla Sardegna sono assegnati i 10/10 dei canoni delle concessioni idroelettriche, i 9/10 dell'IVA, dell'imposta sui tabacchi, delle imposte di fabbricazione, bollo, registro, concessioni governative, i 7/10 dell'IRPEF e dell'IRES, i 5/10 dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni, i 7/10 di tutte le altre entrate erariali, dirette e indirette comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici (anche il regime doganale è riservato allo Stato);
- alla Valle d'Aosta è devoluto l'intero gettito percepito sul territorio regionale dell'IRPEF, dell'IRES, dell'IVA, dell'accisa sull'energia elettrica, sulla benzina e tabacchi e delle tasse sull'auto, mentre per tutte le altre imposte e tasse è prevista la devoluzione dei 9/10;
- al Friuli-Venezia Giulia sono riservati i 6/10 dell'IRPEF, i 4,5/10 dell'IRES, i 9,1/10 dell'IVA, il 29,75% del gettito dell'accisa sulle benzine, il 30,34% del gettito dell'accisa sul gasolio e i 9/10 di alcune altre imposte;
- al Trentino-Alto Adige spettano le imposte ipotecarie, i 9/10 delle imposte sulle successioni e sulle donazioni, i proventi del lotto e di 1/10 dell'IVA, mentre alle Province autonome di Trento e di Bolzano va l'intero gettito dell'IRAP e i 9/10 di tutte le imposte erariali (8/10 per l'IVA) con eccezione di quelle spettanti alla Regione.

Inoltre, per alcune Regioni si aggiungono ulteriori fonti finanziarie statali.

In particolare, per la Regione siciliana è previsto che lo Stato versi annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici, somma aggiornata ogni cinque anni.

Per la Valle d'Aosta è previsto che lo Stato assegni contributi speciali per scopi determinati, che non rientrano nelle funzioni ordinarie.

Alla Sardegna si riconosce il concorso dello Stato per la rinascita economica e sociale dell'isola, attraverso un piano organico di interventi.

Per il Trentino Alto Adige si prevede che il Ministero competente possa assegnare alle Province quote degli stanziamenti annuali iscritti nel bilancio dello Stato, per l'attuazione di leggi statali che dispongono interventi finanziari per l'incremento delle attività industriali.

Il regime tributario delle Regioni speciali risulta, dunque di particolare favore. Ma rispetto a cosa? Cioè quale parametro occorre utilizzare per stabilire se si tratta di un regime di favore o meno?

La Corte dei Conti, nel testo dell'*Audizione sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni speciali*, richiesta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali del 23 aprile 2015, individua un corretto percorso di ragionamento:

“Si evidenzia come gli statuti speciali, pur con analogie di fondo, presentino diversità rilevanti sia per la numerosità delle materie per le quali conferiscono alla Regione potestà legislativa - e quindi per le quali il finanziamento è a carico del bilancio regionale - sia per l'ampiezza e la qualificazione della potestà medesima. Per le autonomie differenziate la finanza regionale è fondata prevalentemente su quote di compartecipazione ai gettiti tributari erariali riscossi sul territorio regionale, oltre che sui tributi regionali e locali; tali quote, che risultano significativamente differenziate tra le diverse Regioni, sono prefissate in modo rigido dallo statuto o dalle correlate norme di attuazione, a differenza delle autonomie ordinarie (art. 119 Cost.).

Va altresì posta in evidenza la diversa capacità fiscale di ciascun territorio, dipendente dalle disomogenee condizioni socio-economiche tra le autonomie speciali e, quindi, dalla differente evoluzione del prodotto interno lordo (pro capite) dagli anni '70 ad oggi. Situazione, questa, che si riverbera sull'entità delle compartecipazioni regionali ai gettiti erariali.

A tale dimensionamento rigido e differenziato delle quote di compartecipazione ai gettiti erariali si associa anche la mancanza di criteri oggettivi di connessione tra livelli di compartecipazione e fabbisogni finanziari derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie attribuite alla competenza delle Regioni e delle Province autonome, proprie e trasferite dallo Stato (insieme alle risorse umane e strumentali)”.

Si tratta, dunque, di un trattamento tributario “pattizio”, diverso da Regione speciale a Regione speciale, ultimamente realizzato anche attraverso leggi ordinarie atipiche (la legge ordinaria adottata sulla base dell'intesa con la singola Regione), non dotato di meccanismi di stabilità e di certezza e, soprattutto, non correlato ai fabbisogni finanziari derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie attribuite alla loro competenza.

Tale principio bilaterale non si esaurisce, però, nelle norme di attuazione ma conosce articolazioni ulteriori riferite agli statuti stessi attraverso una “decostituzionalizzazione” della disciplina per cui le norme statutarie possono essere integrate e modificate attraverso una legge ordinaria dello Stato²³. Alcune delle Regioni speciali hanno avviato il percorso di adeguamento degli statuti speciali, passando per l'appunto attraverso lo strumento degli

²³ Si veda, l'art. 104 dello statuto Trentino-Alto Adige, ai sensi del quale «Fermo quanto disposto dall'articolo 103 le norme del titolo VI (Finanza della Regione e delle Province) e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province». L'art. 63, quinto comma, dello statuto Friuli-Venezia Giulia: «Le disposizioni contenute nel titolo IV (Finanze. Demanio e patrimonio della Regione) possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione». L'art. 50, quinto comma, dello statuto Valle d'Aosta: «Entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli artt. 12 e 13 (disposizioni in materia di ordinamento finanziario), un ordinamento finanziario della Regione». E, l'art. 54, quinto comma, dello statuto Sardegna: «Le disposizioni del Titolo III (Finanze. Demanio e patrimonio) del presente statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del governo o della regione, in ogni caso sentita la Regione». Analoga disposizione non è invece contenuta nello statuto della Sicilia.

accordi siglati con il governo. In questo quadro si collocano gli Accordi siglati tra tre delle Regioni speciali e lo Stato tra il 2009 e il 2010.

Il primo ad essere siglato è stato il c.d. «Accordo di Milano», stipulato il 30 novembre 2009 tra il governo e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Successivamente, il 29 ottobre 2010, è stato siglato il protocollo d'intesa tra governo e Regione Friuli-Venezia Giulia e, infine, l'11 novembre dello stesso anno, quello con la Valle d'Aosta. Una volta siglati, infatti, i contenuti sono confluiti, il primo (siglato dal Trentino-Alto Adige), nella legge n. 191 del 2009¹⁷, all'art. 2, commi 107-125; e, gli altri due, nella legge n. 220 del 2010¹⁸, all'art.1, commi 151-159 (l'Accordo siglato dal Friuli-Venezia Giulia) e commi 160-164 (il testo siglato dalla Valle d'Aosta). Dunque, prima ancora che tradursi nelle norme di attuazione, la definizione bilaterale delle misure da assumere per gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica ha trovato sanzione legislativa, attraverso leggi ordinarie (seppure rinforzate) volte a modificare le disposizioni statutarie in materia di ordinamento finanziario.

Le norme di attuazione dovrebbero logicamente seguire, ma così non è stato, con la conseguenza, opportunamente sottolineata dalla Corte dei conti che, mentre la dismissione statale delle funzioni non opera, gli oneri finanziari passano da subito a carico delle autonomie speciali. Dunque “*assumono oneri per assolvere al dovere di concorso finanziario relativamente a nuove competenze che però risultano ancora in larga parte non definite dal contratto concluso con lo Stato*”.

Ciò, per inciso, rende estremamente opaco tutto il sistema e, soprattutto non consente di valutare appieno se vi sia una corrispondenza o meno tra le funzioni effettivamente trasferite attraverso le norme di attuazione e le risorse attribuite per il loro esercizio.

7. La crisi del sistema pattizio: ovvero lo smarrimento della ratio della specialità

Si comprende a questo punto il perché l'intero sistema della specialità, perlomeno nei suoi presupposti teorici, è entrato in crisi.²⁴

E si comprende altrettanto bene il motivo per cui autorevole dottrina, alla vigilia della stagione “costituente” che avrebbe condotto alla revisione costituzionale del 2001 e

²⁴ Da tempo la dottrina si interroga sul significato della specialità: v., tra gli altri, A.PIZZORUSSO, *Regioni speciali: motivazioni storiche ed esigenze attuali*, Quad. reg., 1989, 1025 ss.; L.PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, Le Regioni, 1993, 643 ss.; G.MOR, *Le autonomie speciali*, Le Regioni, 1997, 1031 ss.; M.LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano* (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige), Riv. dir. cost.,1999, 220 ss.; G.PITRUZZELLA, *Sul “federalismo all'italiana” nel progetto di revisione costituzionale*, Le Regioni, 2000, 7 ss.; P.CARETTI, *La faticosa marcia di avvicinamento ad un assetto razionale del regionalismo italiano*, Le Regioni, 2000, 797 ss.; L.ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2001, 24 ss.; S.BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, Le Regioni 2010, 863 ss.; F.PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, Le istituzioni del federalismo, 2012, 9 ss.

del rovesciamento del criterio di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, avesse avanzato l'ipotesi di un superamento della dicotomia Regioni ordinarie-Regioni speciali²⁵.

Tra i tanti, almeno due fattori vanno sottolineati come nodi ancora aperti nel sistema.

In primo luogo non è più evidente la specialità: le norme di attuazione adottate dal 1997 in poi in linea generale e salve eccezioni (Trentino e Valle d'Aosta) riproducono per le Regioni speciali i trasferimenti del 112 del 1998, senza più alcun effettivo riferimento alla necessità di attualizzare la specialità.

In secondo luogo, si è progressivamente sganciata l'attribuzione delle risorse tributarie alla corrispondenza con le funzioni esercitate. Anche nella giurisprudenza costituzionale tale nesso si è mostrato assai labile poiché la Corte si è riferita più facilmente al soddisfacimento del fabbisogno finanziario della Regione (n. 260 del 1990 con riguardo alla Sicilia e alla tassa automobilistica).

8. L'art. 10 del 2001: un cambio di paradigma. La risposta costituzionale alla crisi della specialità?

A questa crisi della specialità la revisione costituzionale del 2001 risponde in maniera del tutto insoddisfacente: ponendo l'orizzonte "ultimo" dell'adeguamento degli statuti speciali e introducendo, invece, il criterio "immediato" della clausola di maggior favore.

Anziché avviarsi decisamente sulla strada delle revisioni statutarie, affrontando di petto il tema della coerenza tra ragioni della specialità-materie assegnate-risorse attribuite, anche attraverso un ridisegno delle Commissioni paritetiche, ma più in generale verso la via dell'enucleazione di un "nuovo" diritto della specialità, anche a fronte degli innovativi principi posti dal Titolo V (pari-ordinazione degli enti, sussidiarietà...), si è preferito non affrontare il problema, non prevedendo, tuttavia gli effetti disastrosi che tale clausola avrebbe introdotto nel sistema.

L'incoerenza dell'impianto con riguardo al tema della specialità è stata subito denunciata anche da quella parte della dottrina sicuramente più sensibile alle ragioni stesse della specialità, quali, tra gli altri D'Atena e Ruggeri, che sottolineavano l'assenza di un approccio coerente e differenziato²⁶.

L'introduzione della clausola di maggior favore, infatti:

- a. non ha risolto i problemi delle Regioni speciali;
- b. non ha guidato la transizione verso le revisioni statutarie;
- c. ha allargato la distanza tra Regioni ordinarie e speciali;
- d. ha reso ancor più critica la difesa della specialità.

²⁵ Così tra gli altri, G. DE MARTIN, Intervento in ISR-CNR, *Forme di stato e ordinamento regionale*, Roma, 1993, 109.

²⁶ Tra le critiche alla logica della revisione costituzionale "generalista" del 2001 con riguardo alla carenza di una meditazione sulle ragioni della specialità v. S. RUGGERI, *Prospettive di una specialità diffusa delle autonomie regionali* in *Nuove autonomie*, 2000, n. 6, 845 ss. e A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna e alla Valle d'Aosta)*, Riv. dir. cost., 1999, 210 ss.

Ma procediamo con ordine.

La revisione del 2001 ha costituzionalizzato l'idea secondo cui la specialità coincida comunque e sempre con maggiori ambiti di autonomia legislativa, salvo che gli statuti prevedano diversamente. Si tratta di un'idea mutuata da una giurisprudenza costituzionale assai poco condivisibile e che ha proceduto per *obiter* senza motivazioni particolari:

- “...Sull'ovvio rilievo che alle regioni ordinarie non può essere riservato un trattamento più favorevole rispetto a quelle con statuto speciale” (sent. n. 216 del 1985);
- “a parte il generale problema dei rapporti tra le competenze delle regioni a statuto ordinario e le competenze delle regioni a statuto speciale, non certo risolubile nel senso che a queste ultime possano essere riconosciute competenze più ridotte (...)” (sent. n. 223 del 1984);

Successivamente, l'art. 11 della legge n. 131 del 2003 ha previsto l'intervento delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative relative alle ulteriori materie spettanti alla potestà legislativa delle Regioni speciali, secondo la clausola di maggior favore.

La Corte costituzionale con la sent. n. 236 del 2004 ha distinto tra le competenze regionali che trovano fondamento nello statuto speciale (per le quali restano validi tutti i principi connessi all'impianto statutario) e le ulteriori e più ampie competenze che trovano fondamento nella Costituzione e per le quali il trasferimento delle funzioni avrebbe dovuto avvenire con le procedure previste nella legge del 2003, adottate su proposta delle commissioni paritetiche.

A parte l'ultima precisazione (che al di là dell'apparente linearità complica in realtà il quadro, creando due regimi differenti di attuazione), il vero nodo che stava dietro alla revisione del 2001 è se essa comportasse o meno un'automatica e generalizzata sostituzione del diritto “generale” del Titolo V agli statuti speciali, ovvero se la clausola di maggior favore costituisse una possibilità attivabile dalle Regioni speciali - attraverso una modifica statutaria - in ragione della loro specialità. Nel senso che una volta richiesta l'attivazione della clausola per via giurisprudenziale si sarebbe dovuto attivare la procedura di revisione statutaria, allo scopo di verificare la congruenza tra le ragioni della specialità e le maggiori competenze attribuite.

Le conseguenze dell'una o dell'altra ipotesi sono profondamente diverse.

L'accettazione della prima comporta un cambio di “paradigma” evidente rispetto al 116 primo comma: teorizzare che prevalga sempre e automaticamente la forma di più ampia autonomia,²⁷ infatti, significa sovrapporre alle “condizioni particolari” di autonomia contenute negli statuti (art. 116, comma 1) una maggiore autonomia derivante dalle

²⁷ Che si tratti di un'operazione automatica e “imposta” dall'art.10 della l.c. 3 del 2001 non dubitano minimamente S.PAJNO, *L'adeguamento automatico degli statuti speciali*, www.federalismi.it, n. 23/2008; C.PADULA, *L.cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto tra sistemi (commento a sent. n. 314 del 2003)*, forumcostituzionale.it, 2003;

norme del Titolo V, anche non necessariamente collegata con le ragioni della specialità. Tale cambio di paradigma può giungere all'estremo limite di considerare abrogati gli statuti speciali (nella parte competenziale) a favore dell'applicazione del Titolo V, qualora questo si considerasse più favorevole²⁸. A questo punto, tuttavia occorre porsi un problema: il significato di continuare a coltivare una distinzione Regioni speciali-Regioni ordinarie.

La seconda ipotesi si colloca completamente nel solco delle ragioni originarie dell'art. 116: le maggiori competenze si applicano alle Regioni speciali nella misura in cui integrino o completino il regime di specialità già previsto dai rispettivi statuti. Il che avrebbe potuto significare, ad esempio, elevare talune competenze da concorrenti ad esclusive, ovvero introdurre negli elenchi statutari materie non contemplate negli statuti, ma essenziali alla realizzazione della specialità.

In questa ottica giustamente taluno aveva suggerito di interpretare la disciplina di cui all'art. 10 come una norma di vantaggio "*a tempus*".²⁹ Ed in effetti non sarebbe parso ragionevolmente possibile attribuire altro significato ad essa: poiché il considerarla un criterio interpretativo stabile significa vanificare la ragione della specialità e, dunque, della stesse fonti in cui essa si realizza, primo tra tutti lo statuto speciale. Ma, allora, sarebbe stato corretto porsi, sulla scia del compianto Teresi, la questione (caduta nel vuoto) di una incostituzionalità dell'art. 10 l.c. 3 del 2001 rispetto all'art. 138 Cost.³⁰

Come noto la Corte costituzionale, sostanzialmente in linea di continuità con la sua giurisprudenza precedente il 2001, ha sempre interpretato la clausola nel senso della estensione delle condizioni più favorevoli, senza porsi minimamente il problema della coerenza tra tale estensione e le previsioni degli statuti speciali.

Quale è stata la "resa" complessiva dell'introduzione della clausola di maggior favore?

9. Clausola di maggior favore e competenze legislative

Commentando tale clausola Silvestri ha osservato:

"Purtroppo quando si vogliono definire le competenze con l'impiego di aggettivi si va incontro ad un duplice inconveniente: a) si attribuisce un grande potere definitorio al giudice di eventuali, e pressochè inevitabili controversie; b) si lascia aperta la strada, senza particolari precisazioni, all'introduzione, negli ordinamenti regionali speciali, di nuove

²⁸ Contra S.MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 141 ss. secondo cui al di là della clausola di maggior favore, la vera partita della specialità andava giocata nella revisione degli statuti

²⁹ A.RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato (nota a Corte cost. n. 314 del 2003)*, forumcostituzionale, 2003.

³⁰ F.TERESI, *La inaspettata cristallizzazione del sistema di sindacato costituzionale delle leggi siciliane prevista dallo statuto speciale in una discutibile sentenza della Corte costituzionale (commento a sent. n. 314 del 2003)*, forumcostituzionale.it, 2003

materie corredate dai loro limiti intrinseci, calibrati sul sistema generale emergente dall'intero Titolo V e non su quelli speciali"³¹.

Ed è effettivamente quello che è successo.³²

Come è noto, la Corte costituzionale, si è trovata subito dinanzi tale difficoltà perché si trattava spesso di confrontare formule linguistiche che, pur indicando analoghi ambiti materiali, non erano immediatamente sovrapponibili, per cui nella maggior parte dei casi era pressochè impossibile verificare se le competenze dedotte dalle disposizioni del titolo V Cost. (in virtù dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001) costituivano o meno una condizione più vantaggiosa rispetto alla corrispondente attribuzione statutaria, come si è rilevato nella famosa sentenza sul controllo delle leggi della Regione siciliana (n. 314 del 2003).

Ma anche quando non era possibile applicare la c.d. "clausola di maggior favore", era egualmente problematico definire i contenuti della materia: l'interpretazione doveva tener conto delle formule statutarie concepite tra il 1946 e il 1948 inserite, per di più, in un sistema profondamente diverso rispetto a quello vigente al momento.

Il risultato complessivo è un insieme di attribuzioni, che manca di un testo di riferimento certo: alcune competenze statutarie infatti non vengono più applicate, mentre è possibile esercitare altre nuove funzioni, in virtù della clausola di maggior favore.

In più, la resa in termini di aumento per le Regioni speciali è quantomeno dubbia: le nuove competenze acquisite in virtù della clausola, infatti, sottostanno a tutti i limiti previsti per il loro esercizio da parte delle Regioni ordinarie.

La Corte, infatti, ha chiarito che quando le Regioni speciali fanno riferimento a materie appartenenti alla propria competenza esclusiva, si applicano i limiti, così come configurati dai loro Statuti (sent. n. 48 e 227 del 2003 e n. 62 del 2005), quando, invece si applica la clausola di maggior favore valgono i limiti previsti nel Titolo V, inclusi quelli che derivano dalle competenze statali esclusive in materie trasversali (sent. 274/ 2003; sent. n. 383/2005 ; sent. n. 134/2006).

Se poi guardiamo alle materie acquisite attraverso l'applicazione della clausola la sensazione è quella della consueta disomogeneità.

La Corte ha sostenuto che l'art.10 si può senz'altro applicare quando, tra le materie di competenza primaria delle Regioni speciali, non vengono elencate materie che sono invece attribuite dal nuovo titolo V Cost. alla competenza sia residuale che concorrente delle Regioni ordinarie (sent. n. 239/2004). Applicando tale formula viene riconosciuta alla Regione Friuli Venezia Giulia la potestà legislativa ripartita nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", ex art. 117, comma 3, Cost. (sent.n.8/2004).

³¹ *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare* (Discorso tenuto in occasione della seduta solenne in ricordo del 50 dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste, 26 maggio 2014)

³² Dettaglia analiticamente l'estrema difficoltà di applicazione della clausola I. RUGGIU, *Le "nuove" materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001*, Le Regioni, 2011.

Inoltre la “clausola di maggior favore” si applica anche quando si è in presenza di una competenza statutaria analoga ad una competenza prevista dal titolo V Cost., ma il cui contenuto appare meno ampio. Su questa base la competenza in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” è stata attribuita alle Province di Trento e Bolzano (sent. n. 383/2005)¹³ e “la tutela della salute” ex art. 117, comma 3, Cost. alla Provincia di Trento e alla Regione Friuli Venezia Giulia (sent. n. 134 e 328 del 2006), sulla base della considerazione, in questo caso, che la “tutela della salute” costituisca una materia molto più ampia rispetto alle “vecchie” competenze “igiene e sanità” o “assistenza sanitaria e ospedaliera” (sent. n. 270/2005).

10. Clausola di maggior favore e competenze amministrative

Altra prospettiva da cui valutare la resa della clausola di maggior favore è quella delle norme di attuazione, rispetto alla quale occorre porsi la seguente domanda: le ulteriori competenze acquisite dalle Regioni speciali hanno prodotto conseguenti norme di attuazione? Ma più fondo: delle norme di attuazione adottate dopo il 2001 quante costituiscono conseguenza della specialità regionale e quante, invece, costituiscono acquisizioni di maggiori e ulteriori competenze che poco hanno a che vedere con la specialità regionale?

Si tratta di una distinzione di enorme rilevanza per l’economia di questa indagine.

Se, infatti, le norme di attuazione adottate contribuiscono all’attuazione della specialità regionale (del “fatto differenziante”) allora potremmo dire che si è nella giusta direzione.

Viceversa se le norme di attuazione post 2001 hanno semplicemente contribuito ad espandere al massimo possibile l’autonomia legislativa della Regione interessata, al di là della connessione con la specialità, allora la clausola di maggior favore ha operato nei confronti delle Regioni speciali allo stesso modo in cui ha operato nei confronti di quelle ordinarie. Con un duplice effetto negativo:

- a. Aver innestato un circolo assai poco virtuoso: l’aumento delle competenze produrrà ulteriore drenaggio di risorse finanziarie verso le Regioni speciali interessate (a causa del regime tributario estremamente favorevole), completamente sganciato dalle ragioni della specialità;
- b. Una volta adottate le norme di attuazione, le materie ulteriori, anche non previste nello statuto, sono automaticamente parte del patrimonio competenziale della Regione con il consueto (e irrituale) effetto traino al contrario: le norme di attuazione (le funzioni amministrative) definiscono i confini degli elenchi statutari (cioè della funzione legislativa).

Alla luce di questa chiave interpretativa, esaminiamo, ora, lo stato dell’arte.



Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia, dei 17 decreti di attuazione adottati dopo il 2001³³, è indubbio che quasi tutti sono conseguenza delle nuove attribuzioni acquisite dalla Regione in applicazione della clausola e con riguardo a materie o non previste dallo statuto (energia, ad esempio), ovvero previste ma in forma meno ampia (tutela della salute). Con una precisazione di un certo interesse e cioè che in entrambi i casi i decreti di attuazione (D.L.gs. n. 110/2002 con riguardo all'energia e D.L.gs. n. 126/2005) hanno preceduto le sentenze con cui la Corte costituzionale ha applicato la clausola di maggior favore alla Regione (n. 8 del 2004 con riguardo all'energia e n. 328 del 2006 con riguardo alla salute umana e veterinaria). Nel caso poi del D.L.gs. nb. 255/2010 si fa esplicito riferimento nel preambolo all'art. 10 della l.c. 3 del 2001.

Per quanto riguarda la Valle d'Aosta, almeno 6 dei 19 decreti di attuazione adottati dopo il 2001³⁴ costituiscono conseguenza dell'applicazione della clausola di maggior favore

³³D.L.gs. 24 aprile 2001, n. 252 *Norme di attuazione concernenti il trasferimento alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura delle funzioni e dei compiti degli uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato*

D.L.gs. 25 maggio 2001, n. 265 *Norme di attuazione per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo*

D.L.gs. 23 aprile 2002, n. 110 *Norme di attuazione concernenti il trasferimento di funzioni in materia di energia, miniere, risorse geotermiche e incentivi alle imprese*

D.L.gs. 12 settembre 2002, n. 223 *Norme di attuazione per il trasferimento di funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella Regione.*

D.L.gs. 31 ottobre 2002, n. 270 *Norme di attuazione concernenti il trasferimento di funzioni in materia di invalidi civili*

D.L.gs. 15 maggio 2003, n. 125 *Norme di attuazione recanti modifiche ed integrazioni al DPR 25 novembre 1975, n. 902, in materia di funzioni di controllo della sezione regionale della Corte dei conti*

D.L.gs. 1 aprile 2004, n. 111 *Norme di attuazione concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti*

D.L.gs. 2 marzo 2007, n. 34 *Norme di attuazione in materia di beni culturali e paesaggistici*

D.L.gs. 2 marzo 2007, n. 35 *Norme di attuazione concernenti integrazioni al decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 237, in materia di trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato*

D.L.gs. 31 luglio 2007, n. 137 *Norme di attuazione in materia di finanza regionale*

D.L.gs. 28 gennaio 2008, n. 29 *Norme di attuazione in materia di catasto e libro fondiario*

D.L.gs. 10 dicembre 2010, n. 255 *Norme di attuazione concernenti il trasferimento di beni immobili e di impianti, a norma dell'articolo 10 della legge 27 ottobre 1966, n. 910*

D.L.gs. 23 dicembre 2010, n. 274 *Norme di attuazione in materia di sanità penitenziaria*

D.L.gs. 30 luglio 2012, n. 152 *Norme di attuazione concernenti modifiche al decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 274, riguardante il trasferimento di funzioni in materia di sanità penitenziaria*

D.L.gs. 18 marzo 2013, n. 36 *Norme di attuazione concernenti il trasferimento del "Castello di Udine"*

D.L.gs. 11 agosto 2014, n. 129 *Norme di attuazione concernenti l'articolo 51, comma 4, dello Statuto in materia di tributi erariali*

³⁴D.L.gs. 17 marzo 2015, n. 45 *Norme di attuazione in materia di abrogazione di disposizioni concernenti la Commissione di coordinamento ed il presidente della commissione di coordinamento*

D.L.gs. 15 luglio 2015, n. 116 *Norme di attuazione in materia di incentivi alle imprese*

D.L.gs. 3 febbraio 2011, n.12 *Norme di attuazione recanti modifiche alla legge 26 novembre 1981 n. 690 recante revisione dell'ordinamento finanziario della Regione*

D.L.gs. 5 ottobre 2010, n. 179 *Norme di attuazione concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti*

D.L.gs. 26 ottobre 2010, n. 192 *Norme di attuazione recanti il trasferimento di funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria*



vertendo su materie legislative non previste dagli elenchi dello statuto: così per la materia del lavoro (D.L.gs. n. 183/2001); per la previdenza complementare (D.L.gs. n.197/2006); per la tutela della salute (D.L.gs. nn. 26/2008 e 192/2010); per l'edilizia residenziale pubblica (D.L.gs. n. 193/2010) e per il trasporto pubblico regionale (D.L.gs. n.194/2010).

Per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige, dei 39 decreti attuativi post 2001³⁵ pochissimi possono considerarsi conseguenze dell'attuazione in sede amministrativa della

D.L.gs. 26 ottobre 2010, n. 193 *Norme di attuazione in materia di edilizia residenziale pubblica*

D.L.gs. 26 ottobre 2010, n. 194 *Norme di attuazione in materia di trasporto ferroviario*

D.L.gs. 28 gennaio 2008, n. 13 *Norme di attuazione in materia di motorizzazione civile e di tasse automobilistiche*

D.L.gs. 28 gennaio 2008, n. 26 *Norme di attuazione concernenti il trasferimento di funzioni in materia di salute umana e sanità veterinaria*

D.L.gs. 7 marzo 2008, n. 50 *Norme di attuazione in materia di dighe*

D.L.gs. 24 luglio 2007, n. 136 *Norme di attuazione concernenti il conferimento di funzioni in materia di istituzioni di alta formazione artistica e musicale*

D.L.gs. 2 agosto 2007, n. 141 *Norme di attuazione in materia di esercizio del diritto di voto per le elezioni del Consiglio regionale*

D.L.gs. 3 agosto 2007, n. 142 *Norme di attuazione in materia di catasto*

D.L.gs. 24 aprile 2006, n. 197 *Norme di attuazione in materia di previdenza complementare*

D.L.gs. 24 aprile 2006, n. 208 *Norme di attuazione in materia di contributi per la copertura di oneri sanitari ed assistenziali*

D.L.gs. 24 febbraio 2004, n. 71 *Norme di attuazione recanti modifiche alla legge 16 maggio 1978, n. 196, in materia di funzioni della Avvocatura dello Stato*

D.L.gs. 10 aprile 2001, n. 183 *Norme di attuazione concernenti il conferimento di funzioni alla Regione in materia di lavoro*

D.L.gs. 22 maggio 2001, n. 238 *Norme di attuazione in materia di regime comunitario della produzione lattiera*

D.L.gs. 22 maggio 2001, n. 263 *Norme di attuazione in materia di accertamento della conoscenza della lingua francese per l'assegnazione di sedi notarili*

³⁵ D.L.gs. 16 marzo 2001, n. 174 *Norme di attuazione concernenti il trasporto ferroviario pubblico locale, l'accesso alla professione di autotrasportatore, nonché i ricorsi amministrativi in materia di trasporti*

D.L.gs. 12 aprile 2001, n. 221 *Norme di attuazione recanti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 6 gennaio 1978, n. 58, in materia di previdenza e di assicurazioni sociali*

D.L.gs. 14 maggio 2001, n. 259 *Norme di attuazione recanti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 469, in materia di contributi obbligatori per la copertura di oneri sanitari e assistenziali*

D.L.gs. 16 maggio 2001, n. 260 *Norme di attuazione dello statuto recante disposizioni riguardanti i commissariati del Governo per le Province autonome di Trento e di Bolzano*

D.L.gs. 18 maggio 2001, n. 280 *Norme di attuazione recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 569, in materia di catasto terreni e urbano*

D.L.gs. 22 maggio 2001, n. 261 *Norme di attuazione dello statuto recanti modifiche e integrazioni al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra in Provincia di Trento*

D.L.gs. 22 maggio 2001, n. 262 *Norme di attuazione recanti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 1 novembre 1973, n. 691 e al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di tutela della popolazione ladina in Provincia di Bolzano*

D.L.gs. 23 maggio 2001, n. 272 *Norme di attuazione concernente integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di personale dipendente delle agenzie e ruolo unico dei dirigenti in Provincia di Bolzano*

D.L.gs. 29 maggio 2001, n. 283 *Norme di attuazione concernenti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di processo penale e di processo civile, nonché in materia di assegnazioni di sedi notarili, e in materia di redazione in doppia lingua delle etichette e degli stampati illustrativi dei farmaci*



- D.L.gs. 18 gennaio 2002, n. 11 *Norme di attuazione recanti integrazioni e modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di censimento in Provincia di Bolzano*
- D.L.gs. 11 giugno 2002, n. 139 *Norme di attuazione in materia di incentivi alle imprese*
- D.L.gs. 18 dicembre 2002, n. 309 *Norme di attuazione concernente l'esercizio del diritto di voto per le elezioni dei consigli provinciali di Trento e di Bolzano, nonché per quelle dei consigli comunali della Provincia di Bolzano, a seguito della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2*
- D.L.gs. 31 gennaio 2003, n. 29 *Norme di attuazione recante modifiche alle tabelle organiche del personale amministrativo degli uffici giudiziari in Provincia di Bolzano*
- D.L.gs. 15 aprile 2003, n. 118 *Norme di attuazione che integrano e modificano disposizioni in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico*
- D.L.gs. 19 novembre 2003, n. 345 *Norme di attuazione recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano*
- D.L.gs. 19 novembre 2003, n. 346 *Norme di attuazione recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 405, in materia di ordinamento scolastico in Provincia di Trento*
- D.L.gs. 14 aprile 2004, n. 116 *Norme di attuazione concernenti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1973, n. 49, in materia di funzioni dell'avvocatura dello Stato*
- D.L.gs. 14 ottobre 2004, n. 283 *Norme di attuazione concernenti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197, in materia di lavoro*
- D.L.gs. 23 maggio 2005, n. 99 *Norme di attuazione concernenti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di dichiarazioni di appartenenza o aggregazione al gruppo linguistico, in Provincia di Bolzano*
- D.L.gs. 6 giugno 2005, n. 120 *Norme di attuazione concernenti modifiche alle tabelle organiche del personale degli uffici dell'amministrazione statale in Provincia di Bolzano*
- D.L.gs. 13 giugno 2005, n. 124 *Norme di attuazione recanti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di uso delle lingue italiana e tedesca nei processi penali e civili in Provincia di Bolzano*
- D.L.gs. 4 aprile 2006, n. 176 *Norme di attuazione concernenti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di trasferimento di beni del demanio stradale*
- D.L.gs. 4 aprile 2006, n. 177 *Norme di attuazione concernenti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di tutela della popolazione di lingua ladina in Provincia di Bolzano*
- D.L.gs. 4 aprile 2006, n. 178 *Norme di attuazione concernente modifiche al decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592, in materia di tutela della popolazione di lingua ladina in Provincia di Trento*
- D.L.gs. 12 aprile 2006, n. 168 *Norme di attuazione in materia di controlli igienico-sanitari sulle merci all'importazione ed assistenza sanitaria negli istituti penitenziari*
- D.L.gs. 18 aprile 2006, n. 196 *Norme di attuazione concernenti modifiche al decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 280, in materia di catasto terreni e catasto urbano*
- D.L.gs. 25 luglio 2006, n. 245 *Norme di attuazione in materia di accademia di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, conservatori di musica e istituti musicali pareggiati in Provincia di Bolzano*
- D.L.gs. 25 luglio 2006, n. 250 *Norme di attuazione in materia di accademia di belle arti, istituti superiori per le industrie artistiche, conservatori di musica e istituti musicali pareggiati in Provincia di Trento*
- D.L.gs. 7 novembre 2006, n. 289 *Norme di attuazione recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico*
- D.L.gs. 21 maggio 2007, n. 83 *Norme di attuazione concernenti modifiche al decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 280, in materia di catasto terreni e urbano*
- D.L.gs. 19 novembre 2010, n. 262 *Norme di attuazione in materia di tutela della popolazione ladina, mochena e cimbra della Provincia di Trento*
- D.L.gs. 21 gennaio 2011, n. 11 *Norme di attuazione in materia di riserva dei posti per i candidati in possesso dell'attestato di bilinguismo*

clausola di maggior favore (per esempio il D.L.gs. 221/2001 in materia di previdenza e assicurazioni sociali e il D.L.gs. 174/2001 in materia di trasporto pubblico locale) mentre tutti gli altri concernono l'attuazione della specialità statutaria in materia di proporzionale etnica linguistica e ordinamento dell'istruzione nel suo complesso.

L'ordinamento della Sardegna dopo il 2001 è stato integrato da 6 decreti di attuazione³⁶.

L'esiguo numero non deve trarre in inganno, poiché il primo dei decreti succitati, il D.L.gs. 234/2001 con un'unica norma, l'art. 1, ha sostanzialmente conferito *“alla Regione e agli enti locali della Sardegna, senza pregiudizio dei conferimenti già disposti o che dovessero sopravvenire e in conformità alle norme fondamentali di cui alla legge 15 marzo 1997, n. 59, le funzioni e i compiti che il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, conferisce alle regioni a statuto ordinario e ai loro enti locali”*.

Si tratta di un contenuto non propriamente aderente allo scopo delle norme di attuazione che, come noto, attuano lo statuto speciale e trasferiscono all'uopo uffici e personale, bensì più proprio di norme statuarie, con implicazioni di non poco conto. Non solo, ma sempre lo stesso decreto attuativo contiene una norma, l'art. 3, altrettanto eccentrica, rinviando per l'attuazione della norma generale di cui all'art. 1, non già, come d'uopo a successivi decreti di attuazione, bensì a decreti dei ministri competenti di concerto con il Ministro del tesoro, sentita la Regione.

D.L.gs. 19 maggio 2011, n. 92 *Norme di attuazione in materia di delega delle funzioni amministrative del Tribunale di giustizia amministrativa di Trento*

D.L.gs. 18 luglio 2011, n. 142 *Norme di attuazione recanti delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di Università degli studi*

D.L.gs. 14 settembre 2011, n. 166 *Norme di attuazione in materia di controllo della Corte dei conti*

D.L.gs. 14 settembre 2011, n. 172 *Norme di attuazione in materia di tutela della popolazione di lingua ladina in Provincia di Bolzano*

D.L.gs. 13 settembre 2012, n. 170 *Modifica dell'art. 12 del d.P.R. 752/1976 in materia di accesso negli uffici statali nella Provincia di Bolzano*

D.L.gs. 5 marzo 2013, n. 28 *Norma di attuazione per l'attuazione della delega in materia di cassa integrazione guadagni, disoccupazione e mobilità*

D.L.gs. 29 aprile 2015, n. 75 *Norma di attuazione in materia di proporzione negli uffici statali in Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego*

³⁶ D. Lgs. del 10 aprile 2001, n. 180 *Norma di attuazione recante delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di lavoro e servizi all'impiego*

D.Lgs. del 17 aprile 2001, n. 234 *Norme di attuazione per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della L. n. 59 del 1997*

D. Lgs. del 23 maggio 2003 n. 167 *Norme di attuazione per il trasferimento alle Camere di commercio delle funzioni e dei compiti degli uffici metrici provinciali e degli uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato*

D. Lgs. del 6 febbraio 2004, n. 70 *Norme di attuazione concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura*

D. Lgs. del 18 settembre 2006, n. 267 *Norme di attuazione recanti modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, in materia di demanio e patrimonio*

D.lgs. del 21 febbraio 2008, n. 46 *Norme di attuazione concernenti il conferimento di funzioni e compiti di programmazione e amministrazione in materia di trasporto pubblico locale*



Tale modo di procedere, cioè al di là delle norme di attuazione, ha prodotto una situazione a dir poco caotica, in cui risulta estremamente complicato distinguere gli apparati amministrativi statali da quelli regionali.

Ed infatti, quando sono le amministrazioni statali ad avere competenze generalizzate estese e non delimitate da altre funzioni regionali (es. polizia, carabinieri, guardia di finanza, questure, tribunali) vi è una netta separazione, e non si avverte l'esigenza di adottare norme di attuazione. Ovviamente con il rischio che ad una eventuale decisione statale di sopprimere tali uffici la Regione non può opporre alcunchè.

Tuttavia il caso più frequente è quello di amministrazioni statali settoriali che si interfacciano con competenze parzialmente regionali, quale conseguenza del non aver adottato norme di attuazione di trasferimento di uffici e personale. E' il caso: delle sovrintendenze sui beni culturali e archeologici; dell'agenzia del territorio; dell'agenzia del demanio, della guardia costiera e della capitaneria di porto, cioè di organi statali che hanno competenze riservate su singoli procedimenti amministrativi e intervengono su singoli settori di una materia di competenza regionale.

Dove, invece, i confini delle competenze sono stati chiariti le cose procedono in maniera decisamente diversa. (es. sanità)

Veniamo infine al caso della Sicilia che dal 2001 risulta aver concordato con lo Stato solo 9 decreti di attuazione³⁷, di cui nessuno pare essere stato assunto quale conseguenza della clausola di maggior favore.

Il quadro che emerge, sia con riguardo alle revisioni statutarie che alle norme di attuazione, pare non convincere neppure le parti regionali direttamente interessate.

Dall'*Indagine conoscitiva sulle problematiche l'attuazione degli statuti ad autonomia speciale con particolare riguardo al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi* promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali avviata nel 2015 e che ha visto le audizioni dei Presidenti delle Regioni, dei Presidenti dei Consigli regionali, dei componenti delle Commissioni paritetiche emerge una generale considerazione

³⁷ D.L.gs. 16 marzo 2001, n. 143 *Norme di attuazione concernenti il trasferimento alle camere di commercio delle funzioni e dei compiti degli uffici metrici provinciali*

D.L.gs. 24 dicembre 2003, n. 373 *Norme di attuazione dello Statuto concernenti l'esercizio nella Regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato*

D.L.gs. 21 gennaio 2004, n. 35 *Norme di attuazione relative alla partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei Ministri*

D.L.gs. 3 novembre 2005, n. 241 *Norme di attuazione recanti attuazione dell'art. 37 dello Statuto e simmetrico trasferimento di competenze*

D.L.gs. 20 giugno 2005, n. 125 *Norme di attuazione concernenti il trasferimento di funzioni in materia di medicina penitenziaria*

D.L.gs. 2 agosto 2007, n. 140 *Norme di attuazione in materia di opere pubbliche*

D.L.gs. 2 agosto 2010, n. 153 *Norme di attuazione concernenti il trasferimento di funzioni in materia di grandi derivazioni di acque pubbliche*

D.L.gs. n. 265 del 2010 *Norme di attuazione in merito al trasferimento di beni immobili dallo Stato alla Regione*

D.L.gs. 4 ottobre 2012 *Norme di attuazione in materia di credito e risparmio*

negativa della clausola di maggior favore che non ha prodotto gli esiti sperati e, in primo luogo le revisioni statutarie che avrebbe dovuto costituire il vero orizzonte della riforma del 2001.

Anche in questa circostanza potremmo dire che si avvera il noto detto secondo cui non vi è nulla di più definitivo del transitorio (!)

11. Un cambio di paradigma “asimmetrico” rispetto alla logica del 116 Cost; che non ha raggiunto lo scopo e ha creato più problemi di quanti ne ha risolti.

Alla luce dell’analisi svolta nei paragrafi precedenti è difficile sfuggire all’impressione di una inutilità “dannosa” della clausola di cui all’art.10 della l.c. n.3 del 2001.

Se i motivi della sua elaborazione poggiavano sull’idea di rivitalizzare le autonomie speciali essi sono falliti; come pure è fallito l’obiettivo delle revisioni statutarie.

Non solo ma il fallimento di tale obiettivo ha aperto la strada ad una situazione estremamente caotica di fonti atipiche, che intervengono al posto delle revisioni statutarie e delle norme di attuazione, come ci ha ricordato G. De Martin nella sua Introduzione, il che ha contribuito ad acuire il divario tra Regioni ordinarie (che continuano a sottostare a normative uniformi e uniformanti) e Regioni speciali che contrattano bilateralmente con lo stato condizione di “favore” più che le condizioni particolari di autonomia di cui all’art. 116 Cost.

Il principio pattizio ha smarrito quasi completamente la sua natura, per cui quelli che avrebbero dovuto essere momenti di raccordo istituzionale si sono trasformati “in pratiche politiche di *do ut des*, ma si è anche accresciuto il già elevato tasso di incertezza del diritto e di dispersione della responsabilità presenti nel sistema dei rapporti tra Stato e Regione”³⁸

Come dimostra l’analisi precedente, inoltre, mentre 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 sociale³⁹.

Da questo punto di vista la clausola di maggior favore non le ha favorite per nulla, poiché ha spostato il fuoco dell’obiettivo: dal recupero delle ragioni della specialità all’omologazione verso il regionalismo ordinario.

³⁸ V.TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, Rivista AIC, 4/2014, 7 sulla scia della posizione di A.BALDASSARE.

³⁹ Sulla differenza tra autonomie speciali del Nord e del Sud v. anche O.CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, www.dirittoestoria, 2011; F.SALVIA, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, *Dir. e soc.*, 2002, 463 ss.; S.MANGIAMELI, *Audizione dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulle questioni connesse al regionalismo ad autonomia differenziata*, www.issirfa.cnr.it, 2014.

Inutile ribadire, avendolo più volte sottolineato, come la Corte costituzionale abbia contribuito a spostare tale fuoco, ben prima del 2001 e, dunque, ben prima di quando si è poi trovata a dover maneggiare la clausola di maggior favore.

12. Il problema del comma 12 dell'art. 39 del d.d.l. di revisione costituzionale.

Prima di affrontare il tema dell'oggi occorre chiarire, come ben sottolineato da G. De Martin nell'introduzione a questo Seminario, che il problema è costituito dall'individuare una "benintesa specialità" allo scopo di conferire una razionalità al complesso del sistema regionale italiano, inteso come sistema di autonomie territoriali.

La "resa" della clausola di maggior favore (v i parr. 10 e 11) non la fa rimpiangere: alla sua espulsione dall'ordinamento costituzionale non si può che plaudire.⁴⁰ Del resto i problemi che l'assenza di tale clausola avrebbe comportato sono noti, come pure è noto il vivace dibattito che su tale "assenza" si era instaurato.

Prima di giungere all'attuale dizione, all'originario testo approvato dal Senato l'8 agosto 2014 e rubricato come articolo 38, comma 11, "*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 all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome*", la Camera aveva aggiunto la seguente dizione "*Fino alla revisione dei predetti statuti speciali, resta altresì ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi stati e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'art. 120 Costituzione*" (art. 39, comma 12, approvato il 10 marzo 2015).

Della mancata inclusione di tale clausola nell'attuale d.d.l. di revisione costituzionale sono state date letture diverse.

Secondo alcuni l'assenza della clausola, unita alla previsione del loro futuro adeguamento avrebbe provocato una provvisoria, anche se "paradossale" "ultrattività del Titolo V versione 2001"⁴¹ che sarebbe scaturita dalla previsione dell'inapplicabilità delle disposizioni contenute nel d.d.l. di revisione e dalla contestuale norma che prevede l'adeguamento degli statuti.

Sempre in questa prospettiva altri aggiungeva che occorre comunque individuare una disciplina costituzionale di integrazione degli statuti speciali, non essendo essi autosufficienti. Se, dunque, il d.d.l. attuale si autoescludeva dal costituire tale diritto comune, era evidente che questo non potesse che essere rintracciato nel Titolo V⁴². In realtà, sarebbe stato pressochè impossibile non applicare il futuro Titolo V alle Regioni speciali, sia perché almeno due disposizioni fanno espresso riferimento alle Regioni

⁴⁰ Così S.BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, Osservatoriosullefonti.it., 1/2015, 7

⁴¹ A.D'ATENA, *Passato, presente...e futuro delle autonomie regionali speciali*, Rivista AIC, 4/2014, 15

⁴² A.AMBROSI, *Riforma del Titolo V e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle regioni ordinarie da quella delle regioni speciali e delle Province di Trento e di Bolzano*, Le Regioni, 1/2015, 22

speciali (quella sul potere sostitutivo e sulla partecipazione alla formazione degli atti comunitari), sia perché l'assenza della riproposizione della clausola avrebbe potuto facilmente essere riportata dinanzi alla Corte costituzionale, che, dati i costanti precedenti, non avrebbe fatto fatica a dichiararla "vigente", anche se in via transitoria. Lo stesso ragionamento potrebbe facilmente coinvolgere anche la clausola di supremazia (posto che più volte l'interesse nazionale è stato fatto valere nei confronti di tutte le Regioni, speciali comprese).

Secondo altri, invece, l'art. 10 "è stato pensato nel presupposto della vigenza delle norme della stessa legge del 2001 che lo contiene; fa cioè tutt'uno con queste"⁴³. Essendo impensabile aver escluso le autonomie speciali da ipotetiche possibilità di veder aumentare la propria possibilità di azione "occorrerebbe comunque riprodurre la clausola di maggior favore anche nella nuova legge"⁴⁴. Se, invece, la formula della norma rimanesse identica allora non vi sarebbe altra soluzione che quella di una "interpretazione adeguatrice (e, appunto, sanante), relativizzandone la portata si da far rivivere la clausola stessa"⁴⁵.

A questo punto e se le cose non si modificano ulteriormente, il destino della clausola di maggior favore è segnato, e con esso diventa inattuale tutto il filone della giurisprudenza della Corte costituzionale che l'aveva costantemente supportata.

I suoi effetti sono da considerarsi stabilizzati solo con riguardo a quelle ulteriori competenze legislative e amministrative che sono state tradotte o in revisioni degli statuti o in norme di attuazione (v. par.).⁴⁶ Tutte le altre, seppure riconosciute dalla Corte costituzionale, dovrebbero considerarsi cadute non essendo possibile tradurle in norme di attuazione, se non hanno negli statuti speciali il loro fondamento competenziale.

Rimane ferma la distinzione tra specialità e regionalismo differenziato, e quest'ultimo viene esteso anche alle Regioni speciali in maniera esplicita.

Rimane un punto importante da chiarire e cioè che la dizione attuale dell'art. 39 se interpretata letteralmente potrebbe condurre a ritenere che le ulteriori competenze richieste dalle Regioni speciali ex art. 116 Costituzione (testo attuale ed eventuale testo futuro) si possano richiedere attivando unicamente il procedimento di cui, appunto, all'art. 116. Così, invece, non dovrebbe essere richiedendosi sempre successivamente la normativa di attuazione, pena ricadere nel terribile caos di fonti e sovrapposizioni di competenze cui abbiamo assistito dal 2001 ad oggi.

⁴³ A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, overrosia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e non dovrebbe esserci*, Rivista ASIC, 3/2015, 5

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ A. RUGGERI, *Una riforma che non da ristori a regioni assetate di autonomia*, Le Regioni, 1/2015, 255.

⁴⁶ Del resto la Corte costituzionale nella sentenza n. 236 del 2004 aveva ampiamente chiarito questo punto: "Per le ulteriori più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'art. 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica"

Sullo sfondo, ovviamente, anche la possibilità che la riforma costituzionale si arresti. A questo punto per impedire il protrarsi nefasto della clausola di maggior favore non vi sarebbe altra strada che quella delle revisioni statutarie, ovvero delle norme di attuazione.

13. Il vero problema: l'assenza di una politica "nazionale" regionale

Che dire alla fine di questo percorso?

La sensazione, divenuta ormai certezza, con il passare del tempo è che da troppo tempo manchi una politica "nazionale" regionale. La Corte ha fatto quello che ha potuto, ma gli evidenti limiti di sistema (mancanza di una Camera autenticamente territoriale, composizione stessa della Corte) non le hanno consentito di supplire adeguatamente a tale mancanza.

Il terreno dei rapporti Stato-Regioni, del resto, è terreno di politica e di politica costituzionale, come ben si aveva presente negli anni Settanta quando l'avvio dell'esperienza delle Regioni ordinarie aveva condotto la dottrina più sensibile e attenta ad indicare la strada: le Regioni per la riforma dello Stato.

La carenza di una politica nazionale regionale è visibile:

- dall'assenza di politiche che aggrediscano coraggiosamente il divario Nord-Sud;
- dall'assenza di integrazione tra le politiche nazionali e quelle regionali.

Sotto il primo profilo, anzi, i Governi nazionali hanno in qualche misura perpetuato quel divario attraverso differenziazioni quantomeno discutibili, anche solo dal punto di vista economico (sviluppo industriale al Nord e servizi pubblici e incremento di reddito al Sud).

Dall'altro versante le politiche regionali non sono mai entrate a far parte di una strategia di sviluppo nazionale.

A questo punto, tuttavia, si aprirebbe un formidabile tema, che meriterebbe ben altri approfondimenti.