

11 FEBBRAIO 2015

Il senso rinnovato della specialità nel
futuro assetto macro regionale della
Repubblica

di Ida Nicotra
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Catania



Il senso rinnovato della specialità nel futuro assetto macro regionale della Repubblica^{*}

di Ida Nicotra

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Catania

L'idea di ridisegnare la fisionomia della Repubblica, procedendo ad una nuova definizione dei confini territoriali delle attuali Regioni, sembra trovare accoglimento non solo al livello politico nazionale ma anche tra gli organi di governo degli enti substatali¹. I governatori di diverse Regioni si sono espressi favorevolmente in merito ad una riforma della Costituzione che ne contempi un accorpamento, al fine di allargare il numero di abitanti per ogni Macro Area (fino a 10 milioni) o, in alternativa, realizzare un meccanismo attraverso cui le Regioni potrebbero optare per lo svolgimento associato di alcune funzioni nel segno del risparmio delle risorse pubbliche e della efficienza dei servizi resi ai cittadini.

La proposta è quella di procedere con l'abolizione dell'art. 131 della Costituzione (dove sono elencate le Regioni attualmente esistenti) e sottoporre il nuovo assetto territoriale al parere dei consigli regionali e alla consultazione dei cittadini tramite referendum. Siffatto procedimento di variazione territoriale deve, infatti, assecondare l'esigenza di contemperare la concentrazione del potere politico a livello dello Stato centrale attraverso la partecipazione delle popolazioni interessate².

Il riordino dell'articolazione spaziale dell'ordinamento italiano potrebbe avvenire con la modifica dell'art. 132, aumentando il numero minimo di abitanti necessario per la costituzione di una Regione.

* Il testo riproduce l'intervento al Seminario sul riordino territoriale organizzato da *federalismi*, tenutosi a Roma il 4 febbraio 2015.

¹ "Stop all'Italia delle repubblicette": la ricetta di Chiamparino prevede 8 macro- regioni, in *La Stampa* del 6 febbraio 2014.

² In proposito, si può leggere il mio, *La provincia e il fondamento costituzionale del dritto alla integrità territoriale delle popolazioni locali*, in *Federalismi*, 5 dicembre 2012, in particolare 17.



Il dibattito intorno alla istituzione delle Macro Regioni riguarda inevitabilmente anche il destino della specialità se, vale a dire, sia ancora attuale un'architettura istituzionale imperniata su due tipologie di Regioni, distinte sulla base del tipo di Statuto. E, in particolare, l'interrogativo riguarda le motivazioni che possano giustificare, dopo la riscrittura del Titolo V, il riconoscimento alle Regioni differenziate di un ambito "peculiare" di autonomia rispetto a quelle ordinarie. Orbene, difficilmente si potrebbe sostenere che le ragioni storiche fondative del doppio binario omogeneità – specialità siano odiernamente dotate di validità.

Ed invero i profili identitari e politici, che in Assemblea Costituente costituirono il fondamento della specialità, andrebbero ripensati alla luce della disciplina contenuta negli articoli 114 e 116 della Costituzione. I principi introdotti con la novella del 2001 delineano un nuovo modello di pluralismo istituzionale inclusivo della vocazione autonomista delle cinque Regioni. A ben guardare, infatti, le moderne formule di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione paiono immaginate proprio allo scopo di realizzare un modello in cui "*le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" costituiscono l'essenza stessa di una fase di rivisitazione del principio pluralistico, pur sempre in linea di continuità con i principi sanciti nell'art. 5 Cost.

Da questa prospettiva, i cambiamenti apportati con la legge costituzionale n. 3 del 2001 sembrano dar conto dell'evoluzione del regionalismo italiano a seguito del mutare delle condizioni economiche, politiche e sociali. L'orizzonte costituzionale è definito dalla creazione di un diritto comune delle Regioni capace di fornire strumenti innovativi e giovare anche alle prerogative della specialità. Difatti, con la previsione contenuta nell'art. 10 della l.cost.n.3 del 2001 le forme più vantaggiose di autonomia introdotte per le Regioni ordinarie sono state estese anche alle speciali. La clausola di maggior favore costituisce, invero, declinazione del principio di massima espansione delle specialità cui vanno garantite le competenze che la novella costituzionale ha attribuito alle Regioni di diritto comune.

Tuttavia - com'è stato esattamente osservato³ - le iniziative dei legislatori delle cinque Regioni non hanno saputo imprimere uno slancio effettivo alla loro peculiare autonomia e non sono riusciti a portare a compimento il progetto di una configurazione dell'autonomia aderente alle reali specificità di comunità e territori. Le soluzioni, di volta in volta, ricercate dalle autonomie differenziate sono state marginali e poco coerenti con la delineazione di un moderno approdo che tenesse insieme unità e differenziazione nella logica sottesa all'art. 5 della Costituzione.

³ Sul punto F. Giuffré, *La parabola discendente della specialità regionale nella Repubblica delle autonomie*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano 2011, 283 ss.



Nel contesto odierno in cui si ragiona in termini di un riassetto complessivo del decentramento regionale sarebbe opportuno un ripensamento del modello di specialità. Probabilmente l'idea di cancellare il regime delle cinque Regioni non coglierebbe nel segno, sembra convincere maggiormente l'adesione ad un modello generalizzato di regionalismo asimmetrico, secondo quanto disposto dall'art. 116, 3° co⁴. Un modello che valorizzi i molteplici interessi delle comunità territoriali con un sistema di attribuzioni di competenze che tenga conto delle tipicità regionali e locali⁵. In un siffatto sistema basato su una specialità "diffusa" non va, tuttavia, trascurato il principio secondo cui poteri e prerogative, diritti ed aspettative degli enti regionali devono essere accompagnati da precise assunzioni di responsabilità nell'assolvimento di doveri e adempimenti costituzionalmente previsti.

In questo scenario andranno misurate le capacità di governo delle singole realtà regionali, non soltanto con riferimento alla programmazione e concretizzazione di politiche pubbliche idonee a fornire risposte valide sul versante economico e sociale alle specificità territoriali. La valutazione dovrà riguardare, altresì, le compatibilità finanziarie imposte dall'art. 119 della Costituzione, quali presupposti per l'ottenimento di eventuali e future prerogative. D'altra parte, il testo costituzionale novellato con la modifica dell'art. 81 della Costituzione sottopone l'autonomia fiscale di tutti gli enti territoriali (regioni speciali comprese) al rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e riconosce una responsabilità degli stessi in relazione agli obblighi posti in sede europea. I diritti fondamentali delle comunità territoriali non possono essere considerati sganciati da altrettanti corrispondenti doveri di solidarietà economica, politica e sociale. Ciò vale nei confronti di tutte le entità periferiche, anche di quelle dotate di uno statuto di rango costituzionale, essendo tenuti, comunque, all'osservanza dei principi supremi dello stato unitario, primi fra tutti l'uguaglianza, la solidarietà e l'equa distribuzione delle risorse pubbliche su tutto il territorio nazionale.

Occorre, dunque, riscrivere un regionalismo differenziato collegato a ragioni di tipo "funzionale", affinché trattamenti differenziati sul piano finanziario ed istituzionale siano davvero strumentali rispetto alle funzioni da svolgere, in modo da consentire il recupero del ruolo di indirizzo e programmazione che, secondo l'intenzione del Costituente, avrebbe dovuto tratteggiare la fisionomia di tutte le Regioni italiane, ordinarie e speciali.

⁴ Al riguardo cfr. le soluzioni già ipotizzate da B. Caravita, *Ipotesi per l'introduzione di elementi di differenziazione e di specialità nello status delle Regioni ordinarie*, in *Federalismi*, n. 23, 3-12-2008.

⁵ Cfr. F. Giuffré, op. cit., 288.



In vista di ciò va certamente esteso il modello collaborativo incentrato intorno alla Conferenza Stato – Regioni anche alle Regioni speciali. La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha sottolineato l'importanza del principio di leale collaborazione, richiamando l'attenzione sulla necessità di attivare procedure di raccordo e coinvolgimento tra Stato e Regioni, al fine di poter adottare normative condivise e concordate.

In particolare, il ruolo delle Commissioni miste paritetiche previste dagli Statuti speciali, per l'attuazione delle rispettive norme, andrebbe rafforzato. Le decisioni adottate in quella sede, d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e quelli della singola Regione, potrebbero assumere una importanza decisiva solo con la previsione di una norma costituzionale⁶ che prevedesse l'obbligo del Consiglio dei Ministri di esaminare le proposte presentate dalle Commissioni paritetiche, che oggi, sovente, non vengono prese in considerazione, in mancanza di una norma che impone al Governo di valutarle.

⁶ La proposta è di G. Silvestri, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, discorso tenuto dal Presidente Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014).