

Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato

di Davide Galliani

Sommario

1. *La specialità come prima forma di regionalismo differenziato si risolve in un problema più di forma che di sostanza.* – **2.** *La prima giurisprudenza costituzionale: un “contraccolpo” per la specialità.* – **3.** *Le Regioni speciali “copiano” i decreti di trasferimento del 1972 e del 1976 emanati per le Regioni ordinarie.* – **4.** *La Corte costituzionale muta giurisprudenza. Con la sentenza 214/85 nasce un “sistema regionale differenziato” che tende a sostituirsi alla specialità.* – **5.** *Le riforme Bassanini decretano il definitivo “appiattimento” della specialità, salvando però le norme di attuazione e quindi la specialità ancora come problema di forma.* – **6.** *La legge costituzionale 3/2001 e l’art. 10 sull’adeguamento automatico in melius delle forme di autonomia.* – **7.** *La Corte costituzionale si pronuncia sull’art. 10 della legge costituzionale 3/2001. Portata e limiti della sentenza 536/2002.* – **8.** *L’art. 116, comma 3, Cost. e la costituzionalizzazione del regionalismo differenziato.* – **9.** *Cenni alla problematica della formazione di una effettiva classe politica regionale.* – **10.** *Il “ddl La Loggia”, il “ddl Bossi” e la confusione ingenerata sui legislatori regionali (con riferimento alla bozza di Statuto della Regione Sicilia).*

1. La specialità come prima forma di regionalismo differenziato si risolve in un problema più di forma che di sostanza

In uno dei più autorevoli commenti all’art. 5 Cost. si legge che esso rappresenta il “ponte necessario tra la società e le sue strutture [...] che trasforma lo stato di diritto accentrato in stato sociale delle autonomie”. Non è un caso, di conseguenza, che “la trasformazione autonomistica ha cominciato infatti ad an-

nunziarsi quando si sono manifestate le prime decise affermazioni della nuova società industriale, quando cioè la società non si è più presentata unita ed omogenea al confronto con lo Stato e i poteri pubblici”. Per questo motivo “il pluralismo istituzionale è significativo invero solo in quanto esso incapsuli un pluralismo della società, quando cioè gli strati e i gruppi sociali pretendano di proporre in modo differenziato e indipendente il problema del consenso al potere pubblico e stabilire quindi differenziati rapporti con quest’ultimo”⁽¹⁾.

La figura dell’art. 5 Cost. come “ponte necessario” tra la società e le sue strutture può essere presa, oggi, come coerente inquadramento della problematica della specialità e del regionalismo differenziato.

Certo è, però, che i costituenti non valutarono appieno, specie per motivi politici contingenti, questi concetti. Di tale atteggiamento l’esempio principale è costituito dall’art. 116 Cost. che attribuiva (e tuttora attribuisce) forme e condizioni particolari di autonomia alle cinque Regioni a Statuto speciale. È noto, infatti, che in assemblea costituente non si discusse circa i contenuti delle condizioni particolari di autonomia, in quanto si decise di rimandare il dibattito al momento dell’approvazione degli Statuti speciali (XVII disp. trans. della Costituzione).

Il fatto che non ci fu un dibattito generale sulla specialità, intesa come la prima forma di differenziazione tra le Regioni, non implica, però, che le condizioni particolari di autonomia di queste Regioni nascessero prive di giustificazioni. Da una lettura seppur rapida delle competenze legislative delle cinque Regioni speciali, contenute nei rispettivi Statuti, risultano abbastanza chiare le motivazioni originarie che giustificarono la loro previsione: la tutela etnico-linguistica per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige e la Valle d’Aosta, mentre per la Sicilia, la Sar-

(1) BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA, *Principi fondamentali. Artt. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, p. 277 e pp. 285-287. Nello stesso ordine di idee, inoltre, ITALIA, *Problemi di diritto regionale. Saggi sulla potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 1976, p. 188, per il quale “l’autonomia, se è considerata attraverso le varie sfaccettature poliedriche [...], presenta, con il concetto di democrazia, un parallelismo di linee che è tutt’altro che casuale”.

degna e il Friuli-Venezia Giulia le tematiche collegate allo sviluppo economico o, meglio, alla partecipazione delle Regioni al governo dell'economia.

Per soddisfare suddette esigenze si sono sviluppati (negli Statuti, nelle norme di attuazione e nella prassi) meccanismi particolari di collaborazione tra Stato e Regioni speciali. Questo è il motivo per il quale si è posto il problema della specialità come “problema di forma più che di sostanza”, tanto da parlare di “diritto comune delle Regioni speciali” con riguardo proprio alle procedure particolari con le quali le stesse Regioni speciali intrattenevano i rapporti con lo Stato ⁽²⁾.

A molti commentatori, insomma, è sembrato che la traduzione dell'art. 5 Cost. per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale prescindesse dai contenuti per dedicarsi prevalentemente alla forma della specialità, alle procedure particolari di collaborazione tra le Regioni speciali e lo Stato e, in sostanza, si sia lasciato in disparte il pur importante tema delle effettive competenze legislative affidate a queste Regioni.

2. *La prima giurisprudenza costituzionale: un “contraccolpo” per la specialità*

Quando si parla di specialità, intendendo ancora per il momento l'unica possibilità che la Costituzione apriva in questo senso ⁽³⁾, cioè la previsione di due tipi di Regioni, diverse per tipo ma uguali nel tipo, un ruolo fondamentale deve essere riservato alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

(2) BARTOLE, *Art. 116*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA, *Le Regioni, le Province, i Comuni. Tomo I. Artt. 114-120*, Bologna-Roma, pp. 55-101. Si pensi, soltanto per fare un esempio, ai programmi di sviluppo regionale coordinati e concordati, alle intese per determinare la partecipazione al gettito delle imposte statali e alla previsione della partecipazione del Presidente delle Regioni alle riunioni del Consiglio dei ministri quando si tratta di argomenti di interesse regionale.

(3) Si vedrà più avanti la problematica della legislazione regionale concorrente. Per ora basta sottolineare che, in linea teorica, posti i principi fondamentali dello Stato nelle materie previste dall'art. 117 Cost. precedente alla riforma del 2001, escluso il contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre Regioni, le Regioni avrebbero potuto emanare normative di dettaglio ben differenti le une dalle altre.

In una delle prime sentenze della Corte che si potrebbero inquadrare nel tema specialità/regionalismo differenziato i giudici costituzionali hanno ritenuto applicabile tanto alle Regioni ordinarie quanto a quelle speciali la previsione di cui alla VIII disp. trans. della Costituzione. In questo modo si aprì la strada alla formulazione delle norme di attuazione degli Statuti speciali che vennero da subito descritte come norme a metà tra le leggi costituzionali di approvazione degli Statuti speciali e le leggi da emanare nelle materie da esse regolate (sent. 30/59).

Come è noto, però, il problema delle norme di attuazione non si risolse, restando ancora indefinita la loro esatta qualificazione giuridica: norme gerarchicamente sovraordinate oppure norme a competenza riservata?

La Corte dovette ammettere, tuttavia, nella successiva sent. 76/63, che lo Statuto della Valle d'Aosta, il quale non prevedeva espressamente le norme di attuazione, poteva attuarsi per il tramite di qualsiasi legge ordinaria.

In questo modo si legittimò l'intervento dello Stato nelle materie di competenza regionale e, di conseguenza, l'idea dei decreti di attuazione come fonti atipiche e rinforzate lasciò il passo definitivamente all'espansione senza limiti della legge dello Stato⁽⁴⁾.

Il risultato pare evidente: sin d'allora lo "snodo" fondamentale della specialità, vale a dire il particolare rapporto bilaterale Stato-Regioni, dovette subire una serie di contraccolpi di profondissima entità.

3. *Le Regioni speciali "copiano" i decreti di trasferimento del 1972 e del 1976 emanati per le Regioni ordinarie*

Andando oltre, dopo l'effettiva nascita delle Regioni a Statuto ordinario, gli eventi che contraddistinsero i passaggi di funzioni amministrative degli anni '70 sono anch'essi indicativi

(4) BASSANINI, *Alcune riflessioni sui problemi attuali delle Regioni a statuto speciale e sui rapporti tra autonomia regionale speciale ed autonomia regionale ordinaria*, in *Giur. cost.*, 4/1971, p. 1722.

circa lo sviluppo della specialità. Con i decreti del 1972 e del 1977, infatti, ci si preoccupò di non estendere alle Regioni speciali il trasferimento di funzioni amministrative dettato per le Regioni ordinarie. Furono le stesse Regioni speciali che in effetti si adoperarono affinché fossero escluse dai decreti di trasferimento.

Anche in questo caso è ben nota la conseguenza: le Regioni speciali non riuscirono a differenziarsi rispetto a quelle ordinarie, tanto è vero che i decreti che interessarono le prime frequentemente si risolsero soltanto in “fotocopie” di quelli delle Regioni ordinarie.

4. *La Corte costituzionale muta giurisprudenza. Con la sentenza 214/85 nasce un “sistema regionale differenziato” che tende a sostituirsi alla specialità*

Alcuni, a questo punto, hanno ricercato il fondamento della specialità altrove ed, in particolare, proprio nella giurisprudenza costituzionale. Qui, però, non si deve più parlare di specialità nel senso comune del termine, cioè quello sopra ricordato di due tipi di Regioni, ma di specialità dell'intero sistema regionale e quindi di regionalismo differenziato.

La sentenza 214/85, in particolare, ha costituito il punto di partenza, in quanto la Corte coniando il cd. “principio di cedevolezza” della normativa statale di dettaglio nei confronti della successiva disciplina regionale ha aperto la strada appunto ad un “sistema regionale differenziato”⁽⁵⁾. Le Regioni, tutte le Regioni, che sono in grado di legiferare in modo innovativo una certa materia (nel caso, l'urbanistica) lo possono fare entro i principi fondamentali dettati dallo Stato, mentre, per le altre che non si adeguano, vale comunque la legislazione statale che non si era arrestata alla disciplina dei soli principi della materia ma era scesa nel dettaglio.

Dopo questa pronuncia della Corte, lo Stato ha disciplinato

(5) R. BIN, *Capire la Costituzione*, II ed., Roma-Bari, 2002, p. 96.

anche il dettaglio delle materie di competenza concorrente, suscitando molto spesso le critiche della dottrina, la quale, però, non ha mancato di sottolineare come la decisione della Corte del 1985 e la successiva legislazione statale abbiano in un certo senso dato il via ad un sistema che ha dato dimostrazione di funzionalità.

Il punto critico, perciò, non era tanto la invasione della competenza regionale da parte dello Stato, in quanto molte Regioni non riuscivano ad “aggiornarsi” autonomamente; la debolezza del sistema così delineato stava principalmente nel fatto che esso funzionava “ormai in modo completamente diverso dal disegno costituzionale” e, quindi, “proprio per questo la riforma costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni si è resa inevitabile”⁽⁶⁾.

5. Le riforme Bassanini decretano il definitivo “appiattimento” della specialità, salvando però le norme di attuazione e quindi la specialità ancora come problema di forma

Entro questo scenario si giunge alle riforme Bassanini a Costituzione invariata. L’art. 10 del d.lgs. 112/98 sembra fotografare perfettamente lo stato della specialità a cinquant’anni dalla data di entrata in vigore della Costituzione. Esso recita, infatti, che “con le modalità previste dai rispettivi Statuti si provvede a trasferire alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti dal presente decreto legislativo alle Regioni a Statuto ordinario”.

Viene definitivamente riconosciuto quello che in genere è stato chiamato “appiattimento” delle Regioni speciali nei confronti di quelle ordinarie, ma questo deve avvenire per il tramite delle norme di attuazione. Ciò significa che la previsione di quella parte della dottrina che già negli anni ’70 parlava di specialità come problema di forma più che di sostanza si è rivelata

(6) R. BIN, *Capire la Costituzione*, cit., p. 96.

esatta. Le funzioni amministrative delle Regioni nel lungo periodo dovranno essere le stesse, ma l'adeguamento di quelle speciali deve avvenire per il tramite delle norme di attuazione.

La previsione di cui all'art. 10 del d.lgs. 112/98, comunque, è stata anche descritta, da un lato, come una "norma di garanzia" dei meccanismi di attuazione statutaria, ma anche, dall'altro lato, come una "norma sollecitatoria" del lavoro delle commissioni paritetiche. In questo secondo senso, in particolare, si è voluto sottolineare come ad ogni modo non sia possibile e auspicabile il ripetersi e il prolungarsi del fenomeno che si è chiamato della "specialità in negativo", vale a dire della minore autonomia complessiva delle Regioni speciali nei confronti di quelle ordinarie (l'esempio maggiormente eclatante, a riguardo, continua ad essere rappresentato dalla mancata attuazione/applicazione del d.lgs. 29/93 nelle Regioni Sardegna e Sicilia) ⁽⁷⁾.

6. *La legge costituzionale 3/2001 e l'art. 10 sull'adeguamento automatico in melius delle forme di autonomia e riforme Bassanini decretano il definitivo "appiattimento" della specialità, salvando però le norme di attuazione e quindi la specialità ancora come problema di forma*

Le riforme Bassanini indubbiamente hanno avuto il merito di iniziare quella trasformazione della pubblica amministrazione italiana che da molto tempo, in sede politico-istituzionale e in sede di dottrina, è stata descritta come improcrastinabile.

Per il tema che qui interessa, la riforma iniziata con la l. 59/97 è stata certamente l'"anticipatrice" della riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta con la legge costituzionale 3/2001 ⁽⁸⁾. Basti pensare alla previsione di cui all'art. 4, comma

(7) G. PITRUZZELLA, *Art. 10. Regioni a Statuto speciale*, in *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Commento a cura di G. FALCON, con la collaborazione di CAMELLI, MERLONI, PASTORI, TORCHIA, Bologna, 1998, pp. 58-60.

(8) P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in *Problemi del federalismo*,

3 della l. 59/97 in cui si prevede che i conferimenti delle funzioni, nelle materie di competenza regionale, da parte delle Regioni agli enti locali devono avvenire secondo i principi di sussidiarietà (verticale e orizzontale), di completezza, di efficienza e di economicità, di cooperazione, di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, di omogeneità, di adeguatezza, di differenziazione, di copertura finanziaria e patrimoniale dei costi e di autonomia organizzativa e regolamentare.

Di questi, come noto, il novellato art. 118, comma 1, Cost. ne recepisce solo alcuni, ma forse quelli maggiormente significativi: "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Ed, in particolare, il principio di differenziazione, inteso come guida nell'allocazione delle funzioni "in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi" (art. 4, comma 3, lett. *h*), l. 59/97) sembra essere stato recepito in Costituzione nello stesso significato fatto proprio dal legislatore ordinario del 1997.

A questo punto, però, la lettura complessiva della riforma del Titolo V della Costituzione, avendo riguardo alla specialità e alla differenziazione regionale, non può prescindere da ulteriori considerazioni.

L'analisi della riforma costituzionale con particolare riguardo alle Regioni speciali, innanzitutto, deve passare in primo luogo per un'attenta considerazione dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, il quale recita che "sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

Se con il d.lgs. 112/98 si sono esplicitamente "appiattite" le

funzioni amministrative delle Regioni speciali e ordinarie, salvo che per le prime si doveva ricorrere allo strumento delle norme di attuazione (e quindi, per così dire, si manteneva in vita la concezione della specialità come problema di forma e non di contenuto), con la previsione dell'art. 10 della legge costituzionale del 2001 sembra profilarsi uno scenario più complesso.

Si conferma che gli Statuti speciali dovranno adeguarsi alle previsioni della novella costituzionale ⁽⁹⁾, ma si prevede che provvisoriamente, fino all'adeguamento, per le Regioni speciali si applicano le parti della novella che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Il punto cruciale, quindi, pare essere l'individuazione di quali siano le forme di autonomia più ampie. La previsione della competenza regionale residuale nelle materie non elencate in quelle esclusive statali e in quelle concorrenti è una forma di autonomia più ampia? La soppressione dell'art. 130 Cost. è una forma di autonomia più considerevole? La parificazione del controllo successivo di legittimità costituzionale costituisce maggiore autonomia?

Questi sono soltanto alcuni degli interrogativi che oggi giorno si pongono all'attenzione dei soggetti predisposti alla formulazione delle norme di adeguamento degli Statuti speciali. Considerando il delinarsi della specialità nel corso dell'esperienza regionale, oramai più che cinquantennale, si potrebbe dire che le commissioni paritetiche e il Governo dovrebbero maggiormente preoccuparsi di considerare, più che gli aspetti sostanziali dell'adeguamento, le procedure con le quali le Regioni speciali potranno porre mano alla riforma dei propri ordinamenti.

7. *La Corte costituzionale si pronuncia sull'art. 10 della legge costituzionale 3/2001. Portata e limiti della sentenza 536/2002*

Una prima importante indicazione a riguardo dell'art. 10

(9) LABRIOLA, *Elementi di diritto costituzionale*, Padova, 2001, p. 288.

della legge costituzionale 3/2001 ⁽¹⁰⁾ è fornita dalla sentenza 536/2002 della Corte costituzionale. La Regione Sardegna ha approvato la legge regionale 5/2002 per consentire l'attività venatoria fino al 28 febbraio, ad eccezione dei periodi di nidificazione e di riproduzione durante i quali non è consentita alcuna attività di caccia. Il prolungamento della stagione di caccia, secondo la Regione, è dovuto alle particolari esigenze di tutela della fauna esistenti nel territorio a causa delle condizioni climatico-ambientali differenti da quelle delle altre Regioni.

Il Governo ha impugnato la legge regionale per contrasto con la legge quadro statale 157/92 che vietava categoricamente i periodi di caccia dopo il 31 gennaio. Il contrasto con la normativa statale, secondo il ricorrente (il quale ricorda che la legge quadro è stata ritenuta applicabile dalla Corte anche alle Regioni speciali in quanto avente il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale e, per questo, rientrando tra i limiti alla competenza esclusiva regionale in materia di caccia ⁽¹¹⁾), in primo luogo, recherebbe pregiudizio alle azioni statali di conservazione della fauna selvatica ed, in secondo luogo, invaderebbe la competenza esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

La Regione, da parte sua, sottolinea che gli unici limiti alle leggi regionali dovrebbero ricercarsi nell'art. 117, comma 1, Cost. ("rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"), restando fermi gli elenchi delle materie previste negli Statuti speciali, salvo l'adeguamento in *melius* ai sensi del ricordato art. 10 della legge costituzionale 3/2001.

La Corte, proprio in materia ambientale, si era già espressa

(10) "Con tutti i margini di incertezza interpretativa che tale previsione è sicuramente suscettibile di comportare" secondo DE MARCO, *Introduzione*, in *Problemi del federalismo*, cit., p. 198.

(11) Ai sensi dell'art. 3 dello Statuto della Regione Sardegna, infatti, "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [...] i) caccia e pesca; [...]".

successivamente alla riforma del Titolo V. Nella sentenza 470/2002 i giudici della Consulta, infatti, avevano ribadito che l'ambiente non costituisce una materia in senso proprio, ma rappresenta un "valore costituzionalmente protetto"; lo Stato, di conseguenza, può dettare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali.

Nel caso in questione, quindi, diviene fondamentale ancora una volta capire la linea di demarcazione tra ciò che è standard (e che per questo deve essere dettato in modo uniforme per tutte le Regioni dallo Stato) e ciò che invece deve essere soddisfatto dalle stesse Regioni.

Il ragionamento della Corte, non privo di alcune ambiguità, è il seguente: i limiti alla competenza legislativa esclusiva/primaria delle Regioni speciali restano quelli fissati negli Statuti e, di conseguenza, nel momento in cui lo Stato fissa gli standard minimi e uniformi di tutela della fauna questi devono essere rispettati anche dalle Regioni a Statuto speciale, in quanto rientranti nelle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica che costituiscono appunto uno dei limiti alla competenza legislativa regionale.

Si possono trarre dal caso in questione alcune importanti considerazioni. Innanzitutto, i limiti alla competenza legislativa esclusiva/primaria delle Regioni speciali restano quelli previsti negli Statuti. È comprensibile che la Regione pretendeva che questi venissero sostituiti con quelli di minore entità previsti per la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni (ordinarie) dall'art. 117, comma 1, Cost.

Ma il ragionamento della Corte sembrerebbe essere questo: i limiti dettati dall'art. 117, comma 1, Cost. si riferiscono e si inquadrano nel nuovo criterio di ripartizione delle competenze legislative delineato dalla riforma costituzionale del 2001 e non in quello previsto dagli Statuti speciali.

Così argomentando la Corte, in un certo senso, depone a favore del mantenimento di un certo carattere sostanziale della specialità: alle leggi nelle materie di competenza primaria delle Regioni speciali si devono apporre dei limiti diversi e differenti

da quelli che devono rispettare le leggi delle Regioni ordinarie nelle materie di competenza residuale di queste ultime.

Se il ragionamento esposto dei giudici costituzionali può essere valutato in modo positivo, forse anche solo per il fatto di ribadire la differenza tra le Regioni ordinarie e quelle speciali e di conseguenza la specialità delle seconde, rischia però di ingenerare un “sospetto” al commentatore che analizzi la decisione in commento con particolare riguardo al tema della specialità e della differenziazione regionale.

Partendo dall’argomentazione della Corte si potrebbe, di fatti, valutare nel concreto quello che la dottrina ha descritto quale principale elemento innovativo della riforma del Titolo V, vale a dire il ribaltamento del criterio di distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Solo apparentemente, infatti, tale operazione potrebbe descriversi come ampliamento dell’autonomia regionale. Se da un lato il numero e la quantità di materie ora spettanti alla competenza legislativa residuale regionale è certamente aumentato, questo, dall’altro lato, non necessariamente si traduce in un ampliamento dell’autonomia regionale. La residualità delle materie di competenza legislativa regionale deve per forza di cose rapportarsi con la qualità e la sostanza di quelle rimaste o attratte nella competenza esclusiva statale ⁽¹²⁾.

Il problema delle cd. “materie trasversali”, di conseguenza, dovrebbe essere valutato con la dovuta attenzione dal legislatore di adeguamento delle Regioni speciali. Come è stato già affermato in dottrina, in effetti, gli “elementi unificanti” dell’ordinamento a seguito della novella costituzionale del 2001 non si devono ricercare solo nei limiti comuni alla competenza legislativa statale e regionale, ma proprio all’interno delle materie di competenza esclusiva statale ⁽¹³⁾.

Come la decisione della Corte ha dimostrato, in effetti, non

(12) R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *le Regioni*, 6/2001, pp. 1233-1245.

(13) F. PIZZETTI, *L’evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell’Unione europea*, in *le Regioni*, 4/2002, pp. 653-698.

solo la “tutela della concorrenza” e la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, lett. *e*) e lett. *m*)), ma anche altre materie di competenza statale non si possono definire materie in senso stretto.

Per questo lo Stato, una volta inquadrata la materia in senso generale, ha la facoltà di poter dettare una normativa invasiva delle competenze regionali in quanto diretta a garantire su tutto il territorio nazionale degli standard di tutela uniformi, al cui rispetto sono tenute tutte le Regioni.

Il bilanciamento tra l’esigenza, nel caso della sentenza 536/2002, di salvaguardia delle specie cacciabili e la volontà regionale di rispondere agli effettivi bisogni della propria collettività spetta allo Stato e, di conseguenza, esso è legittimato ad intervenire anche in ambiti preclusi alla sua competenza.

Il “sospetto” a cui prima si accennava, allora, è proprio questo: come si risolve l’interpretazione della previsione di cui all’art. 10 della legge costituzionale 3/2001 se proprio in riferimento al ribaltamento del criterio di distribuzione delle competenze legislative sorgono già le prime avvisaglie di una giurisprudenza costituzionale volta a inquadrare le materie di competenza esclusiva statale in non meglio definite esigenze di garanzia sull’intero territorio nazionale di standard minimi e uniformi ⁽¹⁴⁾?

Certamente il lavoro che hanno di fronte le commissioni paritetiche non è dei più semplici. Spetta a loro, infatti, cercare di preservare intatti i rimanenti tratti della specialità regionale e su di questi costruire nuovi elenchi di materie in cui le Regioni speciali dovranno esercitare le loro competenze legislative.

(14) Sull’interpretazione dell’art. 10 della legge costituzionale 3/2001 si veda anche la sentenza 48/2003 della Corte costituzionale che esclude esplicitamente l’applicazione alle Regioni speciali, proprio in virtù dell’art. 10, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.).

8. *L'art. 116, comma 3, Cost. e la costituzionalizzazione del regionalismo differenziato*

Un ulteriore aspetto da analizzare riguarda la costituzionalizzazione del regionalismo differenziato. Nella Costituzione prima della riforma del 2001 si è visto che questo principio era accolto soltanto nel senso di prevedere la specialità di alcune Regioni rispetto alle altre. L'esperienza e la prassi hanno dimostrato – con l'avallo della Corte che spesso, come nel caso della sentenza 214/85, si è posta come anticipatrice di un sistema regionale differenziato – che la differenza a livello di legislazione tra le Regioni non andava più ricercata nell'appartenenza di queste al tipo di Regioni speciali o a quello di Regioni ordinarie, ma bensì nella effettiva capacità delle Regioni stesse di disciplinare in dettaglio ed in modo innovativo i principi fondamentali posti dallo Stato con le leggi quadro.

La riforma Bassanini, inoltre, ha legittimato l'esistenza del regionalismo differenziato amministrativo, nel senso che una Regione si dovrebbe amministrare in modo differente rispetto ad un'altra e, per fare un esempio, dovrebbe trasferire determinate competenze amministrative agli enti locali e al contrario trattenerne presso di sé delle altre⁽¹⁵⁾.

Questo trasferimento, non solo si dovrebbe differenziare da Regione a Regione, ma anche all'interno della stessa Regione “il principio di differenziazione consente e impone, infatti, di attribuire le funzioni amministrative non per “classi di enti” (alle Province, e dunque a tutte le Province; ai Comuni, e quindi a tutti i Comuni) ma solo a quegli enti che, per dimensione di popolazione e quantità di risorse, possono ai diversi livelli adempiere alle funzioni assegnate”⁽¹⁶⁾.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, però, si è aggiunto un altro fondamentale tassello ed, è bene ricordarlo,

(15) DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002, in specie pp. 41-220.

(16) F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002, p. 49. Cfr., inoltre, MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Milano, 2002, pp. 63-212.

proprio su volontà delle Regioni. Il riferimento è all'art. 116, comma 3, Cost. il quale prevede che possono attribuirsi alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia – nelle materie concorrenti e nella organizzazione del giudice di pace, nelle norme generali sull'istruzione e proprio nella tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, con una legge approvata a maggioranza assoluta delle Camere sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata⁽¹⁷⁾.

Questa previsione (che trova il suo antecedente nei lavori della Commissione bicamerale del 1997 a cui si deve la sua prima formulazione, per alcuni aspetti differente da quella poi effettivamente avutasi con la legge costituzionale 3/2001⁽¹⁸⁾) si potrebbe descrivere come a metà tra la specialità e il regionalismo differenziato.

È chiaro che, infatti, concedendo alle Regioni ordinarie ulteriori forme e condizioni di autonomia il distacco di queste da

(17) Il lavoro più organico sull'art. 116, comma 3, Cost. fino ad ora è di CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in www.federalismi.it. Di particolare rilevanza, inoltre, gli *Atti* (in corso di pubblicazione) del Convegno *Il regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo*, Messina, 18-19 ottobre 2002, e, da ultimo, RÜGGERI, SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, Testo rielaborato della Relazione al Convegno *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Pavia, 30 novembre 2002.

(18) La Commissione sugli emendamenti aggiunse il IV comma all'art. 58 del testo approvato dalla Commissione bicamerale il 30 giugno 1997 che recitava: "con leggi costituzionali possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per altre Regioni". Dopo il coordinamento effettuato dal relatore sulla forma di Stato (D'Onofrio), l'art. 58 divenne l'art. 57 e ad esso si aggiunsero il IV e il V comma che recitavano, rispettivamente, che "Forme e condizioni particolari di autonomia, che non concernono le materie di cui al primo comma dell'art. 58 [le materie di competenza esclusiva statale], possono essere stabilite anche per altre Regioni, con legge approvata dalle due Camere su iniziativa della Regione interessata, nel rispetto delle disposizioni dell'art. 62 [l'autonomia finanziaria regionale]" e che "la legge è approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa con la Regione interessata ed è sottoposta al referendum, limitato ai cittadini elettori della Regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi". È questo, quindi, il testo che venne approvato dalla Camera il 15 maggio 1998.

quelle speciali diminuirebbe. Ed è altresì chiaro, però, che invece aumenterebbe la differenziazione tra le stesse Regioni ordinarie, in quanto solo coloro che decideranno di attivare l'art. 116, comma 3, Cost. potranno avere maggiore autonomia rispetto alla altre.

Ma, forse, si potrebbe anche descrivere il senso dell'art. 116, comma 3, Cost. in questo modo: la particolare procedura in esso prevista altro non è che la costituzionalizzazione dei normali rapporti che si sono delineati nella prassi tra lo Stato e le Regioni speciali (in particolare, nel momento in cui si prevede l'intesa tra Stato e Regioni).

Quindi è come se lo svolgimento nella prassi della specialità, tutto delineato a sperimentare un rapporto bilaterale particolare tra lo Stato e le autonomie territoriali speciali, sia stato recepito in Costituzione e si sia deciso di renderlo applicabile anche alle Regioni ordinarie.

Il tutto per dire che l'art. 116, comma 3, Cost. potrebbe benissimo essere applicato dalle Regioni speciali, intendendo con questo che, fermi restando gli elenchi delle materie previsti negli Statuti speciali e ferma restando la competenza trasversale dello Stato che si tradurrebbe in uno dei limiti previsti dagli stessi Statuti speciali alle leggi regionali, il recupero della specialità potrebbe passare proprio attraverso il regionalismo differenziato ⁽¹⁹⁾.

9. *Cenni alla problematica della formazione di una effettiva classe politica regionale*

Altro discorso, anch'esso di notevole importanza, è quello relativo alla formazione di una classe politica regionale in grado di soddisfare le esigenze sviluppatesi nelle realtà territoriali

(19) Sull'applicabilità anche alle Regioni a Statuto speciale del meccanismo previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. e sulle relative opinioni espresse in dottrina sia consentito di rimandare a GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116, comma 3, Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in corso di pubblicazione in *le Regioni*.

amministrate. Qui la discussione andrebbe sicuramente troppo oltre, sfociando nel delicato problema della forma di governo regionale da disciplinarsi negli Statuti all'interno degli angusti "paletti" posti dagli artt. 122 e 126 Cost. ⁽²⁰⁾.

Ciò non toglie, in ogni caso, che proprio la formazione di una vera e propria classe politica regionale è da parte della dottrina considerata come il vero e principale elemento volto a soddisfare tanto la specialità delle Regioni a Statuto speciale quanto la differenziazione delle Regioni a Statuto ordinario ⁽²¹⁾. Ed è certamente questo uno dei campi in cui si scioglieranno i numerosi risvolti problematici, rispetto al destino della specialità e rispetto alla differenziazione tra le Regioni, della complessa riforma del Titolo V della Costituzione.

10. *Il "ddl La Loggia", il "ddl Bossi" e la confusione ingenerata sui legislatori regionali (con riferimento alla bozza di Statuto della Regione Sicilia)*

Resta, in conclusione, da verificare l'effettiva portata delle disposizioni che si sta tentando di porre in essere sia per attuare la riforma del Titolo V sia per modificare ulteriormente l'art. 117 Cost.

In primo luogo, si deve considerare l'art. 10 recante "Attuazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" del ddl S. 1545 approvato, in prima lettura, dal Senato il 23 gennaio 2003 (meglio noto come "ddl La Loggia") ed, in secondo luogo, l'attenzione deve riporsi sull'art. 2 "Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano" del ddl costituzionale S. 1187 ap-

(20) Si veda, a riguardo, il ddl S. 1094 "Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione" approvato dal Senato il 28 gennaio 2003, il quale all'art. 4 prevede come principio fondamentale per la legislazione regionale del sistema elettorale la contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale con il rinnovo del Consiglio regionale.

(21) R. BIN, *L'asimmetria della Provincia di Bolzano: origini, cause e prospettive*, in *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, a cura di MARKO, ORTINO, PALERMO, Padova, 2001, pp. 238-257.

provato, anch'esso in prima lettura, dal Senato il 5 dicembre 2002 (meglio noto come "ddl sulla *devolution*").

Se per questo secondo provvedimento la tecnica normativa utilizzata per rapportare le modifiche costituzionali anche alle Regioni speciali è perfettamente coincidente con quella già riportata utilizzata dall'art. 10 della legge costituzionale 3/2001 (le due disposizioni, infatti, sono identiche), per il cd. "ddl La Loggia" la previsione di riferimento è differente.

L'art. 10 del ddl S. 1545, infatti, recita, al comma 1, che "per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", mentre nei successivi commi 2 e 3 si prevede che "le commissioni paritetiche previste dagli Statuti speciali delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative" e che "le norme di attuazione di cui al comma 2 possono prevedere altresì disposizioni specifiche per la disciplina della attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari".

L'art. 10 del "ddl La Loggia", in effetti, anche se sostanzialmente non sembra discostarsi di molto dalla tecnica di rapporto utilizzata dalla legge costituzionale 3/2001, in un certo senso, sembra porre l'accento sul fatto che "restano ferme" le previsioni contenute negli Statuti speciali.

A riguardo, da un lato, il contenuto di questo articolo sembrerebbe essere a dir poco pleonastico, ma, dall'altro lato, potrebbe distogliere l'attenzione dal vero problema: l'attuazione dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001 non deve essere posta in essere da un disegno di legge di iniziativa governativa, in quanto la sua reale e concreta attuazione deve necessariamente passare per lo strumento delle norme di attuazione da

approvarsi per il tramite delle commissioni paritetiche.

Certo è che, in definitiva, il legislatore regionale di fronte a queste scarse e imprecise indicazioni legislative, dovute indubbiamente anche alle differenti concezioni che del regionalismo sembrano evidenziarsi nell'intero panorama politico, non è nella migliore situazione.

Ed una prova lampante di questa situazione alquanto priva di chiari e semplici riferimenti normativi è data dalle prime bozze di Statuto che iniziano solo tuttora a circolare. Nel nostro caso, la “bozza di revisione dello Statuto della Regione Sicilia”, presentata dal Presidente della Commissione speciale per la revisione dello Statuto in data 30 gennaio 2003, evidenzia in tutti i suoi aspetti e in tutte le sue sfaccettature le problematiche della specialità e del regionalismo differenziato.

L'art. 25 della bozza della Sicilia, infatti, prevede che “le previsioni più favorevoli all'autonomia regionale eventualmente introdotte successivamente alla legge costituzionale n. 3 del 2001, con altre leggi costituzionali per altre Regioni, ovvero applicate a determinate Regioni per effetto del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, saranno applicate anche alla Regione Siciliana, a seguito di deliberazione dell'assemblea regionale, adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti, che dichiara la volontà di estendere all'ordinamento siciliano in tutto o in parte tali forme maggiori di autonomia”.

Il che potrebbe essere riassunto in poche righe, molto più semplici e chiare: la Regione Sicilia tenta di “rimpiazzare” la propria specialità con il regionalismo differenziato e con la cd. “devoluzione”.

Ancora una volta, in conclusione, il destino della specialità sembra intrecciarsi con quello della differenziazione regionale: mantenere la prima utilizzano la seconda potrebbe essere una delle sfide da giocarsi nella riscrittura degli Statuti speciali.