



Rivista N°: 4/2014  
DATA PUBBLICAZIONE: 07/11/2014

AUTORE: Vittorio Teotonico\*

## LA SPECIALITÀ E LA CRISI DEL REGIONALISMO\*\*

1. *L'assenza di progettualità politica sul tema della specialità.* – 2. *Le risalenti responsabilità dello Stato e delle autonomie differenziate.* – 3. *Le più recenti cause di regressione della specialità, con particolare riguardo al federalizing process in corso.* – 4. *I rimedi (assolutamente) impraticabili e i rimedi (comunque difficilmente) praticabili.*

### 1. L'assenza di progettualità politica sul tema della specialità

La risalente crisi del regionalismo italiano appare non solo ricollegarsi ad una molteplicità di cause (e di responsabilità), ma anche incidere, sia pure in misura variabile, su diversi segni distintivi del disegno autonomistico tracciato dall'Assemblea costituente. Tra di essi quello che, da tempo, attraversa le maggiori e più evidenti difficoltà ad inverarsi in maniera piena e razionale è, forse, il principio di specialità.

Invero, benché la specialità regionale venga spesso considerata, in letteratura, un caposaldo dell'architettura repubblicana<sup>1</sup>, tale sua presunta fundamentalità non ha mai dato luogo, in politica, ad un'autentica rivalutazione del suo significato, né ad una sua adeguata ricollocazione nel mutato contesto generale. Si pensi alla legge di revisione del Titolo V della

---

\* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari — [vittorio.teotonico@uniba.it](mailto:vittorio.teotonico@uniba.it)

\*\* Intervento al Convegno "Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali", Bari 2-3 ottobre 2014.

<sup>1</sup> V., ad esempio, S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, in *Rass. parl.*, 1997, 336 ss., spec. 338 e 350 s.; V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di) *Manuale di diritto pubblico*, vol. I. *Diritto pubblico generale*, Il Mulino, Bologna, 1997, 112; A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 208; F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, 311 ss.; D. GALLIANI, *Le Regioni speciali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: ancora "speciali"?*, in *Quad. reg.*, 2008, 552 s.

Costituzione (legge cost. n. 3 del 2001), ritenuta in grado (per via dell'introduzione, nel nuovo art. 116 Cost., dell'istituto della c.d. "semi-differenziazione" e della fissazione della clausola di "adeguamento automatico", di cui all'art. 10 della medesima legge) di rendere, tramite una sorta di inversione di ruoli, «più speciali le Regioni ordinarie e più ordinarie le Regioni speciali»<sup>2</sup>. E si pensi pure al testo di riforma costituzionale licenziato lo scorso agosto dal Senato, che, con una disposizione transitoria di non agevole lettura e di problematico coordinamento con l'impianto regionalistico complessivo, sembra voler escludere permanentemente l'applicazione di una parte consistente delle sue previsioni nei confronti delle autonomie differenziate<sup>3</sup>. Essa, così, mirerebbe a riaffermare una diversità di regime tra queste ultime e le autonomie ordinarie in un momento in cui la specialità (perlomeno quella di stampo tradizionale) risulta esposta alle più varie contestazioni, soprattutto da parte delle stesse autonomie ordinarie<sup>4</sup> (che mal sopportano il trattamento fiscale di estremo favore alle altre riservato<sup>5</sup>).

---

<sup>2</sup> F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2012, 9 s. Egli nota come questa tendenza a ribaltare le posizioni, pur raggiungendo il suo culmine con la revisione del Titolo V, sia «in realtà un fenomeno che ha caratterizzato l'intero complesso delle riforme relative ai rapporti tra livelli di governo dell'ultimo quindicennio, dapprima inconsapevolmente, a partire dalle leggi Bassanini, e poi, con crescente consapevolezza, in tempi più recenti, con l'attuazione del "federalismo fiscale"». V., altresì, T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in <http://archivio.rivistaaic.it>, par. 2. L'A. ha «l'impressione» che, per via della legge cost. n. 3 del 2001, «le Regioni cosiddette speciali abbiano perso la loro specialità e che questa si stia trasferendo alle Regioni ordinarie». *Contra* G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, 49 s., il quale ritiene che il legislatore della revisione abbia voluto rafforzare la specialità, intendendola «come qualcosa in più sia rispetto al passato [...] sia per il futuro», e, così, «lanciare una scommessa [...] sulla validità costituzionale di differenziare tra soggettività regionali».

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 38, co. 11, di tale testo, il Capo IV di quest'ultimo (ossia le novità riguardanti proprio il Titolo V della Costituzione) non si applica «alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano sino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome». In argomento, si rimanda alle condivisibili critiche formulate da A. RUGGERI, *Il riformatore-Amleto, incerto se incoraggiare o frenare l'adeguamento degli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *Confronti costituzionali* (12 settembre 2014), il quale si sofferma sulle tante difficoltà interpretative (soprattutto in ordine agli aspetti procedurali) a cui tale previsione darebbe luogo, nonché sulle altre implicazioni negative da questa scaturenti (con particolare riguardo ai tempi ed alle possibilità stesse di sua completa realizzazione).

<sup>4</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge "Renzi-Boschi"*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it) (26 maggio 2014), par. 8. Ad avviso di U. DE SIERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, ivi, par. 4, la previsione in esame denota la forza politica delle autonomie differenziate, «che, malgrado tutte le diffuse ed acute polemiche – alcune delle quali assolutamente fondate –, sono ancora una volta riuscite a mantenersi fuori da un processo riformistico che dovrebbe invece, almeno nelle sue linee fondamentali, avere un impatto sull'intero territorio nazionale».

<sup>5</sup> Tra quanti oggi ravvisano, se non altro, l'inopportunità di conservare un trattamento finanziario privilegiato per le autonomie differenziate, v. G. CORSO, *Federalismo fiscale e autonomia regionale*, in [www.strumentires.com](http://www.strumentires.com) (giugno 2009), per il quale una corretta attuazione dei nuovi principi sul federalismo fiscale dovrebbe far cessare «il generoso trattamento» riservato alle autonomie speciali, che «non partecipano, se non in misura marginale, al pagamento degli interessi sul debito pubblico; non partecipano al finanziamento del deficit previdenziale; non partecipano agli schemi di perequazione interregionale che anche il testo originario dell'art. 119 Cost. prevedeva». Vi è anche chi, come, ad esempio, F. MINNI, *Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale di fronte al federalismo fiscale: pari non sono?*, in *Le Regioni*, 2012, 635 ss., spec. 640, ritiene che la disparità tra

Più in generale, si può ritenere che nel nostro ordinamento tutti, o quasi, gli avanzamenti in senso autonomistico (e, *a fortiori*, gli arretramenti in senso neocentralistico) abbiano rappresentato altrettante occasioni perse, o non sfruttate appieno, per ripensare alla specialità del passato e per rielaborarne adeguatamente le coordinate per il futuro. Come di frequente accade in Italia, su ogni altra valutazione (il concreto utilizzo che nel tempo si è fatto della specialità<sup>6</sup>, l'attuale validità delle sue giustificazioni storiche<sup>7</sup>, l'effettiva sua capacità di *problem solving* in uno scenario ormai globalizzato<sup>8</sup>, l'inevitabile impatto su di essa riveniente dal *federalizing process* in atto<sup>9</sup>, ecc.), hanno fatto premio il «dato esistenziale» e il calcolo politico, vale a dire che si è attribuita soverchia importanza alla semplice circostanza che gli enti territoriali a regime differenziato, bene o male, funzionano da decenni<sup>10</sup>, e, quindi, ci si è fatti condizionare dal timore di pagare i costi, in termini elettorali, della loro soppressione<sup>11</sup>.

Così, la specialità ha perso il suo iniziale valore paradigmatico<sup>12</sup> ed è andata avanti «per forza d'inerzia»<sup>13</sup>. Se fino agli inizi degli anni Settanta (del secolo scorso), le realtà diffe-

---

i due gruppi di Regioni, con l'introduzione del federalismo fiscale, non si sia affatto attenuata, ma, al contrario, si sia ulteriormente accentuata.

<sup>6</sup> In questi termini F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale*, cit., 18, il quale aggiunge che «la giustificazione della specialità sembra destinata a doversi rinvenire sempre meno in fattori storici o identitari». Secondo P. CARETTI, *La faticosa marcia di avvicinamento ad un assetto razionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2000, 797, «una nuova specialità, anziché costruirsi *a priori*, sulla situazione «storica», può fondarsi su elementi del tutto diversi e legati essenzialmente alla capacità di governo delle esigenze e delle domande politiche delle comunità regionali».

<sup>7</sup> Sul punto, per tutti, L. PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993, 643 ss.

<sup>8</sup> V., in particolare, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, 13 ss.

<sup>9</sup> In argomento, *ex multis*, 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)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 220 s. (Egli reputa che quanto più le aspirazioni federaliste portino ad assegnare alle Regioni ordinarie forme molto spinte di autonomia, tanto più diventi lecito interrogarsi sullo «spazio a disposizione per l'attribuzione di un'autonomia qualificata alle Regioni speciali»); G. PAGANETTO, *Il significato della «specialità» regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 1094 (secondo l'Autrice la discussione sulla revisione del Titolo V, per quanto vivace, si è sempre occupata marginalmente della specialità e, così, ha largamente trascurato il significato che dovrebbe assumere, «in uno Stato che si vuole federale, la previsione di singole Regioni, con configurazione e funzioni differenti»); G. PITRUZZELLA, *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le Regioni*, 2001, 499 s. (a suo avviso, quello del ruolo da assegnare all'autonomia differenziata nel *federalizing process* rappresenta uno dei più pressanti interrogativi che dovrebbe porsi nel dibattito politico, troppo spesso «caratterizzato da ripetitività e inconcludenza»).

<sup>10</sup> In tal senso L. PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, cit., 644 s. V. anche G. PAGANETTO, *Il significato della «specialità» regionale*, cit., 1101 s., la quale sostiene che le Regioni ad autonomia differenziata siano state sempre formalmente riconfermate, e mai sostanzialmente riformate, «sulla base del solo dato esistenziale: esse funzionano con propri apparati e strutture, non è perciò politicamente opportuno rompere un equilibrio ormai consolidato».

<sup>11</sup> Così G. MOR, *Le Regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, 199, e A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, 266.

<sup>12</sup> Secondo S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in *Le Regioni*, 2010, 863, anche per via del ritardato avviamento del regionalismo ordinario (e, quindi, in assenza, altresì, di un'esperienza normativa e giurisprudenziale di riferimento), le dottrine interpretative aventi ad oggetto le Regioni speciali si sono «identificate con le dottrine del diritto regionale *tout court*».

renziate potevano essere ancora considerate alla stregua di un «laboratorio» per l'avvio del regionalismo anche sul restante territorio nazionale, ben presto hanno cessato di essere un «elemento trainante», o comunque un punto di riferimento, ed, anzi, invertendo la rotta, hanno dovuto mettersi «a rimorchio» delle Regioni ordinarie<sup>14</sup> (che, infatti, dalla loro istituzione in poi, sono sempre risultate le prime e le più beneficiate destinatarie degli incrementi di autonomia determinati a livello centrale). D'altro canto, la mancanza di adeguata progettualità nei governanti statali, restii ad inserire le specialità in maniera costruttiva ed organica nel dibattito politico<sup>15</sup>, non ha mai trovato una decisa opposizione da parte dei rappresentanti di queste ultime, che, invece di intraprendere una battaglia d'«avanguardia», si sono limitati a difendere lo *status quo*, rivendicando l'intangibilità delle originarie prerogative costituzionali dei propri enti di riferimento e, al massimo, l'adeguamento dei rispettivi ordinamenti particolari alle modifiche (ritenute migliorative) predisposte al sistema autonomistico in generale.

## 2. Le risalenti responsabilità dello Stato e delle autonomie differenziate

Alla luce di quanto sinora esposto, non si riesce a condividere l'ottimismo di quanti (e non sono pochi) credono ancora, talvolta fermamente, in un rilancio della specialità. V'è da ritenere, invece, più pessimisticamente, ma anche più realisticamente, che i soliti fattori negativi continueranno ad avere un peso determinante. Giova perlomeno accennare ai più rilevanti.

Il primo fattore è l'inveterata abitudine degli organi centrali ad agire in direzione meno della differenziazione che dell'omologazione<sup>16</sup> e, perciò, ad impostare rapporti con ogni tipo di autonomia territoriale, anche se a statuto speciale, «invasivi e limitativi, peraltro spesso associati ad erogazioni finanziarie che finiscono per creare dipendenza e deresponsabilizzazione»<sup>17</sup>. Già molto prima delle riforme a cavallo tra il secolo scorso e l'attuale, che avrebbero sensibilmente ridotto la distanza tra specialità ed ordinarietà, sin quasi ad azzerarla<sup>18</sup>, tale

---

<sup>13</sup> G. MOR, *Le Regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, cit., 203.

<sup>14</sup> L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 24.

<sup>15</sup> Così S. ORTINO, *Introduzione*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, cit., 334. In quest'ottica anche A. RUGGERI, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma (lineamenti di una ricostruzione)*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) (30 giugno 2004), par. 9, per il quale «la progettazione statutaria (ma: costituzionale in genere) testimonia una singolare refrattarietà a far luogo ad un'organica, compiuta riflessione critica sull'esperienza fin qui maturata per trarre da essa indicazioni circa un nuovo modo d'intendere la specialità (ma: l'autonomia in genere)».

<sup>16</sup> Lo sottolinea, ad esempio, F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, 256.

<sup>17</sup> G. CEREÀ, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2009, 486.

<sup>18</sup> La circostanza viene rimarcata, *ex aliis*, da B. BALDI, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2012, 250, la quale ricorda, segnatamente, la regionalizzazione del Servizio sanitario nazionale (con la presa in carico della spesa sanitaria da parte di tutte le Regioni); l'ampio e generalizzato trasferimento di funzioni centrali in periferia operato con le leggi Bassanini (che peraltro hanno causato non pochi problemi di coordinamento con la legge cost. n. 2 del 1993, che ha attribuito a tutte le Regioni speciali la competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali); la legge elettorale n. 43 del

atteggiamento centralistico ed uniformante si era manifestato, tra l'altro, nell'attuazione ritardata e riduttiva degli statuti speciali<sup>19</sup>; nella degradazione della potestà legislativa piena a potestà concorrente<sup>20</sup>; nell'estensione della funzione di indirizzo e coordinamento anche alle autonomie differenziate<sup>21</sup>; nelle restrizioni di carattere generale scaturenti dalle programmazioni di settore (che le medesime autonomie sono state costrette ad accettare per non perdere gli aiuti finanziari previsti)<sup>22</sup>. Senza dilungarci troppo oltre sul punto, possiamo limitarci ad esporre solamente un'altra considerazione, peraltro prodromica all'illustrazione del fattore successivo: il «regionalismo dell'uniformità» ha determinato, a parte lo svilimento della specialità e, più in generale, dell'autonomia, anche un evidente paradosso, quello, cioè, di non essere riuscito, nonostante il lunghissimo periodo di applicazione, a garantire l'omogeneità delle condizioni di vita nel Paese, le cui Regioni restano tuttora solcate da profonde differenze sociali ed economiche<sup>23</sup>.

Il secondo fattore, distinto ma, come anticipato, evidentemente connesso al primo, consiste nella diversa capacità delle realtà speciali di «aderire e sviluppare un modello di regionalismo compiuto e completo»<sup>24</sup>. Semplificando drasticamente, si può dire che ad una *specialità insulare*, perlopiù incapace (o non desiderosa) di affrancarsi dagli interventi centrali, di formulare equilibrate politiche di coesione sociale e, in buona sostanza, di differenziarsi adeguatamente dal regionalismo ordinario, si contrappone una *specialità alpina*, che ha dimostrato un buon rendimento, sia sul piano istituzionale sia su quello economico, riuscendo, altresì, a sopire aneliti secessionistici ben più profondi che altrove<sup>25</sup>, ma che, ciò nondimeno,

---

1995, che ha dato l'abbrivio alla tendenza all'elezione diretta dei Presidenti (a cui solo la Val d'Aosta e la Provincia di Bolzano si sono sottratte); il potenziamento della finanza "propria" con l'introduzione dell'Irap e dell'addizionale regionale Irpef. A tutto questo, vi sarebbe da sommare, quantomeno, oltre alla revisione del Titolo V della Costituzione, a cui si è già accennato, la c.d. *decostituzionalizzazione* della forma di governo delle autonomie differenziate, disposta dalla legge cost. n. 2 del 2001, che le ha dotate di strumenti fondamentali di normazione (generalmente indicati come leggi statutarie) assimilabili (ma non del tutto sovrapponibili) agli statuti ordinari. Su analogie e differenze tra le due fattispecie, v., *ex multis*, F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, cit., 320 ss.; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *Federalismi.it* (3 dicembre 2008), par. 5; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 260 ss.

<sup>19</sup> Su questa problematica, per tutti, v. F. GABRIELE, voce *Decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, vol. X, 1988, spec. pp. 9 ss. e 17 ss.

<sup>20</sup> Posta la mole di contributi sul tema, ci limitiamo a rimandare allo studio *ante litteram* di E. SPAGNA MUSSO, *Programmazione statale ed affievolimento della competenza legislativa regionale a carattere esclusivo in competenza concorrente*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1963, 501 ss.

<sup>21</sup> In argomento, in particolare, F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Cacucci, Bari, 1992, 45 ss.

<sup>22</sup> Così, *ex aliis*, G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, 490.

<sup>23</sup> L. ANTONINI, *op. cit.*, 3 e 19. Similmente G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2003, 217.

<sup>24</sup> G. CERIA, *op. loc. cit.*

<sup>25</sup> F. SALVIA, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, in *Dir. soc.*, 2002, 463 s. Tra coloro che sottolineano le diversità esistenti tra le specialità meridionali e quelle settentrionali, si possono menzionare

appare essere stata notevolmente agevolata dalla maggiore capacità fiscale e dallo scarso coinvolgimento nei meccanismi di perequazione finanziaria<sup>26</sup>. Né, d'altronde, si può sottacere la circostanza che la medesima specialità alpina, sebbene abbia avuto (ma non sempre e ovunque) una crescita interna superiore alla media nazionale<sup>27</sup>, in alcuni settori nevralgici (quali quelli dell'industria, dell'agricoltura e del mercato del lavoro) non sia riuscita ad esprimere significativi differenziali a proprio favore rispetto a quanto registrato nel resto d'Italia (o, almeno, dell'Italia settentrionale)<sup>28</sup>.

Un terzo fattore, non meno incisivo dei precedenti, si riconduce all'atteggiamento un po' *snob*, se così si può dire, che, in questo caso, invece, ha riguardato indistintamente tutte le Regioni (e le Province) a statuto speciale. Esse, probabilmente condizionate dalla loro origine pattizia<sup>29</sup>, nonché dalla loro posizione geograficamente e politicamente periferica, si sono poste in una condizione di reciproco isolamento, preferendo (anche quando non strettamente necessario per statuto) relazionarsi singolarmente con lo Stato<sup>30</sup>, il quale, perciò, ha

---

re, altresì, O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in [www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it) (ottobre 2011), parr. 7 ss. (il quale afferma che le autonomie differenziate del Sud, molto meno dinamiche di quelle del Nord, sia sul piano economico che sul fronte dell'attuazione statutaria, «hanno conosciuto poca asimmetria e nessuna capacità competitiva»); B. BALDI, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale*, cit., 245 ss. (l'Autrice si sofferma sulla minore propensione delle isole al negoziato non conflittuale con lo Stato e, quindi, anche sulle minori possibilità per loro di contribuire alla costruzione del federalismo fiscale); S. MANGIAMELI, *Audizione davanti alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle questioni connesse al regionalismo ad autonomia differenziata*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) (26 marzo 2014) (la sua opinione è che le autonomie speciali del Nord sono riuscite, contrariamente alle altre, a «ritrovare anche con il dialogo transfrontaliero, punti di crescita e differenziazione cospicui che toccano anche l'assetto della democrazia locale, rafforzata dall'introduzione di forme di *referendum* legislativo che estende l'approvazione delle leggi anche direttamente al corpo elettorale»).

<sup>26</sup> In argomento, *ex multis*, si rinvia a P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1471 ss., spec. 1473, ed E. BUGLIONE, *Aspetti finanziari della specialità delle Regioni a statuto differenziato*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, cit., 227 ss.

<sup>27</sup> Come segnala B. BALDI, *op. cit.*, cit., 246, il Friuli-Venezia Giulia risulta contraddistinguersi dalle altre specialità settentrionali non solo per avere un Pil *pro capite* inferiore, ma anche per essere stato fortemente beneficiato, soprattutto in passato, da ingenti interventi statali a supporto delle sue politiche.

<sup>28</sup> G. CERA, I. DALMONEGO, F. DEBIASI, *Le Regioni a statuto speciale. Profili costituzionali e finanziari*, FrancoAngeli, Milano, 1989, 146 ss., spec. 150.

<sup>29</sup> Secondo G. MOR, *op. cit.*, 208, gli statuti speciali, in buona parte, lungi dall'essere stati semplicemente calati dall'alto, in realtà sono stati scritti (o riscritti) in sede periferica, o sono risultati da una contrattazione a cui hanno partecipato anche le forze politiche locali. In modo conforme R. BIFULCO, *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2004, 10 s., e G. CERA, I. DALMONEGO, F. DEBIASI, *Le Regioni a statuto speciale. Profili costituzionali e finanziari*, cit., 13, i quali evidenziano come gli statuti approvati dall'Assemblea costituente abbiano riprodotto largamente «la volontà e i desideri delle diverse popolazioni locali». Di opinione differente è S. PAJNO, *La revisione degli statuti nel sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2007, 761, il quale rifiutando fermamente una concezione di tipo contrattualistico delle relazioni tra Stato e Regioni speciali, ricollega la nascita dei rispettivi statuti ad un'«elargizione», vale a dire ad una concessione unilaterale dello Stato, basata su di una valutazione di opportunità politica rimessa sola a quest'ultimo.

<sup>30</sup> Così, ad esempio, E. CHELI, *Prospettive attuali nei rapporti tra Regioni con speciale autonomia e Regioni ordinarie*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 241; F. BASSANINI, *Alcune riflessioni sui problemi attuali delle Regioni a statuto speciale e sui rapporti tra autonomia regionale speciale ed autonomia regionale ordinaria*, *ivi*, 717; F.

sempre trovato avanti «a sé varchi tanto grandi e resistenze così deboli» da non essere indotto «a mutare una strategia di rapporti estremamente favorevole»<sup>31</sup>. Per tale via, le autonomie differenziate «hanno affrontato la prova di forza con l'organizzazione statale in ordine sparso»<sup>32</sup>, senza una visione d'assieme dei problemi da affrontare e tramite rivendicazioni perlopiù particolaristiche o di corto respiro. Emblematica, in tal senso, è stata «l'introduzione di procedure informali di negoziato all'interno del controllo legittimità» o di altre «funzioni di vigilanza sovraordinate»: in questo modo, non solo momenti di raccordo istituzionale e strumenti di garanzia costituzionale si sono tramutati 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 Regioni»<sup>33</sup>.

La tradizionale compattezza delle classi politiche periferiche con quella nazionale e la conseguente «logica centralizzante», che ancora oggi domina la vita dei partiti, hanno fatto il resto, esercitando un'«influenza paralizzante» (o, perlomeno, frenante) sulla specialità<sup>34</sup>. Il che aiuta a comprendere meglio la maggior «fortuna» delle esperienze speciali del Nord (in particolare altoatesina o valdostana), le quali, difatti, sono maturate in presenza di formazioni politiche diverse da quelle esistenti a livello statale e, dunque, pur se alleate a queste ultime, in grado di agire perlopiù slegate dalla suddetta logica<sup>35</sup>.

In buona sostanza, la classe dirigente dello Stato centrale e quelle delle periferie differenziate – seppur con profili, o gradi, diversi di responsabilità – hanno cospirato «sinergicamente» al declino della specialità<sup>36</sup>, appiattendola sull'ordinarietà e svuotandola dei contenuti più pregnanti, o, se non altro, impedendole di essere funzionale ad un regionalismo equilibrato, solidale e responsabile. Di qui sorgono le tante e pressoché insormontabili difficoltà, o perplessità, a rifondare una specialità che, essendosi ripiegata su stessa ed avendo

---

PALERMO, *op. cit.*, 12. V. anche S. BARTOLE, *Art. 116*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Artt. 114-120. Le Regioni, Le Province, i Comuni*, tomo I, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1985, 85 s., secondo cui, indipendentemente dalle procedure bilaterali riguardanti l'attuazione statutaria, «l'ordinamento e il pratico funzionamento di queste Regioni sono sempre stati caratterizzati dalla esistenza e dalla attivazione di meccanismi diretti e, per così dire, individuali di comunicazione e collegamento con lo Stato».

<sup>31</sup> A. BALDASSARRE, *I raccordi istituzionali fra Stato e Regioni speciali*, in *Le Regioni*, 1984, 692.

<sup>32</sup> E. CHELI, *Prospettive attuali nei rapporti tra Regioni con speciale autonomia e Regioni ordinarie*, *cit.*, 241.

<sup>33</sup> A. BALDASSARRE, *I raccordi istituzionali fra Stato e Regioni speciali*, *cit.*, 679.

<sup>34</sup> In questi termini, oltre ad E. CHELI, *op. cit.*, 243, ed A. PIZZORUSSO, *Regioni speciali: motivazioni storiche ed esigenze attuali*, in *Quad. reg.*, 1989, 1028 (da cui sono rispettivamente tratte le espressioni virgolettate nel testo), v. A. RUGGERI, *op. loc. ult. cit.*; A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III. *Artt. 101-139*, Utet, Torino, 2006, 2185; R. BIN, *Relazione conclusiva al Convegno "In vista della Revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: quale ruolo per le autonomie speciali?"*, Roma 20 marzo 2014, par. 2, reperibile in [www.robeto.bin.it](http://www.robeto.bin.it)

<sup>35</sup> Nota, in proposito, B. BALDI, *op. cit.*, 247, che partiti forti e radicati nelle comunità locali, quali «l'Union valdôtaine (UV) e la Südtiroler Volkspartei (SVP), da sempre al governo delle rispettive Regioni, con ampie maggioranze, [...] hanno assicurato stabilità nell'azione di governo e, coerentemente alla propria natura, sono stati molto attivi nella difesa dell'autonomia speciale dei loro territori, costruendo con costanza e determinazione un rapporto negoziale con lo Stato».

<sup>36</sup> A. BALDASSARRE, *op. cit.*, 692.

perso gran parte della propria iniziale spinta propulsiva, si è perlopiù tradotta in una “rendita di posizione” (riconducibile, in particolare, ai già ricordati privilegi finanziari goduti).

### **3. Le più recenti cause di regressione della specialità, con particolare riguardo al federalizing process in corso**

Molti autori, tuttavia, dal semplice fatto che il legislatore costituzionale non abbia mai formalmente rinnegato la specialità, deducono che le sue originarie giustificazioni (rallentato sviluppo, presenza di minoranze etnico-linguistiche, carattere insulare o estremamente periferico del territorio, maggiore vocazione all'autonomia della popolazione residente, ecc.) siano rimaste sostanzialmente immutate ed ancora meritevoli di particolare attenzione<sup>37</sup>. A tal fine essi reputano opportuno, se non necessario, conservare i principali profili giuridici di asimmetria regionale esistenti e riconducibili, per un verso, alla «separatezza delle procedure»<sup>38</sup> e, per l'altro, all'atipicità del sistema fiscale<sup>39</sup>. A questa diffusa impostazione di pensiero proveremo a muovere alcune obiezioni.

Innanzitutto, bisogna rilevare come il ritardo socio-economico abbia da sempre caratterizzato, più che le sole Sicilia e Sardegna, perlomeno tutto il Meridione. Basterebbe ricordare l'istituzione, già nel 1950, di un'apposita “Cassa per il Mezzogiorno”, e, più di recente, l'eliminazione del «riferimento alle isole nell'art. 119 Cost.»<sup>40</sup>. D'altro canto, come già accennato in precedenza, il regime differenziato vigente in tali Regioni e le loro ulteriori fonti di finanziamento (segnatamente: Fondo nazionale per la solidarietà in Sicilia e Piano di rinascita per la Sardegna), lungi dal produrre «quel *valore aggiunto* che era nelle intenzioni originarie», hanno assai più modestamente consentito loro di conseguire uno «sviluppo a macchia di leopardo», che, in definitiva, rappresenta una condizione che continua ad assimilarle integralmente al resto del Sud<sup>41</sup>.

Quanto alla tutela di gruppi alloglotti, occorre notare come la stessa, quale esigenza in verità *ab initio* diffusa ben al di là delle aree geografiche su cui insistono le specialità stori-

---

<sup>37</sup> Sia pure con sfumature diverse, sostengono tale tesi, tra gli altri, S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, cit., 338; G. PAGANETTO, *op. cit.*, 1108; G. PASTORI, *op. cit.*, 492; G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, 1124; D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, 2009, 1326 ss.

<sup>38</sup> G. PAGANETTO, *loc. ult. cit.*

<sup>39</sup> D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria*, cit., 1320 ss. Egli appare invertire i termini della questione allorché ritiene che la permanenza della garanzia costituzionale della titolarità di forme e condizioni particolari di autonomia dimostrerebbe come il tempo trascorso non abbia intaccato l'essenza della specialità (laddove dovrebbe essere l'obiettivo persistenza di situazioni ed esigenze territoriali del tutto peculiari e non assimilabili ad altre a giustificare ancora la previsione di regimi differenziati).

<sup>40</sup> B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002, 146.

<sup>41</sup> F. SALVIA, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, cit., 463. Conformemente G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano*, vol II. *L'organizzazione territoriale della Repubblica. L'ordinamento regionale e locale*, Giuffrè, Milano, 2007, 22 s.



che<sup>42</sup>, abbia trovato, oramai, la propria organica disciplina nella legge n. 482 del 1999<sup>43</sup>. Con ciò – e anche con il conforto della giurisprudenza costituzionale – si può reputare che la medesima tutela sia divenuta un preciso ed indeclinabile compito spettante, oltre che, naturalmente, in linea prioritaria allo Stato (che, quindi, fissa perlomeno la cornice normativa della *subjecta materia*), anche ad ogni altra articolazione della Repubblica (a cui è rimessa la pre-disposizione della conseguente strumentazione legislativa e/o amministrativa)<sup>44</sup>. Per giunta, la sopravvenuta inattualità di un trattamento ipergarantista per le popolazioni delle sole specialità storiche, sembra trovare puntuale riscontro anche in ambito sovranazionale. Sul punto, si è giustamente rilevato, per un verso, che «il bilinguismo è, nella nuova Europa, condizione di vantaggio e non di discriminazione»<sup>45</sup> e, per altro verso, che il preteso fondamento giuridico del Trentino-Alto Adige e delle Province di autonome di Trento e di Bolzano in atti internazionali (l'accordo De Gasperi-Gruber del 1946 e l'accordo Moro-Waldheim del 1969) non possa comunque prevalere sul diritto originario europeo (vincolante tanto per l'Italia quanto per l'Austria) che impone sul piano economico e fiscale degli interventi che non appaiono del tutto compatibili con la situazione di privilegio di tali autonomie differenziate<sup>46</sup>.

In ogni caso, non si può negare che lo scenario odierno sia assai diverso da quello in cui furono varati gli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata. Risulta mutata soprattutto quella particolare temperie politico-culturale che fece percepire all'Assemblea costituente il pericolo che «la Sicilia diventasse uno degli Stati Uniti d'America, o che la Valle d'Aosta ve-

---

<sup>42</sup> Decenni or sono, autorevole dottrina criticava l'assenza di adeguate garanzie per diversi gruppi allogliotti insediati sia all'interno delle realtà speciali (basti pensare alla minoranza ladina in Friuli ed a quella tedesca nella Provincia di Trento), sia al di fuori delle stesse (come, ad esempio, il gruppo linguistico provenzale del Piemonte occidentale, i gruppi greci del Salento e della Calabria, quello serbo-croato del Molise, quello tedesco del Veneto e quelli albanesi sparsi in varie zone d'Italia): A. PIZZORUSSO, voce *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Giuffrè, Milano, 1976, 557.

<sup>43</sup> Per approfondimenti sulla genesi e sui contenuti di tale legge, si rimanda, *ex aliis*, a S. BARTOLE, *Le norme per la tutela delle minoranze linguistiche storiche*, in *Le Regioni*, 1999, 1063 ss.; V. PIERGIGLI, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 («Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche») ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento*, in *Rass. parl.*, 2000, 623 ss.; L. PANZERI, *Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il ruolo delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2009, 979 ss.

<sup>44</sup> Il riferimento è, segnatamente, alla sent. n. 159 del 2009, su cui cfr. i commenti di S. BARTOLE, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale (osservazione a Corte cost. 22 maggio 2009, n. 159)*, in *Giur. cost.*, 2009, 1764 ss.; E. PALICI DI SUNI, *La tutela delle minoranze linguistiche fra Stato e Regioni: un ritorno al passato?*, *ivi*, 1171 ss.; F. PALERMO, *La Corte «applica» il Titolo V alle minoranze linguistiche e chiude alle Regioni*, *ivi*, 1780 ss.; R. TONIATTI, *Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fondamento di un «nuovo modello di riparto delle competenze» legislative fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, 1121 ss.; E. STRADILLA, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, *ivi*, 1151 ss.

<sup>45</sup> Così B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 146.

<sup>46</sup> E. CATELANI, *Riforma costituzionali: un compromesso in una logica unitaria*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it) (26 maggio 2014), par. 4. L'Autrice, inoltre, ritiene di dubbia legittimità anche altre normative derogatorie, come «quella che prevede la proporzionale etnica su cui la Corte costituzionale forse, in futuro, potrebbe intervenire in modo significativo».

nisse annessa alla Francia, o che l'Alto Adige (Sud Tirolo) ritornasse all'Austria»<sup>47</sup>. Neppure si può contestare, allora, che la specialità sia servita, soprattutto nel periodo iniziale di sua sperimentazione, a soddisfare, se non altro, quella prioritaria necessità di pacificazione sociale del Paese, avendo contribuito non poco a neutralizzare le pulsioni disgreganti provenienti dalle sue più remote e/o disagiate periferie.

Proprio per questo, oggi, in Italia, in disparte alcuni censurabili e, fortunatamente, estemporanei rigurgiti secessionistici<sup>48</sup>, i segnali di malcontento, le proteste contro l'eccessivo centralismo e le rivendicazioni di maggior autodeterminazione provengono da realtà territoriali esterne, per quanto spesso contigue, a quelle ricomprese negli enti a regime differenziato (si pensi, ad esempio, ai tentativi di "migrazione interregionale" di alcuni comuni del Veneto al confine con quelli del Trentino-Alto Adige). In un contesto siffatto, l'idea di rifondare la specialità sulla base delle sue vecchie premesse storiche si presta inevitabilmente ad una serie di critiche o di domande provocatorie del tipo di quelle, già oltre un ventennio addietro, formulate da Livio Paladin: perché continuare a valorizzare, «sul piano costituzionale, determinati casi ad esclusione di ogni altro? Perché la Sicilia – ad esempio – e non la Calabria?»<sup>49</sup>. Come si può ancora giustificare – aggiungiamo noi – una disciplina particolare per il Friuli-Venezia Giulia (che non solo non costituisce più l'"estrema frontiera" orientale rispetto al blocco comunista, ma che non ha mai messo pienamente a frutto la propria specialità soprattutto in campo economico-finanziario<sup>50</sup>) e non riconoscerla anche al limitrofo Veneto (dove le peculiarità politiche, linguistiche ed economiche e, soprattutto, la volontà di emancipazione dal governo centrale sono forse ancora più spiccate)? Ed inoltre – ritornando a Paladin – come si può spiegare la conservazione delle «notevoli diversità di regime che valgono a distinguere – fra loro – le stesse autonomie differenziate?»<sup>51</sup>.

Ancor più calzanti e stringenti diventano tali interrogativi al cospetto dei grandi fenomeni di trasformazione della società contemporanea. L'accresciuta interdipendenza dei mercati, lo straordinario aumento dei flussi migratori e finanziari, il progressivo potenziamento dei mezzi di trasporto e di comunicazione, ecc., tendono a riavvicinare territori e culture, anche assai distanti, rendendo, di conseguenza, sempre meno pressante il bisogno di riservare un trattamento del tutto particolare a Regioni di frontiera, insulari, o a forte caratterizzazione identitaria<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> L'efficace notazione è di G. LOMBARDI, *A proposito del 'Senato delle Regioni'*, in *www.issirfa.cnr.it* (ottobre 2004).

<sup>48</sup> ... che si risolvono perlopiù in manifestazioni coreografiche, o folkloristiche, anche se, talvolta, con conseguenze penalmente rilevanti.

<sup>49</sup> L. PALADIN, *op. cit.*, 643 s.

<sup>50</sup> In argomento si rinvia all'approfondita indagine di G. IERACI, *Il Friuli-Venezia Giulia. Autonomia finanziaria senza tassazione, un'occasione persa?* in *Le istituzioni del federalismo*, 2012, 143 ss.

<sup>51</sup> L. PALADIN, *op. cit.*, 644.

<sup>52</sup> Per questi motivi, c'è chi, in modo assai incisivo, mentre ritiene esaurita la funzione politica strategica del Friuli-Venezia Giulia, vale a dire garantire la summenzionata separazione del blocco orientale da quello occidentale, si chiede «se il confine della Regione Piemonte sia proprio la Savoia francese o il Valais svizzero, o non piuttosto le zone del sud-est asiatico in cui si producono i *microchips* da cui dipende il futuro di quel che si è sal-

Né, d'altra parte, si può dimenticare l'abbondante e convulsa produzione di atti normativi europei e soprattutto statali che «rincorrono la crisi economica e l'emergenza finanziaria» e si impongono «ad ogni ordine di autonomia livellandola»<sup>53</sup>. Sembra, insomma, che le gravi difficoltà del momento, non potendo essere adeguatamente affrontate solo in sede internazionale, o sovranazionale, e, tantomeno, in ambito regionale, o locale, abbiano restituito vigore a quelle vecchie teorie e pratiche politiche che individuano nei confini precisi e nelle leggi uniformi dello Stato, piuttosto che nell'indeterminato ed asimmetrico spazio giuridico ed economico «glocale», «la soluzione alla gran parte dei problemi della modernità»<sup>54</sup>.

Veniamo, in ultimo, ma non certo per ultimo, al *federalizing process* in atto nel nostro Paese. Ovviamente, atteso il complesso intreccio di questioni che esso è capace di evocare, non è questo il luogo più adatto per discettare esaurientemente sull'argomento<sup>55</sup>. Tuttavia, appare possibile ed utile tracciare una sia pur veloce ed approssimativa riflessione circa le eventuali conseguenze ulteriormente impattanti sulla specialità che da siffatto processo potrebbero derivare.

Orbene, è ragionevole credere che l'abbandono del bicameralismo perfetto sarebbe, almeno in teoria, in grado di favorire il compimento della transizione verso un sistema autenticamente cooperativo e partecipativo per *tutte* le autonomie tra loro e con lo Stato, ma, proprio per questo, anche di causare il progressivo restringimento delle «corsie preferenziali» sinora utilizzate dalle Regioni speciali per giungere più rapidamente e solitariamente a Roma. Fuor di metafora, si può dire che, con l'istituzione di un Senato, del tipo di quello concepito nella riforma costituzionale *in itinere*, espressivo di tutte le istanze territoriali (al contempo regionali e locali), le autonomie differenziate rischiano seriamente di dover rinunciare a quel «frequente contatto bilaterale con lo Stato» che, almeno in origine, ha rappresentato il loro punto di forza e che, nel corso degli anni, è diventato il loro vero elemento discreto<sup>56</sup>. Esse, invece, a stretto e continuo contatto anche e soprattutto con le restanti articolazioni della Repubblica, dovranno, per così dire, comprometersi con l'ordinarietà, rinunciando alla vecchia logica solipsistica ed adeguandosi al nuovo «approccio globale»<sup>57</sup>. In questo modo, il pericolo maggiore per loro, poco avvezze a «fare squadra», diventa quello di essere largamente depotenziate dalle pratiche di «consociativismo istituzionale», necessarie alla funzio-

---

vato dell'industria informatica del Canavese» (R. BIN, *La posizione del Friuli-Venezia Giulia ed alcune considerazioni sul principio di specialità*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in senso federale*, cit., 376 s.).

<sup>53</sup> R. BIN, *Relazione conclusiva*, cit., par. 1.

<sup>54</sup> V. TEOTONICO, *La "tenuta" dello Stato sociale tra lavoro, sussidiarietà e federalismo (fiscale)*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, Cacucci, Bari, 2010, 11.

<sup>55</sup> Per qualche indicazione in più, soprattutto di ordine bibliografico, si potrebbe far riferimento a V. TEOTONICO, *Osservazioni in tema di federalizing process (con particolare riguardo al caso italiano)*, in A. URICCHIO (a cura di), *I percorsi del federalismo fiscale*, Cacucci, Bari, 2012, 9 ss.).

<sup>56</sup> In ciò S. BARTOLE, *Art. 116*, cit., 86 s., ravvisa una sorta di «diritto comune delle Regioni speciali», il quale sarebbe fatto più «di forme che di contenuti, di poteri piuttosto che di obiettivi, di limiti anziché di valori sostantivi».

<sup>57</sup> S. PAJNO, *La revisione degli statuti nel sistema delle fonti*, cit., 763.

nalità di una siffatta Camera Alta<sup>58</sup>, di venire viepiù “schiacciate” in quei meccanismi procedurali comuni che un assetto federale, specie se di tipo cooperativo, richiede<sup>59</sup>.

Come insegna la comparazione, in particolare con il diritto mitteleuropeo, o nordamericano (soprattutto dal *New Deal* in poi), una formula organizzativa del genere mal si concilia con uno «statuto di privilegio» concesso, per ragioni storiche o di opportunità politica, ad alcune comunità locali<sup>60</sup>, e, perciò stesso, tende a limitare drasticamente le determinazioni che ciascuna di queste, nel rapporto con il governo centrale, può assumere separatamente ed in modo differenziato. Di contro, essa incrementa le possibilità di applicazione dello *ius commune* e, dunque, il numero di decisioni che vanno prese collettivamente e nell'interesse generale. Detto diversamente, il modello cooperativo – di cui il c.d. sistema delle Conferenze rappresenta già ora una significativa anticipazione – è un modello doppiamente «integrativo»: da un lato, è funzionale a un sistema di *welfare* che realizza la coesione sociale al di là delle differenze territoriali; dall'altro lato, si regge sulla forte interdipendenza istituzionale e decisionale dei livelli di governo<sup>61</sup>.

La piena affermazione anche in Italia dell'idealtipo che da ultimo abbiamo indicato come «integrativo», o, come altri preferisce definirlo, «reticolare» (o anche «matriciale»)<sup>62</sup>, potrebbe, in definitiva, sempre più impedire di perpetuare la specialità mediante il «rapporto singolare con lo Stato»<sup>63</sup>, portando gradualmente le prerogative dei pochi (enti a regime differenziato) a cedere al cospetto delle ragioni dei molti (enti di diritto comune), le vecchie eccezioni a stemperarsi nelle nuove regole generali, oltre che, chiaramente, nei «principi supremi validi per tutte le componenti del macrosistema»<sup>64</sup>. A quel punto, le sorti della specialità, se non saranno già segnate, saranno perlomeno «estremamente incerte»<sup>65</sup>.

#### 4. I rimedi (assolutamente) impraticabili e i rimedi (comunque difficilmente) praticabili

Che fare, allora?

---

<sup>58</sup> U. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»*, in *Le Regioni*, 1995, 53 s.

<sup>59</sup> In un assetto di questo tipo alla collaborazione «orizzontale» tra entità federate si accompagna «una partecipazione federale che aggiunge elementi di collaborazione verticale». Insomma, dovunque sono diffusi non solo *accordi* tra quelle entità, specie con riguardo all'esercizio delle loro competenze, ma anche «*organi comuni*, attraverso cui si manifestano rapporti collaborativi a livello di Parlamenti, Governi, amministrazioni»: G. DE VERGOTTINI, *Lo Stato federale: precedenti, sviluppi e tendenze*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, Rimini, 1997, 372.

<sup>60</sup> S. PAJNO, *op. cit.*, 762.

<sup>61</sup> Così O. CHessa, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, cit., par. 2.

<sup>62</sup> P. PINNA, *La revisione degli statuti delle Regioni differenziate e le prospettive della specialità*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2001, 111 s., e G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, cit., 1128.

<sup>63</sup> P. PINNA, *La revisione degli statuti delle Regioni differenziate e le prospettive della specialità*, cit., 112.

<sup>64</sup> G. SILVESTRI, *op. cit.*, 1129.

<sup>65</sup> S. PAJNO, *op. cit.*, 763.

Non sembra che la soluzione migliore sia ricercare nuove competenze: sia perché, con elenchi statuari di materie già abbastanza corposi ed una clausola di residualità operante a favore di tutte le Regioni, non rimane molto da aggiungere; sia perché già ora molte competenze regionali, ordinarie e speciali, risultano non (pienamente) attivate, in particolare laddove comportano impegni di spesa rilevanti; sia perché, infine, la costante avanzata dell'integrazione europea e la perdurante fase di recessione hanno (ri)messo saldamente in mano a ben altri poteri, rispetto a quelli periferici, gli strumenti di controllo della finanza pubblica e di governo dell'economia (che rappresentano gli ambiti – soprattutto il secondo – attorno a cui alcune autonomie differenziate hanno saputo far crescere «il valore della propria specialità»<sup>66</sup>). Peraltro, non costituisce di certo un dato irrilevante che alcune autonomie (sia speciali che ordinarie) abbiano ottenuto risultati concreti, nello stesso campo economico, piuttosto che esercitando proprie attribuzioni, «sollecitando interventi dello Stato, di enti pubblici, di imprenditori pubblici e privati, della Comunità europea o anche per mezzo di intese internazionali»<sup>67</sup>.

Né, tantomeno, si può invocare – come pure taluni fanno – l'elezione di un'Assemblea costituente in ogni Regione speciale<sup>68</sup>. È appena il caso di notare come il potere costituente, quale massima espressione della sovranità, sia, ad un tempo, *irresistibile* (vale a dire esercitabile oltre ogni limite, formale o sostanziale, di sistema) e *terribile* (giacché in grado, per sua natura, di rimettere in discussione tutto, anche le più elementari conquiste di civiltà giuridica). Sarebbe, allora, meglio non scomodare tale potere<sup>69</sup>, ancor più in riferimento ad enti – lo ha ribadito la stessa Corte costituzionale, tra le altre, con la sent. 365 del 2007<sup>70</sup> – non già sovrani, bensì derivati, per quanto dotati di particolari forme e condizioni di autonomia. Sia come che sia, una cura del genere, per i suoi effetti tendenzialmente dirompenti sulla tenuta dell'ordinamento complessivo, sarebbe ben peggiore del male: al separatismo è sempre preferibile il centralismo.

---

<sup>66</sup> L. CASSETTI, *La potestà legislativa regionale tra autonomie speciali in trasformazione, competenze esclusive e nuove forme di specialità*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, 100.

<sup>67</sup> G. MOR, *op. cit.*, 206.

<sup>68</sup> T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, cit., par. 2, e G. ROMAGNOLI, *Riforme costituzionali e autonomie speciali*, in *Nuove autonomie*, 2002, 314.

<sup>69</sup> V., in particolare, la lucida ed ancora attuale analisi di M. LUCIANI, *Quattordici argomenti contro l'invocazione del potere costituente*, in *Dem. dir.*, n. 3/4, 1995, 97 ss.

<sup>70</sup> Su tale pronuncia si ricordano i commenti di B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e "gli istituti tipici degli ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale"*, in *Federalismi.it* (21 novembre 2007); P. CARETTI, *La «sovranità» regionale come illusorio succedaneo di una «specialità» perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *www.forumcostituzionale.it*; O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità nella sent. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, 2008, 227 ss.; S. BARTOLE, *La Corte chiude al «federalismo» dal basso*, in *Giur. cost.*, 2007, 4039 ss.; A. MANGIA, *Il federalismo della «descrizione» e il federalismo della «prescrizione»*, ivi, 4045 ss.; P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, ivi, 4052 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in <http://archivio.rivistaaic.it> (21 dicembre 2007).

D'altro canto, in prospettiva non costituente ma costituita, i rimedi, anche se non impossibili, appaiono pochi e difficilmente esperibili, specie da parte di quelle autonomie differenziate rimaste più indietro. Queste, nell'ambito dei rispettivi territori, dovrebbero, reimpossessarsi delle particolari attribuzioni di cui già dispongono ed evitare di imitare pedissequamente gli indirizzi, o di dipendere solo dagli interventi, che vengono decisi altrove. La specialità va dunque meritata, cioè costruita come un «metodo» per evidenziare bisogni realmente differenziati in certe aree del Paese, per soddisfare aspirazioni particolarmente sentite in determinate popolazioni locali<sup>71</sup>; e non già mantenuta come un privilegio che prescinde dall'efficienza politica ed amministrativa o dalla necessità di razionale ed equa redistribuzione interterritoriale delle risorse. Alla luce del superiore principio di uguaglianza, di cui la specialità e la differenziazione sembrano solo dei corollari<sup>72</sup>, si potrebbe formulare la seguente regola: chi si mostra efficiente e solidale può sempre più specializzarsi, o differenziarsi, chi non lo è deve sempre più uniformarsi<sup>73</sup>.

Inoltre, in sede di raccordo con lo Stato, si richiede ad ogni specialità un «atto di coraggio», che ne consenta la partecipazione ad «una rete di relazioni alla pari con gli altri soggetti coinvolti»<sup>74</sup>. Forse occorrerebbe aggiungere, altresì, un atto di umiltà, o di generosità, che metta, una buona volta, a disposizione di tutti, ed in virtù di un obiettivo comune – la valorizzazione dell'autonomia *tout court*, senza aggettivi – quella notevole forza politica, quella spiccata capacità negoziale, quella lunga esperienza di contrattazioni con il governo centrale<sup>75</sup> in cui esse hanno ritrovato, sino ad adesso, la possibilità di riconfermarsi nel tempo e, in fondo, la loro stessa ragion d'essere.

In altre parole, nella delineata prospettiva del regionalismo cooperativo, si tratta, da parte loro, di produrre uno sforzo dialettico poderoso e duplice: per un verso, nel rapporto, stabile ed equiordinato, con le altre realtà territoriali, «al fine di non contraddire le istanze di queste ultime, ma anche di salvaguardare le proprie forme e condizioni particolari di autonomia»<sup>76</sup>; per altro verso, nel rapporto, meno «eccentrico» e più costruttivo, con lo Stato, a cui bisognerà rivolgere richieste, o *con cui* bisognerà formulare politiche condivise, «tanto forti

---

<sup>71</sup> V. L. PALADIN, *op. cit.*, 657, e G. MOR, *op. cit.*, 205 ss.

<sup>72</sup> In tal senso si possono richiamare, a titolo meramente esemplificativo, F. BENELLI, *Art. 116*, in S. BAR-TOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 1043, e R. BIN, *Relazione conclusiva*, cit., par. 1.

<sup>73</sup> In quest'ordine di idee sembra muoversi anche L. CASSETTI, *La potestà legislativa regionale tra autonomie speciali in trasformazione, competenze esclusive e nuove forme di specialità*, cit., 102 s., laddove ritiene che la questione principale per le Regioni a regime differenziato non risieda più tanto nell'acquisizione di ulteriori poteri autonomi, o nell'adeguamento alla migliore posizione eventualmente raggiunta dalle Regioni di diritto comune, quanto nella maturazione di una capacità di gestire le competenze funzionali alla ricostruzione di un'identità speciale e nella conseguente assunzione di una responsabilità di fronte allo Stato per le forme di finanziamento particolari al fine necessarie.

<sup>74</sup> S. PAJNO, *op. cit.*, 763.

<sup>75</sup> G. PITRUZZELLA, *Relazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del convegno - Roma, 9 gennaio 2001*, Giuffrè, Milano, 140.

<sup>76</sup> L. PALADIN, *op. cit.*, 658 s.

quanto credibili, che non abbiano il suono della tutela o della pretesa di ingiusti privilegi, ma corrispondano alle necessità e alle effettive aspirazioni dei cittadini»<sup>77</sup>.

La specialità, nelle intenzioni originarie del Costituente, corrispondeva ad un'esigenza di integrazione, in quanto concepita come strumento atto a rimuovere gli ostacoli (di natura economica, geografica, etnico-linguistica, ecc.) che avrebbero impedito ad alcune Regioni di esprimere tutte le loro potenzialità<sup>78</sup>. Ora, e sempre più in futuro, tale funzione di integrazione andrebbe riconvertita sul piano delle relazioni interistituzionali, in particolare verso l'estensione delle negoziazioni multilaterali a discapito di quelle bilaterali, e, dunque, reindirizzata a raffrenare le spinte eccessivamente asimmetriche, nonché a contrastare la conservazione di prerogative non più tollerabili. Sennonché, proprio perché sarebbe un cambiamento profondo, radicale, la sua realizzazione appare tutt'altro che rapida e scontata.

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, 659.

<sup>78</sup> G. PAGANETTO, *op. cit.*, 1108.