

**Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da
valorizzare**

*(discorso tenuto dal Presidente Silvestri in occasione della seduta
solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa
regionale, Trieste 26 maggio 2014)*

di **Gaetano Silvestri**

1. Nel primo commento alla Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia – di cui oggi si celebra il 50° anniversario – Livio Paladin osservava che il ritardo nell'istituzione della stessa aveva consentito ai suoi fondatori di giovare dell'esperienza delle altre Regioni a statuto speciale già esistenti, che poi erano le uniche nel 1964. In queste parole del Maestro, al cui insegnamento tanto dobbiamo tutti, si coglie l'inestricabile intreccio - che caratterizza il regionalismo italiano, come pure il federalismo in altri sistemi – tra modelli e prassi attuative, che si influenzano a vicenda e determinano evoluzioni e cambiamenti dovuti al mutare delle condizioni economiche, politiche e sociali. Si tratta di uno dei terreni più sensibili alle trasformazioni del contesto in cui si trovano immerse le istituzioni; ciò non può non avere i suoi riflessi nello sviluppo della giurisprudenza costituzionale.

Questa osservazione basilare non dovrebbe essere mai dimenticata quando ci si accinge a valutare i dati normativi e giurisprudenziali, dai quali non si può pretendere una astratta e geometrica coerenza, quasi si trattasse di costruzioni logiche, che debbano soltanto essere applicate nella realtà, in obbedienza ad un disegno predefinito.

Al pericolo di un eccesso di razionalismo si contrappone il rischio di una estrema frammentazione congiunturale di interventi legislativi e

pronunce giurisprudenziali. Avviene così che la dottrina giuridica – o almeno parte rilevante della stessa - che pretende di commisurare le soluzioni pratiche adottate dal legislatore e dalla Corte costituzionale alla *subtilitas* dei propri schemi teorici sia perennemente insoddisfatta di quanto succede nel mondo reale e finisca per diventare irrilevante agli occhi sia dei politici che dei giudici. Al contrario, gli attori che stanno sulla scena – politici e giudici costituzionali appunto – troppo presi dalla contingenza dei problemi concreti da risolvere, spesso mirano soltanto a superare la specifica difficoltà, senza porsi in modo adeguato il problema del prima e del dopo, in un'ansia di aderenza al caso singolo, che appare non meno autoreferenziale della pretesa razionalistica di applicare ai rapporti reali disegni astratti.

I due difetti ora ricordati si presentano, opposti e simmetrici, quando si discute di riforme istituzionali e costituzionali, da taluni costruite nel cielo delle astrazioni e da altri finalizzate a vantaggi immediati per questo o quel territorio o per questo o quello schieramento politico. Trovare un giusto mezzo - che si ispiri alla commistione continua di esigenze di coerenza sistematica e necessità di affrontare in modo efficace situazioni particolari – è molto difficile. Proprio questa difficoltà induce molti a rifugiarsi nella mera esercitazione accademica o nel pragmatismo del giorno per giorno.

2. Il primo periodo di vita della Regione Friuli-Venezia Giulia sembra essere stato contrassegnato da una prassi abbastanza coerente al modello statutario – esente dai due opposti rischi di cui dicevo prima - con risultati positivi, al punto da far dire a Sergio Bartole, un ventennio dopo, nel 1984, che i cittadini della Regione erano ben contenti dell'autonomia speciale e intendevano tenercela. Se pensiamo che un anno prima, uno dei più autorevoli studiosi del regionalismo, Antonio D'Atena, osservava che il problema principale delle Regioni speciali era quello di colmare il divario che le separava, quanto alla

consistenza della loro autonomia, da quelle ordinarie, possiamo trarre la conclusione che la specialità in Friuli-Venezia Giulia aveva giovato allo sviluppo dell'autonomia, al punto da far percepire ai cittadini un saldo positivo, pur nelle difficoltà e contraddizioni che affliggevano questa Regione.

Sempre nello stesso anno, il 1984, si svolgeva a Palermo un importante convegno sulle autonomie speciali, nel quale veniva messa in rilievo una dannosa "filosofia dell'emarginazione", oscillante in modo ambiguo tra lamentosa protesta e orgoglioso senso di separatezza. Ciò riguardava in primo luogo la Regione siciliana, specialista nell'uno e nell'altro atteggiamento, ma non era estranea alle altre Regioni a statuto speciale, che vedevano ogni giorno decadere i titoli della loro antica nobiltà in un presente "ordinario" poco rispettoso del loro lignaggio.

Si faceva strada la consapevolezza dell'insufficienza di quello che fu definito da Emanuele Tuccari il "garantismo dei contenuti nuovi", elegante espressione che metteva in rilievo come il consolidamento delle autonomie regionali in Italia, a cominciare da quelle speciali, non fosse tanto dipendente dall'acquisizione di nuove competenze legislative, da difendere strenuamente in sede giudiziale, ma dalla capacità di contribuire all'elaborazione di politiche pubbliche ispirate all'integrazione tra unità e diversità, come prescritto dall'art. 5 della Costituzione.

La stessa specialità era apparsa, nei primi decenni di storia repubblicana, fonte di isolamento delle singole Regioni ad autonomia differenziata, che si trovavano a dover affrontare in solitudine il confronto con uno Stato sempre centralista, sia nelle componenti politiche che in quelle burocratiche. Si faceva strada quindi l'esigenza, segnalata da Temistocle Martines, di costruire un "diritto comune della Regioni speciali", che fornisse un tessuto connettivo unitario, all'interno del quale si potessero, con maggiore efficacia e capacità di

resistenza, esplicitare le peculiarità irripetibili dei territori e delle rispettive comunità.

3. Nei trent'anni successivi a quell'appuntamento, nel quale Sergio Bartole indicò conclusivamente l'orizzonte di una "nuova specialità", molte riflessioni sono state fatte, molte leggi sono state emanate, il Titolo V della Parte seconda della Costituzione è stato profondamente modificato, gli stessi statuti speciali hanno subito rilevanti modifiche, ma i problemi enucleati negli anni 80' sono rimasti aperti.

Non si può dire che le Regioni, sia ordinarie che speciali, abbiano esercitato al meglio la propria fantasia costruttiva nel creare condizioni nuove per l'esercizio dei poteri e delle funzioni loro attribuite dall'autonomia costituzionalmente garantita. Ad esempio, per quanto riguarda l'introduzione di forme di governo diverse da quella proposta dal legislatore costituzionale - nel 1999 per le Regioni ordinarie e nel 2001 per quelle speciali - questa fantasia è mancata del tutto. La formula "*aut simul stabunt aut simul cadent*" - che istituisce una sorta di "equilibrio del terrore" tra Presidente e Consiglio - è stata accettata da tutti. La consueta furbizia italica ha fatto sì che limitate varianti fossero introdotte in qualche Statuto ordinario (Calabria e Abruzzo), senza tener conto delle esigenze di sistematicità di innesti eterogenei nel corpo di quel modello, costringendo la Corte costituzionale a eliminarle, non senza aver rammentato che le stesse Regioni disponevano della strada maestra della scelta di una diversa forma di governo, all'interno della quale valutare attentamente il gioco dei pesi e contrappesi tra i supremi organi regionali.

Questa vicenda, in sé poco rilevanti, mettono in luce la tendenza a ricorrere a soluzioni marginali e pasticciate di problemi veri, invece di affrontare questi ultimi in modo sistematico e coerente, assumendosi la relativa responsabilità politica e culturale.

4. La riforma del 2001, che ha inciso in modo rilevante sul Titolo V della Parte II della Costituzione, non è sfuggita a questa tendenza.

Non mi soffermo sulla ripartizione di competenza per materie, che presenta aspetti così confusi da costringere la Corte costituzionale ad intervenire con grande fatica per risolvere i frequenti corti circuiti che si verificano, spesso aggiungendo ulteriore confusione. Mi limito a rilevare che la nutrita e agguerrita microconflittualità giudiziale - che vede continuamente e fieramente opposti Stato e Regioni su guide alpine, guide ecologiche e tipologie di prelievi venatori - esiste nell'attuale abnorme misura perché mancano nell'ordinamento strumenti preventivi di composizione delle divergenze. Quale che sia la sorte delle attuali proposte di revisione costituzionale, sia con riferimento al riparto delle competenze, sia con riguardo alle funzioni di una possibile seconda Camera delle autonomie, è necessario che nei rapporti tra Stato e Regioni vi sia in futuro più politica e meno diritto, come ha recentemente ribadito Roberto Bin in un recentissimo convegno (marzo 2014) sul ruolo delle autonomie speciali.

Un aumentato ruolo della politica nella prevenzione dei conflitti tra Stato e Regioni potrebbe trovare un terreno di privilegiata efficacia nel lavoro delle Commissioni miste paritetiche previste dai diversi Statuti speciali per l'attuazione delle rispettive norme. Nel corso dei decenni, questi organismi hanno avuto vita grama, sia perché, in alcune fasi, sono stati costretti ad un penoso inseguimento del trasferimento delle funzioni che il legislatore nazionale operava nei confronti delle Regioni ordinarie, sia perché il lavoro fatto, frutto di un confronto tecnico-politico tra i rappresentanti dello Stato e della singola Regione speciale, rimane congelato anche per lunghi periodi o addirittura tacitamente cestinato, in quanto il Consiglio dei ministri non ha alcun dovere né termine per prendere in esame le specifiche proposte, non foss'altro che per respingerle, indicando gli aspetti critici delle stesse. Eppure la Corte costituzionale ha esplicitamente statuito, in conformità

alla migliore dottrina, che i decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali sono di rango superiore, nel sistema delle fonti del diritto, alla legge ordinaria. Quale miglior sede per l'implementazione in concreto della specialità regionale, che avrebbe il vantaggio di fornire norme più dettagliate e precise, in grado di meglio garantire la Regione di fronte a indebite intrusioni centralistiche, di quanto possano fare le norme statutarie, necessariamente generiche e suscettibili quindi di interpretazioni restrittive sia da parte del Governo nazionale che da parte del giudice delle leggi. E' stato recentemente rilevato, da Giuseppe Franco Ferrari, che quando è possibile invocare, da parte delle Regioni speciali o delle Province autonome, le norme di attuazione gli esiti dei giudizi sono mediamente più favorevoli a questi ultimi enti. Un argomento in più per non seguire esclusivamente la via giudiziaria all'autonomia e utilizzare in modo più incisivo le commissioni paritetiche come laboratori per costruire forme nuove, ma concrete di autonomia, aderente alle specifiche esigenze delle singole Regioni speciali o Province autonome.

Questa indicazione è sottoposta tuttavia ad una condizione essenziale: si dovrebbe introdurre, con norma di rango costituzionale, l'obbligo del Consiglio dei ministri di prendere in esame, in un termine ragionevole, le proposte delle Commissioni, affinché il confronto avvenuto tra le due parti non resti sepolto nei cassetti o conosciuto, al massimo, da "malinconici specialisti", se posso prendere in prestito un'espressione di Amedeo Giannini a proposito delle relazioni delle commissioni parlamentari di inchiesta.

5. Un problema che si pone nel momento attuale è quello, che ha acquistato consistenza con la riforma regionale del 2001, della conservazione della specialità delle Regioni ad autonomia differenziata nel momento in cui il legislatore costituzionale procede ad un riassetto

complessivo del riparto di competenze legislative previsto dalla Costituzione.

Come è noto, l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, stabilisce che, fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della stessa legge costituzionale si applichino anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite. Si comincia già a discutere sulla permanente vigenza di questa norma costituzionale, anche dopo l'eventuale approvazione della ulteriore riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione prevista nel d.d.l. costituzionale A.S. 1429. La "clausola di maggior favore" contenuta in questa norma è ispirata ad un principio fondamentale, che potremmo definire di massima espansione delle autonomie speciali, che dovrebbero poter disporre sia delle competenze indicare nei rispettivi Statuti, sia di quelle nuove derivanti dal nuovo Titolo V, quando più favorevoli all'autonomia. Da questo punto di vista generale ed in assenza di una abrogazione esplicita si dovrebbe ritenere la permanenza degli effetti di questa norma, nel senso che tutto il Titolo V, in tutte le sue successive novellazioni, deve sempre mantenere in vita la specialità delle Regioni ad autonomia differenziata come un *plus* rispetto alle Regioni ordinarie, senza la possibilità di erosione o addirittura cancellazione delle competenze già acquisite.

Purtroppo quando si vogliono definire le competenze con l'impiego di aggettivi si va incontro ad un duplice inconveniente: a) si attribuisce un grande potere definitorio al giudice di eventuali, e pressoché inevitabili, controversie; b) si lascia aperta la strada, senza particolari precisazioni, all'introduzione, negli ordinamenti regionali speciali, di nuove materie corredate dai loro limiti intrinseci, calibrati sul sistema generale emergente dall'intero Titolo V e non su quelli speciali. Del resto l'introduzione di competenze estrapolate dal Titolo V e

l'assoggettamento delle stesse ai limiti propri dei singoli Statuti speciali determina un ibridismo di difficile comprensione, visto che la definizione delle materie è stata concepita dal legislatore costituzionale del 2001 nel contesto sistemico del Titolo V e la sua "ambientazione" nel diverso sistema dello Statuto speciale richiede molti sforzi di adattamento e, diciamolo pure!, di fantasia creatrice.

La Corte ha già avuto modo di confrontarsi con questi difficili incroci, con risultati a volte aspramente criticati da una parte della dottrina. Non tocca a me dare valutazioni in proposito. Mi limito ad osservare che norme di chiusura frettolose e generiche come quella prima citata portano inevitabilmente ad esiti pratici controversi. Sarebbe bene che, nel quadro di un'eventuale nuova riforma, si evitassero simili ambigue genericità, attivando invece i percorsi di aggiornamento costituzionale degli Statuti speciali, nella prospettiva di una proficua collaborazione tra legislatore nazionale e regionale, che non può essere sostituita da clausole di comparazione qualitativa, le quali sono quanto di più lontano si possa immaginare dalla necessaria precisione richiesta da un riparto di competenze.

6. Le autonomie speciali, proprio per la loro peculiarità storica, per la particolare posizione e conformazione dei territori, per la composizione etnica e linguistica delle comunità locali, non sono frutto di pura volontà politica o di accordi conclusi per ragioni contingenti e opportunistiche. Esse contengono in sé, in modo oggettivo, le ragioni della specialità; la diversificazione delle forme istituzionali, delle discipline normative e delle organizzazioni amministrative trova giustificazione pertanto nelle peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione

Da questa premessa – a parole da tutti condivisa - si possono trarre due conseguenze di rilievo:

a) le forme e condizioni particolari di autonomia, di cui all'art. 116 Cost., devono essere strettamente correlate ai caratteri specifici dei territori e delle popolazioni e non possono trasmodare in trattamenti differenziati, e più favorevoli, sia sul piano finanziario che su quello giuridico quando questi non siano direttamente finalizzati alla valorizzazione delle ragioni sottostanti alle specificità regionali o provinciali;

b) così come la creazione di Regioni a statuto speciale non è stata l'effetto di pure volizioni politiche, ma è stato un portato della storia, allo stesso modo non è possibile la loro cancellazione per pura volontà politica.

Questi due principi fondamentali, che possono ritenersi comuni a tutte le autonomie speciali, pur trovando declinazioni diverse nelle singole Regioni e Province autonome, integrano quello che prima abbiamo definito il diritto comune della specialità.

La sostanza delle singole specialità trova sostegno e alimento anche nella peculiarità delle autonomie locali infra-regionali. In questo senso si può segnalare il caso della Regione siciliana, nel cui ordinamento degli enti locali sono state soppresse le Province, sostituite dai Liberi Consorzi dei Comuni, ancorati alle necessità effettive dei territori, che non possono essere ingabbiate in schemi istituzionali e amministrativi uniformi calati dall'alto. Sarà interessante vedere lo sviluppo, nel prossimo futuro, di questa "innovazione", che è poi il ritorno ad un lungimirante Statuto di autonomia, purtroppo soffocato, nei decenni, da una prassi politica e amministrativa più attenta a vantaggi in termini di consenso che alla costruzione di una vera autonomia.

Se le Regioni speciali e le Province autonome vogliono avere un futuro – com'è giusto che sia – è necessario che esse valorizzino le loro peculiarità, facendole diventare componenti della ricchezza culturale e sociale della Nazione. Il carattere fondamentale della nostra democrazia costituzionale è il pluralismo, che non è esaltazione a tutti i

costi di diversità inventate e proclamate, ma riflette nell'ambito delle istituzioni una composizione complessa della società, che non si lascia ridurre a uniformità razionalisticamente pensate dall'alto, reclama il riconoscimento dei diritti fondamentali delle comunità e dei gruppi sociali, che si affiancano e integrano i diritti fondamentali delle persone. Come per le persone, i diritti fondamentali devono trovare corrispondenza nei doveri, altrettanto fondamentali, di solidarietà politica, economica e sociale sanciti dall'art. 2 della Costituzione. Specialità – è stato detto da Roberto Chieppa – fa rima con solidarietà.

Non trova posto nella Repubblica italiana la tutela degli egoismi, sia individuali che collettivi: la valorizzazione della specialità non può essere quindi uno strumento per perseguire vantaggi non giustificati dalle finalità particolari e irripetibili dei territori e delle popolazioni. La stessa autonomia finanziaria, di cui vi ha parlato il prof. Franco Gallo nel gennaio 2013, deve essere modulata sulle specificità regionali, senza tuttavia condurre ad un aumento del carico fiscale per i cittadini, se non in seguito a libera e responsabile scelta della stessa comunità territoriale, in stretto coordinamento con la finanza statale, allo scopo di non determinare squilibri più dannosi che utili alla stessa autonomia regionale.

7. Un'ultima notazione. Se occorre respingere il volontarismo che vorrebbe una politica onnipotente, in grado di superare e contraddire la storia e la cultura di un popolo, allo stesso modo è da contrastare un'antipolitica che trae dalle disfunzioni e distorsioni della prassi quotidiana motivi di polemica distruttiva nei confronti delle istituzioni. Non è accettabile che ogni volta che emerge uno scandalo nell'ambito di una istituzione, invece di reclamare la punizione dei colpevoli di corruzione o altri gravi reati, si invoca l'abolizione o comunque la riduzione delle competenze dell'istituzione stessa. Quest'ultima subisce in tal modo un doppio danno: quello derivante dalla mala

amministrazione e dalla corruzione e quello derivante dall'ignoranza di tanti commentatori in cerca di facile popolarità. Anche in questo campo sarebbe necessario non abbandonare quello che a me sembra il criterio fondamentale di valutazione della realtà contemporanea, vale a dire la considerazione del presente come storia. Potremmo in tal modo, sia nella discussione sulle istituzioni che in quella più propriamente politica, guardarci dall'esaltazione acritica delle mode del momento.