

**SUI COSTI DELLA POLITICA LA CORTE COSTITUZIONALE MARCA LA
DISTINZIONE TRA REGIONI ORDINARIE E REGIONI SPECIALI.
RIFLESSIONI A MARGINE DI CORTE COST. 20 LUGLIO 2012, N. 198.***

di

Laura Maccarrone

*(Professore aggregato di Diritto Amministrativo
Università di Catania)*

3 ottobre 2012

Sommario: 1. Premessa. - 2. La sentenza n. 198/2012. - 3. Strategie del legislatore e tentativi di omologazione. - 4. Le modifiche degli statuti speciali. - 5. Considerazioni finali.

1. Premessa.

A distanza di undici anni dall'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, ovvero in una fase in cui avremmo dovuto ragionevolmente attenderci un primo bilancio dell'esperienza federalista nel nostro ordinamento, ci ritroviamo, al contrario, a registrare, almeno sotto alcuni aspetti, una tendenza che potremmo definire neo centralista. Tale tendenza appare legata alla necessità di contenere la spesa e risanare le finanze pubbliche attraverso una intensa attività del legislatore statale di "coordinamento della finanza pubblica". A farne le spese è dunque il sistema delle autonomie nel suo complesso, non soltanto di quelle locali, ma anche di quelle regionali, comprese le regioni differenziate. Riguardo a queste ultime, sembra opportuno premettere che il dibattito sulla specialità regionale e sulle ragioni del suo mantenimento è piuttosto datato e ciclicamente si ripropone,

* Articolo sottoposto a referaggio.

come è accaduto in seguito alla approvazione del nuovo tit. V¹. La nuova configurazione dell'autonomia regionale ordinaria infatti pone ulteriori interrogativi sulla persistenza di un diverso tipo di regione le cui "forme e condizioni particolari di autonomia", come disponeva e dispone ancora l'art. 116 Cost., stentano in concreto a prendere forma². L'acuirsi della crisi economica e la conseguente necessità di una gestione accentrata delle risorse, unita al rigoroso rispetto della politica economica europea, comprimono ulteriormente gli spazi per una effettiva differenziazione. Al di là delle enunciazioni di principio, negli ultimi anni, il legislatore statale ha finito di fatto (o almeno ha tentato) per rendere le regioni differenziate partecipi, allo stesso modo di quelle ordinarie, del complesso processo di risanamento economico, nella direzione, anche sul versante dell'autonomia finanziaria, della sostanziale omogeneizzazione tra i due tipi di regioni³. Della tensione tra il rispetto dell'art. 116 Cost. e le esigenze di uniformità, particolarmente pressanti nell'attuale congiuntura economica, si è fatta interprete la Corte costituzionale che, negli ultimi anni, specialmente dopo l'entrata in vigore della l. n. 42 del 2009, si è trovata a tracciare il confine, sempre mobile, tra autonomia speciale ed unità (economica) dell'ordinamento. All'interno di tale tensione, la Corte costituzionale sembra da ultimo maggiormente propensa ad assecondare esigenze di uniformità, sposando un orientamento che ha il suo perno nell'affermazione del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.) e in quello dell'unità economica (art. 120 Cost.), al quale si riconducono, sul versante finanziario, i principi di coordinamento della finanza pubblica⁴. La sentenza che si annota si segnala in quanto, di contro al citato

¹ Cfr. G. Pastori, *La nuova specialità* in *Le Regioni*, 2001; A. Ruggeri, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione)*, in *Nuove Autonomie*, n. 3-4, 2004; U. Allegretti, *Ragioni e frontiere dell'autonomia speciale della Sardegna*, in www.federalismi.it, n. 1/2009; P. Pinna, *La revisione degli statuti delle Regioni differenziate e le prospettive della specialità*, in *Riv. Giur. Del Mezzogiorno*, n. 1-2/2001; A. Ruggeri, C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Tit. V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in *Rassegna Parlamentare*, 2003; G. Pitruzzella, *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le regioni*, n. 3, 2001.

² A ciò si aggiunga che sono in buona parte da riconsiderare le stesse ragioni storiche della specialità regionale.

³ Naturalmente non senza attriti e tentativi di difesa da parte delle regioni differenziate, come dimostra la sentenza in esame. Il contrasto Stato Regione è stato poi particolarmente acceso con riguardo alla Sicilia, che, in seguito alla approvazione della legge delega n. 42 del 2009 si è più volte rivolta alla Corte costituzionale a tutela delle proprie "specialissime" prerogative finanziarie (cfr. Corte cost. nn. 116/2010, 201/2010, 64/2012, 71/2012; 135/2012. Sulla sentenza 116 cfr. il commento di D. Immordino, *La specialità finanziaria alla prova del federalismo. La Corte pone le basi del coordinamento del sistema siciliano (a margine di Corte costituzionale n. 116/2010)*, in *Federalismo fiscale*, 2010).

⁴ Tra le prime Corte cost. n. 376/ 2003, in cui si chiarisce che il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento fa sì che i vincoli possano riguardare non soltanto la fissazione delle norme fondamentali, ma anche poteri puntuali (nella specie in capo al Ministro), sempreché siano "configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite" e non si sostanzino in "attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi" (v. A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in *Le Regioni*, 2004). Nella sentenza n. 297 del 2009 la Corte, pur ritenendo legittimo l'intervento statale, ne ribadisce i limiti, stabilendo che l'attività di

orientamento, la Corte va nella direzione opposta dichiarando l'illegittimità della norma statale che, ai fini del “conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica” aveva di fatto imposto alle regioni differenziate, così come a quelle ordinarie, di tagliare i costi della politica, attraverso la riduzione del numero dei consiglieri ed assessori, nonché delle rispettive indennità.

2. La sentenza n. 198/2012.

La sentenza che si commenta ha origine dal ricorso presentato da diverse regioni, ordinarie e speciali, nonché dalle province autonome di Trento e Bolzano, avverso l'art. 14 comma 1 e 2 del d. l. n. 138 del 2011 conv. in l. n. 148 del 2011⁵. La norma (art. 14 comma 1 “*Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali*”), ai fini del conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, nonché ai fini della collocazione all'interno della classe degli enti territoriali più virtuosa (art. 20 comma 3 l. n. 111 del 2011), obbliga le regioni ad adottare un insieme di misure volte a contenere i costi della politica. Si va dalla riduzione del numero dei consiglieri ed assessori regionali, nonché delle rispettive indennità, alla previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali venga commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale. Inoltre le regioni dovranno istituire un Collegio dei revisori dei conti, che lavorerà in raccordo con le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con il compito di vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione. Riguardo all'ambito di applicazione, il successivo comma 2 precisa che “*L'adeguamento ai parametri di cui al comma 1 da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano costituisce condizione per l'applicazione dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nei confronti di quelle Regioni a statuto speciale e province autonome per le quali lo Stato, ai sensi del citato articolo 27, assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà, ed elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente*”. In via preliminare la Corte si pronuncia sull'eccezione, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, relativa alla sopravvenuta carenza di interesse delle ricorrenti. Infatti, l'art. 30 della l. n. 183 del 2011 ha modificato il primo alinea dell'art. 14 comma 1 del d. l. n. 138 del 2011,

coordinamento non può giungere a “fissare vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, tali da ledere l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'articolo 119 della Costituzione”. V anche Corte cost. nn. 36/2004; 353/2004; 390/2004; 169/2007; 284/ 2009).

⁵ Un commento al testo del decreto, con particolare riguardo agli artt. 14 e 16 in A. Sterpa, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di Regioni e Comuni?* in www.federalismi.it, agosto 2011.

sostituendo la formulazione originaria, secondo cui le regioni dovevano adeguare i rispettivi ordinamenti ai parametri elencati alle lettere successive *“ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all’articolo 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, oltre al rispetto dei parametri già previsti dal predetto articolo 20”*, con la più semplice *“per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni adeguano, nell’ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri”*. A giudizio della Corte la modifica normativa in questione non ha carattere satisfattivo e non è perciò idonea a determinare la cessazione della materia del contendere. La questione proposta con i ricorsi delle regioni si intende pertanto trasferita al testo vigente dell’art. 14 del d. l. n. 138 del 2011. Nel merito ritiene la Corte che le censure prospettate possano essere suddivise in due gruppi: il primo relativo all’art. 14 comma 2, che riguarda le sole regioni a statuto speciale e le province autonome; il secondo all’art. 14 comma 1 con riferimento alle regioni ordinarie.

In particolare, secondo le ricorrenti (le regioni autonome Sardegna, Trentino-Alto Adige, Valle d’Aosta e le province di Trento e di Bolzano) l’art. 14, comma 2, del d. l. n. 138 del 2011, in base al quale l’adeguamento ai parametri previsti dal comma 1 del medesimo articolo è *“condizione per l’applicazione”* dell’art. 27 della legge n. 42 del 2009 ed *“elemento di riferimento per l’applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente”*, violerebbe gli artt. 3, 116, 117, commi terzo e sesto, e 119 Cost. e si porrebbe in contrasto con le disposizioni dei rispettivi statuti speciali relative alla forma di governo della regione e delle province autonome, alle modalità di elezione dei consiglieri e degli assessori regionali e provinciali, al numero e all’indennità dei consiglieri

La Corte ritiene fondata la questione. Partendo dal presupposto che la disciplina relativa agli organi delle regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti, adottati con legge costituzionale secondo il disposto dall’art. 116 Cost., si deve escludere che una legge ordinaria possa intervenire circoscrivendone l’ambito di esercizio (*“A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni”*). L’adeguamento da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome ai parametri di cui all’art. 14 comma 1 del d. l. n. 138 del 2011, richiedendo la modifica di fonti di rango costituzionale, comprimerebbe illegittimamente l’autonomia speciale delle regioni differenziate. L’art. 14 comma 2 è perciò illegittimo perché in contrasto con l’art. 116 Cost.

In merito ai rilievi sollevati in ordine al primo comma dell’art. 14, le regioni ordinarie ricorrenti lamentano la violazione: dell’art. 117 terzo comma Cost., in relazione alla

previsione del numero massimo di consiglieri ed assessori regionali, la riduzione degli emolumenti dei consiglieri, nonché l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti, trattandosi di una disciplina di dettaglio in materia di competenza concorrente; dell'art. 119 Cost., in quanto stabilirebbe le modalità con cui le regioni devono raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal patto di stabilità; dell'art. 117 quarto comma Cost., perché invaderebbe l'ambito riservato alla potestà legislativa regionale residuale; dell'art. 123 Cost., in quanto lederebbe la potestà statutaria delle regioni; dell'art. 122 Cost., perché attribuirebbe al legislatore statale una competenza ulteriore rispetto a quella definita dalla norma costituzionale.

La Corte ritiene infondate le questioni sollevate. Con riferimento alla riduzione del numero di consiglieri ed assessori, dei loro emolumenti, nonché in ordine alla disciplina del trattamento economico dei consiglieri, commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, e del loro trattamento previdenziale, di tipo contributivo, si tratta, afferma la Corte, di un *“limite complessivo”*, che lascia alle regioni un autonomo margine di scelta, di *“precetti di portata generale per il contenimento della spesa”*. Inoltre il riferimento alla *“armonia con la Costituzione”* contenuto nell'art. 123 Cost. rinvia agli artt. 48 e 51 Cost., riconducibili a loro volta al principio di uguaglianza. Afferma la Corte: *“In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata disuguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione”*.

In conclusione le misure di contenimento della spesa introdotte dalla norma statale, mentre si configurano legittime sul piano costituzionale per le regioni ordinarie, non sono altresì idonee a vincolare le regioni differenziate. La Corte, a supporto della sua motivazione, si fonda esclusivamente sull'art. 116 Cost., sulla natura di fonte costituzionale dello statuto e perciò sulla impossibilità che una legge ordinaria possa limitarne l'esercizio. La decisione si fonda, in altre parole, sul dato relativo alla natura giuridica delle fonti, sicché le altre questioni sollevate vengono dichiarate assorbite.

La decisione della Corte suscita qualche perplessità anzitutto in merito alla valutazione del contenuto dell'art. 14 comma 1. Secondo la Corte la norma non conterrebbe *“vincoli puntuali”* che, a giudizio della stessa Corte, non sarebbero ammissibili nei confronti delle

regioni⁶, bensì “*precetti di portata generale per il contenimento della spesa*”. Vero è, come sottolinea la Corte, che la determinazione del numero dei consiglieri e perciò degli assessori (non più di un quinto dei primi) è rimessa alle regioni, limitandosi la legge a fissare il tetto massimo. Tuttavia tale tetto è nella maggior parte dei casi al di sotto del numero dei consiglieri attualmente previsti, con la conseguenza che ciascuna regione si adegnerà al limite massimo consentito, che diventa di fatto un parametro rigido⁷.

Diverse e più articolate considerazioni suscita la sentenza in riferimento al richiamo all’art. 3, al principio di uguaglianza e agli artt. 48 e 51 della Costituzione, considerazioni che ci inducono a riflessioni più generali sulla bontà del mantenimento della specialità regionale, pervicacemente mantenuta nel nostro ordinamento. Tralasciando se sia o meno condivisibile il richiamo della Corte agli artt. 48 e 51 Cost. al fine di legittimare interventi statali volti a fissare limiti al numero di consiglieri ed assessori regionali, ciò che rileva maggiormente è il percorso argomentativo della Corte per la quale la normativa statale, impedendo una “*marcata disuguaglianza nel rapporto elettori-eletti*”, impedisce altresì che il valore del voto degli elettori possa essere significativamente diverso da regione a regione. Se le cose stanno così, se l’art. 14 del d. l. n. 138/2011 costituisce esplicitazione del principio di uguaglianza, la mancata applicazione alle regioni differenziate appare quantomeno discutibile. È possibile che la natura giuridica dello statuto speciale possa impedire che condizioni di uguaglianza vengano assicurate su tutto il territorio nazionale? L’interrogativo assume portata generale e può anzi considerarsi l’interrogativo per eccellenza all’interno di un sistema che riconosce e garantisce autonomia al proprio interno. L’equilibrio tra esigenze di unità, riconducibili anzitutto al principio di uguaglianza, ed istanze autonomistiche è certamente instabile e va rintracciato tenuto conto della dimensione temporale⁸. Spetta alla Corte costituzionale fornire, in un dato momento storico, le coordinate di quel punto di equilibrio. Non stupisce tanto che quel punto si muova e che ciò possa portare, anche in tempi brevi, a mutamenti nell’orientamento della Corte, come si verifica oggi in ragione della grave crisi economica

⁶ Cfr. nota 4

⁷ Inoltre la lett. a) del comma 1 dell’art. 14 precisa che “*Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero*”.

⁸ All’interno del Tit. V della Cost. un ruolo centrale è affidato alla “materia” dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, grazie ai quali nell’ambito dei diritti non dovrebbero verificarsi eccessive sperequazioni tra una parte e l’altra del territorio nazionale. Sul tema L. Chieffi, *Federalismo e diritti sociali*, in *Europa e mezzogiorno*, Dossier di documentazione del Formez, 2002; A. Police, “*Federalismo “asimmetrico” e dequotazione dell’eguaglianza: le fragili fondamenta della cittadinanza amministrativa*”, in *Diritto dell’Economia*, 2000; “*Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici*”, Atti del convegno di Copanello, 1-2 luglio 2005; C. Pinelli, “*Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*” (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.), in *Dir. Pubbl.*, 2002, ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

che ci coinvolge. Non stupisce perciò che i “vincoli puntuali” di ieri siano oggi interpretati come “precetti generali”⁹. Stupisce più che all’interno del medesimo ordinamento quel punto di equilibrio possa avere coordinate diverse in considerazione dei territori di volta in volta considerati e che ciò possa ripercuotersi sull’eguaglianza dei cittadini.

3. Strategie del legislatore e tentativi di omologazione.

La sentenza in esame consente altresì di fare alcune riflessioni circa l’atteggiamento del legislatore. La norma impugnata dalle regioni speciali rappresenta un chiaro tentativo di estendere, anche alle regioni differenziate, la disciplina dettata per le regioni ordinarie. Il legislatore statale, per un verso è tenuto al rispetto della specialità costituzionalmente garantita, dall’altro ragioni di ordine finanziario e forse anche di opportunità (di giustizia?) lo inducono a trovare strumenti giuridicamente ammissibili per estendere a tutte le regioni, senza alcuna distinzione, le misure di contenimento della spesa¹⁰. Un esempio si rinviene nell’art. 13 del d. lgs. n. 149 del 2011, (*“Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*), che dispone: *“La decorrenza e le modalita' di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonche' nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformita' con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. Qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano”*. La norma introduce un meccanismo automatico che consente, trascorsi sei mesi

⁹ Il tema è di particolare rilievo e coinvolge a monte l’interpretazione e la nozione di certezza del diritto. Questa, lungi dal coincidere con una idea di fissità, idea che è congeniale alle teorie positivistiche dell’interpretazione, si apprezza all’interno di un dato arco di tempo, che può essere più o meno lungo in ragione dei più ampi e repentini mutamenti che interessano l’ordinamento, mutamenti di cui il giudice si fa interprete. Sulla certezza del diritto I. M. MARINO, *Prime considerazioni su diritto e democrazia*, in *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Napoli, 2010; sia altresì consentito rinviare a L. Maccarrone, *Sull’interpretazione nel diritto amministrativo*, Quaderni di Diritto e processo amministrativo, ESI, 2007, ivi ulteriori indicazioni bibliografiche.

¹⁰ Sul piano giuridico, lo strumento che consente di sottoporre le regioni differenziate alla medesima disciplina dettata per le regioni ordinarie, sebbene non “utilizzato” nel caso di specie, è costituito dal richiamo ai principi di coordinamento della finanza pubblica. L’autonomia finanziaria riconosciuta dai rispettivi statuti speciali, infatti, non sottrae le regioni differenziate dal rispetto di tali principi e dalla complessa attività di coordinamento della finanza pubblica che la Costituzione (art. 119) assegna allo Stato. Sotto questo profilo, i principi di coordinamento della finanza pubblica possono considerarsi il limite per eccellenza dell’autonomia, regionale e locale, condizionando sia la potestà legislativa che l’esercizio delle funzioni amministrative.

senza che le procedure previste dall'art. 27 l. n. 42 del 2009 abbiano prodotto esiti, di estendere alle regioni differenziate la medesima disciplina destinata alle regioni ordinarie, con evidenti e significative implicazioni per le regioni differenziate e per la loro autonomia finanziaria (si ricorderà che l'art. 27 è richiamato anche dall'impugnato art. 14 comma 2). Proprio all'art. 27, infatti, e alla sua fattiva attuazione, il legislatore statale ha inteso affidare, in sede di elaborazione della legge delega sul federalismo fiscale, il compito di “difendere” la specialità regionale rimettendo a successive norme di attuazione dei rispettivi statuti speciali, *“da definire con le procedure previste dagli statuti medesimi”*, il compito di fissare quei criteri e quelle modalità attraverso cui le regioni differenziate dovranno concorrere al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, al rispetto del patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario¹¹.

Con riferimento all'art. 14 del d.l. n. 138/2011, il legislatore statale interviene sia nei riguardi delle regioni ordinarie che di quelle differenziate concedendo ad entrambe solo formalmente ambiti di scelta e perciò di autonomia rispetto all'adeguamento ai parametri fissati. Tenuto conto che la determinazione del numero dei consiglieri ed assessori e dei relativi emolumenti è indiscutibilmente materia di competenza regionale, il legislatore ricorre ad una sorta di ricatto stabilendo che il mancato adeguamento comporta, per le regioni ordinarie la mancata *“collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa”* (così nella versione originaria della norma), per quelle speciali compromette *“il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà”* e, in ragione dell'adeguamento o meno, si determinerebbe l'applicazione di misure premiali o al contrario sanzionatorie. Con la modifica apportata all'art. 14 comma 1 dall'art. 30 della l. n. 183 del 2011 la posizione delle regioni speciali tende a differenziarsi sensibilmente. Le regioni ordinarie, infatti, vengono semplicemente obbligate ad adeguarsi, nella evidente convinzione che tale obbligo si legittimi in virtù del

¹¹ L'art. 27, comma 7, dispone che *“Al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della presente legge e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, è istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome”*. Il riferimento alle *“peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale”* e ad un tavolo di confronto tra *“il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma”*, da ragione di un modo di intendere la specialità, che è anzitutto rispetto della sua *“individualità”*, come possibilità di *“contrattare”* con lo Stato, nel rispetto delle specificità di ciascuna regione differenziata, i termini della propria autonomia. Sul punto sia consentito rinviare a L. Maccarrone, *“Riflessioni sulla specialità regionale con particolare riguardo all'ordinamento siciliano”*, in Diritto e processo amministrativo n. 2/2011.

mero rispetto degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica¹². Se dunque alle regioni differenziate viene concesso, almeno sotto il profilo formale, un margine di scelta, è palese il forte condizionamento al quale vengono sottoposte, al punto da poter affermare che per le regioni speciali, non meno che per quelle ordinarie, si pone (si sarebbe posto, stante l'esito della sentenza della Corte) l'obbligo di adeguare la propria normativa ai parametri fissati dalla legge statale. Condizionare l'attività statale volta alla realizzazione degli obiettivi di perequazione e solidarietà, nonché l'applicazione di misure premiali, all'effettivo contenimento dei costi della politica, pena l'adozione di interventi sanzionatori, ha infatti l'effetto di rendere obbligatorio per le regioni speciali recepire *“nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa”* i parametri introdotti dalla legge.

Gli sforzi del legislatore si concentrano tutti sul rispetto formale dell'autonomia regionale, in particolar modo della specialità che, nella sostanziale omologazione, continua a ricevere una disciplina “riservata”. Quali ragioni sostanziali, del resto, dovrebbero sostenere, nella materia in questione, un trattamento differenziato?

Sul punto sembra opportuno sgombrare il campo da equivoci e chiarire meglio cosa si intende per “trattamento differenziato”. L'art. 14 comma 1 del d.l. 138/2012 introduce un criterio, ai fini della determinazione del numero di consiglieri, certamente rigido, basato esclusivamente sulla popolazione di ciascuna regione. La rigidità di tale criterio non consente di attenzionare situazioni oggettivamente diverse, con riferimento, ad esempio, alla presenza di minoranze, all'estensione territoriale, ecc. In tal senso la norma avrebbe dovuto opportunamente consentire maggiore discrezionalità alle regioni e perciò maggiori margini di differenziazione, nel rispetto delle rispettive peculiarità. Avrebbe, in altre parole, dovuto maggiormente rispettare l'autonomia delle regioni, di tutte le regioni. Sotto questo profilo la scelta del legislatore di un parametro rigido è certamente discutibile, e non soltanto sul piano della legittimità costituzionale, ma è evidente che una volta definito il criterio sarebbe stato davvero difficile giustificare “trattamenti differenziati”, che sarebbero chiaramente apparsi come ingiustificati privilegi.

Non si vuole dunque “difendere” il legislatore statale e le sue “strategie ricattatorie”, si intende piuttosto esprimere dubbi e perplessità sugli esiti della sentenza, che finiscono per consentire una differenziazione sulla base di un parametro di natura formale, sul rispetto della

¹² L'art. 14 comma 1 dispone infatti che *“Per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni adeguano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri”*.

fonte statutaria, della fonte costituzionale, senza che si indaghi sulla effettiva sussistenza di ragioni sostanziali.

4. Le modifiche degli statuti speciali.

Non può tacersi, tuttavia, che per assurdo la posizione delle regioni differenziate, rispetto a quelle ordinarie, può persino capovolgersi. Con particolare riguardo alla riduzione dei consiglieri, il cui numero è fissato nello statuto, si rendono necessarie modifiche statutarie, da attuarsi secondo la procedura aggravata prevista dall'art. 138 Cost. (doppia approvazione a distanza non inferiore di tre mesi da parte di entrambi i rami del Parlamento, maggioranza assoluta nella seconda votazione). Ora, avendo lo Stato iniziativa in ordine alla modifica degli statuti speciali, non si può escludere in linea di principio che la riduzione dei consiglieri regionali avvenga per mano dello Stato. Vero è che gli statuti speciali prevedono che sui progetti di modifica di iniziativa governativa o parlamentare debba essere acquisito il parere del Consiglio regionale¹³, ma non è chiara la natura di tale parere¹⁴. La volontà di procedere alla riduzione dei costi della politica, attraverso la riduzione dei consiglieri regionali, ha di fatto indotto il Parlamento a scegliere questa via e ad avviare il procedimento ex art. 138 Cost. attraverso l'iniziativa di modifica statutaria.

Riguardo alla modifica dello statuto della regione Sardegna il relativo testo è stato approvato al Senato il 18 aprile (S. 2923) ed è attualmente in corso di esame in commissione alla Camera (C. 5149). Ugualmente il 18 aprile sono state approvate al Senato le modifiche degli statuti della Sicilia e del Friuli Venezia Giulia (S. 3073 e S. 5057), mentre alla Camera (C. 5150 e C. 5148) si è concluso l'esame da parte della commissione. Per la Sardegna si prevede una riduzione dei consiglieri regionali da 80 a 60; per la Sicilia da 90 a 70; per il Friuli-Venezia Giulia si prevede un consigliere regionale ogni 25.000 abitanti, sicchè il numero di consiglieri dovrebbe aggirarsi intorno a 50 (attualmente lo statuto prevede un consigliere ogni 20.000 abitanti).

La regione Valle D'Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano, pur con diverse motivazioni, hanno invece dato parere sfavorevole alla proposta, di iniziativa parlamentare, di riduzione dei propri consiglieri.

La soluzione che si sta praticando sembra, di primo acchito, penalizzare le regioni differenziate; pur legittima sul piano strettamente giuridico, si scontra, a rigore, con il tenore

¹³ Art. 41 ter St. Sicilia, art. 50 St. Valle D'aosta, art. 63 St. Friuli Venezia Giulia, art. 103 St. Trentino Alto Adige, art. 54 St. Sardegna.

¹⁴ Ed infatti presso la commissione statuto dell'Assemblea regionale siciliana era stato proposto di modificare l'art. 41 ter dello statuto aggiungendo l'aggettivo "vincolante".

della norma impugnata, ora dichiarata illegittima dalla Corte, ossia con l'attribuzione di una opzione alle regioni, pur fortemente sollecitata, che contrasterebbe con l'iniziativa statale di modifica statutaria. Paradossalmente inoltre mentre le regioni ordinarie manterrebbero la competenza e perciò le relative scelte, pur ridotte ai minimi termini, circa l'adeguamento alla norma statale, così non sarebbe per le regioni speciali. In verità la situazione è più complessa di quanto sembri. Anzitutto rileva sottolineare che le proposte di modifica degli statuti sono state definite d'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate, che sono stati ascoltati presso la commissione affari costituzionali. Inoltre, la via prescelta della modifica "concordata" sembra (sembrava) costituire un buon compromesso per le regioni differenziate per le quali si prospettava altrimenti l'adesione al quadro rigidamente definito dall'art. 14 comma 1, che fissa il numero dei consiglieri sulla base della popolazione residente. Non sfugge infatti che in virtù di tale parametro i consiglieri delle regioni speciali sarebbero stati in misura inferiore rispetto a quanto previsto nelle attuali proposte di modifica statutaria (in Sicilia dovrebbero essere 50 e non 70, in Sardegna e in Friuli, che hanno una popolazione al di sotto dei due milioni, addirittura 20!).

La dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 14 comma 2 del d.l. 138/2011 cambia inevitabilmente il quadro normativo di riferimento, rimettendo nuovamente all'ampia discrezionalità di ciascuna regione speciale stabilire il numero dei consiglieri e prima ancora se ridurli o meno.

In presenza di un Parlamento che non sembra dare il buon esempio¹⁵ e dell'assenza di un obbligo di legge, c'è ora da aspettarsi qualche malumore in più da parte delle regioni che hanno raggiunto l'intesa con lo Stato, mentre le due regioni differenziate, il Trentino Alto Adige e la Valle D'Aosta, per le quali il procedimento di modifica si è arrestato, è plausibile che si prendano tutto il tempo necessario a meditare su una misura ritenuta, a torto o a ragione, tanto mortificante.

5. Considerazioni finali.

L'omologazione tra regioni ordinarie e regioni speciali non è certamente un fatto recente. Già a partire dagli anni settanta, quando prende avvio il processo di regionalizzazione del nostro

¹⁵ Posto infatti che la modifica di una norma costituzionale, così come di una norma di uno statuto speciale, avviene con il medesimo procedimento aggravato (fatta eccezione per l'eventuale ricorso al referendum), dovrebbe quantomeno provocare imbarazzo a questo Parlamento procedere ad una modifica statutaria che riduca i consiglieri regionali, dal momento che la mancata riduzione dei parlamentari, attraverso la modifica degli artt. 56 e 57 della Costituzione, viene solitamente attribuita dall'attuale classe politica al complesso iter di modifica della Costituzione.

ordinamento, ci si comincia a chiedere quale sia la posizione delle regioni speciali e si avverte, al contempo, una “crescita” delle regioni ordinarie che strideva con la situazione di stallo nella quale si trovavano le regioni speciali, ancora in buona parte in attesa dei decreti legislativi di attuazione statutaria. Questa specialità “*in peius*” ha fatto preferire in alcuni casi la via dell’omologazione, come è accaduto dopo la riforma del tit. V parte seconda della Costituzione, complice l’art. 10 della l. cost. n. 3/2001¹⁶. Per un verso, dunque, la riforma della Costituzione continua a giocare un ruolo decisivo nella direzione di dar luogo ad un solo tipo di regione e ciò nonostante il mantenimento della specialità regionale sancito a chiare lettere dall’art. 116 Cost.; per altro le recenti ed urgenti esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica hanno imposto una politica finanziaria le cui scelte sono fortemente accentrate ed egualmente restrittive sull’intero territorio nazionale, con conseguente accelerazione del processo di omologazione. La norma oggetto dell’impugnazione ne è un esempio, mentre la risposta della Corte si limita al richiamo del mancato rispetto della fonte. Eppure, una volta invocato l’art. 3 della Costituzione, in correlazione con gli articoli 48 e 51, bastava davvero poco alla Corte.

¹⁶ Si tratta della clausola della condizione più favorevole, che dispone: “*Sino all’adeguamento dei rispettivi statuti speciali, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano alle Regioni a statuto speciale ... per le parti in cui prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*”.