



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”

FACOLTA’ DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO E

COSTITUZIONALE

- XXI° CICLO -

“Specialità dell’autonomia della Regione siciliana e regime degli enti territoriali minori”

Coordinatore : Chiar.mo Prof. Paolo Tesauro

Tutor : Chiar.mo Prof. Luigi Arcidiacono

Dottoranda: Maria Alessia Scuderi

INDICE

INTRODUZIONE.....	4
CAPITOLO PRIMO	14
<i>IL PRINCIPIO AUTONOMISTICO NELLA COSTITUZIONE E NEGLI STATUTI SPECIALI</i>	14
1. Brevissime notazioni storiche, quali precedenti dello Stato regionale differenziato in Italia, con riferimento alle vicende siciliane.....	14
2. L'approvazione dello Statuto siciliano.....	30
3. Lo Stato regionale nella Costituzione repubblicana.....	39
3.1. Segue. Il principio del pluralismo autonomistico.....	47
3.2 Segue. Unità, indivisibilità e differenziazione.....	52
3.3 Forma normativa e materia statutaria.....	59
4. La potestà legislativa nelle Regioni speciali.....	65
5. La potestà legislativa nello Statuto siciliano.....	68
6. Potestà legislativa piena e sistema delle autonomie locali nell'art. 15 Stat. Sic.	72
CAPITOLO 2.....	78
<i>LA RIFORMA DEL TITOLO V ED I POTERI DELLE REGIONI SPECIALI</i>	78
1. La specialità in crisi e le riforme di fine ed inizio secolo.....	78
2. Le ulteriori forme e condizioni di autonomia e la specializzabilità regionale.....	93
3. L'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la clausola di adeguamento automatico per le Regioni speciali.....	96
3.1 Le condizioni di applicazione dell'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001.....	101
4. Problemi sull'applicabilità delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni speciali.....	105
5. La disciplina integrativa dell'art. 10 legge cost. n.3 del 2001: L'art. 11 della L. n. 131 del 5 giugno 2003.....	107
6. Il rapporto tra potestà legislativa delle Regioni speciali e potestà legislativa delle Regioni ordinarie.....	109
7. Effetti dell'applicazione della clausola di maggior favore al sistema dell'impugnazione delle leggi regionali.....	118
7.1 Un ulteriore esempio dell'elasticità dell'applicazione dell'art. 10. Il caso del sistema di impugnazione delle leggi regionali siciliane.....	123
CAPITOLO TERZO.....	131
<i>L'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE</i>	131
1. Considerazioni introduttive.....	131

2. La definizione delle materie ricadenti nella potestà legislativa regionale sull'ordinamento locale.....	138
3. Il sistema delle autonomie locali in Sicilia prima delle riforme costituzionali : innovazione o omologazione?.....	144
3.1 Segue Ulteriori profili della legislazione regionale siciliana.....	153
4. Le leggi statutarie delle Regioni speciali.....	158
4.1 Segue Le leggi regionali relative all'istituzione del Consiglio delle autonomie locali e le recenti pronunce della Corte Costituzionale.	162
5. Riforma del Titolo V e competenza ordinamentale delle Regioni speciali.	166
6. Considerazioni sul destino della previsione contenuta nell'art. 15 dello Statuto siciliano.	173
CAPITOLO QUARTO	175
<i>IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO NELLE AUTONOMIE LOCALI DELLA REGIONE SICILIANA.</i>	175
1. Regioni speciali e funzioni amministrative prima della riforma del Titolo V.....	175
1.1. Segue. Tendenze della legislazione locale in Sicilia negli anni Ottanta e Novanta	184
2. Riforma del Titolo V e principio di sussidiarietà nell'art.118 Cost.	187
3. Le questioni aperte in dottrina e le soluzioni della giurisprudenza sul problema dell'applicabilità agli enti locali delle Regioni speciali delle disposizioni relative alla legge "La Loggia".	193
4. Il principio di leale collaborazione ed il ruolo degli organismi di raccordo interistituzionale nell'ordinamento regionale siciliano.	208
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	214

INTRODUZIONE

La tensione tra aspirazioni autonomistiche e riconduzione all'unità in vera, proiettandosi sull'assetto dell'organizzazione statale, il rapporto tra autorità e libertà, caratteristico del moderno Stato costituzionale. La concezione statocentrica ottocentesca che vedeva nell'affermazione del centralismo e dell'uniformità amministrativa il riconoscimento universale dell'unità politica dello Stato, e ne rappresentava inoltre l'ideale strumento organizzativo per il perseguimento dell'uguaglianza e dell'eliminazione delle differenze sociali, ha dovuto cedere inevitabilmente il passo al fenomeno della moltiplicazione dei centri di rappresentanza degli interessi. Il pluralismo istituzionale nasce dalla contrapposizione tra processi di autodeterminazione provenienti dal basso e sistema politico. Anzi, sembrerebbe quasi esservi un diretto rapporto di proporzionalità tra la richiesta di autonomia e la lontananza da ciò che potrebbe definirsi il centro: il rifiuto verso un sistema politico sentito come distante dalle esigenze reali della comunità trova, talvolta, una ideale valvola di sfogo nelle rivendicazioni autonomistiche delle comunità sociali stanziate su un dato territorio. Questa spinta all'autodeterminazione dal basso ha peraltro rinvenuto una

legittimazione teorica¹ nel richiamo al principio di autodeterminazione dei popoli, che avrebbe costituito, in alcuni momenti storici peculiari, la spinta verso la formazione di ordinamenti statuali improntati al principio del decentramento o comunque coinvolgenti fenomeni di tutela particolare di gruppi sociali di natura non omogenea.² In realtà spesso il richiamo a tale tensione autonomistica, fondata sull'autodeterminazione, ha mascherato intenti separatisti e tendenze centrifughe, se non addirittura volontà secessionistiche di comunità appartenenti alla medesima nazione. In tali termini sono state interpretate le aspirazioni autonomistiche che hanno animato alcune parti dell'Italia a seguito del regime fascista e già nel corso della seconda guerra mondiale, le cui radici risalgono ad una secolare tradizione storica di indipendenza, sulla quale, comunque, come è stato correttamente scritto, sono anche stati impropriamente “*coltivati miti*”.³ Pur tuttavia l'autonomia speciale non può

¹ A. PIZZORUSSO, *Regioni speciali: motivazioni storiche e esigenze attuali*, in *Quaderni regionali*, 1989, pag.1029 ss.

² Il principio di autodeterminazione dei popoli è, come è noto, un principio di diritto internazionale consuetudinario che ha ricevuto codificazione nel Patto internazionale per i diritti civili e politici dell'ONU del 1966, nonché negli artt. 1 e 55 della Carta ONU.

³ Questa espressione è usata da G. SILVESTRI a proposito delle tendenze autonomistiche che hanno preceduto l'approvazione dello Statuto in Sicilia, in *Commento alla legge costituzionale 26 Febbraio 1948 n° 2 (Statuto Sicilia)*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di) *Commentario della Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I – XVIII; Leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale, 1948-1993*, Bologna-Roma, 1995, pag. 322.

essere interpretata da un punto di vista costituzionale evidenziando unicamente le ragioni di ordine storico, sociale e culturale⁴, anche se occorre comunque prendere atto dell'influenza che tali vicende hanno esercitato al momento della creazione dello Stato regionale italiano.

Questo studio si propone di sottolineare le implicazioni giuridiche discendenti dall'adozione di un modello di Stato nel quale risulta assicurata la presenza di Regioni connotate da una singolare condizione di specialità. A tal fine si è scelto come parametro di riferimento di questa analisi lo Statuto siciliano del 1946 che, nel momento in cui si scrive, rivive un momento di rinnovato interesse, certo non immune da una qualche strumentalizzazione di natura politica. Le ragioni che spingono ad un'analisi puntata sullo Statuto siciliano, rispetto ad esempio alle fonti statutarie di pari grado delle altre Regioni speciali, sono assai diverse e possono essere ricondotte principalmente a tre: innanzitutto, da un punto di vista storico, quello siciliano rappresenta il primo Statuto regionale della storia italiana⁵, venuto alla luce ancor prima dell'elezione dell'Assemblea Costituente, e in quanto prodromico ad una certa condizione istituzionale differenziata, ha comunque posto più delle altre Regioni a Statuto speciale un problema di coordinamento con la Costituzione repubblicana successivamente entrata in vigore. Tale problema di coordinamento ha comunque scandito la storia costituzionale dello Statuto in questi 60 anni, con ricadute anche sulla qualità della

⁴ S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, pag.154.

⁵ A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*. Torino, 2002, pag.58 ss.

legislazione regionale e sul complessivo sistema dei rapporti tra Stato, Regione Siciliana ed enti locali di essa.

In secondo luogo lo Statuto siciliano costituisce diritto costituzionale speciale, poiché è manifestazione di quelle condizioni e forme speciali di autonomia di cui all'art. 116 Cost⁶ ma, diversamente dagli altri Statuti speciali, esso contiene istituti peculiari, tanto che il suo contenuto normativo può essere qualificato come il regime speciale "derogatorio all'ordinaria specialità".

Da ultimo, le vicende giuridiche che ne hanno scandito l'attuazione - con particolare riferimento a quegli ambiti di competenza, che nelle intenzioni originarie dei suoi estensori rappresentavano gli strumenti attraverso i quali assicurare il soddisfacimento delle pretese autonomistiche - possono essere considerate circostanze alla stregua delle quali interrogarsi sulla opportunità o meno di mantenere un regime speciale, in un quadro politico e istituzionale assai mutato rispetto al momento in cui lo Statuto fu adottato.

Le riforme costituzionali del 1999 e del 2001, se da un lato possono considerarsi il frutto di un processo di ristrutturazione e modernizzazione dell'amministrazione centrale e dei livelli locali di governo imposto dall'integrazione europea,⁷ dall'altro lato hanno inciso sul piano

⁶ P. PINNA, *Introduzione*, in *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007.

⁷ B.CARAVITA, *Lineamenti di Diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, pag. 18 ss., similmente, anche A. PIRAINO, *Il processo di federalizzazione ed i suoi riflessi nell'ordinamento siciliano*, in A. PIRAINO, (a cura di) *Le Istituzioni locali in Sicilia*, Palermo, 2006, pag.1 ss.

della divisione in senso verticale del potere, realizzando una maggiore armonizzazione del ruolo degli enti locali nel sistema costituzionale⁸.

Un'eco di tale trasformazione già si rinviene nel nuovo testo dell'art. 114, come novellato dalla legge costituzionale del 18 Ottobre 2001 n. 3, ed in particolare, nella formula che statuisce “ La Repubblica è composta da Comuni, Città metropolitane , Province, Regioni e Stato”. Questa enunciazione, che rispetto alla originaria versione dell'art. 114 non contiene il riferimento al “territorio della Repubblica”, sembrerebbe indicare la scelta politica del legislatore costituzionale di ritenere tutti gli enti enumerati, che in precedenza erano articolazioni del territorio nazionale, quali elementi costitutivi della Repubblica , la quale appunto formata da questi, ne rappresenta la sintesi⁹. Lo Stato regionale emergente dalla nuova formulazione dell'art.114 si caratterizza per il fatto di essere costituito da una pluralità di enti territoriali equiordinati e dotati di pari dignità costituzionale¹⁰, secondo un sistema , a

⁸ Sulla divisione dei poteri in senso verticale, cfr. G.BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*. Milano, 1994.

⁹ Sul nuovo testo dell'art. 114 Cost. cfr. l'analisi di G. DEMURO, *Commento all'art. 114 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI,(a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, artt.101-139, 2006, pag.2166 ss ; M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1 ° comma)*, in T. GROPPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, pag. 39.

¹⁰ Sul problema del riconoscimento della pari dignità costituzionale degli enti elencati nell'art. 114, è noto come nel recente dibattito dottrinale non vi sia omogeneità di vedute. Infatti, mentre in via unanime la dottrina ha

affermato che riconoscimento di tale posizione paritaria agli enti costitutivi della Repubblica non abbia trasformato la forma di Stato in una forma di Stato federale, mantenendo dunque quella forma regionale che si colloca in posizione mediana tra un modello di Stato centralizzato e un modello di tipo federale, è sull'ampiezza complessiva di tale "dignità costituzionale" che si registrano le posizioni più discordanti. Così possono citarsi, senza pretesa di essere esaustivi, le posizioni di B. CARAVITA, in *Lineamenti di Diritto costituzionale federale e regionale* cit. pag.72, sostiene che per effetto di tale norma i soggetti componenti la Repubblica si trovano in una condizione di sostanziale equiordinazione, differenziandosi in relazione alle diverse funzioni; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, pagg. 1213 ss., per il quale l'equiordinazione sancita dall'art.114 determina il passaggio ad un modello di Stato regionale non più fondato sulla supremazia dello Stato ma sulla leale collaborazione tra gli enti costitutivi. C. PINELLI in *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in S. GAMBINO (a cura di) *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*. 2003, pag. 149 ss. ritiene la nuova formulazione più coerente con i principi supremi di unità ed indivisibilità e autonomia sanciti dall'art. 5 Cost., perché considera lo Stato come uno dei soggetti, e uno degli ordinamenti parziali, di cui è costituita la Repubblica; peraltro in termini simili anche G. DEMURO, *Commento all'art. 114 della Costituzione* cit. pag. 2169, secondo il quale è necessario coniugare il principio di unità espresso nell'art. 5 con la valorizzazione dell'articolazione territoriale del territorio della Repubblica, e dunque l'art.114 è, al pari delle altre norme costituzionali del Titolo V, un canone interpretativo per l'inveramento del fondamentale principio di unità ed indivisibilità della Repubblica e inoltre una norma che pone come frutto di un progetto costituzionale unitario, l'importanza dell'analisi dei rapporti tra i vari ordinamenti. A queste tesi per così dire, estensive della garanzia dell'equiordinazione degli enti locali, se ne contrappongono altre, più rivolte invece a negare che dalla formulazione dell'art. in questione possa trarsi un assetto diverso dei rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali. In tal senso, cfr. la posizione di A. ANZON, che in *Un passo indietro verso il regionalismo duale*, in, AA.VV. *Il nuovo Titolo V° della Parte II della Costituzione*.

Primi problemi della sua attuazione. Milano, 2002 pag. 225 ss. ritiene che dalla norma in questione non possa affatto trarsi un principio di parità tra lo Stato e le altre componenti, anche alla luce dell'interpretazione di norme successive del testo costituzionale che invece presuppongono la preminenza dello Stato e la sua capacità di condizionare l'attività locale; S. MANGIAMELI, in *La riforma del regionalismo italiano* cit., pag. 242 ss., sostiene la difficoltà di interpretare l'intero sistema delle autonomie locali come scaturente da questa norma, in particolare in relazione alla necessità di interpretare l'art. 114 tenendo conto di una lettura sistematica dei primi due commi dello stesso, con riguardo alla posizione dello Stato rispetto agli altri enti elencati; M. SCUDIERO in *Intervento in AA.VV. Il nuovo Titolo V° della Parte II della Costituzione*, cit. pag.253, ritiene inconferente il riconoscimento della dignità costituzionale agli enti locali nell'art. in questione, rispetto alla scarsa capacità di affermazione dei soggetti locali nei processi decisionali della Regione risultante da una considerazione complessiva del Titolo V, come novellate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Chiamata più volte a pronunciarsi in giudizi in via diretta nei quali l'art.114 Cost. è stato invocato quale parametro, la Corte Costituzionale ha invece scelto la via dell'interpretazione restrittiva della suddetta norma. Cfr., come esempio, una decisione emblematica, la sentenza 24 luglio 2003, n. 274, nella quale la Corte statuisce che il riconoscimento a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni della qualità di enti costitutivi, accanto allo Stato, della Repubblica, non comporta un equiparazione tra gli stessi, attesa la rilevante diversificazione di poteri e funzioni che a tali enti spettano nel Titolo V. Allo Stato, infatti, continua la Corte, è riservata una posizione peculiare, desumibile dall'art. 5 nonché da tutte le norme del Titolo V che evocano il soddisfacimento di un'istanza unitaria, assicurata dallo Stato. Inoltre gli enti indicati si differenziano in relazione ai poteri ad essi riconosciuti, ed è indubbio che mentre il potere di revisione costituzionale spetta ancora solo allo Stato, l'ente territoriale legislativamente più vicino a d esso resta la Regione, data la titolarità della potestà legislativa ad essa riconosciuta, contrariamente a quanto avviene per i Comuni, le Province e le città metropolitane che invece assumono priorità sotto il profilo della allocazione delle funzioni amministrative. Permangono dunque ancora una evidenti differenze funzionali tra lo Stato e le Regioni da una parte e gli enti

cosiddetto “ policentrismo autonomistico”¹¹, in cui tutte le istituzioni costituzionali agiscono per il perseguimento di propri interessi politici, differenziandosi in relazione agli stessi, ma contemporaneamente integrandosi a vicenda in maniera da realizzare il perseguimento di istanze unitarie nella diversità delle visioni. Si tratta di un quadro istituzionale in cui unità e differenza si compongono in modo dinamico ed integrato, laddove la realizzazione della dimensione unitaria degli interessi pubblici non è affidata ad un unico soggetto, ma ad una pluralità di istituzioni politiche. In questo quadro costituzionale così complesso la permanenza di un regime a carattere speciale, in particolar modo quello dettato dallo Statuto siciliano, costituisce il crocevia tra l’abbandono del vecchio modello di regionalismo differenziato e l’introduzione di un nuovo modello di Stato regionale maggiormente competitivo. Ciò in quanto nell’ordinamento regionale siciliano - preso a modello della ricerca, sia per il quadro storico che costituì contesto alla emanazione dello Statuto, sia per la mancanza di un successivo coordinamento dello stesso con l’ordinamento costituzionale, sia , infine, per una certa qual inadeguatezza e rigidità di alcune norme inerenti la condizione

locali dall’altra. Infatti , le Regioni continuano a essere rispetto agli enti locali, titolari di potestà di scelta politica a livello primario e dunque in palese posizione di superiorità rispetto agli altri enti locali. Viceversa la posizione dello Stato è intrinsecamente superiore , proprio perché la Costituzione attribuisce ad esso la posizione sostanziale di soggetto cui spetta il compito di soddisfare le esigenze unitarie. Corte Cost., *sentenza 24 luglio 2003, n. 274* in *Le Regioni*,2004, pagg. 212- 218.

¹¹ Cfr. G.C. DE MARTIN, in M. RICCA, A. PATRONI GRIFFI (a cura di) *Gli enti locali nello scenario federalista*, Roma, 2006, pag. 105 ss.

delle autonomie locali - si è attuata la tendenza a “regionalizzare” il sistema delle autonomie locali, sul presupposto di assicurare una maggiore autonomia agli enti stessi.¹² Tale condizione è poi divenuta comune anche agli enti locali delle altre Regioni speciali poiché, a seguito della legge costituzionale 23 settembre 1993 n. 2, queste ultime sono state destinatarie dell’attribuzione di una potestà legislativa primaria in materia di ordinamento e circoscrizione degli enti locali, sul modello di quella prevista agli artt.14 e 15 dello Statuto siciliano del 1946. Di conseguenza, nella vigenza del nuovo ordinamento costituzionale e delle nuove condizioni di garanzia degli locali, consacrate in alcune previsioni costituzionali, sembra possa rinvenirsi, all’interno degli ordinamenti speciali, una sorta di “paradosso dell’autonomia”: la maggiore ampiezza dei poteri regionali che avrebbe dovuto consentire uno sviluppo consistente degli enti minori nel quadro del principio costituzionale di cui all’articolo 5, si è dimostrata essere strumento di accentramento regionale. Infatti al fine di delineare il rapporto tra la condizione degli enti locali in tali Regioni e quella in cui si trovano i medesimi nelle Regioni c.d. ordinarie, a seguito della citata riforma costituzionale, potrebbe essere utile prendere in esame l’esperienza siciliana. Forse attraverso la rilettura dello Statuto siciliano del 1946, e del singolare modello di rapporti tra Stato, Regione ed enti locali che trovasi in esso iscritto, potrebbe ricercarsi un nuovo significato della specialità o, viceversa, si potrebbe pervenire alla conclusione circa la mancanza di una ragione

¹² Cfr. G.C.DE MARTIN, *Regioni ed autonomie. Se lo Statuto è speciale*, in *Amm. Civ.*, 2004, p. 7 ss.

giustificativa per il perdurare degli Statuti speciali nell'attuale assetto del sistema costituzionale italiano.

CAPITOLO PRIMO

IL PRINCIPIO AUTONOMISTICO NELLA COSTITUZIONE E NEGLI STATUTI SPECIALI.

1. Brevissime notazioni storiche, quali precedenti dello Stato regionale differenziato in Italia, con riferimento alle vicende siciliane. 2. L'approvazione dello Statuto siciliano. 3. Lo Stato regionale nella Costituzione repubblicana. 3.1. Segue. Il principio del pluralismo autonomistico. 3.2 Segue. Unità, indivisibilità e differenziazione. 3.3 Forma normativa e materia statutaria. 4. La potestà legislativa nelle Regioni speciali. 5. La potestà legislativa nello Statuto siciliano. 6. Potestà legislativa piena e sistema delle autonomie locali nell'art. 15 Stat. Sic

1. Brevissime notazioni storiche, quali precedenti dello Stato regionale differenziato in Italia, con riferimento alle vicende siciliane.

L'aspirazione autonomistica del popolo siciliano affonda le sue radici nella peculiare condizione di decentramento ed in parte di isolamento geografico rispetto al territorio nazionale, tipici della insularità. Per secoli terra di conquista straniera, la comunità regionale isolana ha sviluppato un forte senso di appartenenza al proprio territorio ed una spiccata identità di cultura e tradizione che, unite ad una naturale diffidenza verso ogni forma di sistema politico a tendenza accentratrice, hanno costituito terreno fertile per lo sviluppo di tendenze centrifughe. Alcune esperienze di partecipazione della comunità al governo della Regione attraverso un Parlamento generale, organo rappresentativo dei Comuni e delle classi

nobiliari, esperienze che si fanno risalire fin dal periodo della dinastia aragonese, hanno contribuito a consolidare nel tempo aspirazioni autonomistiche e di autogoverno. Ulteriore causa di diffusione dell'ideologia autonomista va ascritta, inoltre, al ruolo svolto dal "blocco agrario", costituito dai proprietari agricoli, i quali, rappresentando la classe politica dominante, sventolando la rivendicazione all'autogoverno come rimedio alle condizioni di miseria e sfruttamento causate dalle dominazioni straniere, celavano, in realtà, l'interesse localistico al mantenimento della struttura economica isolana.¹³ Nel periodo dell'unificazione del Regno d'Italia, momento storico dal quale è opportuno partire per la comprensione di alcune vicende che hanno influito sulla nascita dello Statuto speciale del 1946, le aspirazioni autonomistiche di cui si è appena fatto cenno, parvero sopirsi,¹⁴ anche in considerazione della scelta di politica legislativa dell'allora Governo di applicare al

13 Cfr. alcune notazioni in questo senso di M. IMMORDINO, F. TERESI, *La Regione Sicilia*, Milano, 1988, pag. 1 ss; E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1970, pag.55 ss.; AA.VV., *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia : per il XLV anniversario della prima seduta dell' Assemblea regionale siciliana, 25 maggio 1947 Quaderni dell'ARS*, Palermo 1993;

¹⁴ Similmente a quanto avvenne in Sardegna, che nel 1847 rinunciò alla propria autonomia, anch'essa risalente al periodo della dominazione aragonese, per l'annessione al Regno di Piemonte. In realtà il Parlamento sardo sperava di ottenere dall'unificazione con la terraferma, vantaggi tali da superare la condizione di arretratezza economica e sociale in cui si trovava l'Isola, ma la lontananza dal centro e l'emarginazione della popolazione rispetto allo Stato unitario, rinfocolarono, anziché spegnerli, nelle coscienze di una minoranza di intellettuali, i movimenti irredentisti che sfociarono dopo la caduta del fascismo, nella creazione del Partito sardo d'azione. Cfr. P.PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna* cit. pag. 15- 16.

costituendo Stato unitario il modello di derivazione francese – peraltro già diffuso nel Regno Sabauda - che si fondava sul principio dell'uniformità dell'ordinamento locale. La trasposizione del modello francese allo Stato italiano rispondeva ad una pluralità di ragioni, prima fra tutte l'azione accentratrice della monarchia sabauda, che vedeva nell'uniformazione amministrativa e normativa delle realtà locali un utile strumento di consolidamento del processo di unificazione politica e territoriale¹⁵ dello Stato ¹⁶. Il problema politico principale era tuttavia rappresentato dalla necessità di evitare che l'unità politica ed amministrativa si avvertisse come imposta agli Stati, e non fosse invece percepita come una conquista autonoma della società civile.

¹⁵Cfr. G. VESPERINI, *I poteri locali*, Vol. I, Roma 1999, pp. 5 ss.

¹⁶ Tuttavia nell' ottobre del 1860, durante il periodo della dittatura garibaldina nell'Isola, con decreto del prodittatore Mordini venne istituito un Consiglio straordinario di Stato, avente il compito di <<*studiare la peculiare situazione siciliana affinché se ne conciliassero le esigenze con il disegno generale dell'unità e prosperità della nazione italiana*>>.L'organo che elaborò un lungo studio su un progetto di Statuto regionale siciliano, cessò la propria attività all'indomani dell'unificazione dello Stato, e l'attività da esso svolta non venne neanche presa in considerazione dal Parlamento di Torino, che mal tollerava le aspirazioni autonomiste isolate. L'unico merito che si può comunque ascrivere al lavoro svolto dal Consiglio, è quello di aver sollevato, per la prima volta in una sede "istituzionale" a rilevanza nazionale, la questione siciliana, ciò che ne costituisce una "*autorevole anticipazione propositiva*" per l'istituzione dell'Alto Commissario alla formazione dello Statuto nel 1944. Cfr. per quest'ultima notazione F. TERESI, *Regione Sicilia*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1998, pag. 386, mentre per il testo del decreto Mordini, cfr. A. BAVIERA ALBANESE, *Saggi introduttivi*, in AUTORI VARI, *Consulta regionale siciliana,(1944- 1945) ,I*, Palermo, 1976.

Certamente il modello dello Stato di diritto ottocentesco influenza questa visione negativa dell'autonomia: laddove infatti lo Stato esprime attraverso il dominio assoluto della legge il suo ruolo di supremo garante dell'esercizio delle pubbliche potestà al fine di soddisfare i bisogni della società, le formazioni sociali di livello inferiore allo Stato, per quanto portatrici di interessi espressivi delle collettività stanziate sul territorio, devono assecondare la tendenza all'omologazione amministrativa. Ciò trovava conferma anche nella negazione di qualsiasi tipo di potestà auto-organizzatoria degli enti territoriali diversi dallo Stato, atteso che la determinazione dell'ordinamento giuridico era oggetto di riserva assoluta di legge del Parlamento. In secondo luogo, l'uniformità degli enti locali, riceveva una legittimazione teorica anche dall'affermazione del principio di uguaglianza formale dei cittadini, in quanto l'eliminazione dei particolarismi regionali e locali e l'estensione di una legislazione uniforme, rappresentavano garanzie più consone al perseguimento dell'uguaglianza formale anche sul piano delle realtà sociali e politiche intermedie.¹⁷ In sostanza il riordino del territorio a seguito dell'unificazione era funzionale a molteplici esigenze, non da ultima quella di assicurare l'unità del Regno e di rafforzare il ruolo centrale dello Stato. In tal senso, il sistema locale previsto dalla legge del 20 marzo 1865 n.2248, era imperniato su due pilastri fondamentali: il principio della generalizzazione del regime comunale,(e si aggiunga, anche provinciale) ed il principio dell'uniformità dell'ordinamento. Secondo il primo, il

¹⁷ Cfr. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino 2004, pag. 91 ss.

Comune costituiva l'ente locale costituzionalmente necessario, al quale, in base al principio dell'uniformità dell'ordinamento, si applicava un modello giuridico identico, indipendentemente dall'entità demografica, dalle tradizioni storiche e culturali, dall'ampiezza delle circoscrizioni.¹⁸ La legge comunale e provinciale del 1865 ben delinea quest'orientamento, poiché dall'analisi di essa si evince come gli enti locali fossero strettamente legati all'amministrazione centrale. E ciò in quanto essi esercitavano potestà soltanto sul presupposto di una delega e poiché lo Stato centrale ne aveva imbrigliato le potenzialità di enti rappresentativi dei bisogni locali, in una fitta rete di controlli, soprattutto di merito, sul presupposto della salvaguardia di interessi unitari che, in trasparenza, lasciavano affiorare il concetto dominante di interesse nazionale.

Anche in relazione allo svolgimento delle funzioni amministrative da parte degli enti locali l'estensione del principio di uniformità operava nel senso della omologazione delle funzioni attribuite ai Comuni¹⁹, a prescindere dalle caratteristiche peculiari di ogni collettività

¹⁸ Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2007, pag. 12 ss.

¹⁹ Cfr. ancora, sul punto, la ricostruzione del sistema fatta da L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, pagg. 13 ss. Le funzioni comunali si distinguevano in due tipi: funzioni proprie del potere municipale e funzioni delegate alla municipalità dall'amministrazione generale dello stato. Mentre le prime erano le funzioni legate agli interessi della collettività di quel territorio, dunque funzioni propriamente locali e tipiche di una data collettività, le seconde erano funzioni proprie dell'amministrazione statale che delegandole ai comuni si manteneva in stretta correlazione con gli stessi.

A questa distinzione di funzioni ha fatto seguito la duplice configurazione dei sindaci, organi del municipio, quali organi di vertice dell'amministrazione locale da un lato, e dall'altro lato quali ufficiali di Governo, cioè

stanziata sul territorio comunale, tanto che la posizione degli enti locali rispetto all'ordinamento statale veniva inquadrata non nell'autonomia, quanto piuttosto nell'autarchia²⁰.

agenti dell'amministrazione statale sul territorio locale direttamente dipendenti dall'amministrazione dello Stato ed ad esso legati da un rapporto di soggezione gerarchica.

²⁰ Sul concetto di autarchia amplissima risulta l'elaborazione scientifica prodotta. La dottrina infatti, a partire dalla fine del secolo scorso ne ha enucleato la nozione, ponendola in rapporto ad altri concetti giuridici di natura generale, come al concetto di autonomia, a quello di autoorganizzazione, di decentramento burocratico, tutti afferenti alla qualità degli enti pubblici territoriali. La prima nozione di autarchia intesa come qualità degli enti locali viene elaborata nel secolo scorso dalla dottrina italiana, sulla falsariga dei contributi dati dalla dottrina tedesca. Doverosa in tal senso, appare la citazione delle opere di G. JELLINEK, *La dottrina del diritto dello Stato* (trad. it.), Milano, 1949, pag. 40 ss., mentre in Italia fondamentale è l'opera di S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Encl. Giur. It.*, IV, parte I, 1897, ora in ID, *Scritti di diritto amministrativo*, II, Milano, 1990, pag. 12 ss., e di G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano, 1958, pag. 125 ss. In sostanza la dottrina in questione enucleava la condizione degli enti locali rispetto allo Stato partendo dal concetto di sovranità dello Stato medesimo, derivando dall'autolimitazione del potere sovrano statale l'amministrazione locale. I comuni e le province sono tuttavia soggetti giuridici distinti, anche se operanti in nome e per conto dello Stato, e proprio in quanto essi conservano tale soggettività giuridica, vengono definiti enti autarchici. Nella ricostruzione data da M. S. GIANNINI, in *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 851 ss. tuttora fondamentale nell'approfondimento di tali concetti, l'autarchia è innanzitutto una nozione avente carattere simmetrico rispetto alla funzione amministrativa, (così come è simmetrico il concetto di autonomia normativa rispetto alla funzione legislativa) che esprime la potestà di emanare atti amministrativi attribuita dallo Stato persona a soggetti diversi da se stesso per la cura di interessi

Punto di approdo di questo sistema accentrato, che mortificava le reali diversità locali imbrigliate nella forma statocentrica chiusa al riconoscimento di dimensioni differenziate più ampie, come le Regioni²¹, era il Prefetto, organo dello Stato con funzioni di controllo sugli enti locali. Esso era posto al vertice della Provincia, prospettandosi come livello decentrato dell'amministrazione statale, ed assolvendo al duplice ruolo: di rappresentante del Governo nelle circoscrizioni periferiche - dal momento che l'esecuzione delle leggi e degli ordini ministeriali sul territorio passava attraverso il suo coordinamento -; di tutela sui Comuni, nei confronti dei quali esercitava poteri di sorveglianza.

Con la legislazione crispina, l'importanza del controllo governativo sul sistema locale e la centralità del ruolo prefettizio vennero ribadite; anzi accentuate, poiché anche se il ruolo di

che, anche se riferiti al livello locale, vengono considerati anche statali. Cfr. anche sulla differenza tra autarchia e autonomia, con particolare attenzione alle autonomie locali, A. PUBUSA, *Sovranità popolare ed autonomie locali*, Milano, 1983 pag. 8 ss.

²¹ Peraltro occorre segnalare come nel 1861 l'onorevole Minghetti presentò al Governo un progetto che contemplava la ripartizione del regno in consorzi interprovinciali denominati "Regione" a capo dei quali veniva posto un governatore, di nomina governativa coadiuvato da una Commissione eletta dai consigli provinciali interessati. Tale progetto poi scartato dalla Camera rappresentava un tentativo di moderare l'uniformità amministrativa dello Stato. Il governo Ricasoli bloccò comunque tale progetto, in favore dell'adozione del modello prefettizio di stampo napoleonico, peraltro diffuso in Piemonte prima dell'unificazione del Regno.

organo esecutivo della Provincia venne affidato ad un Presidente elettivo, la figura prefettizia continuò a mantenere una stretta connessione con l'amministrazione statale²².

In sostanza quindi, il ricorso all'unificazione normativa ed amministrativa pareva ispirato dall'esigenza di superare la stratificazione economica e la frammentazione sociale e culturale di varie Regioni del territorio, tra cui, in particolare, il Mezzogiorno e le isole.²³ Nel tentativo di mantenere l'uniformità del sistema e di assicurare la maggiore governabilità di queste aree arretrate, si rese comunque necessario varare talune forme di intervento speciale, attraverso "*legislazioni ad effetto territorialmente localizzato*"²⁴ che, se da una parte

²² Secondo L. VANDELLI, *ult. Op. cit.* pag.18, la Provincia cominciò a perdere significativamente la qualificazione di circoscrizione di decentramento statale proprio con l'introduzione della figura del Presidente vertice dell'esecutivo, poiché tale modifica operava di fatto una scissione nel ruolo del Prefetto, al quale appunto restavano unicamente i compiti di raccordo con lo Stato. L'apice di questo progressivo indebolimento del ruolo del prefetto e di questa emancipazione della Provincia dagli apparati periferici dell'amministrazione statale si raggiunge, a dire dell'A. con la Costituzione repubblicana del 1948, segnatamente con l'art. 130 (ora abrogato) che istituiva un organo regionale di controllo sugli enti locali.

²³ E' in questo periodo che sorge e si manifesta la cosiddetta "questione meridionale", espressione con la quale già all'indomani dell'unificazione dello Stato, si indicavano le peculiari condizioni di arretratezza socio-economica e culturale in cui versavano le Regioni meridionali d'Italia e in particolare appunto la Sardegna e l'ex Regno delle due Sicilie.

²⁴ La definizione si deve a E.CARLONI, *Lo Stato differenziato*, cit. pagg.102- 103.

costituirono le prime manifestazioni di modelli differenziati di amministrazione,²⁵ dall'altra si configuravano quali interventi a carattere straordinario o derogatorio, finalizzati non tanto a fronteggiare situazioni di ingovernabilità localmente diffusa, quanto a dar seguito ad esigenze di differenziazione legislativa territoriale. A sostegno della scelta di centralizzazione non mancarono persino motivi di natura economica, poiché i governi liberali ritenevano che l'accentramento politico ed amministrativo favorisse lo sviluppo dell'economia italiana, mentre, d'altra parte, anche sotto il profilo politico, la concezione ottocentesca sulla sovranità dello Stato impediva la devoluzione di funzioni statali ad enti cui conferire autonomia politica.

Le prime avvisaglie di un riconoscimento nell'ambito dell'ordinamento italiano ad una qualche forma di autonomia regionale²⁶ si ebbero già all'indomani della caduta del regime

²⁵ Nella fase storica compresa tra il 1885 e il 1908 si assiste alla emanazione di una serie di leggi specificamente rivolte ad alcune zone del Sud d'Italia: nel 1885 e nel 1904 le leggi per Napoli; nel 1906 e nel 1908 le leggi per la Calabria e la Basilicata. D'altra parte con R.D 5 aprile 1896, n. 94 venne istituito in Sicilia, sotto la spinta del marchese Di Rudini, un Commissariato Civile per la Sicilia, con l'intento, peraltro dichiarato, di realizzare nell'isola una forma di amministrazione a decentramento regionale. In realtà il Di Rudini si faceva portavoce degli interessi della comunità aristocratica e dei proprietari fondiari che, ancora una volta, invocavano il diritto all'autogoverno per opporsi al centralismo dello Stato attuato con il sistema prefettizio. Dunque, data la irrilevanza dei risultati ottenuti nei due anni del suo funzionamento, l'istituto in questione venne soppresso nel 1897.

²⁶ In effetti non appare questa la sede idonea all'approfondimento delle vicende storiche e sociali che dall'unificazione italiana alla seconda guerra mondiale, accentuarono l'isolamento istituzionale e politico in cui

fascista. Durante l'occupazione militare degli Alleati, le gravi condizioni economiche e sociali, e l'improvvisa esplosione del sentimento antistatale catalizzato nel movimento separatista siciliano,²⁷ spinsero il Governo nazionale retto da Badoglio a procedere all'istituzione, con regio decreto legge 18 marzo 1944 n. 91, di un Alto Commissario civile per la Sicilia²⁸, posto alle dirette dipendenze del Consiglio dei Ministri²⁹. L'organo in

versavano alcune Regioni del Sud d'Italia, per cui la scelta di riportare solo alcuni tratti salienti di tali esperienze è finalizzata alla contestualità con il tema della ricerca.

²⁷ Il movimento separatista siciliano, cui può affiancarsi il Partito d'Azione sardo, vedi R. MANGIAMELLI, *La Regione in guerra*, estratto da M. AYRMAND- G.GIARRIZZO (a cura di) *Storia d'Italia. Le Regioni dall'unità ad oggi: la Sicilia*. Torino, 1987, pag.516 ss.

²⁸ In precedenza, durante il Governo fascista, è da segnalare l'istituzione, con RD 23 marzo 1943, n. 149, di un Commissario straordinario per gli affari civili in Sicilia ed in Sardegna con il compito di assicurare un coordinamento tra il locale comando delle forze armate e le autorità civili, adeguando i servizi civili alle esigenze imposte dallo stato di belligeranza. Cfr. A. BAVIERA ALBANESE, *Saggi introduttivi*, cit. pag. 207

²⁹ L'istituzione dell'Alto Commissario, ripresa dall'esperienza dello Stato liberale di fine 800 cui si è fatto cenno in precedenza, viene finalizzata all'attuazione di un decentramento amministrativo nelle zone interessate per sovrintendere alle attività degli enti locali sottoposti allo Stato e comunque per approntare strumenti di risposta immediata alle gravi situazioni in cui versavano le Regioni in questione. Esso viene prima istituito in Sardegna, con R.D n. 21 del 1944, con carattere temporaneo e direttamente dipendente dal Presidente del Consiglio, integrato da una Giunta consultiva costituita da 6 membri rappresentanti dei partiti anti fascisti. Successivamente, con d.lgs.ltg. n. 417 del 1944, venne istituita la Consulta regionale sarda, composta da rappresentanti delle organizzazioni politiche, economiche, culturali, nonché da intellettuali ed esperti, e presieduta dall'Alto Commissario. La Consulta sarda aveva esprimeva pareri sulle questioni che il Commissario

questione doveva assicurare il diretto collegamento con il potere centrale, anche se l'attribuzione dell'esercizio di tutte le funzioni proprie delle Amministrazioni statali (ad esclusione dell'amministrazione della giustizia, della guerra, della contabilità e del bilancio) sembravano prefigurare una forma di autonomia regionale³⁰. All'Alto Commissario per la Sicilia venne affiancata una Consulta regionale (prima denominata Giunta consultiva) istituita con dlgs. l. 28 dicembre 1944, n. 216 e composta da 24 membri scelti tra i rappresentanti delle forze politiche, economiche e culturali della Sicilia, con il compito di assistere l'Alto Commissario nell'esercizio delle funzioni a questo assegnate, di esaminare i problemi dell'isola e di formulare proposte sull'ordinamento regionale. In sostanza la Consulta regionale rivestiva lo stesso ruolo e esercitava i medesimi compiti dell'organo

riteneva opportuno sottoporre al suo esame, e inoltre doveva esaminare la situazione dell'Isola e formulare proposte riguardo all'ordinamento regionale. Riguardo alla Consulta siciliana, peraltro istituita prima rispetto a quella sarda, vedi *infra* nel testo.

³⁰ Per la verità la classe politica isolana non era pienamente favorevole all'istituzione dell'alto Commissario, in quanto vi scorgeva il pericolo di un possibile ritorno all'accentramento statale. Proprio in ragione di ciò, allo scopo di guadagnare maggiore considerazione da poter spendere nel progetto che frattanto prendeva forma, sull'istituzione di una Consulta regionale per lo Statuto, tali forze politiche ricominciarono a minacciare moti di irredentismo, sicchè a giudizio di alcuni, nella storia dell'autonomia speciale siciliana, centrale risulta il “ *carattere inscindibile del binomio separatismo/autonomismo*” Cfr., per questo giudizio, R. MANGIAMELI, *La Regione in guerra*, cit. pag 536.

parimenti nominato in Sardegna³¹ e, sulla base del voto favorevole da essa espresso, il Commissario diede seguito alla nomina di una Commissione, costituita da tre esperti e sei rappresentanti dei partiti politici,³² cui venne affidato l'incarico di elaborare un piano organico per l'istituzione dell'autonomia regionale, stabilendo un primo termine, poi disatteso, di 45 giorni per i progetti da offrire all'esame della Consulta.

Dai lavori preparatori della Commissione sul progetto di Statuto³³ si evince come nel pensiero degli estensori la Regione dovesse prender corpo come persona giuridica pubblica nel quadro dell'unità dello Stato - riprendendo alcune tra le più note teorie formulate da Luigi Sturzo³⁴ -, non dunque uno Stato indipendente o uno Stato federato³⁵. Quest'orientamento

³¹ Cfr. *supra* nota 17.

³² I partiti politici nazionali in realtà, a seguito delle vicende cui si accennava, avevano finito per assumere in rapporto al "problema siciliano" una posizione tendenzialmente omogenea orientata verso il riconoscimento di una condizione peculiare di autonomia: tanto il partito comunista che quello socialista infatti, pur ritenendo le tendenze autonomistiche foriere di isolamento rispetto al forte movimento antifascista nazionale, finirono per adattare la loro linea politica alla realtà siciliana, mentre d'altra parte, all'interno della Democrazia Cristiana, l'autorevole influenza esercitata dalle idee regionaliste di Sturzo aveva sviluppato un ampio dibattito sulla possibilità di considerare il progetto regionalista come strumento correttivo delle tendenze centrifughe e come elemento di rafforzamento, anziché di disgregazione, dell'unità nazionale. Per i riferimenti bibliografici sull'argomento, cfr. *supra* note nn.15 e 16.

³³ V. su tutti, G. SALEMI, *Lo Statuto della Regione siciliana: i lavori preparatori*, Padova, 1961, pag. 2 ss.

³⁴ Grande influenza ebbe, com'è noto, nell'elaborazione dello statuto siciliano e dei successivi lavori dell'Assemblea costituente il pensiero di Luigi Sturzo, che è unanimemente considerato in dottrina uno dei

“padri “ del regionalismo italiano, del quale egli stesso , fin dagli inizi della sua attività politica nella Democrazia cristiana, si considerava un fervido sostenitore .Con Sturzo si assiste al primo tentativo di proporre un autogoverno coordinato delle comunità locali che si contemperasse con la sovranità dello Stato. Le autonomie locali costituivano nel pensiero di L. Sturzo il punto di partenza della riforma dello Stato in quanto attraverso il potenziamento dell'autonomia la persona umana poteva esprimersi nelle formazioni sociali e partecipare alla costruzione delle istituzioni . In questo senso Egli introduceva un nuovo modello di Stato, lo” Stato delle autonomie”con cui si allude ad una nozione di Stato fondata sulla persona umana. Al concetto di autonomia si affianca, senza tuttavia sovrapporsi, quello di autonomia locale. L'autonomia locale rappresenta, nel pensiero sturziano, uno dei possibili momenti in cui si svolge lo sviluppo della persona umana nella società, ed essa rinviene il proprio fondamento nella partecipazione popolare ai processi di determinazione politica, sociale e istituzionale. Le autonomie locali non sono dunque una limitazione alla sovranità popolare ma piuttosto ne costituiscono attuazione poiché il popolo esercita la sua sovranità tanto nell'ambito dei poteri locali quanto nell'ambito dei poteri centrali. La vera essenza dello Stato delle autonomie si realizza nel bilanciamento tra la sovranità statale, esercitata attraverso le funzioni attribuite agli organi rappresentativi centrali (Governo e Parlamento) e autonomia locale, affidata ad enti territoriali dotati di autogoverno nelle materie in cui gli enti locali (Province e Comuni, legati alla Regione da una coordinazione di tipo organico) erano titolari di funzioni rispondenti a necessità organiche della vita locale. Cfr, su tutti, L. STURZO, *Lo Statuto siciliano e la prima esperienza regionale*, in ID, *La Regione nella Nazione*, Bologna, 1954, , ed anche, oltre che per maggiore completezza, per una rilettura successiva del pensiero sturziano, P. ZAMPETTI, *Autonomie e partecipazione*, in AAVV., *Luigi Sturzo e lo Stato delle autonomie:atti del IV corso della cattedra Sturzo 1984*.Caltagirone, 1988, pagg. 9- 23 ; U. DE SIERVO, *Luigi Sturzo di fronte alle autonomie sancite dalla Costituzione italiana*, in ID (a cura di) *Ambrosini e Sturzo, la nascita delle Regioni*. Bologna, 1988, pagg. 71- 92; ID, *Il regionalismo forte e responsabile di Sturzo*, in AA.VV., *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia*, op. cit pag.315 ss.

costituiva già un elemento di assoluta novità , attesa, come già detto in precedenza, la mancanza in Italia di un modello di esperienza di decentramento politico e legislativo su base regionale. In ogni caso, ben presto il nodo cruciale del dibattito - sul quale confluivano tanto gli ideali autonomisti che avevano ispirato, come abbiamo visto, secoli di lotte indipendentiste, quanto le correnti più moderate - apparve essere la configurazione della condizione giuridica che doveva connotare la Regione e dei poteri che ne avrebbero costituito manifestazione. Sul punto, secondo la Commissione, la Regione in quanto persona giuridica pubblica, non ente di mero decentramento autarchico, avrebbe dovuto godere di una peculiare condizione di *autonomia* rispetto al Governo centrale, che si sarebbe estrinsecata nella titolarità e nell'esercizio di rilevanti poteri legislativi, amministrativi e finanziari.

Il progetto elaborato dalla Commissione, definito nel novembre del 1945, venne poi presentato alla Consulta regionale nel dicembre dello stesso anno. Al momento dell'approvazione, avvenuta il 23 dicembre 1945, tuttavia, il progetto subì modifiche relative ad alcuni aspetti della potestà legislativa, al ruolo del Presidente della Giunta, al sistema di finanziamento della Regione. Il progetto statutario avrebbe dovuto essere approvato non dall'Assemblea Costituente, non ancora eletta, ma attraverso un decreto legislativo. Soltanto successivamente, lo Statuto avrebbe potuto essere sottoposto all'esame

³⁵ Dalla composizione della Consulta prima, della Commissione poi, vennero scartati tutti gli esponenti politici che avevano fatto parte del movimento separatista, in quanto accusati dall'Alto commissario Aldisio, di essersi posti al di fuori della legalità costituzionale. In sostanza quindi la rappresentanza politica dell'organo che avrebbe emanato lo Statuto siciliano era costituita dai partiti del Comitato di Liberazione Nazionale

dell'Assemblea Costituente e modificato, su proposta dell'Assemblea regionale e dell'Assemblea Legislativa dello Stato, con le forme previste per la Costituzione. Tale procedura sollevò non poche opposizioni in sede di Consiglio dei Ministri, al momento dell'approvazione con regio decreto: da una parte, infatti, i membri della Consulta regionale siciliana premevano affinché lo Statuto fosse immediatamente approvato, adducendo a sostegno di tale posizione lo stato di emergenza in cui versava l'isola, che non consentiva di rinviare ulteriormente l'atto di approvazione sino al momento in cui fosse stata convocata l'Assemblea Costituente. In realtà gli estensori del progetto, influenzati dalle posizioni più radicali del movimento indipendentista siciliano³⁶ - che, frattanto, andava agitando la

³⁶ Per poter comprendere il ruolo del Movimento Separatista Siciliano- noto con l'acronimo M.I.S.- nella vicenda della nascita della Regione a statuto speciale occorre innanzitutto sgombrare il campo da una certa qual "mitizzazione" (su cui peraltro cfr. nota n.3) dello stesso, ricordando innanzitutto la forte disomogeneità delle forze sociali che avevano aderito al movimento medesimo. Infatti, accanto ad esponenti di posizioni democratiche moderate e di cultori appassionati dell'ideologia "sicilianista" non si può ignorare la presenza di bande armate afferenti a gruppi della criminalità organizzata che si erano resi responsabili di gravi atti di banditismo e disordini. Sullo sfondo del movimento stava peraltro anche anche la componente conservatrice, costituita dalla classe agraria che vedeva nel nuovo movimento un mezzo per mantenere i propri privilegi economici. Il fattore di coesione tra le varie istanze sociali aderenti al movimento si rinviene nella forte concorrenzialità rispetto alle posizioni espresse dai partiti politici nazionali, mentre dal punto di vista dell'apporto ideologico alla causa dello Statuto, le posizioni espresse dagli esponenti del MIS si segnalano per l'estrema alternanza tra varie opzioni: indipendenza, secessione, autonomia, federalismo, venivano usati come sinonimi ed in situazioni di necessità di adeguamento della strategia politica al momento storico contingente.

minaccia di porre in atto una secessione cui andava aggiunto il rischio di incremento del fenomeno del banditismo se non si fosse riconosciuta la condizione di autonomia - temevano che se lo Statuto fosse stato sottoposto all'Assemblea Costituente per l'approvazione, quest'ultima avrebbe potuto stravolgere le sue linee essenziali, con modifiche unilaterali. Dall'altra parte, invece, gli esponenti del gruppo più moderato³⁷ ritenevano necessario sottoporre lo Statuto al vaglio dell'Assemblea Costituente perché confidavano ancora in un ridimensionamento, in senso maggiormente favorevole allo Stato centrale, del progetto medesimo. Tuttavia prevalsero le ragioni che propendevano per l'approvazione immediata, che avvenne con r. d. l. 15 maggio 1946 n. 455, con la sola clausola di sottoposizione all'Assemblea Costituente per il coordinamento dello Statuto con la nuova Costituzione dello Stato.

Ciò denotava innanzitutto una scarsa capacità di formulazione di proposte originali veramente adeguate ai bisogni del territorio, e dall'altra parte, tale orientamento finiva per imprimere al movimento la natura di catalizzatore di proteste fini a se stesse. Una vicenda simile sembrerebbe riguardare anche il Partito Sardo d'Azione che nacque dal movimento indipendentista dei reduci sardi della prima guerra mondiale, anche se questo contava su una minore dimensione sociale e, soprattutto, su una minore capacità di negoziazione ed influenza rispetto al MIS. Per le vicende che hanno interessato le origini e la nascita del movimento separatista siciliano, cfr., in particolare, E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, cit. pag.55 ss.

³⁷ Tra cui indubbiamente la Democrazia Cristiana, che tuttavia, favorevole all'ipotesi della costituzione delle Regioni per i motivi già evidenziati in precedenza, non vedeva di buon occhio la diversificazione dei poteri attribuiti alle stesse, ed il partito socialista.

2. L'approvazione dello Statuto siciliano.

Offerto in sintesi il quadro d'insieme delle vicende legate alla nascita dell'autonomia siciliana, occorre a questo punto individuare sia il valore che gli estensori del progetto ed i rappresentanti delle forze politiche coinvolte attribuivano allo Statuto, sia la natura del processo di adozione dello stesso. Lo Statuto, innanzitutto, quale atto di attribuzione di un regime di autonomia del tutto nuovo per lo Stato unitario, costituiva evidentemente la prima manifestazione di autonomia successiva alla conclusione delle vicende belliche, nonostante esso fosse caratterizzato da provvisorietà, dal momento che bisognava attendere l'esito dell'esame e del coordinamento con la futura Costituzione italiana. Esso era anche il primo atto a rilevanza costituzionale dell'edificando Stato democratico italiano poiché, al momento in cui fu approvato, assumeva il valore di "costituzione provvisoria" della Sicilia. Infatti, sul modello delle Costituzioni europee di quel periodo, conteneva anche norme di organizzazione volte alla definizione di una forma di governo regionale a modello parlamentare, il cui immediato funzionamento avrebbe consentito l'avvio dell'auspicata condizione di autonomia dell'isola. Tale modello poteva essere recepito come anticipazione sul punto dell'ordinamento costituzionale italiano³⁸, impostato su di un analogo assetto dei

³⁸ Così T. MARTINEZ, *Lo Statuto siciliano oggi*, in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate. Atti del Convegno di Palermo 6- 7 maggio 1983*. Palermo, 1984, pag.40 ss.

rapporti tra gli organi di governo, e delle attribuzioni spettanti ai medesimi. Il testo così elaborato, formato da 41 articoli, venne per un verso a caratterizzarsi per la sobrietà del lessico - privo di riferimenti alle finalità dell'autonomia, alla comunità regionale o alla partecipazione dei cittadini al governo dell'ente – per altro venne a connotarsi per la previsione di una autonomia particolarmente ampia, caratterizzata da una consistente potestà legislativa cui veniva fatta corrispondere una altrettanto ampia competenza amministrativa riferita a settori strategici connessi allo sviluppo economico e sociale dell'Isola. Vennero così delineati i poteri degli organi regionali, i principi dell'assetto amministrativo dell'ente, e le relazioni con gli organi dello Stato³⁹.

La concessione dell'autonomia alla Sicilia, avvenuta prima ancora dell'elezione dell'Assemblea Costituente, in uno con il riferimento nel progetto di Statuto ad una entità di tipo regionale (che pure non aveva, come già detto, termine di paragone nell'assetto dello Stato per motivare la condizione di queste Regioni) costituivano veri e propri *fatti acquisiti*

³⁹ Per un consistente numero di materie venne prevista la competenza legislativa esclusiva – rimessa all'assemblea regionale - , riconoscendosi unicamente il limite rappresentato delle leggi costituzionali e delle leggi di riforma economica dello stato. Il Governo della Regione venne conferito alla Giunta, eletta dall'assemblea, ed all'esecutivo così formato venne conferito anche il potere di esercitare le proprie competenze – in base alle direttive dell'esecutivo statale - anche su materie di competenza del governo centrale, del quale il presidente della Regione veniva costituito rappresentante.

con cui i Costituenti dovettero confrontarsi all'atto di affrontare la complessa questione della forma di Stato. In un certo senso, infatti, la scelta dell'entità Regione da parte degli estensori dello Statuto siciliano (così come di quello sardo) non intendeva tanto investire i futuri rapporti tra il potere centrale e le comunità locali, quanto piuttosto dare una forma di legittimazione costituzionale alla richiesta di autonomia legislativa, amministrativa ed economica della comunità locale. A riprova di ciò, dalla Consulta regionale siciliana erano state selezionate ed abbandonate tutte le proposte che, facendo riferimento alla tradizione dello Stato centralizzato, configuravano la Sicilia come una sorta di grande circoscrizione amministrativa dello Stato medesimo⁴⁰. L'opzione a favore della Regione quale ente territoriale a cui riconoscere una condizione di autonomia compatibile con il vincolo politico dello Stato unitario,⁴¹ risiedeva altrove, ed in particolare nel fatto che tale scelta

⁴⁰Nel periodo dell'unificazione del Regno, alcuni uomini politici come il Farini ed il Minghetti avevano presentato alcune proposte allo scopo di istituire delle entità regionali, in luogo di mantenere il regime basato unicamente sulle autonomie locali, Regioni che però si configuravano quali enti di decentramento burocratico, piuttosto che come enti qualificati da autonomia. Le proposte suddette cui si preferì il modello di unificazione di derivazione francese, vennero riformulate in chiave maggiormente autonomistica e proposte nel corso dei lavori della Consulta regionale siciliana da due giuristi quali il costituzionalista Gaspare Ambrosini, poi eletto membro dell'Assemblea Costituente, il noto amministrativista Giovanni Salemi, presidente della Consulta. Ambrosini, riprendendo l'idea regionale espressa da Luigi Sturzo, aveva coniugato tali teorie con l'esempio del regionalismo spagnolo del 1931 che poi avrebbe proposto anche in sede di Assemblea Costituente.

⁴¹E' noto tuttavia come la rivendicazione di autonomia poggiasse su ragioni diverse per le altre quattro Regioni. Su questo punto v. più nel dettaglio il par. 7 di questo capitolo.

venne avallata non tanto perché su di essa convergesse l'unanime consenso di tutte le forze politiche,⁴² ma perché l'attribuzione dell'autonomia regionale veniva vista come " il prezzo da pagare" per mantenere integra l'unità nazionale, garantendone l'integrità politico-economica, oltre che per tacitare talune frange che accentuavano tendenze centrifughe. Sono queste le ragioni di fondo che hanno spinto taluno a considerare l'approvazione dello Statuto siciliano - avvenuta in una situazione di reale emergenza e nell'imminenza della elezione dell'Assemblea Costituente e della scelta popolare tra Monarchia e Repubblica - come un "*atto di pacificazione.*"⁴³ Allo Statuto del 1946 veniva infatti attribuita una valenza che va ben oltre le particolari contingenti situazioni storiche e l'incidenza dei cosiddetti "*fatti differenziali*"⁴⁴, relativi alle obiettive condizioni di arretratezza economica, che pur vi presero corpo prospettando una differenza su altre parti del territorio nazionale. Considerazioni molto simili possono svolgersi anche a proposito della Sardegna e del progetto di Statuto di questa Regione, poi sottoposto all'approvazione dell'Assemblea

⁴² Tanto più che tale dibattito si riproduce, con toni accesi nel confronto in sede di Assemblea Costituente tra fronte regionalista e fronte contrario al principio autonomista.

⁴³ Così secondo L. STURZO in *Lo Statuto siciliano e la prima esperienza regionale*, op. cit. pag.102 ss., l'istituzione della Regione siciliana avvenne per ragioni di carattere squisitamente politico. L'approvazione dello Statuto contenente il riconoscimento di una larga autonomia nell'auspicio della rinascita della condizione dell'isola, aveva in sé anche il carattere di un atto di pacificazione con le forze separatiste che volevano superare le diffidenze continentali sganciandosi dallo Stato. Tale opinione è condivisa anche da F. TERESI, in *Regione Sicilia*, voce in *Enc.del Diritto*, VOL XXXIX, Milano, 1988, pag.386 ss.

⁴⁴ Per tale nozione cfr. su tutti, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*. Milano, 2000, pag. 20 ss.

Costituente: la sostanza dell'autonomia speciale sarda si fonderebbe infatti sulla tesi riparazionista dello Stato verso la popolazione stanziata su quel territorio, cioè sulla rivendicazione dello sviluppo economico per il superamento di una secolare condizione di arretratezza che, si pensava, potesse realizzarsi attraverso la forma dell'autonomia regionale⁴⁵.

Riassumendo, dunque, lo Statuto siciliano come primo atto di autonomia regionale aveva acquisito una pluralità di significati, che, come si vedrà nel prosieguo, condizionarono non poco le decisioni dell'Assemblea Costituente: esso costituì la risposta politica alle tensioni che si erano venute a creare nel territorio, ma anche lo strumento per consolidare la ritrovata democrazia, in grado di scongiurare che lo si avviasse entro pericolose derive centralistiche ed autoritarie, quale quella dell'esperienza fascista. Inoltre lo Statuto costituiva anche una opportunità di sviluppo delle popolazioni locali di cui si auspicava il coinvolgimento nella gestione e nella vigilanza delle istituzioni regionali. L'intento dei "padri fondatori" dello Statuto siciliano, animati da viva fiducia nelle capacità di autogoverno locali, era sorretto dall'ulteriore consapevolezza di affiancare all'auspicata capacità di azione della Regione sul suo territorio, possibile attraverso la previsione di competenze peculiari e ampi strumenti di natura finanziaria, una sorta di "filo diretto" con lo Stato, di cui si riconosceva, comunque, la posizione di sovraordinazione originaria⁴⁶. La volontà di mantenere con il potere centrale una

⁴⁵ Cfr. P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, op.cit. pag.25.

⁴⁶ Cfr. la relazione dell'Alto Commissario al Governo nazionale sul progetto di Statuto: «*La Regione siciliana in verità, sorge giuridicamente non con la qualifica di circoscrizione amministrativa... ma piuttosto come*

qualche forma di rapporto bilaterale di natura esclusiva spiega la precisa scelta delle materie contenute nell'elenco di quelle riservate all'intervento regionale, nonché la previsione di limiti alla pur ampia potestà legislativa ed amministrativa regionale. Appare inoltre fondata sulle stesse ragioni la presenza di singolari istituti che dispongono particolari forme di partecipazione degli organi regionali all'attività del Governo centrale.⁴⁷

*persona giuridica pubblica, territoriale; nuovo soggetto, costituito di elementi materiali, territorio e popolo, entrambi determinati precisamente dalla natura, e di elementi immateriali come la potestà di comando e i fini di conservazione e di progresso per cui detta potestà si esplica, originando diritti e doveri nello stesso soggetto o in altri, con i quali il medesimo entra in rapporti. Persona pubblica da ascrivarsi, inoltre, fra lo Stato e gli enti autarchici territoriali, imperocchè, mentre da un canto si differenzia dallo Stato per la mancanza della sovranità, ossia di una posizione suprema, al di sopra della quale non abbia a riconoscere altro soggetto di pari dignità, e per la natura derivata del suo imperio; d'altro canto si differenzia dagli altri enti autarchici territoriali, Comuni e Province, per il possesso di più ampi poteri di comando, esplicabili cioè non solo attraverso la potestà di amministrare se stessa, ma anche attraverso la potestà di emanare norme giuridiche di carattere primario... Entità giuridica e politica che, di conseguenza, si ispira ai medesimi criteri democratici dello Stato italiano, affinché siano formati col popolo e per il popolo organi di comando, nonché le norme sui più diversi rapporti»; si trova in G. SALEMI, *Lo Statuto della Regione siciliana(i lavori preparatori)*, Padova, 1961, pag.102- 103*

⁴⁷ Cfr. l'art. 21 Stat.Sic. Sul concetto di rapporto bilaterale tra Stato e Regioni speciali v., su tutti, S.BARTOLE, *Art. 116*, cit. pag. 85.

L'insieme di questi fattori ha influenzato la qualificazione delle attribuzioni regionali in cui doveva sostanziarsi l'autonomia. Alla base dell'idea di autonomia comune ai componenti della Consulta siciliana vi era la convinzione che questa condizione dovesse servire principalmente a "sganciare" il governo del territorio dall'impostazione centralistica ed "omologante" dello Stato unitario, a cui si imputava un profondo distacco dai problemi dell'isola e, dunque, una generale responsabilità per la situazione di arretratezza culturale e di povertà. Occorreva, da un lato, riempire questa formula con poteri ed istituti tali da garantire alle nuove istituzioni regionali strumenti per realizzare un più organico riordino dell'assetto del territorio isolano ed inoltre, dall'altro, per avviare un autogoverno finalizzato a raggiungere la perequazione sociale ed a superare la condizione di isolamento in cui la Sicilia veniva posta dal proprio sottosviluppo⁴⁸. Di conseguenza, l'autonomia doveva essere significativamente sviluppata in senso quantitativo attraverso la previsione di rilevanti poteri in relazione agli ambiti considerati cruciali per la ripresa dello sviluppo, e doveva inoltre avere un profilo qualitativo in ordine, particolarmente, al rango da riconoscere all'atto

⁴⁸ Ragioni assai simili a quelle che guidarono la scelta dei membri della Consulta siciliana di connotare lo Statuto con poteri straordinari si possono tracciare anche a proposito dell'approvazione dello Statuto sardo, laddove a favore della richiesta di autonomia deponere la volontà di avviare la Regione verso un processo di rinnovamento economico e di superamento del secolare stato di lontananza economica e sociale dal centro. Cfr. A. AZZENA – L.PALERMO, *Coscienza autonomista e sviluppo della specialità. Verso un nuovo rapporto Stato- Regione sarda.*, in C.MORI (a cura di) *Autonomismo meridionale: ideologia, politica e istituzioni*, Bologna, 1979.

contenente le norme sull'autonomia della Regione, cioè allo Statuto stesso.⁴⁹ Mentre per quest'ultimo aspetto si rinvia al momento dei lavori in Assemblea Costituente, segnatamente all'approvazione dell'art. 116, per quel che concerne invece l'aspetto quantitativo dell'autonomia siciliana, essa si sostanzia nella previsione di una serie di istituti assolutamente nuovi, che parvero in grado di assicurare idonea risposta alla esigenza di tutela di quegli interessi, che in ultima analisi rappresenta il nucleo fondante della natura differenziata dell'ordinamento siciliano.⁵⁰

Circa il rapporto tra Statuto e Costituzione vanno svolte due brevissime premesse: l'una relativa al rango dell'atto con cui fu approvato lo Statuto; l'altra inerente il processo di formazione dello stesso. Intorno al primo aspetto, la circostanza che lo Statuto fosse adottato con un decreto del Governo - lo stesso organo che aveva indetto la convocazione dell'Assemblea Costituente e del referendum e che aveva, al tempo, pienezza di potestà anche costituzionali - lascia pensare che si possa⁵¹ conferire ad esso, approvato con la sola condizione del successivo coordinamento con la Costituzione, il rango di legge

⁴⁹ V. A.PENSOVECCHIO LI BASSI, *Considerazioni sullo Statuto della Regione siciliana del 1946*, in AA.VV., *Federalismo, regionalismo ed autonomie differenziate*. Atti del Convegno internazionale Palermo-Taormina 24 - 28 settembre 1985. Palermo, 1986, pagg. 223- 232.

⁵⁰ Cfr. S.BARTOLE, *Art.116*, cit. pag .87.

⁵¹ Cfr. A.LA BARBERA, *Lo Statuto della Regione siciliana. Commento*, Palermo, 1950, pag.16.

costituzionale perfetta⁵². Contrariamente e più correttamente è stato obiettato, tuttavia,⁵³ come proprio la provvisorietà di questo ordinamento consenta di escludere la tesi della costituzionalità originaria dello Statuto; trovando codesta opinione una ulteriore, sia pure indiretta, conferma nella disposizione di cui al II comma dell'art. unico del decreto di approvazione, che prescrive l'obbligo di sottoporre all'esame dell'Assemblea Costituente lo Statuto siciliano. La seconda premessa attiene al processo di creazione dello Statuto: esso infatti, nonostante nasca per volontà di un organo costituito da rappresentanti della comunità locale, non può essere considerato come atto costituzionale originario, in quanto si configura come espressione di un processo di creazione dal centro e non dal basso⁵⁴. Il fondamento

⁵² Il Consiglio di Stato, in un parere reso in adunanza generale l'11 Luglio 1946, riconobbe al decreto con cui venne approvato carattere politico costituzionale. Questa stessa tesi venne poi propugnata dai deputati siciliani anche in sede di Commissione per gli Statuti regionali dell'Assemblea Costituente, i quali proprio sulla base del valore dell'atto di approvazione dello Statuto, ne davano ormai per scontata l'esistenza, proponendo un mero adeguamento dello stesso ad alcuni punti della Costituzione.

Cfr. in tal senso, . *La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Discussioni 12- 31 gennaio 1948*, VOL XI,, Camera dei Deputati, Roma, 1970, pag. 4315 ss.

⁵³ Cfr. T.MARTINEZ, *Lo Statuto siciliano oggi*, op. cit. pag. 50

⁵⁴ Il concetto della legittimazione dal basso, caro a L. Sturzo, è stato ripreso ripetutamente in dottrina, v. ad es. G. BERTI, *Art.5 Cost., Commento*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione, Principi fondamentali, artt .1- 12* Bologna - Roma 1975, pag.288 ; mentre, di recente con riferimento alla riforma del titolo V. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime ed il modello*

dello Statuto deriva dunque da un atto giuridico dello Stato e non da atti regionali di auto determinazione. Ciò ne fa un atto sì assolutamente originale, ma di natura pattizia e non frutto di un processo di autodeterminazione del popolo siciliano.

3. Lo Stato regionale nella Costituzione repubblicana.

Il dibattito in Assemblea Costituente sulla configurazione della forma di Stato, conseguente all'accoglimento del pluralismo autonomistico, notoriamente tra i più serrati e controversi della storia costituzionale italiana, produsse l'elaborazione di una forma di Stato assai originale rispetto ai precedenti assetti costituzionali. Giova infatti ricordare come i membri della Costituente - che si apprestavano nell'opera di riorganizzazione dello Stato, fondando la stessa sul risultato del referendum a favore della forma repubblicana e sul principio della sovranità popolare come principio guida da tradurre nella Costituzione⁵⁵ - si trovarono dinanzi un quadro assai complesso, in cui, il problema organizzativo, segnatamente del

originario a confronto. Torino, 2002 pa.58 ss.;L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000 pag. 32; A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2002, pagg. 65- 67.

⁵⁵ Cfr. L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento. Profili dogmatici*.Milano, 1974, pag. 7 ss.

riconoscimento dell'autonomia agli enti territoriali, si prospettava come decisivo, addirittura pregiudiziale rispetto alla configurazione dell'assetto della Repubblica⁵⁶.

⁵⁶ V. *La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Vol.VI, Seduta del 24 Luglio 1946*, Camera dei Deputati, Roma, 1971 pag. 20.

Peraltro i Costituenti erano ben consapevoli della realtà istituzionale esistente, in cui alcune parti del paese avevano, per il concorso di eventi straordinari, già assunto uno status di autonomia : alla peculiare situazione siciliana descritta, si aggiungevano la Valle d'Aosta, la Sardegna e il territorio altoatesino. La Regione Val d'Aosta conobbe il primo riconoscimento di circoscrizione autonoma con il d.lgs. luog. del 7 settembre 1945 n. 545 e 546 che prevedevano la soppressione della provincia di Aosta, con attribuzione di poteri autonomi agli organi della Valle; norme che consentissero la diffusione della lingua francese, e disposizioni di autonomia finanziaria e tributaria. L'ordinamento così costituito si attivò immediatamente poiché, ancor prima che venisse emanato lo Statuto, con altri due decreti legislativi, nn. 365 e 532 del 1946, si diede inizio al trasferimento di funzioni, personale ed uffici alla Regione. Nel contempo, in Sardegna la Consulta regionale, istituita dall'Alto commissario sulla falsariga di quanto si era verificato in Sicilia, aveva approvato il 29 Aprile 1947 un progetto di Statuto per l'autonomia sarda, mentre d'altra parte, assai particolare, anche se per ragioni affatto diverse rispetto agli altri casi citati, appariva la situazione del territorio altoatesino. Le questioni poste a fondamento della scelta autonomistica in favore della Regione Trentino-Alto Adige, trovavano la loro origine nella rivendicazione da tempo effettuata dalla popolazione altoatesina di lingua tedesca di modifica del confine italo-austriaco del Brennero; questione posta anche, sul piano internazionale, negli atti ufficiali del governo austriaco. Le difficoltà di individuare una diversa linea confinaria tra le due nazioni, unite alle preoccupazioni di natura politica all'indomani della cessazione del secondo conflitto mondiale, suggerirono di soprassedere alla questione dei confini, assicurando alla popolazione di lingua tedesca maggiori garanzie attraverso la

stipulazione dell'accordo De Gasperi-Gruber, intervenuto a Parigi il 5 settembre 1946, nel contesto dell'attività volta alla stipula del trattato di pace con gli alleati.

I contenuti dell'accordo avevano ad oggetto tanto misure di carattere etnico e diplomatico – quali lo sviluppo culturale del gruppo di lingua tedesca, e il miglioramento dei rapporti tra Italia ed Austria grazie al mutuo riconoscimento di titoli di studio e il libero scambio delle merci con l'apertura del traffico di frontiera – quanto misure di natura politico-istituzionale, ed in particolare il riconoscimento di un potere legislativo ed amministrativo autonomo alle popolazioni rappresentate nelle province di Bolzano e di Trento [M.BERTOLISSI, *Regione Trentino Alto Adige*, in *Enc. Giur.Roma*, 1991, pag.3 ss.].

Rispetto quindi a questi fatti si poneva un problema di coordinamento con i lavori dell'Assemblea Costituente ma poichè tali situazioni erano già state definite, a grandi linee, nelle loro sedi, i Costituenti scelsero di affrontare il problema delle autonomie speciali in un secondo momento, rinviando il coordinamento all'atto di approvazione della Costituzione e subordinando l'adozione di eventuali Statuti di autonomia ad una successiva legge costituzionale. Questa posizione ebbe l'effetto di separare materialmente i lavori sulla Costituzione da quelli sugli Statuti impedendo il confronto sull'eventuale contenuto dell'autonomia concessa alle Regioni differenziate e sui limiti a garanzia del rapporto con lo Stato. Come è stato notato sul punto [cfr. S.BARTOLE, *Art.116*, cit. pag.56- 57], questa decisione costituiva già una sorta di ostacolo pregiudiziale per l'inquadramento sistemico delle autonomie speciali all'interno della nuova cornice costituzionale che si andava delineando, ed inoltre anche sul piano del metodo di lavoro scelto, evidenziava, anziché smorzare, la singolarità delle situazioni in esame. La scelta di affrontare la questione degli Statuti in separata sede e dedicando una considerazione specifica a ciascuna Regione, non soltanto ostava alla visione unitaria del problema delle autonomie differenziate, ma mentre nelle Regioni in cui lo Statuto doveva essere formulato integralmente (come nel caso della Sardegna) si ebbe un migliore coordinamento della Costituzione, non altrettanto può dirsi si sia verificato nel caso degli altri Statuti, in particolar modo in relazione allo Statuto siciliano [Cfr. la posizione di deputati quali gli on.li Marinaro e Finocchiaro Aprile che in sede di discussione sul coordinamento dello Statuto

In un certo senso, dunque, già prima della formulazione dello stesso art. 116 Cost., l'esistenza di queste Regioni produceva una forma di "rottura" rispetto non solo allo Stato unitario il cui modello organizzativo doveva essere riformulato, ma anche rispetto allo stesso modello regionalista che sembrava ormai prevalere negli orientamenti dei Costituenti. A tale evidenza si aggiungeva poi il fatto che la forma regionale speciale fosse già caratterizzata da un rapporto bilaterale di tipo esclusivo con lo Stato, fondato su un atteggiamento reciproco di garanzia e difesa delle rispettive prerogative⁵⁷.

adducevano la già avvenuta applicazione dello stesso nel territorio regionale, con effetto ostativo verso ogni possibile riformulazione o modifica dello stesso, ma anche Ambrosini, che pure era portatore di posizioni più moderate, appariva contrario ad un'opera integrale di coordinamento, pronunciandosi per la recezione attraverso una legge costituzionale, in blocco del testo originario dello Statuto, che a suo parere non presentava particolari incongruenze rispetto alla Costituzione. Contrari erano invece i deputati Perassi, Persico, Dominedò, che evidenziavano le forti incompatibilità di alcune disposizioni statutarie, quali quelle relative all'Alta Corte ed ai poteri di polizia del Presidente della Giunta. Estremamente scettici sulla trasposizione integrale del testo dello Statuto siciliano soprattutto in relazione all'ampio regime finanziario favorevole alla Regione erano anche Einaudi e De Gasperi che paventava un eccessivo arbitrio della Regione nello stabilire il sistema tributario, arbitrio che avrebbe potuto causare distorsioni nel sistema economico del paese. Cfr. la discussione nella seduta del 31 gennaio 1948 in *Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni 12- 31 gennaio 1948*, VOL XI, pag. 4315 ss.] .

⁵⁷ Ad ogni modo, il relatore del progetto, on.le Ambrosini sottolineò come la scelta di adottare un modello regionale costituiva una scelta di sistema nel suo complesso, ovvero la migliore soluzione per poter rispondere alle esigenze delle Regioni, soprattutto di quelle che in virtù di particolari fattori di ordine storico, geografico,

La definizione della posizione di queste aree regionali, che si erano dotate di un ordinamento autonomo alle quali si intendeva riconoscere una forma ed una condizione peculiare di autonomia, appariva questione di dimensione nazionale. La soluzione pertanto si trovò attraverso un modello organizzativo di tipo regionale che, da una parte dava soddisfazione alla esigenza di realizzare un cambiamento allo Stato accentrato; dall'altra consentiva una modulazione diversificata delle potestà regionali in ragione delle summenzionate differenze. Inoltre, l'esperienza negativa dello Stato accentrato ottocentesco imponeva una riformulazione del modello organizzativo, in guisa da sancire il necessario collegamento tra l'assetto sociale e le strutture dell'ordinamento: un modello di Stato in cui potesse coesistere la natura unitaria dello Stato con il decentramento politico, visto in un'ottica non di indebolimento del ruolo centrale dello Stato, ma piuttosto come strumento di consolidamento dell'integrazione sociale. In questo senso, dal dibattito emergevano forti contrapposizioni tra coloro i quali vedevano nella creazione delle Regioni un argine allo statalismo in favore della difesa dei corpi sociali intermedi, e quanti paventavano l'eccessivo decentramento politico che, al pari della moltiplicazione degli Statuti particolari⁵⁸, reputavano un freno per uno sviluppo uniforme del paese. Sul piano giuridico, queste posizioni si tradussero nella scelta di

economico e comunque per la peculiare condizione in cui si trovavano al momento, necessitavano di una maggiore ampiezza di potere autonomo.

⁵⁸ V. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit. pag.2426- 2427.

una soluzione intermedia tra uno Stato accentrato, o a mero decentramento amministrativo, ed uno Stato federale, scartato perché contrario al principio di unità.⁵⁹ -⁶⁰

⁵⁹ E' possibile rinvenire una qualche similitudine tra lo Stato regionale spagnolo delineato nella Costituzione del 1931 e la configurazione delle Regioni nella Costituzione italiana. Il tratto principale che accumuna i due tipi di regionalismo è la previsione di diversi gradi di autonomia regionale, sotto forma di Regioni speciali e Regioni a regime ordinario; ed anche la configurazione della Regione quale ente a competenze enumerate richiama la tecnica di distribuzione delle competenze utilizzata nella Costituzione spagnola, così come la mancata previsione di una Camera delle Regioni.

D'altra parte i Costituenti attinsero anche ad alcune scelte presenti nelle Costituzioni di Stati federali come appunto la Germania e l'Austria, prevedendo, ad esempio, all'art. 117 la competenza legislativa ripartita o concorrente, ed optando per la costituzionalizzazione delle competenze delle Regioni. Per queste notazioni confronta quanto sostenuto di recente da A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, pagg.81- 85.

⁶⁰ E' ben nota la distinzione sotto un profilo dogmatico, tra la forma di Stato federale e la forma di stato regionale. Si tratta in realtà di concetti che per il rilievo assunto rappresentano ad un tempo delle categorie giuridiche ed altresì delle teorie politico filosofiche rilevanti ai fini della descrizione delle dinamiche sociali in dati momenti storici.

Sin dall'origine dei primi stati federali numerosi studiosi hanno approfondito il fenomeno, ora appunto descrivendone l'aspetto organizzatorio , ora sotto il profilo della teoria generale, come è agevole dedurre dai contributi dati allo sviluppo del concetto di federalismo , tra tutti, da I. Kant e C. Friedrich. Da un punto di vista giuridico, gli elementi tipizzanti lo Stato federale si rinvencono innanzitutto nell'articolazione federale dell'ordinamento statale, cioè nel riconoscimento scritto nella Carta Costituzionale dello Stato, dell'autonomia di enti politici territoriali collocati tra lo stato e gli enti locali i quali hanno a loro volta proprie costituzioni subordinate alla costituzione federale, tali enti vengono denominati Stati membri; nella previsione, di un sistema

di riparto di competenze tra stato federale ed entità federate anch'esso consacrato nelle costituzione federale; nel bicameralismo laddove le due Camere sono una espressione del corpo elettorale nazionale ed una invece espressione degli stati federati;nell'istituzione di un organo federale di natura giurisdizionale con il potere di risolvere i conflitti di attribuzione tra stato federale e stati membri ed infine nella partecipazione delle entità federate alla revisione costituzionale.

Le teorie classiche sulla natura dello Stato federale ruotano intorno al rapporto tra Stato federale ed entità federate in termini di sovranità, cioè di individuazione di quale soggetto sia il titolare della potestà assoluta ed originaria, la sovranità, appunto. La dottrina dominante ha rinvenuto nello Stato federale il titolare della sovranità , mentre gli Stati federati sarebbero titolari non di sovranità ma di una posizione di autonomia costituzionale particolarmente forte derivante dalle previsioni contenute nella Carta Costituzionale federale.E' infatti dalla stessa Costituzione federale che si rinvergono non solo i tratti della qualità dell'autonomia costituzionale garantita agli Stati federati e gli strumenti di difesa della stessa, ma soprattutto in essa si sancisce proprio la superiorità dello Stato federale attraverso la previsione di norme di chiusura del sistema come quella che attribuisce la cosiddetta *Kompetenz- Kompetenz* , cioè il potere dello stato federale di decidere la ripartizione delle competenze tra esso stesso e le entità federate. Da un punto di vista storico, gli Stati federali sono nati principalmente sotto la spinta di importanti esigenze di natura economica, oltre che per soddisfare un'esigenza di maggiore unità:esso rappresenta l'assetto organizzativo più idoneo per favorire l'amalgama di culture e tradizioni diverse, pur senza rinunciare all'identità originaria di ciascuno dei territori federati.

Lo Stato regionale si connota invece per il rapporto in termini meno accentuati tra lo stato e le entità territoriali autonome. Dello stato regionale si dice infatti si tratti di uno stato che storicamente si è evoluto da una forma accentrata ad una forma di decentramento politico, attraverso innanzitutto la previsione nella Costituzione del riconoscimento di enti territoriali autonomi dotati di propri statuti, approvati con legge dello Stato, che vengono denominati Regioni o comunità. In secondo luogo, l'elencazione nella costituzione delle competenze normative ed amministrative attribuite alle Regioni; in terzo luogo, l'assetto bicamerale del Parlamento soltanto

indirettamente rappresentativo delle collettività stanziato sul territorio regionale in quanto a differenza che nello stato federale l'elezione del senato avviene solo su base regionale; in terzo luogo, una moderata partecipazione all'esercizio di funzioni statali ed in particolare al procedimento di revisione costituzionale ; infine l'assenza di un organo giurisdizionale ad hoc per la risoluzione delle controversie relative ai conflitti di competenza, che invece vengono decise dalla Corte Costituzionale.

.L'origine storica dello Stato regionale senz'altro posteriore alla tradizione degli Stati federali, ed anche i fatti storici sociali che hanno portato alla sua formazione (in particolare , la già citata derivazione da una forma accentrata ad uno stato suddiviso in entità territoriali autonome hanno influenzato lo sviluppo di teorie giuridiche che configurano lo Stato regionale in rapporto di differenziazione con lo stato federale).

Nel caso dello stato regionale, la dottrina ha scelto di valorizzare l'elemento dell'autonomia in rapporto al concetto di unità per giustificare la nascita delle Regioni, costituendo una sorta di innovazione, anche alla luce della crisi del concetto di sovranità. La tesi maggiormente convincente è quella che configura lo Stato regionale come un tipo di stato a decentramento distinto dallo stato unitario poiché in quest'ultimo gli enti decentrati non sono enti autonomi, bensì enti autarchici privi di potestà legislativa e dipendenti dallo Stato.

Il regionalismo tende a realizzare una diversa capacità in sede applicativa in relazione alla concreta attuazione del principio di autonomia all'interno dei singoli ordinamenti costituzionali: così è possibile individuare modelli di stato regionale in cui la regionalizzazione è diffusa su tutto il territorio nazionale ovvero limitata ad alcune parti di esso, modelli di stato regionale di natura uniforme e modelli di stato regionale differenziato, come nel caso italiano e spagnolo in cui la Costituzione riconosce ad alcuni enti rappresentativi di porzioni del territorio maggiori poteri rispetto alle altre Regioni. Nell'ambito poi del regionalismo differenziato , particolare rilievo hanno assunto quei modelli di Stato a regionalismo asimmetrico, in cui l'asimmetria consiste nella maggiore ampiezza di funzioni normative o amministrative devolute alle Regione. Sulla distinzione tra Stato federale, regionale ed asimmetrico: C.FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice* , New York, 1968; V.LUCATELLO, *Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Atti del I convegno di studi regionali*, 1955;

3.1. Segue. Il principio del pluralismo autonomistico.

L'art. 5⁶¹ è da considerarsi una norma fondamentale per ottenere una corretta lettura della Costituzione italiana, traendosene l'idea che essa contenga il necessario collegamento tra l'assetto sociale e le strutture dell'ordinamento; e che il principio ivi sancito risulti anche suscettibile di letture combinate con altri principi altrettanto forti contenuti nella Carta

P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, Bologna, 1998; G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, 1990, 831 ss.; G. BOGNETTI, voce *Federalismo*, in *Dig. Pubbl.*, VI, Torino, 1995, pag.35 ss. A. LA PERGOLA, *Tecniche costituzionali e problemi delle "autonomie garantite"* Padova, 1987, pag.161 ss; D. ELAZAR *Idee e forme del federalismo*, Milano, 1995, pag.24 ss; A. D'ATENA, *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994; A. PACE (a cura di) *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997.

⁶¹ Art. 5 Cost: *"La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"*.

Costituzionale: in particolare con quelli che qualificano e specificano, alla luce di altri elementi, il concetto di pluralismo istituzionale e territoriale che esso sancisce⁶².

Soccorre in tal senso innanzitutto il collegamento sistematico con il principio della titolarità della sovranità, in base al quale il riconoscimento e la promozione dell'autonomia locale costituisce uno dei modi di esercizio della sovranità popolare.⁶³ Quest'ultima, in particolar

⁶² Sull'art. 5 Cost in dottrina : da M. S. GIANNINI, in *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1951, p.851 ss.; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione in La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954; L.ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, Milano, 1974.; G. BERTI, *Art.5 Cost., Commento*, in G.BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione, Principi fondamentali, artt .1- 12* Bologna - Roma 1975; M.BERTOLISSI, in *Art. 5*, in *Comm. Paladin- Crisafulli* , Padova, 1990, p. 41 ss F.PIZZETTI, in *Il sistema costituzionale delle autonomie locali* , Milano,1979 A.PUBUSA, in *Sovranità popolare ed autonomie locali*, Milano,1983; E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano, 1992

⁶³In dottrina, hanno proposto la lettura congiunta dell'art. 5 ai principi democratico, pluralistico ed al principio di uguaglianza M.BERTOLISSI, in *Art. 5*, in *Comm. Paladin- Crisafulli* , Padova, 1990, 41 ss. La tesi qui esposta invece riprende , in breve la lettura dell'autonomia locale data da A .PUBUSA, in *Sovranità popolare ed autonomie locali*, Milano,1983. L'A. nel ricostruire la posizione delle autonomie locali minori nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano, interpretava il principio autonomistico come una forma di espressione della sovranità consacrata nell'art. 1 Cost, poiché gli enti locali traevano la loro legittimazione ed i loro poteri direttamente dalle rispettive comunità di riferimento, componenti di quella nozione di popolo che appunto si consacrava nell'art.1 .La conseguenza più rilevante di tale ragionamento si evidenziava in termini di relazione tra le autonomie locali medesime e lo Stato centrale, poiché quest'ultimo vedeva cadere ogni posizione di supremazia rispetto alle prime ed in virtù della rappresentatività delle autonomie locali, cadeva anche il criterio

modo quella comunale, sarebbe espressione della personalità delle comunità locali, le quali in qualità di articolazioni sociali del popolo, partecipano al diretto esercizio della sovranità popolare.⁶⁴ Il che comporta il riconoscimento di una condizione più che privilegiata,

della ripartizione delle funzioni sulla base della rigida separazione tra livelli di governo e propone una rilettura dell'intero Titolo V alla luce del concetto di relazione (non più di separazione) tra Stato, Regioni, province e comuni. *Contra* tale tesi invece F. PIZZETTI, in *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979 secondo cui l'autonomia sarebbe stata un limite alla sovranità popolare affermata nell'art. 1 Cost., e più in particolare una eccezione alla sovranità che è espressione dei poteri centrali dello Stato. Da quest'ultima impostazione discenderebbe una lettura restrittiva dell'art. 5 rispetto alle autonomie locali, nel senso di escludere la configurabilità di un sistema costituzionale delle autonomie locali. Tale contrapposizione attualmente tuttavia può dirsi superata alla luce delle recenti modifiche costituzionali che hanno interessato il sistema a pluralismo autonomistico. Lo stesso F. PIZZETTI, nel *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)* in F. PIZZETTI, A. POGGI, *Il sistema instabile delle autonomie locali*, Torino, 2007, pag 2ss. rivede la sua tesi dottrinarica sotto il prisma della riforma del Titolo V e ritiene che pur nell'intatto significato mantenuto dalla formula dell'art. 5 Cost., la riforma ha portato a compimento l'originario disegno del Costituente, dato dalla volontà di costituire un insieme coordinato di diversi livelli territoriali di governo nel quadro dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica.

⁶⁴ Cfr quanto espresso da V. CRISAFULLI nel saggio *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in *Studi in memoria di V.E.Orlando, 1955*, ora in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, pagg. 89, ss.

Nel definire il concetto di sovranità popolare, l'A accoglieva una lettura dinamica della nozione di sovranità che viene interpretata non più come concetto legato ad una visione astratta del ruolo di supremazia dello Stato apparato nei confronti della collettività popolare che rappresenta ma piuttosto il potere sovrano viene riferito

inviolabile, delle autonomie locali, non suscettibile di revisione costituzionale ai sensi della più accreditata interpretazione dell' art. 139 Cost.

In effetti questa interpretazione, portata alle sue più estreme conseguenze parrebbe proporre il superamento della supremazia dello Stato e della rigida separazione di competenze fra i vari livelli di governo, in favore di un modello collaborativo tra i soggetti componenti la Repubblica; finalizzato alla realizzazione di un rapporto dialettico e, da un certo punto di vista, paritario tra gli stessi, che sono costituzionalmente chiamati a contribuire in eguale misura allo sviluppo democratico del paese.⁶⁵ Interpretazione, quest'ultima, da apprezzare tenuto conto del periodo in cui venne formulata, quando cioè le vicende relative alla tardiva attuazione delle Regioni ordinarie, la scarsa capacità di decollo delle Regioni speciali e certa giurisprudenza della Corte Costituzionale, sembravano disconoscere, o addirittura mortificare la portata innovativa dell'art. 5, in favore di una interpretazione compressiva del principio sulla promozione delle autonomie locali. L'apprezzamento va oggi viepiù dichiarato per l'attualità della tesi alla luce delle modifiche del Titolo V delle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001.

direttamente al popolo e “ *lo Stato soggetto non è che una delle forme in cui la sovranità viene costituzionalmente esercitata*”.

Su tale interpretazione dell'art. 1 Cost. , cfr. anche A. CARIOLA , *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio del potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, 1994.

⁶⁵ A. PUBUSA, *Sovranità popolare ed autonomie locali*, cit. pag.383- 384.

La conclusione è che il principio contenuto nell'art. 5 va considerato come principio che informa la Costituzione in senso materiale, in quanto in esso si istituisce la promozione di una formula per così dire elastica, che detta le condizioni per l'inverarsi dell'articolazione interna dello Stato prevista nel Titolo V. Esso è insieme strumento e parametro dell'autonomia effettivamente da attuare nei vari livelli di autogoverno in cui si struttura la Repubblica; sicchè lo stesso Titolo V potrà dirsi compiutamente realizzato soltanto se e quando tutte le norme in esso contenute concretizzeranno appieno le istanze di cui l'art. 5 è portatore⁶⁶.

Anche nell'art. 2 Cost. - che accanto al principio personalistico ed a quello solidaristico consacra il pluralismo delle formazioni sociali - sembra potersi individuare una qualche connessione funzionale con il principio della promozione e valorizzazione delle autonomie locali.⁶⁷

Infatti il pluralismo istituzionale, di cui il decentramento politico regionale rappresenta la pratica traduzione in termini di articolazione interna dello Stato, trae propria ragion d'essere nel rapporto con i fenomeni tipici del cosiddetto pluralismo sociale, collegandosi alla esigenza che i vari gruppi sociali partecipino in modo differenziato alla gestione della cosa pubblica, in considerazione anche della pluralità dei bisogni e degli interessi, rispetto ai quali costituiscono sfaccettature di potestà pubbliche a dimensione locale. La vera portata

⁶⁶ Cfr. G. BERTI, *Art.5 Cost., Commento*, in G.BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione, Principi fondamentali, artt .1- 12* Bologna - Roma 1975.

⁶⁷ Per questa tesi, cfr. G. BERTI, *Art. 5, cit.*

innovativa dell'art. 5 non risiede unicamente nella proclamazione del riconoscimento dell'esistenza di enti territoriali dotati di autonomia politica rispetto allo Stato, né tanto meno nella proclamazione del decentramento verso le formazioni di base, quanto piuttosto nella sua capacità di rappresentare l'essenza profonda della struttura dello Stato con la partecipazione dei cittadini, attraverso le autonomie, alla democrazia; tanto da determinare il passaggio dallo "*Stato di diritto accentrato allo Stato sociale delle autonomie*"⁶⁸.

Di particolare rilievo ai fini dell'interpretazione delle dinamiche della forma di Stato appare poi l'idea secondo cui esiste un rapporto di stretta consequenzialità tra art. 5 e principio di uguaglianza, sancito nell'art. 3. In relazione, infatti, all'ipotesi che tenterebbe di realizzare un rafforzamento della posizione delle autonomie locali, laddove essa mirasse a promuovere un assetto di natura federale, non sarebbe difficile paventare il rischio di violare il principio di uguaglianza sostanziale e del dovere di solidarietà applicabile anche ai rapporti tra Regioni⁶⁹. Questa interpretazione tuttavia lascia profilare l'altro problema della determinazione del rapporto tra principio di unità della Repubblica e principio autonomistico.

3.2 Segue. Unità, indivisibilità e differenziazione.

⁶⁸ BERTI, cit. pag. 288

⁶⁹ U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale ed unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, pag. 9 ss.

L'interpretazione della formula dell'*incipit* dell'art. 5, secondo cui *La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali* deve muovere da una premessa di ordine sistematico, essendo necessario assumere che i due principi di unità e di indivisibilità abbiano lo scopo di qualificare lo svolgimento del pluralismo istituzionale⁷⁰. Tali principi sono ad un tempo qualità e limiti del sistema, formule organizzatorie e strumento di orientamento e vincolo per il legislatore. Così, l'indivisibilità costituisce un principio generale dell'intero ordinamento costituzionale e si pone tanto quale limite al potere di revisione della Costituzione ex art.138, quanto come limite ad ogni attività che si svolga entro il territorio dello Stato, in modo che venga evitato il disfacimento della Repubblica⁷¹. Più complessa invece la qualificazione del principio di unità, che la dottrina ha interpretato quale tramite tra l'assetto complessivo del sistema e la garanzia dei soggetti indipendenti e che incide profondamente sull'organizzazione complessiva dello Stato.⁷²

⁷⁰ Nota L. ARCIDIACONO, in *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento* cit. pag. 68 ss. ed anche in ID. *L'organizzazione amministrativa nel disegno costituzionale e nella giurisprudenza della Corte*, in *Pol. Dir.*, 1983, pag.452 ss.come debba essere escluso che i due concetti di unità e indivisibilità abbiano valore di endiadi, ma piuttosto debbano essere interpretati distintamente e riferiti l'uno(indivisibilità) come un richiamo alla forma di Stato, l'altro (l'unità) come invece un richiamo all'organizzazione complessiva. *Contra* invece A. PUBUSA, *Sovranità popolare ed autonomie locali*, cit. pag 166- 167 che invece propone una lettura congiunta ed indistinta dei due concetti, assegnando maggior rilievo al concetto di unità che avrebbe il fine di vietare al legislatore costituente di realizzare separazioni territoriali mediante revisione costituzionale.

⁷¹ ESPOSITO, op. cit. pag.72

⁷² L.ARCIDIACONO,*Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, cit. pag 75

L'Assemblea Costituente operò una precisa scelta in termini di tipo di Stato nel momento in cui intese sancire l'unità e l'indivisibilità della Repubblica: essa intendeva chiudere ad ogni possibile ipotesi federalista, che potesse cioè condurre ad una successiva evoluzione del tipo di Stato in cui le entità sub statali fossero potute essere in posizione sovrana rispetto alla Repubblica, con il pericolo di concretare una dichiarazione di secessione o di indipendenza.⁷³ In questo senso il federalismo era considerato un pericolo alla luce di quelle tendenze separatiste che avevano giustificato la concessione di forme speciali di autonomia ed i Costituenti paventavano la possibilità che tali spinte centrifughe, esasperando il principio autonomistico, potessero rivendicare una tendenza alla dissociazione, mettendo in discussione l'unità del sistema nel suo complesso e condizionando la dinamica della forma organizzativa dello Stato. Tuttavia, già qualche anno dopo l'approvazione della Costituzione vi era chi osservava assai lucidamente⁷⁴, come il principio secondo il quale la Repubblica è "una ed indivisibile" non va interpretato unicamente nel senso di escludere categoricamente la natura federale dello Stato italiano, interpretazione questa che oltre a ridursi ad un profilo

⁷³ La possibilità di secessione di alcune parti o comunità territoriali negli ordinamenti federali è una possibilità legittimata dalla natura volontaria del processo di aggregazione, sebbene, comunque, alcune Carte fondamentali codifichino il principio dell'indissolubilità dell'Unione. Cfr. in tal senso, A.BARDUSCO, *Gli Stati Uniti d'America*, in AAVV., *Costituzioni Comparate*, Torino, 2005, pag. 35 ss.

⁷⁴ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione*, cit. pag.

puramente giuridico, non coglie il problema politico che i Costituenti avevano inteso risolvere con tale proclamazione⁷⁵.

⁷⁵ La valorizzazione del pluralismo autonomistico va intesa nel senso di evitare la contrapposizione o la separazione politica frutto di un lungo e faticoso processo di consolidamento[cfr.ESPOSITO cit. pagg. 69-71.], che tuttavia per essere salvaguardato dovrebbe rinvenire nello stesso principio di unità una sorta di limite di natura elastica al principio autonomistico, in relazione alla suddivisione di poteri o di attribuzioni da destinare agli enti territoriali [Tuttavia ESPOSITO ult. Op. cit. richiama l'unità politica ritenendone necessario il mantenimento , al fine di scongiurare la contrapposizione politica derivante da una esasperazione del principio del pluralismo]. La tesi del principio di unità come limite negativo al principio di autonomia non può più essere condivisa poichè finisce per svuotare di contenuto la portata innovativa della proclamazione del principio autonomistico e questo per una serie di ragioni. [Cfr. A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni* ,Firenze, 1974, pag.17 ed anche ID., *Regione (in generale)* voce in *Enc. Dir.*,vol XXXIX, Milano, 1988, pag.317 ss., accoglie una visione riduttiva del principio di unità espresso dall'art. 5 Cost. In sostanza l'unità coinciderebbe con tutto ciò che l'autonomia non dovrebbe essere, una sorta di limite negativo posto dal Costituente al fine di salvaguardare gli interessi unitari dello Stato. Il riconoscimento delle autonomie locali così limitato dal principio di autonomia si svuoterebbe del suo valore innovativo di formula organizzatoria dello Stato di democrazia pluralista. Similmente in dottrina, anche F.PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, cit. pag.306. *Contra* invece la tesi qui accolta di L. ARCIDIACONO *Organizzazione pluralistica*, cit. pag. 68 ss. ed altresì una posizione univoca è quella di E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e stato pluralista*, Milano, 1992, pag. 22 ss.]. Innanzitutto, esso incide sul nucleo qualitativo della condizione di autonomia degli ordinamenti che si trovano all'interno dello Stato unitario , contrapponendo appunto l'autonomia degli enti alla necessità di preservare l'unità del sistema [Così, E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e stato pluralista*, cit. pag.31- 32.]; in secondo luogo, privilegia un assetto distributivo delle competenze, improntato ad una concezione di stampo gerarchico e centralistico che mal si concilia con

l'esigenza dell'attuazione del decentramento sancita sempre nell'art. 5. Per tali ragioni, si ritiene maggiormente confacente allo spirito dell'art. 5 Cost. l'interpretazione che rinviene nel principio di unità un criterio di attuazione ed integrazione del principio di autonomia che, a sua volta, è una formula organizzatoria attraverso cui si afferma l'esistenza di un assetto pluralista dello Stato. I due principi si integrano ed interagiscono costituendo una formula elastica, suscettibile di attuazione differenziata, secondo una dinamica fondata sulla previsione di strumenti di collaborazione quali moduli di collegamento tra le autonomie garantite in Costituzione [L. ARCIDIACONO, *Organizzazione*, cit. pag.105 ss.].

Ciò che dunque si poneva con particolare evidenza attraverso la proclamazione del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, è che la Costituzione individuava un collegamento tra i diversi enti che costituivano la Repubblica, ponendoli nella posizione di non derivare politicamente dallo Stato, ma piuttosto attribuendo a queste ultime, una dignità politico- istituzionale rispetto ad altre forme di pluralismo sociale comunque presenti nel nostro Stato [Cfr. G.BERTI, *Art. 5* cit. pag. 288]. L'autonomia è dunque legata all'autogoverno delle collettività ovvero al riconoscimento della titolarità di interessi propri e della capacità di formulare un indirizzo politico- amministrativo, anche differente da quello dello Stato [C. ESPOSITO, *ult. Op. cit.* pag.80.]. E' bene comunque precisare che l'aver sancito, nell'art. 5 il principio di riconoscimento delle autonomie non postula una condizione di originarietà di queste ultime rispetto alla Repubblica, poiché le disposizioni costituzionali che regolano specificamente i poteri attribuiti ad esse ne delineano il carattere derivato, fondando appunto la loro esistenza, le loro attribuzioni ed i loro limiti nella Costituzione repubblicana [A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit. pag. 72]. Il riconoscimento è valso, semmai, a chiarificare la non assimilazione delle autonomie locali all'ordinamento giuridico dello Stato ma piuttosto, come già detto in precedenza, la conferma del carattere di comunità territoriale portatrice di interessi legati alle esigenze della popolazione locale.

Dalla natura di principio fondamentale dell'ordinamento dello Stato discende la genericità della formula adoperata nell'art. 5, nel senso che tale principio viene posto con significato identico per tutte le comunità

territoriali, poiché statuisce che le autonomie si differenziano nella specie, non nel genere e dunque con ciò individuando sia il legame strumentale dell'ente locale con la comunità territoriale e con l'ordinamento statale, sia d'altra parte consentendo l'individuazione di nuove comunità locali ascrivibili al genere di ente locale [Cfr. per tale tesi a proposito nella costituzionalizzazione delle Città Metropolitane nel nuovo art.114 Cost., R.BIFULCO, , *Commento all'articolo 5 della Costituzione*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Vol.I , Artt. 1- 54, Utet Giuridica 2006, pag. 144.]. Poiché però il principio autonomistico non pone un problema di esistenza della condizione ma semmai un problema di individuare lo status dell'autonomia, cioè il grado di autonomia concessa agli enti territoriali, ci si è a lungo interrogati sulle ricadute rispetto alla condizione delle autonomie locali della traduzione in concreto di tale stato di autonomia [V. SICA, *Contributo alla teoria dell'autonomia costituzionale*, Napoli, 1951, pag.208 ss.]. In sostanza, posto che le autonomie si differenzino nella specie e non nel genere, la qualità e la quantità di materie disciplinabili dagli enti territoriali secondo quanto previsto dalla Costituzione avrebbero potuto determinare una differenza ontologica tra l'autonomia regionale e l'autonomia locale da una parte, e d'altra parte, anche tra le autonomie regionali medesime, posto che nell'art. 116 si determina una status di attribuzioni differenziato per alcune Regioni. Circa la presunta superiorità dell'autonomia regionale sull'autonomia locale molto si è scritto in dottrina, e le argomentazioni addotte a sostegno di questa tesi poggiano sulla lettura congiunta dell'art. 5 con il Titolo V in cui è contenuta la disciplina dei poteri spettanti a tali enti. Il problema, già avvertito nella discussione in Assemblea Costituente ha in un certo senso condizionato la lettura del principio di sviluppo delle autonomie locali in senso compressivo, anche da parte della Corte Costituzionale che, in tema di rapporto tra autonomie costituzionalmente riconosciute ha mostrato una certa propensione a limitare il ruolo delle autonomie locali rispetto alle Regioni. [Cfr. per es. G. AMBROSINI, *Relazione alla II Sottocommissione sulle autonomie regionali in La nuova costituzione italiana*, Roma, 1947, pag 217 ss.]. Non si può tuttavia non notare come, tale tematica finisce per configurarsi come un vero e proprio dilemma circa l'esistenza nell'ordinamento costituzionale italiano di un sistema degli enti locali e permane comunque di

grande attualità, anche a seguito della avvenuta riforma del Titolo V con la quale alcune delle norme che in precedenza si adducevano a giustificazione della prevalenza dell'autonomia regionale (segnatamente gli artt. 115 e 128 Cost) sono state abrogate. Coloro i quali sostenevano la ontologica prevalenza delle Regioni sugli enti locali ritenevano di giustificare tale assunto con la maggiore ampiezza dei poteri concessi alle prime: potestà legislativa, potere di partecipazione al procedimento di revisione costituzionale, legittimazione ad agire nei conflitti di attribuzione ed ad impugnare la legge dello Stato a difesa delle proprie competenze [Cfr. L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, 1995, pagg. 539 ss. Sul tema dei conflitti di attribuzione, cfr. A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, 1980 pag. 38- 39. L'A. evidenzia come la mancata legittimazione degli enti locali a sollevare un conflitto di attribuzione per la difesa della propria sfera di competenza sia una reale incongruenza del sistema costituzionale italiano rispetto ad altri ordinamenti decentrati (quello tedesco e quello spagnolo ad es.). D'altra parte, esiste una giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha rigorosamente negato l'estensione della legittimazione di tali enti al conflitto]. Al di là comunque della scelta di privilegiare questa tesi ovvero la tesi opposta che invece si avvaleva di una lettura estensiva dell'art. 5 maggiormente favorevole alle autonomie locali, occorre precisare che se una qualche differenza si può accertare, essa deriva appunto dalla considerazione complessiva del Titolo V della Costituzione e non dall'art. 5 in sé. Infatti è opportuno riportare l'opinione di chi aveva acutamente osservato che l'art. 5 non pone il problema di proclamare specificamente il principio dell'autonomia regionale, ma attribuisce fondamento costituzionale all'autonomia locale senza distinguerne l'ambito territoriale, mentre d'altra parte pone semmai un problema di determinazione del grado dell'autonomia, che va valutata in funzione non soltanto della qualità ma anche della quantità di materie che l'ente regionale o locale può disciplinare secondo la Costituzione [ESPOSITO, *Op. cit.* pag. 73 ss.]. Il collegamento poi, con quanto previsto rispettivamente dall'art. 114, che nella sua versione originaria individuava nelle Regioni, province e comuni le articolazioni necessarie dell'ordinamento costituzionale e dall'art. 128 (ora abrogato) che affidava alla legge dello Stato la determinazione del contenuto dell'autonomia degli enti locali, vale a chiarire come in realtà il

3.3 Forma normativa e materia statutaria.

Dai lavori preparatori sulla formulazione dell'art. 116⁷⁶Cost. si evince in qual modo nell'intenzione dei Costituenti questa disposizione fosse una presa d'atto utile e necessaria.

La specialità si configura come la più importante applicazione del principio autonomistico nel nostro ordinamento, ma anche quale deroga alla impostazione dell'intero sistema dei pubblici poteri e come eccezione al sistema costituzionale ⁷⁷.

Costituente intese mantenere un atteggiamento di prudenza nella determinazione dei reciproci rapporti tra Regioni ed autonomie locali infraregionali. Tale rapporto era infatti basato su una prospettiva di separazione tra livelli di governo, dato che il contenuto dell'autonomia degli enti locali doveva esser determinato con legge statale, tuttavia nella pratica traduzione in termini di poteri e competenze (quindi, per riprendere la terminologia già usata, in termini di grado dell'autonomia) la posizione degli enti regionali risultava naturalmente di grado superiore, cosicchè se la garanzia dell'autonomia risultava esser tout court non vi era, nel disegno costituzionale del 1948, la previsione di dare vita ad un sistema integrato delle autonomie locali.

Tale separazione tra enti territoriali si avverte ancor più chiaramente se, tornando alla condizione delle autonomie speciali si pone mente al fatto che esse, pur inquadrate in una cornice costituzionale comune, configuravano dei modelli autonomistici il cui grado e la cui ampiezza erano soggetti ad essere regolati da un regime a se stante.

⁷⁶ Art.116 Cost:” *Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino Alto Adige al Friuli Venezia Giulia ed alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia , secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.*”

Essa va stimata come una eccezione, poiché secondo il vecchio testo dell'art.116 le Regioni speciali dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia che sono contenute negli Statuti approvati con legge costituzionale. Ciascuno Statuto delinea un modello completo, ma tuttavia distinto e separato da quello delineato dagli altri, in conseguenza dell'influenza della diversità delle ragioni che hanno guidato la scelta di modelli differenziati. Tuttavia si è anche verificato che, pur nella sua particolarità, il modello speciale rifletteva il sistema generale della Costituzione, riproducendo la forma di governo statale. Esso infatti, ancorché prevedesse competenze legislative ed amministrative qualitativamente più ampie rispetto a quelle di cui erano intestatarie le Regioni ordinarie, subordinava tali attribuzioni al rispetto dei limiti indicati negli Statuti, corredando siffatto sistema da un complesso di garanzie e controlli in armonia con lo Stato.

Questo sembrava essere il significato principale della specialità: quale eccezione e riflesso del sistema al momento della creazione del modello dell'autonomia differenziata⁷⁸, per cui non sembra in contraddizione con quanto appena detto, il rilievo secondo cui la costituzione delle autonomie speciali ha condotto alla formazione di un diritto comune alle stesse. Infatti, pur nella peculiarità degli interessi alla base di ciascuna condizione di specialità, la risposta

⁷⁷ S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 1997 fasc. 2, pp. 336 - 357

⁷⁸ G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 489 ss.

alla esigenza di tutela degli stessi interessi viene impostata in modo pressochè omogeneo⁷⁹, individuando tra gli strumenti comuni quella ricerca, assolutamente tipica degli ordinamenti differenziati, di un rapporto di natura bilaterale, quasi privilegiato, con lo Stato per la definizione ed il coordinamento delle politiche di tutela dei propri interessi con le politiche nazionali.

Sul versante del contenuto della specialità, nell'intenzione dei Costituenti il riconoscimento di una situazione di differenziazione rispetto al regime comune era direttamente legato alla applicazione del principio autonomistico di cui all'art. 5, e a tale condizione bisognava conferire una misura in termini di grado, cioè di ampiezza qualitativa e quantitativa dei poteri. Rispetto alla condizione parallela delle Regioni di diritto comune, la specialità traeva origine da motivi di forma piuttosto che di contenuto, sostanziandosi in poteri invece che in scopi e bilanciandosi nel rapporto con lo Stato attraverso limiti, piuttosto che attraverso valori sostanziali.⁸⁰ Dunque, se la manifestazione più significativa dell'autonomia regionale sotto il profilo quantitativo è certamente la previsione di una rilevante potestà legislativa - variamente graduata in ragione delle materie oggetto dell'attività regionale e dei limiti che il legislatore locale avrebbe dovuto rispettare - sotto quello qualitativo la differenza si coglie in ordine al modo con il quale veniva disciplinato l'ordinamento di queste Regioni. L'aspetto normativo in cui si sostanzia l'ordinamento delle Regioni speciali è dato

⁷⁹ S. BARTOLE, *Art.116* cit. pag.86

⁸⁰ T.MARTINEZ, *Lo Statuto siciliano oggi*, cit. pag. 44 ss.

dal rango di legge costituzionale dei rispettivi Statuti in considerazione dell'attribuzione ad esse di funzioni che non coincidevano con quelle previste per le altre Regioni. Sotto il profilo dell'autonomia organizzativa o appunto *statutaria*, emersero alcuni problemi interpretativi, ricollegabili alla natura giuridica dello Statuto.⁸¹

La differenza di particolare rilievo tra le Regioni speciali e le altre in ordine a tale profilo attiene non solo alla forma normativa dello Statuto e alla corrispondente posizione che esso occupa nel sistema delle fonti, ma anche riguarda “la materia statutaria”, lasciata, per le Regioni ordinarie, alla disciplina contemplata originariamente dal testo dell'art.123 Cost. La disciplina costituzionale, dettata per le Regioni di diritto comune in materia di autonomia statutaria prima della riforma costituzionale che ha inciso radicalmente sul testo dell'art. 123 Cost., si limitava a comprendere le materie relative all'organizzazione interna della Regione,

⁸¹ Cfr. *La Costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, pa.2426- 2427. Già nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente, on.le Perassi sollevava dei dubbi circa la necessità di utilizzare la formulazione tecnica più corretta per distinguere la condizione dei due modelli di Regioni. Mentre infatti il termine *statuto* riferito all'art. 123 Cost. individuava l'atto che pone delle norme di carattere giuridico ed organizzativo, nel caso della parola *statuto* prevista nella formulazione originaria dell'art.116 essa indicava piuttosto il complesso di norme nelle quali si sostanzia l'autonomia riconosciuta alla Regione. Cfr. anche , sullo stesso punto, G. SILVESTRI *Commento alla legge costituzionale 26 Febbraio 1948 n° 2 (Statuto Sicilia)*, in G. BRANCA – A.PIZZORUSSO (a cura di) *Commentario della Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I – XVIII; Leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale, 1948-1993*, Bologna- Roma, Zanichelli- Foro Italiano edizioni, 1995, pag. .323- 324

alla regolamentazione degli istituti di partecipazione popolare, quali il referendum ed il diritto di iniziativa, al regime di pubblicazione delle leggi regionali e dei regolamenti. La restante parte relativa ai poteri ed alle competenze era infatti contenuta direttamente in Costituzione, che aveva dettato nel Titolo V le norme relative alle funzioni, quali l'individuazione delle materie di potestà legislativa e le norme relative alla cosiddetta "forma di Regione", cioè la previsione degli organi di governo regionale, modalità di elezione, regime dei controlli sugli atti. Viceversa, la materia statutaria nel caso delle Regioni speciali presenta contenuti assai più ampi rispetto a quelli delle ordinarie, poiché gli Statuti approvati con legge costituzionale, comprendono, accanto al catalogo di materie sulle quali le Regioni esercitano potestà legislativa ed amministrativa, anche contenuti di natura organizzatoria: quali per l'appunto le previsioni attinenti alla disciplina degli organi di governo regionali e degli strumenti relativi all'autonomia finanziaria; le norme relative ai rapporti con lo Stato ed alle procedure per l'emanazione di decreti attuativi degli Statuti; e le norme in materia di rapporti con gli enti infraregionali⁸². Tuttavia la potenzialità espansiva del contenuto statutario si è spinta sino all'aver fatto sollevare, in dottrina, il dubbio se la materia statutaria coincida in qualche modo con la materia costituzionale. Ci si interroga, cioè, se le norme degli Statuti speciali siano unicamente norme di organizzazione ovvero se si possibile rinvenire nel tessuto normativo degli Statuti speciali anche norme volte a garantire i valori e

⁸² Cfr. L.ARCIDIACONO, A. CARULLO, G. RIZZA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Bologna, 2005, p. 357 ss.; T. MARTINEZ, A.RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, pag.134; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, pag. 16- 17

gli interessi propri di quella specifica comunità regionale e norme la cui ratio è di indicare gli strumenti utili alla realizzazione di tali interessi.⁸³ Se per materia costituzionale riferita agli Statuti speciali dovesse intendersi quella parte del contenuto statutario costituita dalle norme che in relazione a ciascuna Regione codificano i fatti differenziali su cui poggia la specialità,⁸⁴ non vi sarebbe alcuna questione interpretativa da sollevare, dal momento che si tratterebbe di contenuto sostenuto dalla previsione di cui all'art. 116 Cost. Il voler, invece, propendere per una tesi estensiva, ammettendo che la cosiddetta materia costituzionale non si esaurisca nella disciplina descritta con legge costituzionale, ma che investa anche gli Statuti,⁸⁵ porterebbe alla conseguenza di attribuire agli Statuti speciali sotto il profilo contenutistico valore di "Costituzione". E' invece da preferire la tesi secondo cui gli ordinamenti regionali sono costituiti da norme prevalentemente organizzative, in ragione anzitutto della tecnica utilizzata nella formulazione delle stesse, tecnica che ha prodotto nel

⁸³ T. MARTINES, *Lo Statuto siciliano oggi*, cit. pag.45- 47.

⁸⁴ Cfr. alcuni riferimenti normativi: Artt. 14, 15 e 17 Stat. Sic. in materia di potestà legislativa ed ordinamento degli enti locali; artt. 56 Stat. Sic. in materia di regime tributario regionale; art. 38 Stat. Sic. in materia di istituzione di un fondo di solidarietà nazionale per l'esecuzione dei lavori pubblici; Art. 13 Stat. Sar. Sul cosiddetto piano di rinascita ; Art.12 Stat. V.d.A, in materia di sistema tributario, art. 14 in materia di costituzione della cd. "zona franca" il titolo VI dello statuto relativo alle minoranze linguistiche; Artt.4- 23 Stat. T. A.A., in materia di ordinamento ed attribuzioni della Regione e delle province autonome; art. 99- 102 T.A.A in materia di protezione delle minoranze linguistiche.

⁸⁵ Quanto invece sostenuto da T.MARTINES, in *ult. Op. cit.* pag. 46

caso siciliano un corpus normativo asciutto, “dal fiato corto”.⁸⁶ Da questo punto di vista nello Statuto siciliano, infatti, non si trova traccia né di norme finalizzate a disciplinare i rapporti intersoggettivi, né tantomeno delle cosiddette norme programmatiche⁸⁷, di quelle disposizioni che, come è noto, sanciscono i fini e gli obiettivi cui l’azione degli organi di governo regionale deve tendere. Altrettanto significativa è la mancanza di previsioni statutarie attinenti alla partecipazione popolare quali istituti di democrazia diretta come il referendum popolare e il diritto di petizione. Una pallida ipotesi per la verità è contenuta nell’art. 12 Stat. Sic, che prima della novella costituzionale operata dalla legge 31 gennaio 2001, n. 2, prevedeva unicamente come forma di partecipazione l’intervento degli ordini professionali nella elaborazione dei progetti di legge dell’Assemblea regionale.

4. La potestà legislativa nelle Regioni speciali.

In base a quanto sancito dalla Costituzione, il rapporto tra la legge statale e la legge regionale fino alla novella del 2001 si basava su una sorta di concorso vincolato con preminenza della legge statale, ovvero, pur nella tendenziale equiparazione tra valore e forza delle legge statale e di quella regionale, tanto la prima quanto la seconda concorrevano separatamente alla

⁸⁶ F.TERESI, *Regione Sicilia*, cit. pag.388

⁸⁷ Sul valore delle norme programmatiche della Costituzione, cfr., per tutti, V.CRISAFULLI *Lezioni di diritto costituzionale* - Vol. II / Tomo I, : *L'ordinamento costituzionale italiano (le fonti normative)*, Padova, 1993.

disciplina delle materie attribuite alle Regioni. Per quanto riguarda le Regioni speciali è noto come ad esse fosse riconosciuta una competenza legislativa esclusiva in relazione ad alcune materie appositamente elencate negli Statuti. La potestà esclusiva si caratterizzava essenzialmente per l'essere la materia oggetto della stessa, rimessa interamente alla disciplina del legislatore regionale. Purtroppo, la stessa potestà esclusiva si esercitava su un ambito materiale contenuto, limitato cioè alle materie enumerate nelle norme degli Statuti, e condizionata altresì dall'esistenza di una serie di limiti. Tali limiti erano indicati nella Costituzione, nelle leggi ordinarie dello Stato di esecuzione degli obblighi internazionali, nelle leggi di riforma economico sociale, nelle leggi statali da cui desumere i principi generali. Per quanto attiene agli altri tipi di potestà legislativa, a tutte le Regioni, speciali ed ordinarie, salvo che alla Valle d'Aosta, era riconosciuta una competenza concorrente, da esercitarsi nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato. Si trattava dunque in questo caso di un limite più pregnante – rispetto a quello rappresentato dai principi generali dell'ordinamento e riferibile alla potestà esclusiva – giacché esso operava attraverso disposizioni legislative afferenti a “singoli settori materiali affidati alle Regioni” e non era ricavabile in modo sistematico dai contenuti espressi in linea generale nell'ordinamento.

L'insieme dei limiti così determinati afferiva al profilo di legittimità della potestà legislativa delle Regioni, essendo essa ricadente in profili riferibili ad atti di tipo normativo.

Differente da tali limiti di legittimità ed afferente alla sfera del merito delle scelte compiute era invece il diverso limite rappresentato dall'interesse nazionale o di altre Regioni. Si tratta

di un profilo, delineato nell'art. 117 Cost⁸⁸ e negli statuti delle Regioni ad autonomia speciale (eccettuato lo Statuto siciliano), consistente nella valutazione dell'opportunità politica delle leggi, il cui apprezzamento era rimesso al Parlamento.

Il sistema dei limiti all'autonomia legislativa previsto in Costituzione era corredato non da un sistema di gravami, - tale sarebbe stato il ricorso a rimedi successivi alla entrata in vigore delle leggi regionali - ma da un modello di controlli preventivi rimessi alla Corte costituzionale con riferimento agli aspetti di legittimità, ed al Parlamento con riguardo ai profili di merito. Il ricorso del Governo, preceduto dalla possibilità di rinvio al Consiglio regionale per un possibile riesame, era infatti previsto prima della promulgazione della legge, ed aveva in ultima analisi ad oggetto non la legge medesima ma la deliberazione legislativa regionale che ne avrebbe costituito il presupposto⁸⁹.

Sotto tale profilo si registrava un accentuata disparità tra Stato e Regioni in materia di invasione legislativa delle materie di competenza, giacchè una legge statale che avesse violato le prerogative regionali poteva invece essere impugnata soltanto in epoca successiva alla sua entrata in vigore. Una ulteriore ragione di disparità con riferimento agli strumenti di tutela era dato dalla possibilità che lo Stato potesse impugnare innanzi alla Corte le delibere

⁸⁸ A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?* Intervento al forum in rete di Quaderni Costituzionali su www.forumcostituzionale.it ed anche ID, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?* in *Quaderni costituzionali*, 2001, pp. 345 - 346

⁸⁹ Così A.ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit. p. 81.; T.MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto regionale*, Milano, 2005, pag.171.

regionali – oltre che nella ipotesi di invasione di competenze - anche nel caso di ritenuta incompatibilità delle stesse con qualsiasi altra disposizione costituzionale, facoltà questa non riconosciuta alle Regioni.

Alla logica del “controllo” sulla autonomia regionale rispondeva inoltre, il potere di operare a mezzo di un organo decentrato dello Stato⁹⁰ un controllo preventivo di legittimità sugli atti regionali, esteso in casi determinati anche a profili di merito, ed in questo caso finalizzato alla possibile richiesta di riesame. In ogni Statuto⁹¹ era inoltre prevista la istituzione di un Commissario del Governo con il compito di sovrintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e di coordinarle con quelle delle Regioni, e di apporre il visto di legittimità sulle leggi regionali prima della promulgazione. Inoltre, era previsto il controllo sugli organi regionali finalizzato allo scioglimento delle assemblee per atti contrari alla Costituzione, per gravi violazioni, per impossibilità di funzionamento, e per gravi motivi di sicurezza.

5. La potestà legislativa nello Statuto siciliano.

⁹⁰ Art. 28 Stat. Sic.

⁹¹ Artt. 87- 88 Stat. T.A.A.; art.45- 46 Stat. V.d.A, art.48 Stat. Sar, art.61- 62 Stat. F.V.G.

Una considerazione a se stante merita la previsione contenuta nell'art.14 Stat. Sic che introduce la potestà legislativa di tipo primario, o esclusiva riconosciuta alla Regione siciliana. Frutto delle determinazioni raggiunte nel corso dei lavori della Consulta regionale, che vedeva nella concessione di una ampia potestà legislativa lo strumento più idoneo a contemperare l'esigenza di autonomia con la necessità di avviare un processo di sviluppo socio- economico, lo schema di potestà legislativa prevista dall'art. 14 era abbastanza lineare. In sostanza alla Regione spettava il potere di legiferare , in una serie di materie (elencate dalla lettera a) alla lett. s)) di interesse fondamentale regionale, con l'obbligo del rispetto di tre ordini di limiti: un limite generale di legittimità di natura territoriale, (con l'effetto di vincolare l'efficacia delle leggi regionali al territorio della Regione in questione), un limite di natura costituzionale, che aveva come logica specificazione il *limite delle materie* ed infine il limite delle grandi leggi di riforma agrarie ed industriali. Quanto al limite delle materie, esso era determinato dal fatto che il catalogo statutario delle materie di competenza esclusiva era tassativamente fissato in positivo, a testimonianza che la potestà in questione realizzava una forma di autonomia sotto il profilo *qualitativo*, non meramente quantitativo, dato che si attribuiva alla Regione l'opportunità di incidere significativamente con la propria legge su ambiti ritenuti di rilievo per la tutela della specialità. Il limite delle riforme agrarie ed industriali, poi confluito per via interpretativa in quello delle "*norme fondamentali delle riforme economico- sociali*"costituiva invero, nell'intenzione dei membri della Consulta

statutaria, uno strumento per l'estensione all'interno del territorio siciliano, delle norme volte a stabilire un piano di ricostruzione e ristrutturazione del territorio statale.⁹² Mancavano per la verità, previsioni comuni agli altri Statuti, quali ad esempio, il *limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato*, che la Corte Costituzionale, in una delle sue prime pronunce giurisprudenziali, ha ritenuto consistere in quei principi "di carattere generale e fondamentale che si desumono dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente".⁹³ Mancava altresì tanto il riferimento al rispetto degli obblighi internazionali dello Stato, che la Corte Costituzionale ha esteso anche allo Statuto siciliano sempre in via di interpretazione adeguatrice⁹⁴, quanto sotto il profilo dei limiti attinenti al *merito*, l'obbligo del rispetto dell'interesse nazionale e delle altre Regioni. In quest'ultimo caso, la mancata menzione nello Statuto ha fatto sì che alla Sicilia non si

⁹² G. SILVESTRI, *Commento alla legge costituzionale 26 Febbraio 1948 n° 2 (Statuto Sicilia)* cit. pag.332.

Recentemente, in materia anche G.A. FERRO, *Le norme fondamentali di riforma economico sociale ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Nuove Autonomie*, 2005, pag.633 ss.

⁹³ Corte Cost., sent. 26 giugno 1956, n. 6 in *Foro italiano*, 1956, I, 1058.

⁹⁴ Corte Cost., sent. 9 aprile 1963, n. 49, in *Foro it.*, 1963, I, 859 in cui la Corte ha esteso anche alla Regione siciliana il vincolo del rispetto di tali obblighi, in quanto ai sensi dell'art.1 dello Statuto del 1946, essa è Regione autonoma costituita nell'ambito dell'unità politica dello Stato e dunque come tale non può ritenersi un ordinamento sovrano ed originario, qualità che concorrerebbe a costituirlo come soggetto di diritto internazionale.

estendesse il regime di impugnazione delle leggi previsto dal 4° comma dell'art. 127 , ora abrogato, e comunque, mai usato dallo Stato.

All'art. 17 Stat. Sic. si deve invece la codificazione dell'elenco di materie soggette alla potestà concorrente, vincolate al rispetto della legislazione di principio dello Stato, secondo una formula statutaria leggermente differente, anche se equivalente dal punto di vista del contenuto. Dal raffronto complessivo degli elenchi di materie devolute a vario titolo alla potestà legislativa della Regione, risulta come tanto da un punto di vista qualitativo, che da un punto di vista quantitativo, l'incidenza della legge regionale in settori di interesse vitale per la Regione è pressochè totale, tanto da ritenere che lo Statuto, almeno sotto questo profilo, non necessitasse di un'opera di coordinamento ed integrazione con le materie elencate nel vecchio testo dell'art.117 Cost.

In sostanza, quindi, a voler tentare una classificazione della potestà legislativa delle Regioni speciali, assumendo come parametri le materie e il tipo di potestà sulle stesse ci si trova di fronte ad un disegno statutario che delinea 3 tipi di potestà , ognuno caratterizzato da uno specifico limite ed afferente ad una serie enumerata di materie. Al vertice di questa piramide, per così dire , si trova appunto il modello di potestà legislativa previsto nello Statuto siciliano. Purtroppo, alla scelta del Costituente di graduare la potestà legislativa delle Regioni differenziate in funzione delle rispettive condizioni di specialità, ha fatto seguito un generale livellamento verso il basso delle attribuzioni delle Regioni speciali medesime. Una sorta di processo di scollamento tra il dato statutario e il dato reale dell'esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni speciali, che ha tratto impulso

principalmente dall'incidenza della legislazione statale nelle materie regionali, dai controlli sulla legislazione e in ultima analisi anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale. La Consulta ha infatti costantemente mantenuto un orientamento restrittivo sulle manifestazioni dell'autonomia regionale speciale, particolarmente quelle che si presentavano come soluzioni di sperimentazione. Sicchè, al confronto tra Regioni speciali e Regioni ordinarie a seguito dell'istituzione di queste ultime, si è subito palesata quella paradossale condizione di maggiore debolezza delle prime rispetto alle seconde, condizione che si è a lungo protratta e che, ancora al momento attuale solleva dubbi sul mantenimento della specialità. Si aggiunga inoltre che come è stato giustamente notato, le sorti della specialità sono state spesso influenzate dal rapporto e dal confronto tra il sistema politico nazionale e la classe politica regionale, che ha accentuato, anziché ridurre, il divario tra realtà regionali differenziate ed il resto del Paese.⁹⁵

6. Potestà legislativa piena e sistema delle autonomie locali nell'art. 15 Stat. Sic.

Uno degli ambiti in cui la specialità delle Regioni differenziate si manifesta con particolare incidenza, è quella dei rapporti tra Regioni ed autonomie locali.⁹⁶ Sotto questo profilo infatti,

⁹⁵ M. SCUDIERO, *La potestà legislativa delle Regioni a Statuto speciale*, in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate*. (Atti del Convegno di Palermo, 6-7 Maggio 1983), Palermo, 1984, pp.107 ss.

⁹⁶ V. S. BARTOLE, *Art. 116*, cit. pag.88

è stato osservato come le previsioni dei singoli Statuti in materia siano piuttosto eterogenee e non consentano di enucleare un modello bilaterale di rapporti tra enti, uniforme alle esperienze regionali differenziate; il che costituisce elemento di discordanza rispetto alla uniformità d'impianto statutario relativo alla disciplina dei poteri e delle attribuzioni regionali.

Il punto è stato considerato come particolarmente problematico poiché la pluralità di discipline regionali speciali in materia di enti locali finiva per creare una situazione di aperta disparità rispetto alla posizione dei suddetti enti nel panorama delle Regioni ordinarie. Ciò innanzitutto sotto il profilo del rispetto del principio generale di promozione e valorizzazione delle autonomie locali di cui all'art. 5 della Costituzione, che imporrebbe una tendenziale uniformità di disciplina per la determinazione dell'autonomia degli enti territoriali minori;⁹⁷ in secondo luogo, solo la disciplina uniforme dettata dalla legge dello Stato può assicurare l'attuazione del principio autonomistico, particolarmente nelle Regioni speciali dove si avverte maggiormente il pericolo di ripetere in ambito regionale il processo centralistico che aveva caratterizzato la questione in ambito nazionale. In sostanza l'estensione di una disciplina generale statale anche alle Regioni speciali si spiegherebbe nell'ottica di scongiurare che queste ultime possano attuare soluzioni eccessivamente eccentriche da un punto di vista istituzionale, relative alla definizione dei confini di

⁹⁷ Uniformità che, come noto avrebbe dovuto essere garantita dalle leggi generali dello stato volte a fissare i principi fondamentali relativi all'autonomia ed alle funzioni di Comuni e Province in base a quanto previsto, dall'art. 128 Cost, ora abrogato a seguito della novella costituzionale del 2001.

autonomia degli enti locali . Già nel commentare il testo dell'art.116 antecedente alla riforma del 2001, vi era chi⁹⁸ riteneva come il ritorno ad un ruolo tutorio dello Stato rispetto alle autonomie locali rappresentasse sia una violazione dell'art. 5 sia , nella specie una violazione del principio di specialità, che consente, nelle materie in cui la Regione ha potestà legislativa, di attuare una disciplina differenziata. E poiché le materie di competenza attribuite a vario titolo alle Regioni speciali sono state devolute secondo il principio del legame dell'interesse con il territorio, l'ampia competenza devoluta in materia di enti locali alle Regioni speciali indica la precipua volontà di lasciare alle stesse uno spazio di regolazione non indifferente e dunque in ultima analisi non è che uno dei modi in cui dovrebbe estrinsecarsi proprio la specialità degli ordinamenti regionali in questione.

La materia dell'ordinamento degli enti locali è regolata in Sicilia dall'art. 15 che prescrive la soppressione delle circoscrizioni provinciali e la creazione di liberi consorzi tra Comuni, “*dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria*”. Questa previsione normativa va peraltro coordinata con quanto a sua volta sancisce l'art. 14, lett.o) che attribuisce al legislatore regionale la competenza primaria, o esclusiva, con la conseguenza che in tale ambito la Regione ha potestà di legiferare con il solo limite, come già osservato in precedenza, della Costituzione , delle leggi costituzionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. In base dunque ad una lettura congiunta delle due norme, l'ordinamento degli enti locali siciliani avrebbe dovuto fondarsi su un unico livello di

⁹⁸ S.BARTOLE, *ult.op.cit.*

governo locale, costituito dal Comune il quale, dotato di ampie competenze, avrebbe potuto consorzarsi liberamente per lo svolgimento di funzioni. Alla base di questa previsione normativa v'era sicuramente il rigetto verso l'esperienza dello Stato accentrato ottocentesco, e verso il modello omologante dell'articolazione delle comunità territoriali: così l'art. 15 affidava alla legge regionale il compito di riorganizzare il territorio, iniziando innanzitutto dall'eliminare in particolare quegli enti che svolgevano funzione di amministrazione statale decentrata, diversi da Regioni e Comuni.

Il Comune veniva dunque identificato come livello di base dell'amministrazione locale, e tuttavia la natura e l'entità delle competenze devolute ai liberi consorzi comunali risultavano di difficile determinazione. Infatti tali enti che avrebbero dovuto realizzare un modello di realtà locali intermedie con funzioni di coordinamento, di indirizzo e di programmazione non apparivano adeguatamente sorretti da previsioni normative volte a specificarne il rapporto con i Comuni consorziati. La facoltatività della associazione dei Comuni in liberi consorzi lasciava, inoltre, sostanzialmente la costituzione di questi ultimi alla libera scelta delle amministrazioni comunali che proprio per ragioni di natura politica non dimostrarono particolare interesse a consorzarsi, infrangendo il vincolo della contiguità territoriale. Senonchè fin dai primi provvedimenti normativi della Regione siciliana in materia di ordinamento degli enti locali si manifestò l'intento di aggirare la previsione statutaria di cui

all'art. 15, istituendo al posto dei liberi consorzi altri enti le cui funzioni ricalcavano , in realtà, quelle delle vecchie Province⁹⁹ .

In relazione all'ordinamento comunale - regolato dal d.lg.P. Sic.29 ottobre 1955, n. 6, successivamente modificato ed integrato, con la conversione in legge regionale 15 marzo 1963, n.16 , - si rinvengono già soluzioni normative in qualche modo innovative rispetto all'intero panorama delle autonomie differenziate e di diritto comune¹⁰⁰ , anche se mancava

⁹⁹ Così, per esemplificare, la cosiddetta “legge Cacopardo”, approvata dall’Assemblea regionale il 24 febbraio 1951 istituiva le cosiddette “procure regionali” con funzioni di organi decentrati dell’amministrazione regionale al posto dei liberi consorzi, mentre il d.lg.P. Sic. 16 giugno 1955 ricostituiva le province regionali sulla base delle esistenti circoscrizioni provinciali. Tanto la disciplina contenuta nel primo provvedimento legislativo, quanto il secondo decreto vennero dichiarati incostituzionali dall’Alta Corte della Regione siciliana , per contrasto con l’art. 15 dello Statuto⁹⁹. Nella decisione relativa alla legge istitutiva delle province regionali, l’Alta Corte ebbe modo di chiarire che la costituzione delle province non poteva in alcun modo aversi in luogo dei liberi consorzi, stante l’assoluta differenza dei caratteri istituzionali e dei poteri di tali enti. Infatti, a norma dell’art. 15 dello Statuto, *“per aversi libero consorzio è necessario che questo abbia origine dalla volontà dei rappresentanti comunali, ai quali, pur nel quadro di una legge regionale, spetta precisare, in apposito statuto, le finalità, i mezzi, gli organi degli enti.”*⁹⁹ Per uscire dalla situazione di inerzia in cui versava il sistema locale siciliano, il d.lg.P. Sic.29 ottobre 1955, n. 6, convertito in legge regionale 15 marzo 1963, n.16 relativa all’ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana, pur contenendo norme relative alla costituzione dei consorzi, sostanzialmente mantenne le antiche province , denominandole “amministrazioni straordinarie”.

¹⁰⁰ F.TERESI, *Regione Sicilia*, cit. pag. 406

una disciplina organica relativa al conferimento delle funzioni. Tuttavia è evidente come tutte le potenzialità di tipo organizzatorio e promozionale in senso autonomistico insite nella previsione dell'art. 15 non fossero state colte appieno dalle classi politiche locali dei primi anni successivi all'entrata in vigore dello Statuto e della Costituzione.

Ad una certa qual mancanza di creatività della classe politica dominante nello sperimentare soluzioni normative sul piano della creazione di un sistema locale più strutturalmente vicino alle esigenze provenienti "dal basso", si accompagnava il particolarismo delle amministrazioni comunali che dietro "il paravento" dell'autonomia speciale manifestavano un atteggiamento di chiusura (e anche , si aggiunga, di scarsa lungimiranza politica) verso l'introduzione di nuove articolazioni territoriali con funzioni di raccordo tra livelli . Occorreva dunque attendere l'istituzione delle Regioni ordinarie e l'avvio del processo di trasferimento delle funzioni con il D.p.r. 24 luglio 1977 n. 616, perché in un certo senso si avvertisse l'urgenza nella classe politica siciliana di procedere ad un adeguamento dell'ordinamento locale siciliano .

CAPITOLO 2

LA RIFORMA DEL TITOLO V ED I POTERI DELLE REGIONI SPECIALI

1. La specialità in crisi e la riforma. 2. Le ulteriori forme e condizioni di autonomia e la specializzabilità regionale. 3. L'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, la clausola di adeguamento automatico per le Regioni speciali. 3.1 Le condizioni di applicazione dell'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001. 4. Problemi sull'applicabilità delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni speciali. 5. La disciplina integrativa dell'art. 10 legge cost. n.3 del 2001: L'art. 11 della L. n. 131 del 5 giugno 2003. 6. Il Rapporto tra potestà legislativa delle Regioni speciali e potestà legislativa delle Regioni ordinarie. 7. Effetti dell'applicazione della clausola di maggior favore al sistema dell'impugnazione delle leggi regionali. 7.1 Un ulteriore esempio dell'elasticità dell'applicazione dell'art. 10. Il caso del sistema di impugnazione delle leggi regionali siciliane.

1. La specialità in crisi e le riforme di fine ed inizio secolo.

Il cammino dell'ordinamento regionale verso il consolidamento e l'attuazione del disposto costituzionale è avvenuto in modo discontinuo e frammentato in entrambi i modelli di Regione. Mentre, infatti, nelle Regioni speciali si registravano gravi ritardi nell'emanazione delle norme di attuazione degli Statuti, sul fronte del modello regionale delle altre si registrò la tardiva istituzione delle medesime, avvenuta ad oltre 20 anni dalla previsione di Costituzione. Queste vicende costituiscono indici significativi del problematico insediamento delle maggiori autonomie territoriali nell'ambito di un sistema costituzionale

che, a fronte del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, stentava a trovare le corrette soluzioni particolari per assicurare unità della Repubblica ed autonomie regionali¹⁰¹. L'uniformità del sistema ordinamentale, declinata nelle sue accezioni di uniformità normativa ed amministrativa, comportava da una parte la sottrazione di spazi di regolazione affidati esclusivamente allo Stato nonché il cospicuo contenimento, attraverso l'intervento della legislazione statale di cornice, degli spazi affidati alla legge regionale; dall'altra parte, sul versante dell'amministrazione l'uniformità risultava funzionale al contenimento delle istanze autonomistiche regionali.

Decisive risultavano anche le influenze esercitate rispettivamente dalle classi politiche dominanti e dalla Corte Costituzionale che sebbene con effetti diversi giocarono un ruolo rilevante nella politica di contenimento della portata innovativa delle disposizioni degli Statuti speciali e della Costituzione. In effetti, le Regioni differenziate, già nei primi anni Settanta, ancora all'inizio della loro esperienza autonomistica, sembravano vivere una sorta di "parabola discendente" dell'autonomia. La configurazione delle Regioni speciali aveva infatti assunto una posizione sempre più atipica e incerta all'interno di un quadro costituzionale saldamente ancorato ad un modello di regionalismo dell'uniformità in cui il livello di governo statale era piuttosto restio ad una modifica dell'apparato burocratico ed amministrativo per la necessità di mantenere un identico apparato sull'intero territorio

¹⁰¹ L.ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit.10 ss; E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, cit.109 ss.

nazionale che non era ancora stato completamente regionalizzato. Il regime di separazione netta esistente tra lo Stato e le cinque Regioni speciali tendeva ad accentuarsi via via che in nome dell'applicazione del principio di unità nazionale, lo Stato subentrava alle competenze regionali o comunque ridimensionava l'ampiezza dei poteri riconosciuti negli Statuti. La legislazione statale attuativa degli Statuti speciali, ad esempio, inerente ad aspetti di rilievo dell'organizzazione regionale quali il passaggio degli uffici e del personale dall'amministrazione statale alla Regione, appariva improntata alla conservazione delle prerogative della burocrazia centrale, come anche testimoniano le vicende relative all'emanazione dei primi decreti di attuazione - risalenti agli anni in cui, nel frattempo, venivano finalmente messe in moto le Regioni ordinarie - dello Statuto speciale siciliano.

Attraverso la prassi di riservare allo Stato una parte considerevole delle materie destinate trasferite alla Regione, il Governo dell'epoca aveva operato di fatto un trasferimento assai modesto di funzioni alla Regione, la quale per l'appunto si trovava nella necessità di dover solo formalmente negoziare in modo bilaterale il contenuto di ogni decreto di trasferimento, dal momento che questo era, per lo più già in pratica predisposto dalla burocrazia ministeriale ed emanato soltanto nel momento ritenuto più opportuno dall'amministrazione centrale.¹⁰² Le difficoltà connesse al procedimento di negoziazione delle norme di attuazione,

¹⁰²F. TERESI, *Regione Sicilia*, cit. p. 389. Si ricordi tuttavia come il processo di adeguamento dello Statuto ebbe inizio nel 1975, quando peraltro già le Regioni ordinarie erano state istituite e il Parlamento aveva emanato i primi decreti di trasferimento delle funzioni a favore di queste ultime. Si noti, ancora, come la vicenda siciliana appaia tanto più grave quanto più si intreccia a doppio filo con il mancato di coordinamento dello

ed il non sempre positivo apporto di queste alla definizione *in melius* della specialità, non allontanavano tuttavia lo sforzo delle Regioni speciali nel difendere il meccanismo delle norme di attuazione, sollevando anche un rilevante contenzioso dinanzi alla Corte Costituzionale. L'orientamento delle Regioni ad autonomia speciale nasceva dal fatto che le norme di attuazione erano ritenute una manifestazione della essenza stessa della specialità e dunque se ne reclamava l'adozione nel convincimento non errato di scongiurare l'assimilazione alle Regioni ordinarie. La previsione delle norme di attuazione, fondata sulla consultazione tra Stato e Regioni per un modello di regionalismo bilaterale o duale e ritenuta¹⁰³ una delle espressioni più innovative della specialità, ha finito per rappresentare un limite anziché un fattore di sviluppo per tali medesime Regioni¹⁰⁴.

D'altro canto, la tendenza della classe politica all'interpretazione in senso restrittivo della promozione dell'autonomia regionale speciale ha ottenuto successo con la giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha definito i contorni dell'istituto regionale muovendosi lungo

Statuto con la Costituzione, determinando dunque una notevole condizione di ritardo cui la classe politica allora dominante non sembrava aver riguardo. Osservazioni simili si possono peraltro svolgere anche a proposito delle altre Regioni speciali, cfr. ad es. per la Sardegna, P.PINNA, *Il diritto costituzionale*, cit. 25- 27.

¹⁰³ Cfr. S. BARTOLE, *Art. 116*, cit.

¹⁰⁴ Prova ne è la vicenda sorta nel corso dell'attuazione della legge 16 maggio 1970, n.281 sulla base della quale venne emanato il dpr n. 616 del 1977. Le Regioni speciali rifiutarono l'applicazione ad esse delle leggi statali di trasferimento delle funzioni invocando, sul presupposto della specialità, singole norme d'attuazione relative alle funzioni da trasferire per ogni Regione speciale.

una linea di ridimensionamento dei poteri delle Regioni speciali prima e di quelle ordinarie successivamente. L'aspetto più evidente di tale giurisprudenza riguardava la configurazione della potestà legislativa esclusiva che venne rimodulata in senso riduttivo attraverso la rigida interpretazione dei limiti imposti dagli Statuti. D'altro canto, sul versante delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, con alcune decisioni la Corte aveva implicitamente avallato la prassi del "ritaglio delle materie" usata dal Governo in numerose occasioni (per tornare all'esempio fatto, nella formulazione delle norme di attuazione) per assicurare allo Stato il dominio in una serie di materie connesse ad interessi di rango nazionale. Né si può trascurare, inoltre, come in numerosissime decisioni la Consulta si servì di tutta una serie di previsioni normative interpretate in senso sempre meno favorevole alle Regioni, quali la dilatazione dell'interesse nazionale, l'espansione della funzione di indirizzo e coordinamento nell'ambito dell'amministrazione, e la legittimazione dello Stato all'uso di penetranti poteri sostitutivi all'interno delle Regioni speciali , tutti ambiti che produssero un sostanziale svuotamento dei contenuti propri di tali forme di autonomia.

La prima conseguenza di tale atteggiamento fu la mortificazione del principio di specialità rispetto al sistema regionale, poiché , ad esempio, in seguito alla seconda regionalizzazione, avviata con il dpr 616 del 1977, - ma ripetutasi anche con i decreti attuativi della legge n.59 del 1997- le Regioni ad autonomia speciale si sono trovate in una condizione di "specialità in negativo" rispetto al complessivo assetto di funzioni e poteri delineato dai decreti di trasferimento emanati per le Regioni ordinarie. In base a tali decreti, infatti, le Regioni

ordinarie avevano ottenuto maggiori trasferimenti di quanti non ne avessero ottenuto le Regioni speciali sin dal momento della loro costituzione; mentre le Regioni speciali, per poter recuperare il terreno, si sono ritrovate a contrattare con lo Stato i contenuti delle norme di attuazione, in un continuo processo di rincorsa al regime ordinario.

La seconda conseguenza sul regime speciale fu una sorta di omologazione impropria al regime ordinario per cui le Regioni speciali si sono adattate a principi che non risultavano coerenti con la corretta realizzazione del sistema autonomistico differenziato(ad es. l'adeguamento alla funzione di indirizzo e coordinamento come introdotta dall'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281), con l'ulteriore aggravante di dover scegliere tra una separazione come esclusione dal modello complessivo ed una omologazione come appiattimento rispetto ad un sistema in transizione da un modello unitario ad un modello regionalistico¹⁰⁵.

Ultimo, ma non meno incisivo fattore di quanto si è appena ricordato fu l'assenza di una vera e propria classe politica regionale e locale indipendente rispetto a quella nazionale. La mancata formazione, nel sistema politico locale di un schieramento di amministratori locali e regionali sufficientemente coeso nel difendere il ruolo di rilievo delle Regioni speciali si deve certamente alla dimensione nazionale dei partiti politici i quali spesso hanno guardato alle vicende regionali e locali unicamente ai fini del consenso elettorale, subordinando all'indirizzo nazionale le scelte da attuare sul piano dell'autonomia regionale.

¹⁰⁵ G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, p. 490

E' nei primi anni Novanta che, come è noto, ha preso corpo la tendenza di attuare una decisa inversione di rotta del modello regionale attraverso il ricorso ad una revisione delle norme costituzionali che lo contemplano. Nell'arco di quindici anni di vita politica e parlamentare sono state infatti istituite tre Commissioni bicamerali per la revisione della Costituzione, le ultime due delle quali hanno elaborato significativi progetti anche sul versante delle autonomie regionali, ripensando l'intero assetto proprio partendo dall'interrogativo sulla permanenza del regime di specialità¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Dall'analisi dei progetti elaborati in seno alla Commissione si evince come il problema del mantenimento della condizione di specialità fosse stato affrontato in varie occasioni e con un metodo che non poteva prescindere dalla collocazione di tali autonomie all'interno della configurazione della forma di Stato. Mentre i progetti presentati nel corso della IX Legislatura si muovevano lungo l'idea conservare il regime di differenziazione riconosciuto alle cinque Regioni, nel 1994 il progetto elaborato dal Comitato Speroni al contrario ne prevedeva la soppressione in toto [Cfr. il testo del progetto di revisione della Costituzione sulla forma di Stato e sulla forma di governo presentato dal Comitato Speroni, istituito nel 1994 con il compito di elaborare proposte di riforma e revisione costituzionale, in A. CARIOLA, (a cura di) *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D'Alema*, Catania, 1997, 337 ss.]. Questa scelta si spiegava con il complessivo ripensamento della forma di Stato federale, scelta cui conseguiva, ipoteticamente, un processo di riorganizzazione territoriale fondato sul principio dell'autonomia costituzionale delle Regioni. A tutte le entità regionali così costituite sarebbe stata riconosciuta una posizione assolutamente uguale dinanzi allo Stato e i loro statuti avrebbero dovuto essere approvati da ciascun parlamento regionale a maggioranza assoluta e poi sottoposti a referendum popolare.

Sostanzialmente diverse sono le proposte contenute nel progetto presentato dalla Commissione D'Alema il 30 giugno del 1997, che non soltanto optava per la conferma dell'esistenza delle cinque Regioni speciali, ma

prevedeva altresì che le modifiche agli Statuti potessero avvenire con procedure maggiormente semplificate rispetto a quelle previste negli Statuti, e conteneva una disciplina articolata (ben cinque disposizioni transitorie dettate allo scopo) delle modalità di adeguamento degli Statuti speciali alle norme della riforma risultanti più favorevoli rispetto alla fonte statutaria [Sul contenuto del testo trasmesso alle Camere il 30 giugno 1997, cfr. anche P. COSTANZO, G.F.FERRARI, G.G.FLORIDIA, R.ROMBOLI, S.SICARDI, *La Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*. Padova, 1998, 95 ss. ove si nota come l'art. 58 del progetto di riforma relativo alle Regioni accorpasse la previsione delle Regioni in una unica disposizione limitandosi a prendere atto della struttura dell'ordinamento quale maturata nel corso di cinquanta anni di vita repubblicana.].

Ancora, nel progetto presentato nel novembre 1997, al mantenimento delle autonomie speciali si affiancava una disposizione che ricalcava il successivo testo dell'art.116 co III, in quanto prevedeva la concessione di forme di autonomia speciale anche ad altre Regioni che ritenessero di voler ampliare la richiesta di autonomia in relazione ad ambiti materiali di pertinenza statale, per soddisfare le proprie esigenze di sviluppo. Il dibattito sulle autonomie speciali era dunque ancora vivace e pressante¹⁰⁶, ed era destinato a riproporsi anche dopo il fallimento della Commissione d'Alema, nel momento in cui molti punti dei progetti elaborati confluirono con modifiche ed aggiustamenti, nei successivi testi delle leggi costituzionali di riforma adottate nel corso della XIII Legislatura [Cfr. la relazione sulla forma di Stato dell'on.le D'Onofrio presentata il 4 Ottobre 1997 in A. CARIOLA, *I percorsi delle riforme* cit.].

La riforma del Titolo V è avvenuta da un certo punto di vista dell'assetto del sistema regionale italiano rivisitando la struttura e la dinamica dei rapporti tra livelli di governo.¹⁰⁷ Il

¹⁰⁷ Sulla riforma del Titolo V vi si sono molti contributi in dottrina tra cui si segnalano per la trattazione del tema della ricerca, in particolare: AUTORI VARI, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione*, Bologna, 14 gennaio 2002, Milano, 2002; AA.VV., *Primo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2003; AA.VV., *Secondo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2004; AA.VV., *Terzo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2006; AA.VV., *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007; V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON, (a cura di) *Le Trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI., *Diritto Regionale*, Bologna, 2003; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime ed il modello originario a confronto*. Torino, 2002; L. ARCIDIACONO, A. CARULLO, G. RIZZA, *Diritto costituzionale*, Bologna, 2005; G. BERTI, G. C. DE MARTIN, (a cura di) *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001; G. BERTI, G. C. DE MARTIN, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*. Roma, 2002; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2005; B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006; ID, *La costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002; P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*. Torino, 2003; L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, (a cura di), *Regioni e d enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004.; A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*. Milano, 2005; A. D'ATENA, *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*. Milano, 2001; A. FERRARA - L.R. SCIUMBATA (a cura di) *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V, parte seconda della Costituzione*, Milano, 2001; S. GAMBINO (a cura di) *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*. T. GROPPI, M. OLIVETTI, (a

legislatore costituzionale ha, infatti, introdotto una serie di rilevanti innovazioni, ma nel contempo ha mostrato di voler rimanere ancorato ad alcune peculiarità del precedente sistema laddove ha deciso di mantenere la condizione di asimmetria o specialità a favore delle cinque Regioni individuate nell'art.116 Cost. Non si può infatti segnalare in questo ambito un intervento profondo, e si coglie anzi una esplicita scelta di mantenere un regime speciale che , come già visto in precedenza, aveva dimostrato in più occasioni la mancata realizzazione delle aspirazioni innovative¹⁰⁸ .

In effetti la compatibilità del mantenimento delle Regioni speciali in un sistema basato sul rovesciamento del criterio di riparto delle competenze legislative ed amministrative presentava forti caratteri di incongruenza soprattutto se tale situazione si fosse risolta in un prevedibile peggioramento della condizione dell'autonomia speciale rispetto a quella

cura di),*La Repubblica delle autonomie .Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*. Torino, 2003; S. MANGIAMELI, , *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002;
T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto Regionale*, Milano, 2005; G.VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia Federale*, Pisa, 2003.

¹⁰⁸ Occorre tuttavia ricordare come in seguito alla legge costituzionale n. 2 del 2001 alcune parti degli Statuti speciali , inerenti all'organizzazione regionale ed alla forma di governo, siano state "decostituzionalizzate" poiché se ne prevede la modifica attraverso l'adozione di una legge statutaria. Su tale aspetto , cfr. più avanti il *Cap. III*.

ordinaria, o , al più, nell'assorbimento della prima nella seconda. Tuttavia, il Legislatore costituzionale dovette necessariamente optare per una soluzione "salomonica"¹⁰⁹ anche per la forte pressione esercitata dalle Regioni speciali medesime che mal tolleravano l'idea di una loro omologazione normativa - particolarmente sfavorevole rispetto al regime statutario sotto il profilo delle condizioni finanziarie a loro riservate - mantenendo dunque l'autonomia speciale (art. 116 co.1 e 2). Tale norma però è stata volutamente contrassegnata, in seguito alla riscrittura, da un profilo, per così dire innovativo, esplicitato nella nota previsione contenuta nell'ultimo comma .

L'elemento più sorprendente, se si vuole, risiede proprio nella diversa ratio posta a fondamento della riproposizione dell'art.116 nel testo di riforma del Titolo V: mentre nel 1948 si trattava di una scelta che l'Assemblea Costituente aveva compiuto quasi per "presa d'atto", nel 2001 se si guarda ai fattori che giustificarono l'adozione del regime differenziato, si comprende come al di là di esperienze legate alla tutela delle minoranze linguistiche nelle Regioni di confine, il riconoscimento di fattori che ancora giustifichino il perdurare della specialità non risulta più così evidente.¹¹⁰

Certo, la ferma determinazione del legislatore di riforma potrebbe rinvenire una giustificazione nelle parole di chi fa discendere la riproposizione dell'art.116 da una

¹⁰⁹ L'espressione è di A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, cit. pag.107- 110

¹¹⁰ Cfr. 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*. Torino, 2003, p. 145 ss.

peculiare”sensibilità costituzionale”che in senso lungimirante ha inteso investire ulteriormente nel progetto di differenziare le Regioni¹¹¹, ma è comunque di evidenza che per poter collocare la “vecchia” dimensione dell’autonomia speciale nel nuovo contesto di rapporti tra le Regioni e gli enti locali da una parte e lo Stato dall’altra, occorre intanto mettere in luce i potenziali caratteri di novità che sono comunque insiti nel testo dell’art. 116. La sua formulazione è infatti rimasta pressoché identica nella parte relativa all’elencazione delle Regioni speciali con l’aggiunta non del tutto trascurabile, ma certamente non centrale, della denominazione, rispettivamente in lingua francese ed in quella tedesca, per Valle d’Aosta e Trentino Alto Adige.

Un secondo elemento di novità, ma riguardante solo il Trentino Alto Adige, si rinviene altresì al II comma dell’art. in esame, laddove si fissa una ulteriore condizione di specialità:” *La Regione Trentino Alto Adige/Sudtirolo è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano*”, attraverso cui viene costituzionalizzata la posizione delle richiamate Province autonome e, come è stato osservato¹¹², si ha il ridimensionamento della soggettività costituzionale della Regione Trentino rispetto a queste ultime. La disposizione di cui trattasi testimonia la presa di coscienza del legislatore della riforma circa la identità regionale di tali territori, consapevolezza espressa attraverso la connotazione di minoranza linguistica. E’ un riconoscimento che risulta incisivo, laddove si ponga a mente che esso viene evidenziato

¹¹¹ G.D. FALCON, *Il nuovo Titolo V, parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p.11

¹¹² A.BARBERA, C.FUSARO, *Corso di Diritto pubblico*, Bologna, 2001, p. 328.

con l'introduzione di denominazione in lingua in una Costituzione nazionale. Se dunque per queste Regioni si costituzionalizzano i cosiddetti "fatti differenziali"¹¹³, a distanza di cinquant'anni e a seguito di un lungo percorso regionale nel senso della promozione e conservazione di tale specialità, non altrettanto può dirsi a proposito delle altre Regioni speciali menzionate nell'art.116. Infatti in questo ambito la formula costituzionale non apporta alcuna novità, appare anzi dettata più per cristallizzare ulteriormente uno status costituzionale che, come già detto, per giustificare evidenti e perduranti ragioni di differenziazione.¹¹⁴ Ci si potrebbe, in proposito, interrogare se la ricerca di questa perdurante condizione di specialità non sia stata suggerita da fenomeni di ben più ampia portata : ad esempio la sempre maggiore complessità sociale che rende impossibile contenere in entità rappresentative le richieste della collettività, o ancora , il fenomeno della globalizzazione dell'economia che spinge alla competizione tra sistemi territoriali¹¹⁵. Su questo piano, sono da considerare condivisibili le tesi di coloro i quali rilevano che la tendenza allo sviluppo di modelli federali di governo in cui il principio dell'unitarietà sia significativamente bilanciato con l'autonomia dei vari livelli risponda all'esigenza di assicurare maggior coordinamento con i centri decisionali locali, ed inoltre assicura maggior efficienza al funzionamento della democrazia ¹¹⁶. In questo senso una ricostruzione dei fattori di sviluppo dei sistemi

¹¹³Sempre sul punto, L.ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit.

¹¹⁴ A. RUGGERI, *Le Regioni speciali*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 207.

¹¹⁵ Cfr. L. ANTONINI, *op. cit.* p. 5 ss.

¹¹⁶ B. CARAVITA, *Lineamenti*, cit. p.68

autonomistici differenziati, non può non individuare tra gli stessi il rilancio dell'autogoverno delle collettività, secondo il principio del pluralismo sociale che esige nella gestione degli interessi il pieno coinvolgimento dei soggetti di riferimento ed inoltre l'affermazione del principio di sussidiarietà nel duplice profilo di sussidiarietà orizzontale e verticale.

Anche il processo di integrazione europea costituisce un modello che ha ispirato alla differenziazione gli ordinamenti nazionali coinvolti, e la sostanziale indifferenza dell'istituzione comunitaria verso le forme di articolazione interna degli Stati membri non costituisce ostacolo alla partecipazione ad esso. Anzi, è frequente che determinate condizioni geografiche costituenti negli ordinamenti nazionali fatti differenziali garantiti da regolamentazione asimmetrica, abbiano trovato una qualche forma di riconoscimento in documenti ufficiali dell'Unione.¹¹⁷

¹¹⁷ Tale è il caso della condizione di insularità che consiste nell'oggettiva e permanente situazione che determina svantaggi strutturali per alcune Regioni per il solo fatto di essere isole. Tale principio è stato costituzionalizzato a livello comunitario nel 1997, con le modifiche introdotte al Trattato istitutivo della Comunità europea dal Trattato di Amsterdam, sul presupposto che l'insularità costituisca una barriera alla piena coesione economica e sociale.

Gli artt. 158 e 159 del Trattato e la Dichiarazione sulle Regioni insulari prevedono, infatti, una particolare tutela della generalità delle Regioni insulari europee ed impegnano l'Unione e gli Stati membri a mettere in atto politiche volte al raggiungimento degli obiettivi di coesione. La nuova Costituzione europea ha ribadito tali principi, disponendo all'articolo III – 220 che, al fine di ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie

Infine l'evoluzione del modello di Stato regionale giunge a ritenere l'omogenizzazione come la caratteristica delle fasi statiche dei rapporti tra centro ed autonomie, mentre per converso la differenziazione ed in particolare la specialità rappresenterebbe un carattere di crescita costante di un sistema fondato sulle asimmetrie, pur con quei necessari temperamenti apportati dal principio di unitarietà dello Stato¹¹⁸.

Se questi sono dunque i fattori che inducono a riconsiderare *in astratto* l'idea di specialità, occorre tuttavia individuare *sul piano concreto* quali possano essere gli strumenti usati dal legislatore della riforma "per riempire" nuovamente la formula dell'art. 116 di contenuti potenzialmente innovativi, e se attraverso il ricorso a tali strumenti si sia determinato il mutamento del principio di specialità da deroga a principio informatore dell'intero sistema autonomistico.

Regioni e il ritardo delle Regioni meno favorite, un'attenzione particolare è rivolta alle zone "che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le Regioni insulari, transfrontaliere e di *montagna*". Il medesimo articolo, peraltro, conferma fra gli obiettivi dell'Unione il rafforzamento della coesione economico – sociale, previsto per la prima volta dall'Atto Unico Europeo (art. 130a) e promosso dal Trattato di Maastricht fra gli obiettivi della Comunità' (art. 2). L'applicazione del principio di insularità dovrebbe inoltre comportare un atteggiamento di particolare favore delle autorità comunitarie e nazionali nelle scelte concernenti l'impiego dei fondi strutturali e nelle politiche fiscali, adottate anche dalle stesse Regioni interessate che ne abbiano la competenza come la Sicilia, con la previsione, tra l'altro, di zone franche e di impresa nei territori insulari.

¹¹⁸ In questi termini, A.CARIOLA, F. LEOTTA, *Commento all'art. 116 Cost.*, in R.BIFULCO, A.CELOTTO, M.OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Vol.III, artt.101-139, 2006, p. 2193

2. Le ulteriori forme e condizioni di autonomia e la specializzabilità regionale

La previsione contenuta nel III comma dell'art. 116 introduce, invece, un elemento di diversificazione ulteriore nel quadro del sistema regionale italiano. Essa – come è noto - consente alle Regioni ordinarie di ottenere il riconoscimento di “ulteriori forme e condizioni di autonomia “ nelle materie di potestà concorrente elencate nel III° co. dell'art.117 ed in relazione ad alcune materie di potestà esclusiva statale. Per la concessione di siffatto ampliamento della potestà legislativa occorre ricorrere ad un procedimento peculiare che prevede il parere degli enti locali e l'intervento di una legge ordinaria dello Stato da approvare dalle Camere a maggioranza assoluta e sulla base di un'intesa tra Stato e la Regione interessata, nel rispetto dei principi di cui all'art.119 Cost¹¹⁹. L'intento ispiratore è probabilmente collegato con l'esigenza di contemperare da una parte la conservazione della specialità storica nel primo comma dell'art. 116 e dall'altra le pretese di alcune Regioni ordinarie di essere ammesse a godere, al pari delle speciali, di peculiari benefici, in particolar modo finanziari.

¹¹⁹ Sul tema del regionalismo differenziato, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano,2000, cit. spec. pag. 1- 194 e E.CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino 2004

La procedura adottata per la concessione di queste ulteriori forme di autonomia si segnala per il carattere semplificato rispetto alla procedura di cui all'art. 138 Cost. Si tratta, come è evidente, della previsione di una legge rinforzata con vincoli di procedura poiché il contenuto relativo alla verifica della dotazione di competenze e risorse deve essere oggetto di contrattazione con la Regione interessata. L'effetto principale consisterebbe in una sorta di mutamento del "titolo competenziale" in cui, mentre sulle materie di legislazione concorrente, la Regione guadagnerebbe la potestà esclusiva, in relazione a quelle in cui lo Stato aveva piena titolarità, potrebbe verificarsi o un "declassamento" da materia di potestà esclusiva a materie di legislazione concorrente ovvero queste materie potrebbero passare alla competenza piena della Regione.¹²⁰ Si tratta di un tentativo, abbastanza timido, di introdurre nel nostro sistema regionale un elemento di flessibilità finalizzato a favorire una differenziazione ulteriore nella condizione di autonomia, simile alle asimmetrie strutturali tipiche del regionalismo spagnolo¹²¹. Sin dalla sua introduzione ed anche successivamente,

¹²⁰ A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, cit. pag. 207- 208 manifesta perplessità sugli effetti quasi paradossali che potrebbero essere causati dalla devoluzione, attraverso tale procedura, di alcune materie di rilevante importanza per la tutela di interessi unitari dello Stato.

¹²¹ L'asimmetria è una caratteristica degli Stati politicamente decentrati che si distingue dalla differenziazione poiché attribuisce agli enti sub statali una maggiore quantità di funzioni normative o amministrative da esercitare. Essa trae origine da fattori di tipo identitario od economico che non hanno una uniforme distribuzione sul territorio statale. Così, ad esempio, in Spagna le istanze asimmetriche sono state alimentate da tensioni nazionalistiche, tanto che in sede di riforma degli Statuti autonomici sono state sviluppate forme di spiccata competizione tra le comunità per individuare nuove competenze o speciali condizioni di vantaggio.

nel tentativo di riforma costituzionale, non accolto dal referendum popolare del 25 giugno 2006¹²², la clausola di “specializzabilità”¹²³ è sempre stata vista con una certa perplessità in dottrina, innanzitutto perché collocata in veste di elemento nuovo nel tessuto normativo che mantiene in vita uno status di specialità non soltanto ormai svuotato dai suoi significati storico-politici, ma soprattutto mai veramente espresso nelle sue potenzialità.¹²⁴

L'asimmetria viene distinta in vari tipi: essa è di tipo funzionale, quando la richiesta di differenziare le condizioni di autonomia deriva dalla necessità di ottenere rapporti più flessibili tra i diversi livelli istituzionali a causa di diverse condizioni economiche e di particolare capacità competitiva dei territori; è di tipo identitario quando invece è collegata alla tutela delle identità culturali di alcune parti del territorio, così da attribuire un riconoscimento specifico a diritti diversi da quelli tutelati dallo Stato in modo uniforme nel territorio. Infine, si ha asimmetria sociologica nel caso di stati composti da realtà disomogenee e di asimmetria giuridica, nel caso in cui le parti che compongono lo Stato possono utilizzare in modo differente strumenti di proporzione dell'autonomia attribuiti egualmente a tutte le parti del territorio dalla Costituzione. Quest'ultimo tipo di asimmetria sarebbe poi quella codificata appunto nell'art.116, co III,. Cfr. G. ROLLA, *Lo sviluppo del regionalismo asimmetrico e il principio di autonomia nei nuovi sistemi costituzionali : un approccio al diritto comparato*, in *Quad. reg.*, 2007, 387 ss.

¹²² L'art. in questione era stato infatti soppresso nel progetto di riforma.

¹²³ Di regime di “semispecialità” discorrono invece, A. CARIOLA, F.LEOTTA in *Art.116*, cit. pag.2194- 2195

¹²⁴ Cfr. A. RUGGERI, *Le Regioni speciali*, in *Foro it.*, 2001, pag. 206, notava come appaia singolare la scelta di concedere alle Regioni ordinarie la possibilità di estendere l'ambito della propria potestà legislativa in determinate materie attraverso questa disposizione che viene collocata nello stesso art. che conferma la condizione di specialità storica delle Regioni differenziate. L'A. ritiene infatti che probabilmente sarebbe stato più opportuno trasferire direttamente tali competenze alle Regioni, piuttosto che adottare un tale procedimento.

La procedura contenuta nell'ultimo comma dell'art. 116 determinerebbe principalmente un eccessivo spostamento di poteri e competenze a titolo esclusivo su materie di particolare importanza nazionale a favore delle Regioni e, stante la perdurante mancanza di una disciplina di principio relativa alla finanza regionale di cui all'art. 119 Cost., consegnerebbe il negoziato in Parlamento nelle mani di quelle maggioranze politiche capaci di orientare le scelte in favore delle rivendicazioni autonomistiche regionali.¹²⁵

Inoltre, la definizione del grado di autonomia legislativa delle Regioni ordinarie a seguito della riforma del Titolo V è ancora abbastanza indeterminata, tanto che non risulta particolarmente agevole individuare quali possano essere le materie oggetto della richiesta di più spinta autonomia.

In ogni modo, la disposizione di cui trattasi è stata messa in moto, finora, unicamente da due Regioni, la Lombardia ed il Veneto, segno, probabilmente, di una ambiguità di fondo del disegno costituzionale, o della difficoltà strutturale e finanziaria delle altre Regioni.

3. L'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la clausola di adeguamento automatico per le Regioni speciali

¹²⁵ Recentemente in questi termini A. D'ATENA, in *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, pag. 192- 194

Il problema del coordinamento degli Statuti speciali con la riforma del Titolo V si è posto già in sede di lavori preparatori, giacchè si scelse di mantenere la peculiare condizione di differenziazione delle cinque Regioni a Statuto speciale. In sede di redazione dell'art. 116, si evidenziava come l'autonomia di tali Regioni debba essere frutto di una concertazione fra esse e lo Stato, ma d'altra parte proprio la forma rigida dello Statuto speciale sollevava dei dubbi circa l'effettiva capacità delle Regioni ad autonomia speciale di procedere ad un costante adeguamento della specialità, e ciò nonostante l'avvenuta modifica del procedimento di revisione degli Statuti speciali, per effetto della legge costituzionale n.2 del 2001.

In sostanza, la scelta di mantenere la specialità, anche nell'ambito di una riforma in cui la quantità e la qualità dei poteri concessi alle Regioni ordinarie supera le previsioni degli Statuti speciali, si è manifestata attraverso la costruzione di un sistema in cui la riforma del Titolo V ricomprenda comunque anche le Regioni speciali, talune norme del cui Statuto assumono carattere cedevole rispetto ad alcuni aspetti della riforma stessa.¹²⁶

Al fine dunque di consentire alle Regioni speciali un riallineamento della loro disciplina alle nuove ed in alcuni casi maggiori competenze previste dal Titolo V, il legislatore della

¹²⁶ In termini di "relazione osmotica" tra le riforme del Titolo V e le autonomie speciali, tale da far filtrare all'interno degli statuti unicamente quelle previsioni più favorevoli, cfr. C.SALAZAR, in *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione: note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello Statuto Siciliano*, in G. VERDE (a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2002, pag 42.

revisione ha inserito una norma, l'art. 10 , l. cost. n.3 del 2001, con cui –come è noto – si dispone che “ sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.” A primo esame il nuovo regime avrebbe il compito di introdurre una sorta di meccanismo automatico di adattamento degli Statuti speciali alla riforma del Titolo V , per legittimare una correzione della disciplina speciale con la nuova normativa costituzionale. Si tratta dunque di una norma di natura flessibile, e di efficacia temporalmente condizionata, dal momento che il meccanismo di adeguamento automatico cessa nel momento in cui le Regioni ad autonomia speciale provvedano ad una revisione degli Statuti in linea con i dettami della riforma del 2001. L’isolata previsione a favore delle Regioni speciali dell’art.10 nel contesto normativo della riforma costituzionale non lascia tuttavia dubbi circa la natura di ponte tra il nuovo assetto costituzionale e la realtà delle autonomie speciali che in quest’ultimo sembravano non trovar più ragioni giustificative¹²⁷. La clausola di adeguamento contenuta nell’art. 10, prontamente definita “clausola salva specialità”¹²⁸ si potrebbe definire vera e propria norma di sistema, poiché essa rappresenta il tramite per

¹²⁷ Cfr. per tutti A. D’ATENA, *Prefazione* , in T. GROPPI- M. OLIVETTI, (a cura di) *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino , 2003, ed inoltre ID. *Le Regioni speciali ed i “loro enti locali” dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*. Milano, 2005, pag.173 ss

¹²⁸ A.CARIOLA, F. LEOTTA, *ART. 116* cit. pag. 2198.

l'attuazione della riforma anche nei confronti di quegli ordinamenti particolari costituiti dagli Statuti speciali. In tal senso dunque tale norma non può che trovare il suo naturale riferimento nel primo comma dell'art.116 , laddove ne integra la formulazione in senso innovativo. In aggiunta a ciò, l'art.10 l. cost. n. 3/01 assume anche un valore ulteriore poiché spiega gli effetti in senso di maggiore autonomia anche per i singoli ordinamenti differenziati; di guisa che la si possa considerare anche una norma sul sistema delle autonomie locali in queste peculiari realtà ordinamentali.

Ma come è agevole comprendere, l'interpretazione dell'art. 10, e della conseguente sua applicazione , non è risultata, a parere pressochè unanime in dottrina, delle più felici.

I principali dubbi interpretativi derivano anzitutto dalla formulazione; dalle condizioni di applicazione; dagli effetti della eventuale applicazione della stessa sulle norme degli Statuti speciali. Sicchè, al fine dunque di individuarne il fondamento, la ratio e l'eventuale ambito di applicazione occorre muovere da un'analisi approfondita della norma dalla sua genesi, sino a giungere all'interpretazione che di essa ha dato la dottrina ed all'applicazione , con le relative ricadute in termini di maggiore o minore autonomia in relazione alla condizione degli enti locali che ne ha fatto la Corte Costituzionale.

Secondo quanto si ricava da una considerazione complessiva dei lavori preparatori sull'art. 10, non risulta che la disposizione in esame sia stata formulata già nel testo unificato della riforma approvato dalla I Commissione permanente della Camera l'11 novembre 1999. Sembra più verosimile che essa sia stata introdotta senza discussione nel corso dei lavori in

Aula, in accoglimento di una condizione contenuta nel parere reso dalla Commissione per le questioni regionali, che aveva sottolineato l'urgenza di provvedere a dettare una normativa transitoria, affinché gli Statuti delle Regioni speciali avessero potuto allineare il proprio ordinamento con il conferimento dei nuovi poteri alle Regioni ordinarie.¹²⁹

Il testo dell'art. 10 era stato proposto secondo più formulazioni, tutte ugualmente caratterizzate dalla comune intenzione di estendere la nuova disciplina anche alle Regioni speciali. In alcune versioni tuttavia era stato previsto anche un procedimento costituzionale di adeguamento degli Statuti attraverso l'approvazione di legge costituzionale, su proposta

¹²⁹ Cfr. COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Parere espresso, nella seduta del 10 Novembre 1999 sul testo unificato C.5830 cost. e abbinati, recante "Ordinamento federale della Repubblica"* in cui, a proposito delle modifiche costituzionali relative alle Regioni ad autonomia differenziata, la Commissione bicamerale sottolineava che la scelta di "riconoscere le specialità storiche" anche nell'ambito del "modello più spiccatamente autonomista realizzato con la riforma", risultava condivisibile poiché "persistono tuttora i presupposti di carattere etnico-linguistico e di collocazione geopolitica che ne costituiscono a suo tempo il fondamento". Da qui la Commissione avverte circa l'urgenza di adottare una norma di tipo transitorio che permetta il più "rapido adeguamento degli Statuti speciali" alle nuove competenze conferite alle Regioni ordinarie, così da preservare la valenza positiva della specialità ed adeguarla alle nuove e maggiori condizioni di autonomia che sarebbero state conferite alle Regioni ordinarie con la riforma costituzionale.

deliberata dal Consiglio regionale e senza sottoporre la legge a referendum consultivo ex art. 138 Cost¹³⁰.

Sappiamo, alla fine, che la riforma costituzionale di cui all'art. 10 ha adottato una formulazione più asciutta nonostante l'intenzione di offrire una disciplina transitoria di maggiore elasticità possibile: ma se da un canto essa consente una qual certa capacità estensiva della norma, dall'altro ne rende incerta e problematica l'applicazione.

3.1 Le condizioni di applicazione dell'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001

La determinazione delle condizioni di applicazione della clausola di adeguamento automatico delle Regioni speciali costituisce uno degli aspetti di maggiore incertezza. Infatti, di fronte alla evidente ratio ispiratrice della norma, di consentire l'estensione delle modifiche costituzionali anche alle Regioni speciali, scongiurando, in tal modo, il pericolo di un "regionalismo a due velocità", l'interprete si è sovente trovato dinanzi all'esigenza di

¹³⁰ L'adeguamento dello Statuto del Trentino Alto adige- Südtirol, nel rispetto delle forme particolari di autonomia e degli obblighi internazionali, avrebbe dovuto essere approvato su proposta dei Consigli delle province autonome e con successiva deliberazione conforme da parte del Consiglio regionale. In altre proposte invece si evidenziava come la legge costituzionale di modifica degli Statuti dovesse comunque essere adottata sulla base di un'intesa per gli istituti di interesse comune, con le Regioni interessate, segno che, come già detto, le Regioni debbano essere chiamate a concorrere alla ridefinizione delle loro peculiari condizioni di specialità.

ricercare le norme del titolo V soggette a siffatto processo di estensione e di determinare quale fosse l'ampiezza di essa.

In dottrina è emerso innanzitutto che la suddetta formulazione sia priva di indicazioni specifiche sulla portata delle condizioni di maggiore autonomia, poiché sostanzialmente la riforma del Titolo V ha previsto in qualunque ambito attribuito alle Regioni, forme più ampie di autonomia.¹³¹ Dall'elencazione delle materie attribuite, all'abolizione dei controlli, alla eliminazione di limiti generali alla potestà legislativa, sino alla previsione del criterio residuale per individuare le materie in potestà piena delle Regioni ordinarie, si desume che il rapporto tra gli assetti delle Regioni speciali con il nuovo regime funzionale ed organizzativo delle Regioni ordinarie risulta pressoché indefinito, mancando l'indicazione di un sicuro criterio applicativo. All'incertezza circa l'assenza di indicazioni interpretative, si aggiungono però, le ambiguità legate alle modalità di applicazione ed gli attori coinvolti nel processo di adeguamento.

L'accenno agli attori coinvolti nel processo di adeguamento, fa riferimento ai soggetti, istituzionali e non, chiamati al confronto fra le disposizioni statutarie e le disposizioni della Costituzione. Lasciare che tale estensione venga applicata secondo l'apprezzamento

¹³¹ Cfr, F.TERESI, *Considerazioni estemporanee a proposito dell' "adeguamento automatico" degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, in Forum di Quaderni Costituzionali, www.forumcostituzionale.it.

discrezionale delle Regioni speciali, creerebbe situazioni di confusione, in alcuni casi anche foriere di scelte arbitrarie e contraddittorie da parte delle classi politiche regionali.¹³²

Viceversa, ritenere possibile il coinvolgimento di tutti gli operatori interpreti (soggetti istituzionali, dottrina, giurisprudenza costituzionale) nell'opera di confronto e di adattamento degli Statuti alle modifiche costituzionali, sembra la soluzione imprescindibile per assicurare una prima, certa trasposizione delle riforma costituzionale negli Statuti speciali.¹³³ A questa fase dovrà, in un secondo momento, e comunque necessariamente, fare seguito l'intervento

¹³² Cfr. F.TERESI, *Considerazioni, cit.* ed anche, più diffusamente, in *Divagazioni minime sulla portata del nuovo riparto delle competenze legislative Stato- Regione, sulla funzione della legge statale nel sistema riformato, sull'art.10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e sul sindacato di costituzionalità delle leggi della Regione siciliana*, in G. VERDE (a cura di), *La specialità siciliana*, cit. pag.234, ove l'A. riporta la vicenda relativa alla posizione del Presidente della Regione Siciliana Cuffaro di eliminare il controllo preventivo delle leggi regionali siciliane ai termini degli artt. 28 e 29 Stat. Sic. proprio in virtù dell'estensione della clausola di adeguamento automatico.L'Assemblea regionale siciliana poi, il 29 Novembre 2001, ha approvato un ordine del giorno in cui invitava il Presidente regionale a continuare nell'applicazione degli artt. 28 e 29 dello Statuto in considerazione della assoluta specificità del sistema di impugnazione preventiva delle leggi regionali, imperniato sulla figura del Commissario del Governo, organo assolutamente imparziale rispetto allo Stato ed alla Regione stessa. La Corte Costituzionale ha poi avuto modo di pronunciarsi sul controllo di costituzionalità delle leggi siciliane, e del particolare significato che esso assume nella definizione della specialità. su cui cfr. *infra*.

¹³³ Cfr. C.SALAZAR, in *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione*., cit. pag.37.

del Parlamento, chiamato per procedere alla ridefinizione delle forme e condizioni di maggiore autonomia nelle Regioni speciali.

In sostanza, il nucleo prescrittivo dell'art. 10 contiene in sé una questione di misura della specialità, ma non definisce tale misura e piuttosto lascia al giudice costituzionale ed al legislatore statale il compito di quantificarne l'ampiezza.¹³⁴

Circa poi la modalità di applicazione delle disposizioni migliorative della riforma, la mancanza di prescrizioni specifiche solleva dubbi sulla forma che dovrebbe assumere l'adeguamento automatico: se si debba trattare di un processo di carattere formale, che faccia ricorso, di volta in volta, ad una legge regionale, ovvero se si tratti invece di un meccanismo automatico, operante immediatamente ed in relazione agli ambiti di competenza da adeguare. Quest'ultima possibilità riporta alla luce tutti i dubbi espressi circa il rischio di arbitrarietà nelle scelte regionali, rischio che ad oggi è stato compensato dall'intervento puntuale della Corte Costituzionale, la quale, ancora una volta si è fatta carico di delimitare i contorni dell'incerto regionalismo differenziato italiano.¹³⁵

¹³⁴ Si concorda pienamente con quanto sostenuto da A.CARIOLA in A.CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit. p.2192.

¹³⁵ Cfr. su questo punto F.TERESI, *ult.op.cit.* pag. 235 ss. L'A. solleva un dubbio di compatibilità costituzionale tra l'art. 10 e l'art. 138 Cost., poiché l'adeguamento degli Statuti non potrebbe avvenire né in via di prassi, né attraverso una legge regionale, dal momento che le modifiche al contenuto dello Statuto che non riguardino l'ambito materiale decostituzionalizzato dalla legge n. 2 del 2001 – cioè il sistema elettorale e la cosiddetta forma di governo regionale- debbano avvenire necessariamente in base al procedimento aggravato. Secondo

4. Problemi sull'applicabilità delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni speciali

Il problema dell'applicabilità dell'art. 116, III°co. anche alle Regioni a Statuto speciale sorge da una interpretazione sistematica dell'art.116 e dell'art. 10, l.cost.n. 3 del 2001. Stante il contenuto di quest'ultima norma, alle Regioni speciali si applicano le parti della riforma che contengono soluzioni autonomistiche più ampie rispetto a quelle contenute negli Statuti. Si è dunque posto l'interrogativo se anche la previsione di cui all'art.116 rientri tra le forme più ampie di autonomie suscettibili di essere estese alle Regioni speciali. Tale estensione troverebbe conforto proprio dall'operatività dell'art. 10 in via di disciplina transitoria, fino all'adeguamento degli Statuti , mentre dopo questo momento le Regioni potranno disporre di tali condizioni al pari delle Regioni di diritto comune¹³⁶.

l'A., il Legislatore della revisione del 2001 avrebbe dovuto più opportunamente estendere esplicitamente alle Regioni speciali quelle parti ritenute più favorevoli per la salvaguardia della loro autonomia e lasciare alla libera iniziativa regionale la proposizione di eventuali modifiche allo Statuto migliorative della condizione di autonomia nel complesso. La scelta di dettare un meccanismo di adeguamento provvisorio in una sola norma transitoria dimostra la sua debolezza tanto sotto gli accennati profili di certezza del diritto, quanto anche sembra voler confermare e proseguire lungo quella rincorsa all'omologazione delle Regioni speciali alle Regioni ordinarie che ha per lungo tempo caratterizzato il sistema regionale italiano.

¹³⁶ Così sostengono in dottrina: D.GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le*

A tale tesi vengono mossi numerosi rilievi, primo tra tutti uno di ordine letterale interpretativo fondato sul combinato disposto del I° e del III° comma dell'art. 116 Cost: infatti mentre il primo comma ripropone la previsione costituzionale della specialità di alcune Regioni, le cui “forme di autonomia” sono definite dagli Statuti approvati con legge costituzionale, il III° comma espressamente menziona tra i destinatari delle ulteriori forme e condizioni di autonomia “ le altre Regioni”, cioè quelle di diritto comune¹³⁷. Di qui la domanda sui concreti vantaggi in termini di ampliamento delle proprie attribuzioni derivanti dall'estensione di tale procedura anche alle Regioni speciali, dal momento che occorre far riferimento alle maggiori condizioni di autonomia rispetto a quelle previste negli statuti per ritenere le norme della riforma (e quindi anche l'ultimo comma dell'art.116) applicabili in

Regioni, 2003, p. 419 ss., nonché ID, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, p. 221 ss., spec. p.234 ss.; E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004, p. 410; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, cit p. 189 s.; G. PASTORI, *La nuova specialità*, cit. p.494

¹³⁷ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, pag. 95 che individuano nel III° co. dell'art. 116 una clausola di specialità diffusa , volta a favorire, anche nelle Regioni di diritto comune ed in relazione ad alcuni ambiti materiali (più ristretti- si ritiene – per le materie di legislazione esclusiva dello Stato , potenzialmente molto più ampi in relazione alle materie di legislazione concorrente) la introduzione di regimi differenziati.

virtù dell'art. 10¹³⁸. La soluzione a tale problema, più che nell'assumere posizioni estreme che condurrebbero da una parte, alla sottrazione dei regimi speciali di uno strumento rilevante di graduazione delle esigenze dell'autonomia e dall'altra, nel caso si accettasse la tesi dell'estensibilità piena attraverso l'utilizzo dell'art. 10, ad una altrettanto pericolosa giustapposizione di modelli ordinamentali, risiede, ancora una volta nell'auspicabile revisione costituzionale degli Statuti speciali. Tale metodo sarebbe infatti il più appropriato per decidere se avvalersi di un meccanismo analogo a quello previsto dall'art. 116 III co. ovvero se procedere alla modifica della potestà legislativa statutaria attraverso l'inclusione delle materie oggetto dello stesso art. 116, co III.

5. La disciplina integrativa dell'art. 10 legge cost. n.3 del 2001: L'art. 11 della L. n. 131 del 5 giugno 2003

La legge n. 131 del 5 giugno 2003 di adeguamento alle modifiche costituzionali del Titolo V, si occupa in modo marginale della questione della definizione delle forme di autonomia più ampie che possono trovare estensione alle Regioni speciali attraverso l'art.10, legge cost. n.

¹³⁸ Nettamente contrario all'estensione dell'ult. Comma dell'art. 116 alle Regioni speciali sono A.RUGGERI, *in Forma e sostanza sell'adeguamento degli statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico- ricostruttivo*, in *Le Regioni*, 2003, p. 357 ss. e S. MANGIAMELI in , *La riforma del regionalismo italiano*, cit.

3 del 2001. Nella legge di adeguamento dell'ordinamento costituzionale alle riforme del Titolo V si rinvencono infatti poche norme che esplicitamente si riferiscono alla condizione delle Regioni speciali. (ad esempio, si possono ricordare l'art. 2 , co 2. lett.q), con cui viene sancito il principio secondo cui il Governo, nell'esercitare la delega per la individuazione delle funzioni fondamentali ai sensi dell'art.117, co 2 lett.p) deve fare salve le competenze spettanti alle Regioni a Statuto speciale; gli art. 5 e 6 relativi ai rapporti internazionali e comunitari; l'art.8 in materia di potere sostitutivo, che fa salve le competenze delle Regioni speciali; l'art.9, che fa esplicitamente salva la particolare forma di controllo preventivo delle leggi regionali siciliane ed infine l'art.10 co 5 che mantiene il Commissario del Governo). Questi rinvii alla disciplina peculiare delle Regioni speciali fanno ritenere a parte della dottrina¹³⁹ che la legge di attuazione della riforma costituzionale abbia inteso indicare alcuni dei campi nei quali le Regioni speciali, ove procedano al necessario adeguamento dei propri Statuti alla novella costituzionale, possano esercitare più incisive deroghe in favore dell'adozione di discipline ulteriormente differenziate . L'art. 11 della legge n. 131 del 2003 è rubricato come norma di attuazione dell'art.10 l. cost n.3 /01. Il primo comma di esso si limita a ribadire la vigenza degli Statuti speciali e delle norme di attuazione, fermo restando quanto disposto dall'art.10 della legge di revisione costituzionale. Nei commi successivi, esso disciplina il procedimento di adozione delle norme di attuazione per il trasferimento di

¹³⁹ G.PITRUZZELLA, *Le Regioni speciali dopo la riforma del Titolo V*, in G. VERDE, (a cura di) *La specialità siciliana dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, cit.pag. 213

beni e servizi inerenti allo svolgimento di ulteriori funzioni amministrative e per la disciplina delle attività di rilievo internazionale delle Regioni. E' agevole notare al riguardo che l'art.11 non contribuisce a chiarire i problemi derivanti dalla difficoltà di riannodare le competenze previste negli Statuti speciali con la riforma costituzionale, né, d'altra parte, la stagione dell'adeguamento attraverso le suddette norme di attuazione e la revisione degli statuti non ha prodotto finora i frutti auspicati.

Uno dei problemi che si pongono all'attenzione dell'interprete riguarda l'individuazione del rapporto tra la competenza legislativa contenuta negli Statuti speciali e le nuove competenze legislative attribuite dalla riforma costituzionale alle Regioni ordinarie. In particolare se queste ultime realizzino una condizione di autonomia maggiormente vantaggiosa per le autonomie speciali, tale da poter essere estesa alle stesse in virtù della clausola di adeguamento automatico.

6. Il rapporto tra potestà legislativa delle Regioni speciali e potestà legislativa delle Regioni ordinarie.

Tra le novità introdotte dalla riforma del titolo V va annoverato il mutamento del precedente criterio di attribuzione delle materie nell'ambito delle quali le Regioni ordinarie avevano potestà di legiferare. Com'è noto, il nuovo testo dell'articolo 117 prevede una competenza legislativa concorrente su alcuni ambiti e soprattutto una potestà legislativa di natura

esclusiva, su tutte le materie non espressamente attribuite allo Stato. Il nuovo sistema così delineato si differenzia profondamente dagli Statuti speciali nei quali invece continua a vigere il criterio dell'enunciazione delle materie. Alla luce di quanto osservato a proposito dell'estensione delle maggiori forme di autonomia previste nella riforma alle autonomie speciali, è necessario interrogarsi circa l'influenza che possa esercitare la funzione legislativa delle Regioni ordinarie, quali siano le materie nelle quali hanno potestà legislativa le Regioni ordinarie tra quelle devolute dalla riforma alle medesime, e quali tra i limiti alla potestà legislativa previsti dagli Statuti sono destinati a sopravvivere.

Il problema di maggior interesse è senza dubbio il rapporto tra la potestà legislativa basata sul criterio di individuazione residuale delle materie devolute e la vecchia potestà legislativa piena o esclusiva delle Regioni speciali.

Per quanto attiene all'ampiezza di tale potestà, sembra potersi affermare che le due potestà presentino forti elementi di somiglianza, dal momento che entrambe possono essere esercitate in modo esclusivo, cioè senza una legislazione statale di principio, a riferimento.

Poiché dunque esse sono assai simili nella qualità, e poiché in base alla clausola di residualità contenuta nell'art.117, co 4, le materie su cui le Regioni ordinarie esercitano potestà legislativa residuale sono più numerose rispetto a quelle contenute nel novero degli elenchi statutari, ne discende che tutti i nuovi ambiti rientranti nell'art. 117, co 4, possono essere disciplinati a titolo esclusivo anche dalle Regioni a Statuto speciale.

Diversamente, invece per ciò che riguarda i limiti cui la funzione legislativa di Regioni ordinarie e Regioni speciali è sottoposta, occorre osservare come, da una parte, la potestà primaria delle Regioni speciali sia assoggettata a limiti disciplinati negli Statuti, quali il rispetto dei principi generali dell'ordinamento e le norme fondamentali di riforma economico sociale, non riprodotti nell'art. 117, mentre d'altra parte, la funzione legislativa delle Regioni ordinarie, oltre a dover rispettare la Costituzione ed i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, soggiace anche ad ulteriori limiti costituiti dalla presenza, nelle materie riservate in via esclusiva allo Stato, di clausole di interferenza suscettibili di incidere anche negli ambiti di competenza regionale.(un esempio è quello relativo ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Una interpretazione proposta in dottrina sostiene come, data l'applicazione della clausola di maggior favore, per tutte le materie rientranti nell'ambito della potestà esclusiva, dovrebbe applicarsi il nuovo regime previsto dall'art. 117, con la conseguenza di caducare i limiti statutari¹⁴⁰.

Tuttavia andrebbe obiettato che non sempre è agevole distinguere i vecchi limiti dai nuovi, tanto più che proprio il limite delle norme fondamentali di riforma economico sociale sembra sovrapporsi senza margini a quello dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, con la possibile conseguenza di riproporre i vecchi vincoli contenuti negli statuti.

¹⁴⁰ Cfr. C.SALAZAR, *Elenchi*, cit. p. 41 ss

Sul piano applicativo, è interessante dar conto di come la Corte Costituzionale ha affrontato e risolto il problema: in pratica essa ha escluso la secca alternativa tra il sistema compreso negli Statuti speciali e quello delineato dal nuovo art. 117, optando invece per una forma di integrazione del nuovo regime con quello statutario e per un bilanciamento “caso per caso” delle esigenze della specialità con le ragioni di una tutela a carattere unitario relativamente ad alcune materie.¹⁴¹ Viceversa, nel caso in cui in altre materie non si pongano esigenze di carattere unitario, è possibile ammettere l'estensione del modello del 117 alle Regioni speciali con il conseguente venir meno dei limiti desumibili dagli statuti.

Va inoltre segnalata l'esistenza di casi in cui alcune materie sono rimesse dagli Statuti alla potestà primaria delle Regioni speciali, mentre invece l'art. 117 annovera tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, ovvero di competenza concorrente di Stato e Regioni. In questo caso, poiché la forma di autonomia più ampia è quella attribuita dagli Statuti, essa prevale, conservando dunque il fattore della specialità. In tal senso, appare di particolare rilievo quanto deciso della Corte Costituzionale con la sentenza 13 febbraio 2003, n. 48 a proposito della materia dell'ordinamento degli enti locali, tradizionalmente assegnata dagli Statuti alla competenza primaria delle Regioni speciali. La Consulta si è espressa circa l'impossibilità che tale materia possa esser fatta rientrare nell'ambito della materia di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e

¹⁴¹ Cfr, Corte Cost., sent. 20 dicembre 2002, n. 536 in *Le Regioni*, 2003, pp. 819- 824

città metropolitane “ che appunto l’art.117 co.2, lett. p) Cost. riserva in via esclusiva allo Stato.

Ciò naturalmente in forza proprio dell’applicazione della clausola di maggior favore.

Tuttavia in queste materie restano in vigore i limiti all’esercizio di tale potestà dagli Statuti, e quindi il limite della Costituzione e dei principi generali dell’ordinamento giuridico.

Un altro aspetto riguarda il rapporto tra le materie di competenza concorrente delle Regioni speciali: in questo caso occorrerà confrontare gli elenchi di materie contenuti negli Statuti con quelli previsti nell’art. 117 e poi riassegnare le materie stesse in base al criterio della disciplina più favorevole.

Per ciò che attiene alla potestà integrativo attuativa, non più prevista per le Regioni ordinarie, anche in questo caso la competenza statale vedrebbe notevolmente ridotto il proprio ambito di operatività, scomparendo nel caso in cui le materie siano di competenza concorrente o primaria della Regione, permanendo nel caso di materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato.

Come già detto, il secondo ed il terzo comma dell’art. 11 in commento, prevedono l’adozione dei decreti di attuazione degli Statuti speciali sia per il trasferimento di beni e risorse finanziarie necessari all’esercizio delle ulteriori funzioni amministrative, sia per la

definizione di disposizioni specifiche per la disciplina di attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari¹⁴².

¹⁴² La procedura di adozione di questi decreti si sviluppa all'interno delle Commissioni paritetiche previste negli Statuti di autonomia le quali rivestono un ruolo di primaria importanza in quanto costituiscono sedi istituzionali di raffronto tra i vari enti. La composizione delle stesse in numero uguale di rappresentanti dello Stato e delle Regioni, varia a seconda degli Statuti speciali medesimi, che assegnano a tali Commissioni anche poteri diversi. Ad esempio, gli Statuti siciliano e sardo prevedono che esse siano costituite da quattro membri, due nominati dal Governo e due dal Presidente della Regione (in Sardegna occorre anche il parere del Consiglio regionale) sei è il numero dei membri delle Commissioni paritetiche previste nel Friuli e nella Valle d'Aosta, dove la proporzione tra membri del Governo e membri espressivi delle volontà regionale è di tre a tre.

Assai peculiare invece la composizione delle commissioni paritetiche in Trentino Alto Adige. L'art. 107 dispone che la Commissione debba essere composta rispettando il numero uguale dei rappresentanti di Stato, Consiglio regionale, Consiglio provinciale di Trento e Consiglio provinciale di Bolzano. Inoltre la minoranza tedesca deve essere rappresentata da tre componenti la commissione.

All'interno della stessa, opera una speciale commissione costituita per elaborare le norme di attuazione della provincia di Bolzano. Essa a sua volta è costituita da sei membri, di cui tre in rappresentanza della Provincia e tre del Governo. La differenza tra le due commissioni paritetiche sta, come è agevole notare, nell'oggetto della loro competenza: mentre la commissione composta da 12 membri elabora i decreti attuativi su tutte le norme di attuazione dello statuto, la commissione ristretta ha competenza soltanto sulle norme di attuazione della provincia di Bolzano.

Circa i poteri delle Commissioni paritetiche, le disposizioni statutarie prevedono attribuzioni diverse: in Sicilia esse si limitano alla determinazione delle norme di attuazione, mentre in Valle d'Aosta e Sardegna esse hanno anche funzione propositiva al Consiglio regionale.

Tuttavia tale disposizione non contiene un termine entro il quale tali Commissioni siano tenute ad adottare le norme di attuazione e dunque questo parrebbe ulteriormente

Lungo ed elaborato è, invece, l'iter che conduce all'adozione di tali decreti attuativi: si tratta di una procedura assai complessa, nella quale intervengono tutte le amministrazioni coinvolte che si pronunciano attraverso atti preparatori in forma di pareri e note. Se da una parte questa procedura conferma ancora una volta il ruolo privilegiato di dialogo con l'amministrazione centrale concesso alle Regioni speciali, dall'altra parte, nella prassi si è spesso notato come un procedimento così lungo risulti vischioso, a tratti farraginoso, soprattutto se non sostenuto da adeguata pressione ed interesse dei soggetti coinvolti. Circa il valore dei decreti legislativi attuativi degli Statuti speciali, molto è stato detto in dottrina: esse sono fonti di valore sub costituzionale in quanto rappresentano norme interposte tra la legge costituzionale e la legge ordinaria. Significativa in tal senso appare l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale, che oltre ad avallare il rango di norme interposte delle norme di attuazione statutaria, ritiene nel dettaglio, che si tratti norme, espressione di "una competenza separata e riservata rispetto alla competenza esercitata con legge ordinaria," e che si fonda su "un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile al Governo". Ben ampio ambito operativo viene riconosciuto dalla suddetta giurisprudenza alle norme di attuazione statutarie, in quanto, in una delle prime sentenze in materia, la Corte precisa che esse non soltanto possono dettare disposizioni di mera esecuzione degli statuti, ma possono altresì integrare il contenuto degli stessi, con prescrizioni normative inerenti anche alle relazioni tra stato e Regioni. L'integrazione da parte delle norme di attuazione deve riguardare però le norme statutarie relativamente ad una disciplina che esse non contenevano, e comunque occorre che le norme attuative rispettino il vincolo della corrispondenza alle norme ed alla finalità dello statuto, nella salvaguardia del principio dell'autonomia regionale.

procrastinare l'attuazione della riforma nelle Regioni speciali. In effetti la materia da definire con tali decreti di attuazione non è delle più semplici:

infatti a norma dell'art. 11, le Commissioni paritetiche possono proporre l'adozione per le norme di attuazione relative al trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie umane ed organizzative occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie oggetto delle nuove competenze legislative, di cui all'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001. Occorrerà dunque stabilire in base a quali criteri sarà possibile trasferire le ulteriori funzioni amministrative che spetteranno alle Regioni speciali. Come noto, l'art. 118 stabilisce che sulla base del principio di sussidiarietà verticale l'esercizio delle competenze amministrative spetta ai Comuni salvo quando, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Viceversa, negli Statuti speciali vige il principio del parallelismo con la potestà legislativa che presuppone la titolarità delle competenze alla Regione, la quale assegna agli enti locali un ruolo marginale e di mera gestione operativa delle funzioni medesime. Questo appena richiamato costituisce uno dei punti critici atteso che la risoluzione circa l'applicabilità *in subiecta materia*, dell'art. 10 nel suo significato più esteso, importa anche la definizione del ruolo e della sorte degli enti locali infraregionali. Secondo una interpretazione¹⁴³, la formulazione dell'art. 10 contiene qualche incongruenza, proprio in considerazione dell'ampiezza delle competenze legislative acquisite dalle Regioni speciali in seguito all'applicazione dell'art. 10 medesimo. Secondo il principio

¹⁴³ G. PITRUZZELLA, *Le Regioni speciali*, cit. p.217

dell'adeguamento automatico, alle Regioni speciali, spetterebbe l'esercizio di funzioni amministrative ulteriori e diverse rispetto a quelle correlate ai campi di competenza legislativa in cui peraltro hanno già ampliato le loro funzioni. Dunque l'art. 11 sarebbe incongruo nel limitare la competenza delle norme di attuazione ai soli settori del trasferimento dei beni e servizi, o alle sole materie in cui la competenza legislativa regionale è quantitativamente aumentata, poiché dovrebbe ammettersi anche per le Regioni a Statuto speciale l'estensione del principio della sussidiarietà verticale che travolgerebbe il principio ormai superato, del parallelismo tra funzioni.

Infatti, la competenza primaria in materia ordinamentale delle Regioni speciali - alla quale tradizionalmente viene ricondotta anche la definizione delle regole generali in tema di distribuzione delle funzioni amministrative - è stata confermata dalla Corte Costituzionale con la già citata sentenza n. 48 del 2003 con una applicazione della clausola di maggior favore.

Alla luce delle considerazioni appena svolte resta quanto mai attuale l'interrogativo se la clausola di cui all'art. 10 l. cost. n. 3/2001 debba considerarsi riferita solo alle Regioni speciali oppure anche agli enti territoriali che ne fanno parte. La dottrina¹⁴⁴ ha precisato, al riguardo, che a seconda si accolga o meno la tesi estensiva circa l'ambito di applicabilità dell'art.10, si favorisce la condizione delle autonomie locali a scapito di quella regionale, ovvero si rischia di far segnare, per così dire, il passo alle autonomie delle Regioni speciali.

¹⁴⁴ A. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i 'loro' enti locali dopo la riforma del Titolo V*, cit.p. 173 ss.

7. Effetti dell'applicazione della clausola di maggior favore al sistema dell'impugnazione delle leggi regionali.

Fino alla riforma del 2001, il sistema di controllo della legittimità costituzionale delle leggi regionali e delle leggi statali ¹⁴⁵era fondato su un procedimento giurisdizionale di tipo

¹⁴⁵ Per una visione completa della disciplina del giudizio in via principale, alla luce delle recenti modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3 del 18 Ottobre 2001, cfr. E. MALFATTI, *Articolo 127 della Costituzione*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, UTET 2006, p. 2505 ss.; C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova, 2005, p. 113 ss.; P. COSTANZO, *La tutela delle autonomie locali davanti alle Corti Costituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, 2005, p. 145 ss.; per la manualistica, cfr. L. ARCIDIACONO, A. CARULLO, G. RIZZA, *Diritto Costituzionale*, Bologna, 2005, p. 397; T. MARTINEZ, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto regionale*, Milano, 2005, p. 309 ss.; A. CERRI, *Corso di Giustizia costituzionale*, Milano, 2004, p. 274; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2004, p. 212 ss.; V. COCOZZA, *I profili processuali*, in *Le Regioni*, 2004, p. 479; D. BESSI, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato*, in *Le Regioni*, 2004, p. 219 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, .Torino 2004, p. 426; S. BARTOLE, R. BIN ,G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna 2003, p. 166; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, p. 152 ss.; C. PADULA, *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di <enti esponenziali>*, in *Le Regioni*, 2003, p. 676 ss.;

speciale diversificato in ragione dei soggetti interessati dell'atto legislativo oggetto di impugnazione. L'impugnazione in via principale delle leggi regionali da parte dello Stato era regolata principalmente dalla disciplina dettata dall'art. 127 Cost., il quale prevedeva una forma di controllo di natura preventiva su tutte le deliberazioni regionali di natura legislativa da parte, come è noto, del Commissario del Governo, il quale riferendo al Governo ne sollecitava o meno l'impugnazione.

Il giudizio si fondava inoltre su rigidi presupposti circa i termini di presentazione e l'individuazione delle condizioni di ammissibilità del ricorso medesimo, tra le quali spiccava una accezione particolarmente ampia a favore dello Stato della individuazione dell'interesse

E. GIANFRANCESCO, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 147; A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000, p. 227 ss.; G. L. CONTI, *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 2000, p. 201 ss.; E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, Torino, 1999, p. 225 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, p. 737 ss.; S. BARTOLE, M. SCUDIERO, A. LOIODICE (a cura di), *Regioni e Corte Costituzionale*, Milano, 1988, p. 103 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II*, Padova, 1984, p. 309 ss.; S. BARTOLE, *Nuove riflessioni sull'interesse a ricorrere nei giudizi in via principale sulla legittimità delle leggi*, in *Giur. Cost.*, 1974, p. 540 ss., ed anche, in precedenza dello stesso autore, *Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via d'azione*, in *Giur. Cost.*, 1965, p. 1664 ss..

al ricorso¹⁴⁶ con riflessi in ordine alla possibile gamma di vizi denunciabili dallo Stato¹⁴⁷. La configurazione dell'impugnazione della legge statale da parte delle Regioni appariva, secondo quanto sancito dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 che integrava il contenuto dell'art. 127, invece sostanzialmente diversa, tanto in ordine al momento in cui poteva essere effettuata, quanto in relazione alla configurazione delle condizioni per l'azione nel giudizio da parte delle Regioni ed in relazione alla deducibilità nel ricorso dei vizi della legge statale¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Su questo punto, in dottrina in particolare: S. BARTOLE, *in Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via d'azione*, cit. p. 1677; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II*, Padova, 1984, p. 309 ss; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit. p. 250.

¹⁴⁷ Secondo l'art. 127, come interpretato con orientamento costante dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, lo Stato poteva impugnare una legge regionale ogni qualvolta ritenesse violata una qualsiasi norma costituzionale, non dunque solamente nei casi di violazione delle norme relative alla attribuzione delle competenze.

¹⁴⁸ La legge statale non era soggetta al medesimo effetto sospensivo cui soggiaceva la legge regionale nella fase del controllo preventivo, infatti l'atto legislativo statale lesivo delle attribuzioni regionali poteva essere impugnato nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione medesima (sessanta se si trattava di altra legge regionale). In ordine alla configurazione dell'interesse al ricorso e dei vizi denunciabili dalla Regione, quest'ultima poteva proporre ricorso in via diretta avverso la legge statale solamente per vizi relativi alle norme costituzionali attributive delle competenze; la Regione era tenuta altresì a dimostrare il proprio interesse a ricorrere, attraverso la prova degli effetti negativi del vizio denunciato sulle proprie competenze costituzionalmente garantite.

Questo aspetto asimmetrico, o se si vuole, questa circostanza, per così dire, differenziale della posizione di Stato e Regioni continua peraltro ad ottenere considerazione dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale¹⁴⁹ che si muove in una sorta di sostanziale linea di continuità con la propria giurisprudenza precedente la riforma, sebbene in alcune recenti decisioni, si segnala qualche timida novità in materia di estensione dell'ambito dell'interesse ad agire delle Regioni per la tutela delle prerogative degli enti locali.¹⁵⁰

Per ritornare all'interrogativo formulato in precedenza va compreso se questa parte della riforma con riflessi sulla giustizia costituzionale abbia o meno avuto i suoi riflessi, in virtù della clausola di cui all'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001 anche sui sistemi di impugnazione previsti nelle Regioni speciali. Al fine di individuare l'incidenza delle "forme di autonomia più ampie" previste dalla riforma occorre riferirsi non tanto a fattori di ordine sostanziale ma principalmente all'aspetto relativo al carattere preventivo o successivo del controllo sulle leggi, che in quanto caratterizzato dall'intervento di organi governativi nella fase di formazione della legge implica una maggiore ingerenza da parte del livello statale di governo nei processi decisionali regionali, rispetto al sistema previsto con la riforma del 2001.

¹⁴⁹ Corte Cost. sent. 28 marzo 2003, n. 94; e soprattutto, Corte Cost. sent. 24 luglio 2003, n. 274 in cui la Corte apertamente sostiene come "pur dopo la riforma, lo stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di un qualsiasi parametro costituzionale."

¹⁵⁰ Su quest'ultimo punto sia consentito il rinvio a M.A.SCUDETI, *La tutela degli enti locali dinanzi alla Corte Costituzionale: un problema ancora aperto.*, in *Annali del Seminario giuridico*, Volume VIII (2006- 2007), Milano, 2008, p.217- 235

Nell'ottica appena richiamata si è mossa la Corte Costituzionale che in più di una pronuncia ha sancito l'estensione del nuovo regime in Sardegna, Friuli e Val d'Aosta. Con una serie di sentenze ed ordinanze nel 2002¹⁵¹ la Corte ha ritenuto collegati inscindibilmente le peculiarità del regime di impugnazione delle leggi regionali da parte dello Stato e le "particolari condizioni e forme di autonomia" richiamati dall'art.116. Di conseguenza la Corte ha ammesso l'estensione della disciplina maggiormente favorevole alle Regioni, cioè quella dettata dalla riforma del 2001, ritenendo ormai caducate le disposizioni degli Statuti speciali che ricalcavano il modello dell'art. 127. Così, ad esempio riguardo al complesso sistema di impugnazione previsto nello Statuto altoatesino, l'opera di raffronto fra norme statutarie e riforma per individuare la condizione più favorevole produce un duplice diverso effetto. Il sistema di controllo sancito dall'art. 55 dello Statuto viene caducato in quanto ricalca il modello del vecchio art. 127. Viceversa, si ritiene opportuno in quanto espressivo di maggior favore per la condizione dell'ordinamento regionale altoatesino, sia il mantenimento del potere di impugnazione delle leggi in via successiva da parte dei consiglieri di maggioranza del gruppo linguistico (art. 56 dello Statuto) sia l'ipotesi prevista nell'art. 2 del dlgs. 266/1992 in quanto ispirata alla logica della separazione tra fonti statali e regionali.

¹⁵¹ Corte cost. ,ord. 27 novembre 2002 n. 65 e ord. 13 maggio 2002 n. 377 in *Le Regioni*, 2002, p. 1191; Cfr. altresì, Corte Cost., sent. 27 luglio 2002 n. 408 richiamata in Corte Cost., sent. 20 dicembre 2002, n. 533 in *Le Regioni*, 2003, p. 663- 675 relativamente alla estensione del controllo di cui all'art. 127 alle "altre Regioni ad autonomia speciale".

7.1 Un ulteriore esempio dell'elasticità dell'applicazione dell'art. 10. Il caso del sistema di impugnazione delle leggi regionali siciliane.

L'operatività del meccanismo dell'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 è fortemente ambigua in relazione al sistema di controllo delle leggi regionali siciliane, regolato, come noto, negli artt. 28 e 29 dello Statuto del 1946. Questi delineano un sistema che, accanto ad una impugnazione soggetta al controllo preventivo da effettuarsi ad opera del Commissario dello Stato entro cinque giorni dal ricevimento della delibera legislativa, prevede altresì la possibilità che il Presidente della Regione possa procedere comunque alla promulgazione dell'intera legge impugnata (oppure ad una promulgazione parziale della parte non impugnata) in pendenza del giudizio di legittimità costituzionale, qualora la Corte non si sia pronunciata entro trenta giorni dalla promulgazione. Siffatto sistema è stato interpretato in relazione alle finalità di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, utilizzando a volte una tecnica di comparazione "in blocco" dell'intera disciplina statutaria con quella nuova prevista dall'art. 127, altre, invece, scindendo i due profili e considerando separatamente da una parte il problema della maggiore autonomia garantita dal sistema di impugnazione preventiva o successiva, dall'altra parte il problema circa l'opportunità o meno della sopravvivenza della figura del Commissario dello Stato¹⁵². Coloro i quali hanno utilizzato il metodo della

¹⁵² Il Commissario dello Stato è l'organo cui è attribuito il compito di vigilare sull'osservanza delle norme della Costituzione e dello Statuto speciale di autonomia che delimitano la sfera di competenza della Regione siciliana

comparazione in blocco dei due sistemi , hanno ritenuto che il regime prescritto dall'art. 127 , e dunque la forma di controllo di costituzionalità successiva, sia complessivamente più favorevole per la Regione rispetto al tipo di controllo sancito nello Statuto, che invece andrebbe caducato in quanto eccessivamente “barocco” e rigido¹⁵³. Altri invece, che hanno affrontato in separata sede l'analisi dei due aspetti contemplati nelle norme statutarie hanno ritenuto che proprio il sistema previsto nello Statuto rappresenti la forma più ampia di autonomia poichè esso consentirebbe alla Regione di decidere secondo valutazioni di

rispetto a quella dello Stato . Cfr. sul punto in dottrina, A. CIANCIO, *L'impugnazione delle leggi statali da parte del Commissario dello Stato nella Regione siciliana*, in *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, a cura di V. ANGIOLINI, Torino, 1988, p.430 ss.

¹⁵³ Così, tra gli altri: A. RUGGERI; in *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione) in “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti , VIII, studi dell'anno 2004*, Torino, 2004; F.TERESI in *Divagazioni minime sulla portata del nuovo riparto delle competenze legislative Stato- Regione, sulla funzione della legge statale nel sistema riformato, sull'art.10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e sul sindacato di costituzionalità delle leggi della Regione siciliana*, in G. VERDE (a cura di), *La specialità siciliana, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*. Atti del Seminario di Palermo del 15 Aprile 2002, Torino, 2003, p. 219ss.; C. PINELLI in *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione?* In *Le Regioni* , 2005 p. 165 ss; E. ROSSI in *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana dopo le modifiche all'art. 127 Cost.*, in G. VERDE, (a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*. Atti del Seminario di Palermo del 15 Aprile 2002, Torino, 2003, p. 61 ss

opportunità politica con riferimento agli specifici interessi in gioco, se procedere o meno alla promulgazione parziale.¹⁵⁴ In quest'ultimo filone che privilegierebbe il mantenimento del regime speciale di impugnazione si colloca anche l'opinione di chi ritiene non caducabile attraverso il meccanismo previsto dall'art.10 la figura del Commissario dello Stato, il quale invece rappresenterebbe un organo *super partes*, espressione delle peculiarità del regime siciliano.¹⁵⁵ Anche sulla opportunità della sopravvivenza di questa figura rispetto al sopravvenire della nuova disciplina dell'art.127 si sono alternate varie voci, alcune volte a ridimensionare la figura dello stesso Commissario dello Stato attraverso l'analisi della sua concreta evoluzione, intorno alla quale una significativa esemplificazione è costituita dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 545 del 1989.¹⁵⁶ Ad ogni modo, L'Assemblea

¹⁵⁴ Così, invece, E. GIANFRANCESCO, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 147;

¹⁵⁵ Cfr. E. MALFATTI, S.PANIZZA, R.ROMBOLI *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, p.189 ss.

¹⁵⁶ Cfr. Corte Cost, sent. 14 dicembre 1989, n.545. In questa decisione, la Corte Costituzionale ha ritenuto che il Commissario dello Stato svolgesse un ruolo istituzionale del tutto assimilabile a quello svolto dal Commissario del Governo nelle Regioni ordinarie. Dunque, già prima della riforma, secondo una interpretazione giurisprudenziale conforme al diritto vivente, il Commissario dello Stato nella Regione siciliana era già stato in parte depotenziato del suo presunto ruolo di custode garante dell'autonomia siciliana. Cosicché a seguito dell'eliminazione dell'art. 124 relativo al Commissario del Governo alcuni ritengono di considerare definitivamente superata anche la figura del Commissario dello Stato.

regionale siciliana si è orientata (con l'ordine del giorno n. 22 approvato nella seduta n. 26 del 29 novembre 2001) nel senso di continuare ad applicare, in attesa della revisione dello Statuto, l'art. 28 del medesimo che prevede l'invio delle leggi approvate dall'Assemblea al Commissario dello Stato, cui spetta la potestà di impugnarle prima della loro entrata in vigore. Tale scelta è stata argomentata con motivi di tutela del sistema previsto dallo Statuto, in quanto ritenuto maggiormente garantista rispetto al regime ordinario riformato nel 2001. A complicare ulteriormente il quadro normativo in questione, alimentando i dubbi sugli effetti dell'art. 10 in questo ambito peculiare, è intervenuta la previsione dell'art. 9 della legge c.d. La Loggia, 5 giugno 2003, n.131, che fa salva "la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto speciale della Regione siciliana" (art. 9, comma 2). A parte i dubbi di incostituzionalità della disciplina in questione per eventuale contrasto con l'art.127 e con l'art. 10¹⁵⁷, ed il sospetto che in realtà si tratti di norma ridondante e pressochè "inutile"¹⁵⁸ se interpretata alla luce del pensiero prevalente che propende per il mantenimento del regime statutario, tale disposto normativo appare espressione più che altro di una scelta determinata del legislatore nazionale, che intende sostanzialmente mantenere in Sicilia lo status quo del sistema di impugnazione ex artt. 28- 29 dello Statuto.

¹⁵⁷ Cfr. sul punto CAP. IV.

¹⁵⁸ Entrambe le opinioni in E. MALFATTI, R.ROMBOLI, S. PANIZZA, *ult. op. cit.* pag.191.

La Corte Costituzionale poi, sembra assecondare la tesi del mantenimento del sistema di controllo delle leggi siciliano , sostenendo sia l'orientamento espresso dall'ARS sia, quanto disposto dall'art. 9 della legge La Loggia con la sentenza 21 ottobre 2003, n. 314.

In questa decisione, assai criticata dalla dottrina, che invece opta per varie ragioni per l'applicazione del nuovo regime ex. art. 127¹⁵⁹, è da porre in rilievo il percorso argomentativo attraverso il quale la Corte giunge a sostenere la sopravvivenza del regime di impugnazione delle leggi regionali siciliane. Trattasi infatti di un percorso interpretativo che poggia su di un vero e proprio giudizio di comparazione (tra i sistemi previsti dal nuovo art. 127 estensibile in astratto in base all'art. 10 e il sistema degli artt. 28 e 29 dello Statuto siciliano)” *secondo una scala omogenea di grandezze*¹⁶⁰”.

Secondo tale canone interpretativo, la comparazione fra sistemi in cui si sostanzia la clausola di cui all'art.10, si fonda su una distinzione relativa alla diversità in termini di quantità e qualità delle forme di autonomia poste a confronto che vanno considerate unitariamente, come insieme del sistema e non frazionate in singoli istituti. Inoltre, ed è questo l'aspetto più interessante (- anche se va detto che proprio su questo punto la Corte non è riuscita ad andare

¹⁵⁹ F. TERESI, *Divagazioni minime* cit, p. 224 E. ROSSI, *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana* cit p. 64 ss

¹⁶⁰ F.TERESI, *Considerazioni estemporanee a proposito dell' "adeguamento automatico" degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione* , www.forumcostituzionale.it.

fino in fondo all'argomentazione sostenuta, dal momento che non giunge ad individuare se la conseguenza di questo rapporto di preferenza sia l'abrogazione o meno delle norme statutarie più sfavorevoli) l'art. 10 produrrebbe tra le norme statutarie e le norme del Titolo V un rapporto di "preferenza" delle seconde sulle prime, laddove al momento della loro applicazione queste ultime comportassero l'estensione di un regime più favorevole.¹⁶¹ Il risultato di questa sottile operazione interpretativa è comunque l'impossibilità, secondo la Corte, di accertare se l'art. 127 comporti un regime più ampio e, dunque, più favorevole rispetto a quello statutario proprio a causa dell'assoluta diversità dei due sistemi ed in particolare "dell'eccentricità" del sistema di controllo delle leggi regionali siciliane .

Ciò significa, pertanto, che il giudizio della Corte sulle leggi siciliane continuerà ad essere preventivo, salva la promulgazione del Presidente della Regione decorso il termine stabilito per la decisione della Corte medesima (con tutti i problemi collegati alla responsabilità presidenziale e alla promulgazione parziale)¹⁶². L'impressione è comunque che il giudizio di

¹⁶¹ C. PADULA ,in *L. Cost. n. 3/01e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra sistemi in Le Regioni* , 2004, p. 682 ss. nota molto acutamente come tale rapporto sarebbe assimilabile a quello tra norme di diritto interno e norme comunitarie self executing.

¹⁶² Cfr. Corte Cost., sent. n. 21 ottobre 2003, n. 314 in *Le Regioni*, 2004, pp. 672- 681. La decisione in questione appare, tra l'altro, in palese contrasto con il contenuto della ordinanza n. 377/2002 laddove la stessa Corte Costituzionale ritiene applicabile il procedimento di controllo ex art. 127 novellato alla Regione Valle d'Aosta, sottolineando che "la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale....si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia".

Traendo spunto dalla precitata ordinanza, ciò che si ipotizza è la possibilità di separare i due modelli di procedimento di controllo (art. 127 Cost da un lato, e artt. 28 e 29 dello statuto dall'altro) con relativa applicazione, al sistema della Regione Sicilia, di parte soltanto del modello nazionale. Ferma restando la competenza del Commissario dello Stato, si può supporre che il ricorso avverso le leggi regionali siciliane sia proposto sì da quell'organo imparziale, ma solo nel termine di sessanta giorni dalla loro promulgazione e pubblicazione.

Tale meccanismo consentirebbe peraltro di riequilibrare il riparto di competenze tra Presidente della Regione ed Assemblea, garantendo sempre un pronunciamento della Corte Costituzionale in ordine alle parti impugnate delle leggi.

E' necessario ricordare, infatti, che sino ad oggi, essendosi consolidata la prassi della promulgazione e pubblicazione parziale della legge, ossia con esclusione delle disposizioni impugate, il controllo del Commissario dello Stato ha, di fatto, prodotto effetti direttamente abrogativi delle delibere legislative adottate dall'Assemblea oggetto di censura a causa dell'assenza del procedimento davanti alla Corte Costituzionale.

Lo scopo della promulgazione parziale è doppio: da una parte si evita "il blocco" indefinito della legge in attesa della decisione della Corte; dall'altra si elude che il Presidente della Regione incorra in una responsabilità non solo politica ma altresì personale scaturente da una pronuncia di incostituzionalità che, nel dichiarare la nullità della legge, ne travolga ex tunc tutti gli effetti nel frattempo prodotti.

Di contro, peraltro, l'atto della promulgazione parziale sebbene formalmente imputabile al Presidente, scaturisce nella sostanza da un'opzione esercitata dall'Assemblea in un ordine del giorno che vincola il Presidente e lo autorizza a separare quel tutto unitario approvato dall'Assemblea medesima.

Ecco perché non può parlarsi di funzione paralegislativa del Presidente della Regione ovvero di spostamento della competenza legislativa sull'organo esecutivo.

La scissione dell'atto legislativo è infatti, nella sostanza, imputabile al Parlamento, il quale, con un atto di indirizzo politico esercita un'attività che "gli è assolutamente riservata".

comparazione effettuato per l'operare del meccanismo di cui all'art. 10 non abbia in questa materia prodotto un sufficiente effetto innovativo e che piuttosto, la Corte abbia scelto di "cristallizzare il sistema del sindacato di costituzionalità delle leggi siciliane"¹⁶³ più in omaggio ad un criterio meramente formalistico e di stampo restrittivo che fondando il giudizio sulla reale considerazione dell'obsolescenza dell'istituto in questione rispetto al sistema configurato nella riforma.

Un'ultima notazione riguarderebbe altresì l'implicito avallo della costituzionalità dell'art. 9 della legge La Loggia rispetto all'art. 10, legittimità che potrebbe apparire conseguente proprio alla suddetta pronuncia della Corte Costituzionale. In questo modo, se il legislatore ordinario della legge di attuazione aveva effettuato una scelta probabilmente dettata anche da fattori di ordine "politico" garantistico delle prerogative locali, la Corte sembra assecondare tale scelta, confermando che la questione dell'autonomia speciale, almeno in Sicilia, sia un fatto più formale che realmente praticato.

Così si è espressa la Corte costituzionale con sentenza n. 205 del 1996 laddove afferma, altresì, che il Presidente della Regione siciliana quando procede alla promulgazione parziale esaurisce definitivamente il suo potere, per essere lo stesso esercitabile una sola volta con la conseguenza, sul piano processuale, della cessazione della materia del contendere .

¹⁶³ Cfr.F. TERESI , *Considerazioni estemporanee*, cit.

CAPITOLO TERZO

L'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

1. Considerazioni introduttive . 2. La definizione delle materie ricadenti nella potestà legislativa regionale sull'ordinamento locale. 3. Il sistema delle autonomie locali in Sicilia prima delle riforme costituzionali : innovazione o omologazione? 3.1 Segue Ulteriori profili della legislazione regionale siciliana. 4. Le leggi statutarie delle Regioni speciali. 4.1 Segue Le leggi regionali relative all'istituzione del Consiglio delle autonomie locali e le recenti pronunce della Corte Costituzionale. 5. Riforma del Titolo V e competenza ordinamentale delle Regioni speciali. 6. Considerazioni sul destino della previsione contenuta nell'art. 15 dello Statuto siciliano.

1. Considerazioni introduttive .

Tra le varie forme assunte dal principio di specialità nell'ambito dei cinque ordinamenti regionali differenziati, quella che maggiormente ha determinato l'evoluzione della condizione delle autonomie locali all'interno degli ordinamenti speciali medesimi, è l'attribuzione della potestà legislativa alla Regione nella materia che genericamente si suole qualificare "ordinamento degli enti locali".La materia dei rapporti tra Regioni ed enti locali sin dall'approvazione degli Statuti ha costituito uno degli ambiti naturalmente riservati (anche se- com'è noto- con ampiezza differente) alle Regioni, dal momento che alcune delle scelte normative maggiormente legate alle esigenze di tutela di singoli motivi su cui poggiano le specialità riguardavano, presumibilmente, il piano dell'organizzazione, delle funzioni e dei poteri degli enti territoriali minori. Quel che è stato definito "il diritto comune

delle Regioni a Statuto speciale”¹⁶⁴ - individuando con tale espressione il complesso degli strumenti e delle previsioni normative che accomunano, pur nelle peculiarità singolari, le Regioni a Statuto speciale - trova una deroga proprio nella previsione del potere ordinamentale come risulta definito dalle norme statutarie ed in particolare dal tipo della relativa potestà legislativa attraverso cui si esplica. Secondo il regime normativo desumibile dal sistema statutario prima dell’ampliamento della competenza sul tema avvenuto nel 1993, il potere di ordinamento si struttura in una pluralità di possibili modelli normativi, tra i quali quello desumibile dall’art. 15 dello Statuto siciliano rappresenta l’esempio maggiormente innovativo in termini di ampiezza ed incisività sull’assetto degli enti locali infraregionali.

Nelle osservazioni svolte in precedenza¹⁶⁵ si è notato in qual modo la competenza legislativa in oggetto fosse attribuita a titolo esclusivo unicamente alla Regione siciliana¹⁶⁶. Le altre Regioni a Statuto speciale invece, esercitavano nella suddetta materia la potestà legislativa concorrente, fino al 1993, allorchè la legge costituzionale n. 1 estese a queste la speciale competenza di cui trattasi. Sulla base di un confronto fra norme statutarie, mentre

¹⁶⁴ S.BARTOLE, *Art.116*, cit. pag.86

¹⁶⁵ Cfr. Cap. I

¹⁶⁶ Cfr. art. 15 Stat. Sic.: “L’ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui liberi consorzi comunali dotati della più ampia autonomia finanziaria ed amministrativa. Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l’esecuzione diretta in materia di circoscrizione , ordinamento e controllo degli enti locali.”

secondo quanto prescritto dall'art. 15 dello Statuto, alla Regione Sicilia spetta la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali, le altre Regioni speciali avevano invece una competenza concorrente limitata anche nell'estensione della materia. Così ad esempio, la Valle d'Aosta disponeva di competenza esclusiva in materia di determinazione delle circoscrizioni territoriali dei Comuni, la Sardegna aveva competenza legislativa solo relativamente alla modifica delle circoscrizioni e delle funzioni delle Province esistenti. D'altra parte, né il Trentino Alto Adige, né il Friuli Venezia Giulia avevano competenza sull'ordinamento delle Province, chè anzi nel Trentino sono espressamente garantite dalla Costituzione, ma piuttosto disponevano unicamente di una competenza concorrente in materia di ordinamento comunale. La legge regionale era dunque chiamata a disciplinare diverse materie ricadenti nel quadro del potere ordinamentale, il quale si sviluppa con la disciplina dell'individuazione degli enti locali, degli organi di governo degli stessi e delle rispettive funzioni con il vincolo del rispetto dei limiti costituzionali, internazionali e comunitari, delle norme fondamentali delle grandi riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento e dell'interesse nazionale. Se l'ampiezza e la pervasività con le quali tali vincoli sono sempre stati intesi hanno determinato di fatto, molto spesso e sotto diverse forme, la subordinazione della legislazione regionale, per quanto primaria, a quella statale¹⁶⁷, ciononostante l'attribuzione alle Regioni a

¹⁶⁷ I limiti suddetti comportano di fatto, la impossibilità per il legislatore regionale di adottare tanto discipline pienamente contrastanti o difformi rispetto a quelle sancite nel Titolo V della Costituzione, quanto anche

Statuto speciale della potestà in oggetto appariva ben più favorevole rispetto al modello sancito nel Titolo V prima della riforma.

Ai sensi dell'ormai eliminato art. 128 Cost., il rapporto tra le Regioni ordinarie e gli enti locali si configurava, infatti, come una scelta tendente a realizzare un equilibrio tra opposte istanze costituzionalmente protette: da una parte la garanzia del pluralismo politico-istituzionale che trovava fondamento nel principio autonomistico, dall'altra parte, le pressanti esigenze dell'uniformità del modello sul territorio statale, frutto della concezione dello Stato unitario e della conseguente prassi di un mero decentramento di funzioni.

Con la legge costituzionale 23 settembre 1993, n.2 sono stati modificati gli Statuti delle altre Regioni, al fine di favorire, attraverso il riconoscimento di una più ampia potestà legislativa regionale in materia, la costruzione di nuovi modelli integrati di autonomie locali, fondati non sul riconoscimento e sulla separazione, quanto piuttosto sulla garanzia delle autonomie locali medesime¹⁶⁸. L'intento fu di rivitalizzare il sistema di rapporti tra Regioni speciali e

l'impossibilità di adottare una disciplina che si discosti eccessivamente anche dalla legislazione ordinamentale statale, come nel caso della materia relativa alla formazione degli organi di governo.

¹⁶⁸ La Corte Costituzionale ha avuto modo di ricostruire in più occasioni l'effetto prodotto dall'estensione, alle altre Regioni a Statuto speciale, della competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali. Nella sent. 7 dicembre 1994, n. 415, ad esempio essa ha tracciato il quadro delle competenze delle Regioni ad autonomia speciale (eccezion fatta per la Sicilia) in materia di enti locali, sottolineando come la ratio ispiratrice della riforma costituzionale sia innanzitutto la maggiore ampiezza e di sostanziale uniformità delle competenze così estese alle Regioni speciali. Mentre in precedenza vigeva una disciplina piuttosto riduttiva ed eterogenea, con l'estensione operata dalla suddetta legge costituzionale, la competenza delle Regioni a statuto speciale in

loro enti locali, che, nato con l'aspirazione di costituire terreno di sperimentazione e modello da proporre anche al regime di rapporti tra Regioni ordinarie ed enti locali, era andato riproducendo il carattere proprio degli ordinamenti speciali, cioè l'appiattimento verso soluzioni già collaudate a livello nazionale con l'effetto, tuttavia, di mortificare quasi il senso della specialità.¹⁶⁹

Così attraverso l'attribuzione di tale competenza esclusiva si è inteso individuare nella Regione il ruolo di snodo¹⁷⁰ dei rapporti tra lo Stato e gli enti locali e correlativamente,

materia di ordinamento di enti locali acquista il carattere di esclusività e viene ad essere definita con formula identica in tutti gli statuti speciali.

Cfr. il ragionamento della Corte nel punto 2 del diritto: *“Con il che si rimuove - ed è questa una delle finalità rilevanti di detta legge costituzionale di modifica - l'originaria diversità di regime giuridico delle Regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali: conseguentemente si provvede alla armonizzazione dei relativi statuti, completando l'indirizzo tracciato dalla l. n. 142 del 1990 in ordine al conferimento alle Regioni speciali di strumenti diretti ed adeguati a realizzare un compiuto sistema di autonomie locali, come si rileva con chiarezza dagli atti parlamentari relativi alla legge costituzionale n. 2 del 1993”*.

¹⁶⁹ A.FERRARA, *I poteri ordinamentali sugli enti locali, tra passato e futuro della specialità regionale*, in A. FERRARA, G.M.SALERNO, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003 pag.243 ss.

¹⁷⁰ D.BORGONOVO RE, *Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale: fragilità di un modello?* in *Le Regioni*, 2002, 174.

configurare questi ultimi quali enti costitutivi delle Regioni speciali¹⁷¹. Ne è venuto fuori un modello di rapporti tra livelli di governo ad impronta fortemente regionalista, in cui la Regione speciale riveste un ruolo centrale nel sistema complessivo delle autonomie locali,¹⁷² a fronte del modello diffuso sulla restante parte del territorio regionale, fondato sulla separazione tra livelli di governo e definibile come modello “municipalista”¹⁷³.

Nelle Regioni speciali si è, inoltre, determinata una frammentazione normativa, particolarmente accentuata nel caso della Regione Sicilia che, sul piano dei contenuti e della qualità della legislazione regionale speciale, ha registrato un lento processo di adeguamento al modello delle Regioni ad autonomia ordinaria. Infatti, anziché promuovere l'adozione di soluzioni ordinamentali alternative al modello adottato dal legislatore statale si è preferito convergere verso un quadro uniforme comune, con il risultato di un appiattimento generale

¹⁷¹ Siffatta estensione era oltretutto funzionale alla assimilazione della posizione delle autonomie speciali con quanto tradizionalmente previsto negli ordinamenti federali (si ricorda, a titolo esemplificativo, il caso dell'Austria, della Repubblica federale tedesca e della Svizzera), ove la disciplina della struttura e delle funzioni degli enti territoriali minori rientra tra le attribuzioni costituzionali dei livelli di governo intermedi.

¹⁷² Cfr. in tal senso, la giurisprudenza costituzionale, particolarmente la sent. N. 415 del 1994, in cui la Corte definisce il complesso di rapporti tra Regioni speciali ed enti locali come un “sistema compiuto di autonomie locali”.

¹⁷³ G.PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Regioni*, 1995, p. 641

verso soluzioni già sperimentate altrove (salvo , in qualche caso, nelle Regioni di confine ed in Trentino Alto Adige)¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Data l'ampiezza della materia in esame, una parte della dottrina ha ritenuto che in tali casi la legge regionale fosse chiamata a rivestire nei confronti della potestà statutaria locale, lo stesso ruolo delle "leggi generali della Repubblica" di cui all'.art. 128 Cost, ora abrogato. Questo aspetto si aggiungeva al già complesso sistema dei limiti alla legge regionale espressione di potestà primaria, dal momento toccava il problema del rapporto tra le leggi regionali di potestà primaria relative alla definizione di alcuni principi fondamentali dell'ordinamento locale, e le leggi generali adottate a livello statale sulla stessa materia.

In sostanza infatti, alcune leggi quali , soprattutto la legge 142 del 1990 e il successivo Testo Unico, vengono, da parte della dottrina, ritenute estensibili alle Regioni a Statuto speciale , poiché qualificabili alla stregua di norme di grande riforma economico-sociale. Più specificamente, di tali normative risulterebbero sempre applicabili alle autonomie speciali le norme di principio, mentre le disposizioni non di principio sarebbero vincolanti solo se compatibili con le attribuzioni previste dagli statuti regionali e dalle relative norme di attuazione. Il punto però appare ormai di scarsa rilevanza, sia perché ad aumentare le perplessità si sono aggiunte anche l'interpretazione piuttosto ampia della giurisprudenza costituzionale del tema in oggetto, sia perché, comunque , nella prassi, le Regioni a statuto speciale si sono sostanzialmente allineate all'impostazione della disciplina statale , privandosi di una opportunità di elaborare una elaborazione organica e adattata alla singola peculiarità regionale. Per la ricostruzione in dottrina testè citata, si rinvia a G. ROLLA, T. GROPPI, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Milano, 2000, pp. 24 ss., nonché, a proposito della legge 142, M. A. SANDULLI, *Commento sub art. 1*, in V. ITALIA e M. BASSANI (a cura di), *Le autonomie locali*, Milano, 1990 , p. 20.

2. La definizione delle materie ricadenti nella potestà legislativa regionale sull'ordinamento locale.

Nel concetto di potestà ordinamentale rientra in generale una serie di competenze assai estesa in termini quantitativi e qualitativi. Tutta la materia, che trova nel testo unico 18 agosto 2000, n. 267 il corpo normativo degli enti locali "ordinari", ricade, dunque, nella disponibilità delle Regioni speciali. Inoltre, salvo qualche eccezione, alle Regioni speciali spetta la determinazione delle circoscrizioni provinciali, pur nel rispetto dei principi generali sanciti dall'art.133 Cost.

Una considerazione sulle norme di attuazione di alcune Regioni ad autonomia differenziata¹⁷⁵ consente di individuare il nucleo più consistente e comune di competenze regionali in materia, tra cui, principalmente, la fissazione dei principi generali relativi agli enti locali e la determinazione delle funzioni correlate. In questo caso la scelta relativa alla determinazione delle funzioni e dei procedimenti è rimessa al legislatore regionale, anche se quest'ultimo incontra il limite desumibile dal principio sancito dall'art. 5 Cost.

La Regione dunque, pur rivestendo il ruolo di ente di raccordo tra le realtà locali ed il livello di governo statale, non può adottare, nell'esercizio delle proprie competenze legislative nella

¹⁷⁵Cfr. Regione Fr.V.G., dlgs.2 gennaio 1997, n. 9, l. reg. V.d.A, 7 dicembre 1998, n.54 poi integrata dalla l.reg. 3 gennaio 2000, n.1; l. Rg. T.A.A. 23 Ottobre 1998, n.10 sono gli unici esempi di leggi regionali organiche sull'ordinamento degli enti locali, mentre nelle restanti Regioni si rinviene una legislazione più settoriale, limitata alla disciplina di alcuni aspetti della materia.

suddetta materia, provvedimenti volti a comprimere il principio del riconoscimento e della promozione degli enti esponenziali di comunità locali. Siffatto principio ha incontrato pieno riconoscimento anche attraverso l'elaborazione della giurisprudenza della Corte Costituzionale¹⁷⁶, la quale ritiene il principio di cui all'art. 5 il presupposto costituzionale che giustifica l'attribuzione di siffatti poteri ordinamentali alle Regioni speciali. Svilto, da questo punto di vista, il principio dell'art. 5 della Costituzione, le Regioni speciali devono rispondere traducendo sul piano applicativo l'imprescindibile esigenza della promozione dell'autonomia locale attraverso misure che rispettino l'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali.

Le Regioni speciali hanno altresì il potere di istituire nuovi Comuni e modificarne le circoscrizioni, con il limite del rispetto del principio di autodeterminazione delle popolazioni locali. Tale principio, anch'esso enunciato in una sentenza della Consulta¹⁷⁷ comporta che in materia di mutamento di circoscrizioni comunali, venga assicurato il rispetto, sia pure in forma non vincolante, del principio dell'autodeterminazione, o più propriamente, trattandosi di forme di consultazione peraltro non vincolanti, del principio di partecipazione delle

¹⁷⁶ Cfr. Corte Cost., sent. 26 novembre 2002, n. 478 in *Le Regioni*, 2003, p. 537 ; Corte Cost., sent. 18 giugno 2007, n. 238 in *Le Regioni*, 2007, p. 1084

¹⁷⁷ Cfr. Corte Cost., sent. 27 luglio 1989 n. 453, che aveva ad oggetto la legittimità costituzionale di alcune norme della L. Reg. Sic. 15 marzo 1963, n. 16 (Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione Siciliana) inerenti al mutamento della circoscrizione comunale senza previa verifica della volontà delle popolazioni stanziate su tale territorio e dunque interessate a tale mutamento.

comunità locali alle decisioni che più intimamente le riguardano. Principio quest'ultimo che, in quanto parte della tradizione giuridica ed in quanto anch'esso elemento costitutivo del riconoscimento stesso delle autonomie locali, è volto a dare garanzia completa all'autonomia degli enti minori nei confronti delle stesse Regioni per evitare che queste possano stabilire attraverso la propria potestà legislativa primaria, modificazioni definitive dell'assetto, e scivolare verso false rappresentazioni delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate.¹⁷⁸

La Regione speciale può inoltre legificare in via esclusiva sulla soppressione e l'istituzione delle Province,¹⁷⁹ senza che ciò comporti una qualche conseguenza per l'organizzazione degli uffici statali periferici e può inoltre procedere alla soppressione degli enti costituzionalmente non necessari, quali ad esempio, le comunità montane nel rispetto della procedura di coinvolgimento dei Comuni interessati¹⁸⁰. A proposito di queste ultime materie,

¹⁷⁸ Cfr. Corte Cost, sent. n. 453 del 1989, punto n. 1 del *Considerato in diritto*.

¹⁷⁹ Corte Cost., sent. 6 luglio 2001, n. 229 in *Le Regioni*, 2001, pp. 150- 161 e Corte Cost., sent. 6 luglio 2001, n. 230 in *Le Regioni*, 2001, pp. 162- 166

¹⁸⁰ Nelle sentenze nn.229 e 230 del 2001, relative l'una ad un giudizio di legittimità su una legge delle Regione Sardegna che istituiva nuove province e l'altra inerente alla soppressione delle comunità montane in Friuli Venezia Giulia, ha affrontato la questione della estensione della potestà legislativa delle Regioni speciali in relazione alla definizione dell'ordinamento degli enti locali. In sostanza la Corte ha sancito la perdurante centralità della Regione nella definizione dell'ordinamento degli enti locali, salvo indicare un limite all'estensione di tali competenze nel principio del coinvolgimento degli enti infraregionali ai processi decisionali regionali relativi a materie di interesse locale.

come si noterà, mentre nella disciplina di alcuni ambiti ricadenti nella potestà ordinamentale si rinviene una qual certa uniformità nella regolazione normativa, (derivante, come già ribadito, dalla scarsa propensione dimostrata in sede di adozione delle norme di attuazione e nell'attività legislativa dei Consigli regionali, a discostarsi dagli orientamenti adottati sul piano nazionale) le maggiori potenzialità differenziali espresse dalle Regioni speciali in punto di legislazione, vanno ricercate proprio nella disciplina delle circoscrizioni provinciali. Anche la cosiddetta “materia elettorale” ricade nell’ambito di regolazione della potestà legislativa primaria , in particolare la determinazione del procedimento di elezione degli organi di Comuni e Province, della fissazione e indizione dei comizi elettorali,¹⁸¹

In pratica dunque anche nelle Regioni speciali il principio di leale collaborazione dovrebbe fungere quale canone interpretativo dei rapporti tra gli enti ed inoltre dovrebbe dispiegarsi concretamente nelle sedi istituzionali di raccordo per garantire appunto l’effettiva partecipazione degli stessi enti a tali processi.

In Corte Cost., sent 24 giugno 2005, n. 244 in *Le Regioni*, 2006, pp. 120- 122, avente ad oggetto la disciplina delle comunità montane, la Corte ha ritenuto che indirettamente dall’art.114 Cost potesse trarsi copertura costituzionale per le comunità montane. Infatti essa ha statuito gli enti costitutivi della repubblica siano unicamente quelli elencati nell’art.114, senza aggiungere enti a carattere associativo.

¹⁸¹Corte Cost. sent. 8 luglio 1957, n. 105 relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 5 aprile 1952, n. 11 dell'Assemblea della Regione autonoma della Sicilia sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali della Regione siciliana nella quale si sancisce il vincolo, anche per la competenza esclusiva, del rispetto dei principi derivanti dalla legislazione statale relativi ai requisiti per l’elettorato attivo e passivo. E’ da rilevare come la giurisprudenza pressochè costante della Corte

nonché tutti i provvedimenti relativi alla sospensione, e allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali.¹⁸²

Inoltre l'intero ambito del conferimento delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo, nonché la disciplina dello status degli amministratori, del personale degli enti locali e dei segretari comunali¹⁸³, al pari della determinazione circa l'esercizio delle funzioni amministrative relative agli enti locali generalmente esercitate da organi dell'amministrazione statale, vengono appunto determinati con legge regionale.

Da ultimo, per completare il quadro della cui descrizione ci si occupa, spetta alla Regione disciplinare tutto il sistema dei controlli nei confronti degli enti locali, stabilire l'ordinamento finanziario e contabile¹⁸⁴⁻¹⁸⁵ e disciplinare i rapporti tra autonomie locali e Regione nelle sedi istituzionali appropriate.

Costituzionale ha sancito la sicura appartenenza della legislazione elettorale alla materia dell'ordinamento locale. Cfr. sul punto, cfr. anche Corte Cost., sent. n. 84 del 1997.

¹⁸² Sono fatte salve le ipotesi di provvedimenti adottati dallo Stato per motivi di ordine pubblico o in base a quanto previsto dalla legislazione speciale (è il caso delle norme relative alla legislazione antimafia)

¹⁸³ Corte Cost. sent. 18 luglio 1997, n. 286; Corte Cost., sent. 14 dicembre 1998, n.408

¹⁸⁴ La materia della finanza locale è variamente disciplinata: nell'ambito del Trentino Alto Adige, ad esempio, spetta alle Province autonome stabilire l'attribuzione delle risorse finanziarie da trasferire agli enti locali (cfr. l. pr. 15 novembre 1993, n. 36); in Sardegna, la l. reg. 1 giugno 1993 n. 25 ha previsto l'istituzione di una serie di fondi globali relativi al conferimento di risorse per il funzionamento degli enti locali, per l'espletamento delle funzioni e per la riqualificazione dei servizi.

La Valle d'Aosta ha invece competenza finanziaria piena nei confronti degli enti locali e dunque si è dotata di un sistema finanziario che non deriva in alcun modo dallo Stato dal momento che resta a carico dello Stato solo il finanziamento delle spese inerenti le funzioni di competenza statale delegate o attribuite ai comuni. La l. reg. 20 novembre 1995, n. 48 ha introdotto una serie di meccanismi estremamente innovativi che consentono agli enti locali di fondare la propria autonomia finanziaria sulla certezza delle risorse conferite. In Friuli la materia della finanza locale si fonda su una legislazione frammentaria che trova i suoi riferimenti rispettivamente nelle leggi finanziarie regionali 12 febbraio 1998, n. 3 ; l. r. 22 febbraio 2000, n. 2 ; l. r. 3 luglio 2000 , n. 13 (disposizioni collegate alle legge finanziaria); l. r. 5 novembre, 2002, n. 29 (relativa alle modalità di disciplina delle spese dei Comuni e delle Province) e l. r. 29 gennaio 2003, n. 1. Di particolare interesse risulta la disciplina della l. r. n.29 /2002 relativa ai trasferimenti di risorse ai Comuni che decidono di costituirsi in unioni , ai quali viene incrementata percentualmente la quota di risorse assegnate.

¹⁸⁵La Regione Sicilia dispone invece in materia tributaria regionale e locale, di una potestà legislativa concorrente, vincolata dunque al limite del rispetto della legislazione statale in materia tributaria. Il DPR 26 luglio 1965, n. 1074 di attuazione dello Statuto in materia finanziaria costituisce il testo di riferimento per l'individuazione delle risorse da destinare agli enti locali. Tale legge è stata poi successivamente integrata dalla l. reg. 7 marzo 1997, n. 6 ; dalla l. reg. 17 marzo 2000, n. 8, e dalla l. reg. 26 marzo 2002, n. 2. In sostanza, il sistema degli interventi finanziari volti a conferire alle Province ed ai Comuni le risorse necessarie per l'assolvimento dei loro compiti istituzionali si fonda su un complesso di norme eterogenee tra cui spicca l'attribuzione di una quota non superiore al 20% delle entrate tributarie regionali conferita con decreto dell'Assessore regionale per gli enti locali e la previsione di un fondo di rotazione per il finanziamento di interventi da parte della Regione o da attuare con trasferimenti agli enti locali.

La l. reg. 16 marzo 2003 , n. 4 ha inoltre stabilito che gli enti locali siciliani debbano impegnarsi al rispetto del cosiddetto "patto di stabilità", ed a tal proposito ogni anno il Presidente della Regione, di concerto con gli

3. Il sistema delle autonomie locali in Sicilia prima delle riforme costituzionali : innovazione o omologazione?

Il sistema degli enti locali in Sicilia ha rappresentato il modello di riferimento¹⁸⁶ per le altre Regioni a Statuto speciale, sebbene le scelte normative in materia abbiano, soltanto in parte

assessori regionali competenti per materia e sentito il parere della Conferenza Regione - autonomie locali, stabilisce i parametri finanziari vincolanti per ciascuna categoria di enti. La Corte Costituzionale ha ricostruito l'ordinamento finanziario regionale siciliano nella sent. 2 aprile 1999 n. 111 e nella sent. 29 aprile 1999, n. 138 come un ordinamento finanziario derivato che fa ancora capo allo Stato, denunciando la perdurante arretratezza o insufficienza del quadro normativo. Secondo la Corte infatti il corpus normativo in materia è costituito da norme di attuazione dell'autonomia finanziaria della Regione Siciliana (fondata a sua volta su norme statutarie particolarmente generiche e laconiche) che riflettono una realtà ben diversa da quella odierna. Cfr. Corte Cost., sent. 2 aprile 1999 n. 111 in *Le Regioni*, 1999, pp. 737- 746 e Corte Cost., sent. 29 aprile 1999, n. 138 in *Le Regioni*, 1999, pp. 747- 765

¹⁸⁶ Cfr. G.C. DE MARTIN, *Le autonomie locali nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome*, in www.amministrazioneincammino.it. L'A. opera un confronto tra il sistema delle autonomie locali "ordinarie" e quello costituito dalla Regione siciliana prima della riforma del 1993, mettendo in luce come lo scopo sotteso all'art. 128 Cost. era di assicurare l'omogeneità giuridica dell'intero ordinamento statale su tutto il territorio nazionale. Attraverso l'emanazione delle leggi generali di cui all'art. in esame si è pertanto costituito un complesso organico di disposizioni normative tendenzialmente uniformi per ciascuna categoria di enti. Inoltre anche la distribuzione delle funzioni amministrative era improntata alla concezione dell'uniformità. Viceversa il modello siciliano rappresentava un possibile "rottura" rispetto al modello nazionale e le potenzialità in termini di valorizzazione delle autonomie locali che tale modello pareva poter esprimere sono servite da incentivo per l'estensione anche alle altre Regioni di siffatta potestà. Indubbiamente su questa scelta pesava anche l'influenza derivante dall'emanazione della legge n. 142 del 1990 che ha indirizzato i rapporti tra Regioni ed

,dato corpo all'idea di costituire un sistema integrato di livelli di governo ispirato alla promozione dello sviluppo locale, nell'ottica auspicata dai redattori dello Statuto del 1946.¹⁸⁷

Va tuttavia sottolineato come l'elasticità della formulazione dell'art. 15 dello Statuto contenga in sé una certa ambiguità relativa alla prevista soppressione della Provincia, da sostituire nell'idea originaria, peraltro mai attuata, con un consorzio di Comuni, la cui istituzione era legata ad un concorso di talune circostanze.

E' nota la ratio ispiratrice di tale disposizione, dovuta al rigetto della cultura accentratrice e statalista dell'Ottocento che individuava nella Provincia, uno degli strumenti di controllo delle collettività locali da parte del Governo, l'elemento ostativo al pieno sviluppo economico e sociale delle popolazioni interessate.

autonomie locali verso uno sviluppo della maggiore responsabilizzazione della Regione come ente di raccordo . I risultati deludenti raggiunti nella legislazione di attuazione della legge n. 142 del 1990 prima, e delle leggi di riforma amministrativa dopo, hanno tuttavia testimoniato come il ruolo delle Regioni speciali abbia subito un progressivo indebolimento dai mutamenti che hanno interessato il panorama nazionale.

¹⁸⁷ Cfr. in dottrina: G. BARONE, V. OTTAVIANO, (a cura di) *L' Avvio della nuova Provincia regionale in Sicilia* . Atti del Convegno organizzato dal Dipartimento di Studi Politici (Catania, 25 - 26 marzo 1988) – Milano, 1989. G. C. DE MARTIN, (a cura di), *Le province regionali in Sicilia : esperienze, problemi, prospettive* , Roma, UPI Editoria e Servizi, 1989; D. DOMINICI, *La nuova provincia regionale siciliana*, in Scritti in onore di Massimo Severo Giannini, volume II, Milano, 1988; A. PIRAINO *Le istituzioni locali in Sicilia*, Palermo, 2006.

La disposizione in questione venne dunque inserita nel corpo normativo dello Statuto in un momento storico in cui la considerazione dell'ente locale provinciale appariva condizionata da istanze anti stataliste assai accentuate. Peraltro, tale modo di intendere il ruolo della Provincia nell'assetto dei poteri locali, se ebbe un qualche riflesso anche nel corso della discussione in Assemblea Costituente, non trovò poi conferma nel tessuto del Titolo V. Infatti, con riferimento all'assetto costituzionale dei livelli di governo, la Provincia mantenne la configurazione di ente locale territoriale necessario, costituendo uno dei livelli di governo, riconosciuto e garantito dalla normativa costituzionale.

Si veniva, in tal modo, a determinare una contrapposizione netta tra la posizione dell'articolazione degli enti territoriali così come previsti dalla Costituzione e il modello fortemente autonomistico, da più parti ritenuto addirittura "eversivo"¹⁸⁸ dello Statuto siciliano in cui, come si è detto, si prevedeva l'eliminazione delle Province, sostituite dai liberi consorzi appunto, fondati su una non meglio precisata natura consociativa a carattere volontario, e finalizzati al perseguimento di interessi localmente più ampi. ¹⁸⁹ La qualifica

¹⁸⁸ G. SILVESTRI, *Profili costituzionali della nuova provincia regionale: i liberi consorzi dello statuto siciliano*, in G. BARONE, V. OTTAVIANO, (a cura di) *L'Avvio della nuova Provincia regionale in Sicilia* cit. p. 41 ss.

¹⁸⁹ In sostanza gli elementi differenziali di questo sistema locale constavano nella volontarietà della formazione del consorzio e nella non omogeneità della struttura e delle funzioni dei consorzi medesimi. Il tentativo più interessante di riassorbire il contrasto tra il carattere costituzionalmente necessario della Provincia e la mera volontarietà della istituzione della stessa nell'ambito dell'ordinamento locale siciliano proponeva una diversa

di enti pubblici non territoriali attribuita ai liberi consorzi dalla legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, se aveva lo scopo di sanare l'incoerenza contenuta nella norma statutaria, non valse tuttavia a incoraggiare iniziative legislative volte all'attuazione della stessa norma sul piano organizzativo, tanto più che la Corte Costituzionale, pur lasciando intatta la formulazione dell'art. 15, ne ridimensionò ampiamente la portata.¹⁹⁰ La vicenda istituzionale è esemplificativa della idea di autonomia immaginata per la Regione siciliana, e ciò in ordine ad una duplice serie di considerazioni. Da un punto di vista strettamente giuridico infatti, il sistema delineato all'art. 15, pur essendo dotato di una propria coerenza interna mostrava ragioni di incompatibilità con il principio costituzionale sancito dall'art. 114, la cui forza applicativa di principio fondamentale vincolante anche per le Regioni a Statuto speciale avrebbe dovuto comportare l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 medesimo. D'altra parte

lettura dell'art. 15, attribuendo al libero consorzio una natura necessaria e volontaria insieme. Questa interpretazione di natura compromissoria venne accolta nella legge l. r. 15 marzo 1963, n. 16 che manteneva in vita sia la qualificazione del consorzio come ente non territoriale, sia il procedimento di formazione dello stesso, sia la potestà statutaria

¹⁹⁰ Cfr. Corte Cost., sent. 10 luglio, 1968 n. 96 in cui la Consulta statuisce che la Provincia ha carattere di ente territoriale e tale carattere si rinviene anche nell'ambito della provincia siciliana, e inoltre nella sent. 22 maggio 1974, n. 146 la Corte sottolinea come la soppressione delle circoscrizioni provinciali disposta a norma dell'art. 15 dello statuto non implichi la eliminazione delle stesse quali organi di decentramento statale. Con ciò dunque la Corte rigetta definitivamente quell'orientamento dottrinario che aveva trovato conferma anche in alcune decisioni dell'Alta Corte siciliana, per cui il sistema previsto dall'art. 114 Cost. non era applicabile alla Regione siciliana.

a tale incoerenza non venne posto rimedio né in via di revisione costituzionale dello Statuto¹⁹¹, né tantomeno attraverso una più incisiva giurisprudenza costituzionale, seguendo la quale, semmai, si nota l'oscillazione tra la tendenza a comprimere le manifestazioni più tipiche della specialità siciliana, e la conservazione, seppur con forti menomazioni, della specialità medesima. In questo senso il problema della compatibilità costituzionale emerge proprio in relazione all'eccessiva versatilità della norma statutaria di dare occasione per la creazione di enti territoriali pluriformi, senza peraltro aver del tutto abolito le medesime circoscrizioni provinciali in oggetto, con salvezza della potestà legislativa esclusiva sull'ordinamento degli enti locali. Si aggiunga come, sul piano della legislazione regionale, l'incongruenza propria della norma impediva il raggiungimento di soluzioni innovative che non contenessero in sé esiti contrari ai principi costituzionali. Alla luce di quanto osservato, si può, forse, spiegare, come le scelte direttive in materia di liberi consorzi avessero carattere compromissorio, finendo col giustificare probabilmente l'incapacità della classe politica locale di proporre soluzioni.

In questo quadro si colloca la l. r. 6 marzo 1986, n.9 che ha istituito le Province regionali quali enti pubblici territoriali¹⁹², con una portata significativamente innovativa in termini di

¹⁹¹ Nel 1950 venne presentata la proposta di abrogare tout court gli artt. 15 e 16 dello Statuto medesimo, ma la via per la revisione costituzionale non venne poi di fatto intrapresa.

¹⁹² L'approvazione di questa legge giungeva dopo un lungo e travagliato dibattito interno alle istituzioni rappresentative regionali. Nel 1975 la Regione siciliana, con l. r. 29 dicembre 1975, n. 86 aveva istituito una Commissione con il compito di individuare delle soluzioni volte a promuovere l'istituzione dei liberi consorzi

configurazione della Provincia quale ente intermedio con funzione di programmazione e pianificazione.

Il fallimento conseguente alla confusa vicenda della istituzione dei liberi consorzi comunali aveva fatto considerare alla classe politica locale la necessità di rivedere in qualche modo l'assetto organizzatorio degli enti medesimi. In particolare, si era avvertita l'opportunità di ribaltare il rapporto fra centro e periferia, dando la possibilità a gruppi organici di popolazione di intervenire direttamente sul destino del proprio sviluppo, con modalità e procedimenti mirati ad assicurare pieno svolgimento e tutela ai principi di autonomia, decentramento e partecipazione.

Per raggiungere siffatto scopo, occorreva preliminarmente risolvere il problema di adeguare l'espletamento dei servizi essenziali per la comunità, alla dimensione territoriale degli enti, laddove questi si fossero dimostrati inadeguati al raggiungimento di tale scopo. Queste esigenze sembravano poter trovare piena realizzazione con l'istituzione del "nuovo" ente provinciale, inteso come diretta emanazione delle collettività locali, il cui scopo istitutivo

previsti all'art. 15 dello Statuto. Tale Commissione elaborò un progetto di legge che costituì il sostrato giuridico per la gran parte delle soluzioni normative poi tradottesi nella presente legge. Durante i lavori della suddetta Commissione, erano peraltro intervenute numerose leggi rilevanti tra cui la legge istitutiva delle Comunità montane (L. 3 dicembre 1971, n.1102, poi successivamente attuata con leggi regionali) il DPR n. 616 del 1977 ed in Sicilia la l. reg. 2 gennaio 1979, n. 1 che avevano conferito agli enti locali funzioni già spettanti allo Stato.

era di affidare ad essi l'elaborazione e l'adozione di un piano provinciale di sviluppo, come tessera del mosaico costituito dai poteri di programmazione regionale.

L'art. 4 della legge regionale richiamata attribuisce esplicitamente alla provincia regionale la qualifica di ente politico esponentiale di fini generali, così chiarendo la natura giuridica dell'ente medesimo. Esso non può essere considerato un ente consortile dal momento che si dava atto della corrispondenza tra territorio della vecchia provincia e nuova, essendo quest'ultima destinata a rappresentare organicamente l'intera collettività stanziata nel corrispondente territorio e tutelarne gli interessi.

Nel disegno delineato dalla legge n. 9 del 1986, il nuovo ente provinciale doveva corrispondere ad un gruppo di popolazione integrato in un ambito territoriale di livello sovra comunale; anche se la natura necessaria di tale ente lasciava comunque ai Comuni la possibilità di associarsi in liberi consorzi sulla base del criterio della maggior comunanza di rapporti e interessi.

La Provincia regionale è chiamata ad elaborare il piano di sviluppo complessivo della collettività cui fa capo, in un ambito materiale, per la verità abbastanza ampio, che è individuabile nelle complessive esigenze di sviluppo della comunità provinciale. L'attribuzione di tale funzione di programmazione e dei connessi compiti di pianificazione territoriale viene considerato lo strumento attraverso cui si attuano i principi di autonomia, decentramento, partecipazione che fungono anche da criteri informativi del sistema provinciale delineato. Alla provincia regionale vengono attribuiti ulteriori compiti e funzioni in settori chiave dell'amministrazione attiva, e specificamente nell'organizzazione del

territorio, nella tutela ambientale e nell'espletamento dei servizi nelle aree metropolitane¹⁹³. Altro aspetto contemplato nella legge è la stretta relazione tra programmazione regionale e provinciale¹⁹⁴, finalizzato non soltanto ad un necessario coordinamento, - dal momento che

¹⁹³ La medesima legge ha regolato, inoltre, l'individuazione e la delimitazione delle aree metropolitane, riconoscendo alle Province regionali, comprendenti le aree metropolitane, la titolarità e l'esercizio di specifiche funzioni spettanti ai Comuni, sicché si è parlato di "Province metropolitane". Queste sono state successivamente individuate con decreto presidenziale del 10 agosto 1995 rispettivamente nelle aree metropolitane di Palermo, Catania e Messina. Sottoposta al vaglio della legittimità costituzionale, tale decisione è stata confermata dalla Corte Costituzionale. Nella sentenza 30 luglio 1997, n. 286 la Corte ha ritenuto che la individuazione delle suddette aree metropolitane non abbia comportato l'istituzione di un nuovo ente intermedio di livello subprovinciale, ma abbia realizzato soltanto un diverso assetto delle funzioni, ripartite fra i due livelli di governo locali, secondo quanto suggerito dalle stesse peculiarità della situazione socioeconomica e territoriale. La disciplina regionale esposta non può, peraltro, non far emergere alcuni problemi interpretativi e di coordinamento con l'istituzione delle Città metropolitane.

¹⁹⁴Già in sede di commento alla nuova legge si ponevano problemi di compatibilità della funzione di programmazione provinciale dello sviluppo economico e sociale con la materia dell'assistenza sanitaria. A seguito della l. 23 dicembre 1978, n. 833 istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, la Regione aveva la competenza a provvedere alla programmazione in materia sanitaria ciò alla luce del fatto che tale legge poteva considerarsi una legge di grande riforma economica che come tale non poteva essere derogata dalla competenza legislativa regionale. In questo caso l'interpretazione proposta che consentiva di salvare tanto il rispetto del limite quanto la funzione programmatica della provincia, riteneva l'elaborazione del piano di programmazione in materia sanitaria provinciale una sorta di "proposta" che integrava l'elaborazione del piano regionale nella medesima materia. Lo stesso discorso vale anche per tutti i casi in cui occorra soddisfare unitariamente un'esigenza presente sul tutto il territorio nazionale (lotta all'inquinamento, piani di sviluppo edilizio, etc.)

in determinati settori il piano di programmazione provinciale assume il valore di proposta rispetto al piano regionale-, ma anche rivolto al raggiungimento di meccanismi di concertazione e cooperazione tra enti territoriali.

Indubbiamente la legge regionale presa in esame contiene dei profili assai rilevanti in tema di valorizzazione e perseguimento del principio autonomistico¹⁹⁵. Essa ha innanzitutto sancito un concetto nuovo di come “fare politica” locale, proponendo un modello di ente locale in cui le istanze unitarie di collettività, stanziata su un territorio più ampio rispetto a quello comunale, potessero essere rappresentate al centro per il tramite di un livello intermedio di governo che ne fosse diretta emanazione¹⁹⁶. La “riscoperta” dell’ente intermedio di autogoverno, anche se passa anche attraverso il recupero della denominazione costituzionale di Provincia, si allontana tuttavia dal vigente sistema delle autonomie locali avente carattere di uniformità, assumendo il carattere di sistema locale fondato sulla previsione di ordinamenti differenziati che si integrano attraverso una serie di meccanismi di raccordo, per il raggiungimento di un più efficiente decentramento politico amministrativo regionale. Tuttavia, la suddetta legge sconta, inevitabilmente, le aporie di fondo, derivanti dal contesto costituzionale e statutario in cui è collocata, vista la non agevole conciliabilità con il sistema

¹⁹⁵ G. C. DE MARTIN, (a cura di), *Le province regionali in Sicilia : esperienze, problemi, prospettive*, Roma, UPI Editoria e Servizi, 1989, p. 13 ss.

¹⁹⁶ V. OTTAVIANO, *op. cit. pag.17*

locale, così come configurato dagli artt. 14 e 15 dello Statuto. Di questo modello statutario si trovano tracce nella stessa qualificazione di “provincia regionale”, che pare adombrare una sorta di vincolo di subordinazione tra i due livelli di governo territoriale, così come nel perdurante riferimento all’ambiguo modello dei liberi consorzi statutari. Il che lascia trasparire , forse, come ancora una volta la potenziale carica di novità contenuta nella disciplina in esame, sia rimasta imbrigliata tra le maglie di un modello autonomistico particolarmente complesso sul piano dell’attuazione normativa, mortificato dalla ritrosia della classe politica a spingere ulteriormente verso soluzioni di reale innovazione.

3.1 Segue Ulteriori profili della legislazione regionale siciliana.

L’adeguamento dell’ordinamento regionale siciliano ai profili concernenti l’organizzazione del sistema locale introdotti dalla L. 8 giugno 1990, n. 142 è stato realizzato dalla L.r. n. 48 del 1991, che ha modificato ed integrato le precedenti leggi regionali n. 16 del 1963 e n. 9 del 1986 con specifiche norme tratte dalla appena richiamata legge del Parlamento secondo la tecnica normativa del rinvio statico¹⁹⁷. In particolare, è stata estesa ai Comuni la potestà

¹⁹⁷ La legge 142 del 1990 conteneva una sorta di clausola di compatibilità con le attribuzioni previste dagli statuti speciali e dalle norme di attuazione al fine di consentire l’applicazione della normativa nazionale nel rispetto delle peculiarità dei singoli statuti. Tale clausola ha poi assunto una valenza diversa in relazione

statutaria, già riconosciuta alla Provincia regionale dall'art. 22 della L.r.n. 9 del 1986. Particolare interesse destano inoltre le diverse norme che hanno disciplinato la forma di governo comunale e provinciale che, nel complesso, hanno introdotto elementi innovativi, con molteplici riflessi sulla successiva legislazione statale in materia¹⁹⁸, facendo ritenere la Sicilia un vero e proprio laboratorio di novità normative. La L.r. n. 7 del 1992¹⁹⁹, infatti, oltre ad introdurre l'elezione diretta del Sindaco, anticipando la soluzione poi ripresa a livello

all'ordinamento speciale interessato all'adeguamento. Nel caso della Regione siciliana, essa ha svolto funzioni di supplenza della regolazione regionale e di estensione della stessa normativa nazionale nell'ambito locale. Siffatto meccanismo ha poi legittimato l'adozione di una sistema cosiddetto a "doppio binario" nel quale la normativa nazionale assumeva il valore di legislazione di riforma economico- sociale, come tale vincolante per la potestà legislativa regionale primaria.

¹⁹⁸ La sentenza n. 105 del 1957, sulla premessa che la materia dell'elettorato comunale rientra nella competenza legislativa regionale, ha spiegato che i requisiti stabiliti dalla legge – cui fa riferimento l'art. 51 della Costituzione, nel sancire che tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza

– debbono risultare da leggi dello Stato, in quanto soltanto lo Stato presiede all'equilibrio generale degli interessi dei cittadini a partecipare all'amministrazione della cosa pubblica. Pertanto, la Regione Siciliana è tenuta a rispettare nelle materie di legislazione esclusiva tutti i limiti posti dalla Costituzione della Repubblica, e fra questi limiti sono

compresi, nella materia considerata nell'art. 51 della Costituzione, i requisiti previsti dalle leggi statali, affinché l'elettorato passivo possa svolgersi in condizioni di eguaglianza per tutto il popolo italiano.

¹⁹⁹ Parimenti anche la l. reg. Sar. 26 agosto 1992, n. 16

statale dalla L. n. 81 del 1993, aveva inserito una particolare forma di “referendum” arbitrale rimesso al corpo elettorale per la possibile rimozione del Sindaco²⁰⁰. Un'altra significativa tendenza introdotta dalla legge regionale siciliana è costituita dal superamento del principio proporzionale attraverso l'adozione di un sistema elettorale maggioritario. La disciplina è stata poi ulteriormente modificata a seguito della L.r. n. 35 del 1997 che ha sancito il principio della simultaneità dell'elezione dello Sindaco e del consiglio comunale, nonché il sistema della mozione di sfiducia. Per quanto attiene ai profili inerenti l'elezione degli organi provinciali, mentre la L.r. n. 26 del 1993, ha previsto l'elezione diretta del Presidente della Provincia, l'art. 2 della L.r. n. 25 del 2000, ha statuito che il Sindaco, il Presidente della Provincia e le rispettive Giunte cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dal 65% dei consiglieri assegnati o, nei Comuni aventi popolazione sino a diecimila abitanti, con la maggioranza dei quattro quinti dei consiglieri assegnati²⁰¹. Inoltre la L.r. n. 2 del 2002, contenente disposizioni

²⁰⁰ Solleva dubbi circa la illegittimità costituzionale della legge siciliana sull'elezione del Sindaco e ne propone la modificazione in senso più vicino alla legislazione statale di riferimento, A.CARIOLA, in *Legge siciliana sull'elezione diretta del sindaco e principi generali dell'ordinamento statale*, in *Diritto e Società*, 1994, p. 55 ss.

²⁰¹ La Corte Costituzionale, con l'ordinanza n. 305 del 19 luglio 2000, ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della L.r. 15 settembre 1997, n. 35, censurata – con riferimento agli artt. 1, 48 e 97 della Costituzione – nella parte in cui prevedeva che l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del consiglio comunale comporti la cessazione dalla carica del Sindaco

programmatiche e finanziarie per l'anno 2002, ha disciplinato la consultazione referendaria in tema di istituzioni di nuovi Comuni. A fronte dell'originalità e dell'autonomia espresse in alcune delle descritte soluzioni normative, anche in Sicilia è prevalsa l'esigenza e la tendenza ad adeguare, seppur con qualche differenziazione, l'ordinamento regionale alle novità apportate a livello nazionale²⁰².

Il processo di adeguamento dell'ordinamento regionale, maturato nell'ultimo decennio, pur costituendo una vera e propria "rincorsa" dell'omologazione alle riforme nazionali, ha mostrato una certa qual originalità in alcune soluzioni normative, come nella materia degli statuti e regolamenti comunali, della mozione di sfiducia al Sindaco, di assetto delle competenze degli organi di governo, di *status* degli amministratori locali, e del complessivo sistema della legislazione elettorale. Il risultato prodotto da tale adeguamento alle norme statali è stata una notevole stratificazione normativa che ha indotto uno stato di instabilità dell'ordinamento degli Enti locali, a sua volta aggravata dal frequente ricorso alla tecnica

direttamente eletto dal corpo elettorale. La pronuncia si fonda sull'assunto secondo il quale la disposizione denunciata non violerebbe i principi costituzionali relativi alla forma di governo delle Autonomie locali, anche alla luce di quanto previsto dalla L. cost. n. 1 del 1999 che non ha abolito la sfiducia consiliare nei confronti del Presidente della Regione eletto a suffragio diretto dal corpo elettorale, prevedendo che alla sfiducia consegua lo scioglimento del consiglio regionale.

²⁰² Per tali profili inerenti le funzioni amministrative, cfr. CAP IV

normativa del rinvio dinamico alla legislazione nazionale e dalla mancanza di un coordinamento con la normativa

pregressa. Cosicché, il legislatore regionale, con la L. 23 dicembre 2000, n. 30 ha ritenuto di adottare un “Testo unico” delle leggi regionali relative all’ordinamento degli Enti locali.²⁰³ Tale legge tuttavia non è riuscita nel tentativo di riordinare la materia dell’ordinamento degli enti locali siciliani in modo organico e coordinato, principalmente a causa della tecnica di regolazione normativa utilizzata. L’intervento legislativo infatti ha sia modificato testualmente leggi preesistenti, sia ha inciso sulla diretta disciplina di nuovi istituti,²⁰⁴ reiterando in tal modo la pratica, tipicamente siciliana, di sovrapporre una pluralità di discipline legislative, che oltre ad essere indice di una bassa qualità nella regolazione, è testimonianza di scarsa propensione all’adeguamento alle riforme.

²⁰³ Sul rapporto tra Testo Unico degli enti locali e l. r. siciliana 23 dicembre 2000, n. 12, cfr G. PALMERI, *La legislazione della Regione siciliana nella prospettiva di un testo unico a valore giuridico*, in *Nuove Autonomie*, 2003, p. 613ss

²⁰⁴ Giova ancora una volta ribadire il carattere stratificato e frammentario della legislazione siciliana in materia di organizzazione e funzioni degli enti locali. Il sostrato normativo su cui si sono andate sovrapponendo leggi di modifica successive è ancora costituito dall’OREL, cioè dal testo unico approvato nel 1955 (mediante delega dall’Assemblea regionale al Governo) e poi successivamente riapprovato con legge regionale 15 Marzo 1963, n. 16. Le modalità di recepimento della normativa statale apparivano tra l’altro particolarmente macchinose, come testimonia il recepimento della legge 142 del 1990, le cui norme venivano di fatto modificate direttamente all’atto di essere recepite nei testi regionali.

4. Le leggi statutarie delle Regioni speciali.

Come noto, la legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 ha introdotto negli Statuti speciali , la *cd. legge statutaria*, fonte legislativa regionale dotata di caratteri del tutto peculiari in ordine al procedimento di approvazione ed al suo contenuto.

Essa viene approvata a seguito di un procedimento di carattere rinforzato, con regole analoghe a quelle previste dall'art.123 Cost. per l'approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie.

Con riguardo al contenuto, la legge statutaria è chiamata a disciplinare materie già riservate a disposizioni statutarie; tali materie sono pertanto destinate ad essere regolate da una fonte legislativa regionale (di rango ordinario), non più da fonte statutaria (legge costituzionale). Esse riguardano, come è noto, la determinazione della forma di governo, con specifico riferimento all'elezione del Consiglio regionale, all'iniziativa legislativa popolare ed al referendum. Tali leggi che incontrano nella determinazione del loro contenuto il rispetto dei limiti dati dall'armonia con la Costituzione e dai principi dell'ordinamento giuridico, rappresentano un rilevante strumento legislativo di cui sono state dotate le Regioni speciali per provvedere alla modifica degli statuti senza dover soggiacere al complesso procedimento di cui all'art. 138 Cost.

Infatti, l'introduzione delle leggi statutarie permetterebbe alle Regioni speciali di determinare autonomamente una parte consistente della materia statutaria attraverso una fonte legislativa di rango regionale.

In realtà, le Regioni speciali e le Province autonome hanno provveduto finora a disciplinare alcuni aspetti delle materie (referendum, forma di governo, iniziativa legislativa) attraverso l'emanazione di leggi statutarie.

Per quel che attiene il tema dei rapporti tra le autonomie degli enti territoriali minori e le Regioni, è da segnalare in particolare, il disegno di legge statutaria presentato in Consiglio, dalla Giunta regionale della Sardegna, il 30 novembre 2005. Con esso s'intendono disciplinare, in un solo atto, i principi fondamentali per l'organizzazione ed il funzionamento dell'ordinamento regionale e locale, i rapporti fra la Regione e gli enti locali, la forma di governo regionale, l'esercizio del diritto d'iniziativa legislativa popolare e il referendum regionale. Si tratta di un progetto di riforma organico che tocca anche ambiti materiali riservati allo Statuto di autonomia, nello specifico aspetti relativi al consiglio delle autonomie locali, i Comuni e le Province, le fonti normative e gli organi di garanzia. Sembrerebbe rendersi dunque necessaria una coordinata modifica dello Statuto, da adottare con legge costituzionale.

Sul versante poi dell'ordinamento regionale siciliano, che qui interessa, sono da segnalare, in particolare, l'adozione di tre leggi statutarie, rispettivamente la n. 1 del 10 febbraio 2004; la n. 7 del 3 giugno 2005 e la n. 22 del 5 dicembre 2007. La prima legge statutaria interviene in materia di referendum abrogativo e consultivo, un settore rimasto parzialmente inattuato a

norma dell'art. 13 bis dello Statuto siciliano. L'esperimento del referendum abrogativo è limitato ad una serie circoscritta di materie e la sua validità viene legata al raggiungimento di un quorum partecipativo ; il referendum consultivo non è vincolato né da limitazioni relative all'oggetto , né inerenti al quorum di partecipazione.

La legge statutaria n. 22 del 5 dicembre 2007, contiene la disciplina relativa alla materia delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali, ed ha avuto cura di adeguare la normativa vigente alla disciplina statale relativa ai parlamentari nazionali.²⁰⁵ La legge statutaria n. 7 del 3 giugno 2005,²⁰⁶ infine, il cui procedimento di approvazione è stato inciso da varie difficoltà , novella a disciplina ordinaria in materia di legislazione elettorale , confermando la scelta a favore dell'elezione diretta del Presidente della Regione e disciplinando contestualmente anche la materia dell'elezione dei consigli provinciali e regionali.

²⁰⁵ Cfr. alcuni profili problematici di tale legge come interpretati dalla Corte Costituzionale nella sentenza 17 luglio 2007, n. 288 in *Giur. Cost. 2007*, p. 2837 ss con nota critica di F. BERTOLINI, *Legislazione elettorale siciliana fra (mancata) verifica della peculiarità della situazione locale e (mancata) verifica della ragionevolezza della ragione ostativa*. p.2847 ss.

²⁰⁶ Spunti ricostruttivi sull'argomento in G. CHIARA, *Osservazioni sulla riforma elettorale in Sicilia*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2005, p. 711 ss.

Per completare il quadro delle riforme che hanno interessato le autonomie locali nelle Regioni speciali a seguito dell'approvazione della l. cost. n. 2 del 2001, occorre dedicare un cenno anche ad

alcune leggi organiche di riordino di settori riguardanti la materia dell'ordinamento degli enti locali. Un significativo esempio in tal senso è la *legge regionale Friuli Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n.1* che individua i “*Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia*”, con la quale si è inteso emanare una delle prime leggi regionali organiche di riordino della materia degli enti locali. Tale legge è appunto il primo intervento legislativo regionale nel settore sin da quando la legge costituzionale n.2 del 1993 aveva esteso la potestà legislativa esclusiva in materia alle Regioni speciali, parallelamente a quanto già previsto sin dalla sua approvazione, nel 1947, dallo Statuto siciliano.

Tale legge, al pari di simili discipline adottate da altre Regioni, sconta una interpretazione della potestà esclusiva sull'ordinamento degli enti locali assai limitativa ed improntata ad una logica di subordinazione tra i livelli territoriali di governo. Innanzitutto essa conserva, anche nella sua struttura, una impostazione di tipo regionocentrico, risolvendosi in una sorta di testo unico regionale degli enti locali, anche se ormai a livello nazionale tale disciplina è venuta meno.

Infatti, come noto, in seguito alla riforma del titolo V, non esiste più un ordinamento nazionale degli enti locali ma piuttosto una legislazione nazionale circoscritta ai profili individuabili dalla lettera p) dell'art.117, II° comma Cost.

In teoria dunque, lo strumento più idoneo all'adeguamento alla riforma costituzionale sembra essere la valorizzazione del potere di auto - ordinamento degli enti locali, nelle forme della potestà statutaria e regolamentare che sono state sancite costituzionalmente.

A fronte di ciò nelle Regioni speciali si rileva una sorta di controtendenza per la quale, attraverso il ricorso ad una “legge regionale organica “su Comuni e Province, si costruisce una sorta di cornice regionale di riferimento per l'ordinamento degli enti locali che si sostituisce a quella, ormai abrogata, dello Stato, ma ne riprende l'impostazione centralistica, vincolando la potestà organizzatoria degli enti stessi.

Analoghe considerazioni possono essere svolte a proposito della *legge regionale Sardegna 12 giugno 2006, n. 9*, inerente al “*Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali*” che, sul modello del decreto n. 112/98, individua – per ciascuno dei settori organici considerati – le funzioni e i compiti che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, specificando, per quelli che non sono trattenuti dalla Regione, quali siano gli enti locali competenti; ed inoltre, relativamente alla *legge provinciale di Trento 16 giugno 2006, n. 3*, relativa a “*Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino*”.

4.1 Segue Le leggi regionali relative all'istituzione del Consiglio delle autonomie locali e le recenti pronunce della Corte Costituzionale.

Le vicende relative alle leggi regionali che istituiscono il Consiglio delle autonomie locali rivestono particolare rilievo in quanto hanno registrato l'intervento della Consulta che ha

chiarito i termini di interpretazione della clausola di maggior favore di cui all'art.10 della legge cost. n.3 del 2001, rivedendo in modo quasi drastico, la nota tesi²⁰⁷, secondo la quale la clausola di maggior favore è riferita non solo alle Regioni speciali, ma anche ai loro enti locali.

La provincia di Trento, con *legge provinciale 15 giugno 2005 n. 7* ha istituito e disciplinato il Consiglio delle autonomie locali, al pari della Sardegna, che lo ha istituito con *legge regionale 17 gennaio 2005, n.1* e della Regione Friuli che invece lo ha disciplinato con *legge regionale 9 Gennaio 2006, n.1*. Mentre la legge trentina dichiarava espressamente l'intenzione di dare attuazione all'art. 123.4 Cost. in virtù della clausola di maggior favore, le Regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia non hanno, invece, fatto alcun richiamo delle predette disposizioni costituzionali, pur essendo evidente la comune fonte d'ispirazione di queste diverse norme sul piano politico-culturale. La tesi del vincolo giuridico derivante dal combinato disposto dell'art. 123 Cost. e dell'art. 10 l. cost. n. 3/2001 è stata però sostenuta dal Governo nei ricorsi proposti ad impugnativa delle citate leggi della Regione Sardegna e della Provincia autonoma di Trento. Secondo la difesa erariale, poichè la clausola di maggior favore potrebbe senz'altro essere riferita anche agli enti locali e poichè la disposizione costituzionale richiamata assegna allo Statuto la disciplina del CAL, anche le Regioni speciali e le Province autonome sarebbero tenute ad istituire e disciplinare tale organo con

²⁰⁷ Sostenuta in dottrina principalmente da A. PIRAINO, in *Le istituzioni locali in Sicilia*, Palermo, 2006, p. 5 ss. Contro tale interpretazione si segnala l'opinione, peraltro prevalente e avallata dalla giurisprudenza costituzionale, di A. D'ATENA, in *Le regioni speciali ed i loro enti locali*, cit. 174 ss.

fonte statutaria e non con fonte legislativa ordinaria. La Corte costituzionale, con la sent. n. 175 del 20 aprile 2006, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti della legislazione sarda, in quanto non adeguatamente motivata. L'opinione espressa dal Giudice delle Leggi è infatti che, in mancanza di una necessaria valutazione comparativa tra i due sistemi (ordinario e speciale) di autonomia regionale, non può essere compiuto quel giudizio di preferenza tra norme costituzionali e norme statutarie che è richiesto dalla clausola di maggior favore. Non ci si può dunque limitare al richiamo dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, omettendo – come ha fatto lo Stato in questa circostanza – di svolgere le necessarie argomentazioni a sostegno della sua applicabilità al caso di specie, mediante la valutazione dei parametri costituzionali ricavabili dallo Statuto speciale (il quale, tra l'altro, assegna alla Regione la materia dell'ordinamento degli enti locali). In seguito, con la sent. n. 370 del 14 novembre 2006, la Corte ha affrontato nel merito la medesima questione, sollevata con riferimento alla legislazione trentina, avvertendo che la disposizione costituzionale che prevede un procedimento di adeguamento automatico delle norme statutarie a quelle di maggior favore introdotte dalla riforma del Titolo V per le Regioni ordinarie, pone una norma transitoria caratterizzata da “assoluta specialità”, “insuscettibile sia d'interpretazione estensiva che di applicazione analogica”. Di conseguenza, la clausola in questione, data la sua formulazione letterale che fa esclusivo riferimento alle Regioni e all'ampliamento della loro autonomia, opera solo a favore delle stesse e non anche in favore degli enti locali. Se così non fosse, d'altronde, si potrebbe verificare che la maggiore autonomia degli enti locali territoriali minori incida negativamente

su quella regionale, e ciò rendendo inapplicabile la clausola medesima. Ritiene, inoltre, la Corte che, anche prescindendo da questo primo ordine di ragioni, l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 sarebbe in ogni modo ininfluenza nel caso in questione, per la non comparabilità tra le forme della potestà statutaria delle Regioni ordinarie e speciali, e non consentirebbe in alcun modo di far valere il vincolo di contenuto degli statuti ordinari (art. 123.4 Cost.) nei confronti degli Statuti speciali o delle leggi statutarie delle Regioni speciali. L'esame delle leggi regionali adottate dalle Regioni speciali in materia di rapporti con le autonomie locali ed i recenti orientamenti espressi dalla Corte Costituzionale dimostrano come il problema di assicurare un nucleo minimo di garanzie nei confronti degli enti locali rispetto alle istanze neocentralistiche regionali, si ponga in modo centrale indipendentemente dalla Regione in cui essi sono stanziati.

Per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale sembra che sia stato avviato un processo di ulteriore compressione dell'autonomia, dal momento che dalla legislazione adottata risulta in qual modo le Regioni abbiano approfittato della potestà legislativa esclusiva in materia di rapporti con le autonomie, per dettare discipline che valorizzano poco le realtà locali.

Inoltre l'atteggiamento di chiusura dimostrato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 370/2006 riafferma l'esistenza del problema secondo cui l'estensione del Titolo V e delle garanzie agli enti locali da esso offerte, anche negli ordinamenti differenziati, ancorchè ciò comporti una maggiore autonomia per tutti gli enti territoriali (non solo per la Regione), resti centrale ai fini del completamento della riforma che ha interessato il sistema regionale.

5. Riforma del Titolo V e competenza ordinamentale delle Regioni speciali.

La riforma del Titolo V ha reinterpretato il sistema dei rapporti tra livelli di governo ispirandosi ad una concezione di legittimazione dal basso in cui le relazioni istituzionali tra i livelli di governo sono improntate ad un principio di pari ordinazione, lasciando intendere che l'assetto complessivo dei poteri locali ne esca rinforzato.

A fronte di tali modifiche, il sistema delle autonomie regionali speciali si è trovato in condizione di inferiorità rispetto a quello delle Regioni ordinarie anche in conseguenza della debolezza dimostrata nel recepimento e nell'attuazione delle leggi di riforma che sul piano nazionale hanno preannunciato il consolidamento delle istituzioni locali.²⁰⁸ Occorre dunque chiedersi quale possa essere il rapporto che queste Regioni sono chiamate ad instaurare con i loro enti locali, alla luce delle influenze esercitate dalla riforma costituzionale. Riemerge dunque il problema circa l'estensione delle "forme di autonomia più ampie" previste dalla riforma nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, prevista dall'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001. Tale problema si pone anche in relazione alla permanenza o meno del potere ordinamentale all'interno degli ordinamenti regionali speciali.

Sono state proposte in tal senso due diverse letture dell'art.10: la prima, estensiva, ritiene travolto il regime dei poteri ordinamentali, in quanto la disciplina ordinaria sarebbe

²⁰⁸ Oltre alla citata l. 142 del 1990 e alle riforme amministrative connesse alla legge Bassanini, anche le l. 23 febbraio 1995, n.43 e la conseguente legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.

complessivamente più favorevole alle autonomie locali, sicchè la clausola di maggior favore avrebbe come destinatari il complesso delle autonomie speciali, inteso come comprensivo degli enti territoriali minori localizzati sul territorio regionale,²⁰⁹ L'altra tesi, restrittiva, ritiene all'inverso che le maggiori forme e condizioni di autonomia siano riferibili unicamente alle Regioni speciali. La differenza di soluzioni non è di poco momento per i riflessi sul maggior favore nei confronti delle Regioni, ovvero sulle nuove prerogative di cui potrebbero godere le autonomie locali nell'ambito delle stesse.²¹⁰

Se l'effetto estensivo operasse solo nei confronti delle Regioni, la clausola di maggior favore garantirebbe la permanenza di una serie di istituti che sono espressione di forme di autonomia più ampie, simili a quelle introdotte per le Regioni ordinarie. Viceversa, se si accogliesse la tesi estensiva, l'intero impianto costituzionale del nuovo Titolo V e soprattutto le finalità ad esso sottese inciderebbero sul tessuto normativo degli Statuti speciali, con l'effetto di travolgere i richiamati istituti, quali appunto lo stesso principio del parallelismo o il regime dei controlli sugli atti. La tesi estensiva provocherebbe, dunque, in ultima analisi, l'effetto di svuotare ulteriormente di significato la specialità storica e cadrebbe in contraddizione con lo stesso art. 116 Cost che, anche nella nuova formulazione, conferma la presenza delle autonomie differenziate. Occorre dunque ancora una volta porre attenzione sul versante della traduzione pratica degli effetti conseguenti all'estensione della clausola "salva

²⁰⁹ Cfr. G.C.DE MARTIN, in *Regioni ed autonomie. Se lo Statuto è speciale*, in *Amm. Civ.*, 2004, p.7 ss. A. PIRAINO in A. PIRAINO, *Le istituzioni locali in Sicilia*, Palermo, 2006

²¹⁰ Cfr. A. D'Atena, *Le Regioni speciali ed i 'loro' enti locali*, cit. pag.175

specialità”: se in astratto l’estensione della nuova disciplina potrebbe apparire più vantaggiosa per le Regioni speciali, la valutazione dovrà poi spostarsi su un piano concreto, assimilabile alle peculiarità proprie dell’ordinamento speciale. Peraltro anche alcuni profili di natura strettamente interpretativa parrebbero confermare tale tesi: innanzitutto, dal tenore letterale della norma in esame si evince che le forme di autonomia più ampie sono applicate alle Regioni speciali e non nelle Regioni speciali. Alla osservazione appena formulata va aggiunta poi una ulteriore considerazione: poichè il sistema delle autonomie locali costituisce un sistema integrato in cui a fronte dell’aumento delle condizioni favorevoli di autonomia di un livello, si verifica una diminuzione delle medesime condizioni favorevoli, non sarebbe possibile estendere tali condizioni più ampie anche alle autonomie locali senza causare un decremento di autonomia all’ente Regione.

In tal senso proprio nel potere ordinamentale si rinverrebbe la riprova della validità della suddetta tesi restrittiva: se la clausola di cui all’art.10 estendesse le maggiori forme di autonomia anche agli enti locali, bisognerebbe eliminare il potere ordinamentale delle Regioni stesse, poiché ciò metterebbe in posizione meno favorevole gli enti locali “speciali” rispetto a quelli stanziati nel territorio delle Regioni ordinarie.

Ma ciò produrrebbe l’altro effetto ulteriore di comprimere l’autonomia delle Regioni speciali che proprio nel potere ordinamentale trova una delle espressioni di forme di autonomia più ampie rispetto a quella riconosciuta dalle Regioni ordinarie. La competenza ordinamentale delle Regioni speciali nei confronti delle autonomie locali non rappresenta una forma di minore autonomia rispetto alle Regioni ordinarie; in conseguenza essa sopravvive alla

clausola di equiparazione. In ogni caso, la previsione della potestà di dettare la disciplina sugli enti locali non rappresenta un modello isolato nel panorama istituzionale europeo dal momento che anche in altri casi di ordinamento di tipo federale, la titolarità della richiamata competenza spetta agli stati federati²¹¹.

²¹¹ Ad esempio in Germania la disciplina giuridica dei comuni non è federale ma regionale: essa infatti è differenziata al livello dei singoli Landern in virtù delle diverse Gemeindeordnungen che ciascuno di essi adotta.

Da più parti in dottrina si è tentato di condurre una analisi comparativa del sistema federale tedesco e di quello italiano, nella ricerca di punti di contatto soprattutto alla luce di quello spirito di riforma del sistema in senso federale che si è avvisata a livello istituzionale in Italia.²¹¹ Contestualmente, tanto a livello sovranazionale europeo, quanto anche proprio nell'ambito dell'ordinamento giuridico tedesco oggetto della comparazione, una forte spinta alla riforma del federalismo è sfociata nella controversa modifica di ben 24 articoli del Grundgesetz approvata nel luglio del 2006.

Dunque se si volesse intentare una comparazione tra stato federale tedesco e stato regionale italiano, il punto di partenza potrebbe essere dato proprio dalle modifiche costituzionali sull'organizzazione dei poteri e sulla suddivisione delle competenze. Il termine della comparazione non può non essere costituito proprio dalla realtà degli enti locali nell'ambito dei Landern e, per quel che attiene l'oggetto di questa ricerca, negli Statuti delle Regioni speciali italiane.

Tradizionalmente uno dei caratteri fondamentali dello Stato federale è che il governo sui cittadini venga svolto da due livelli istituzionali: Stato federale appunto ed entità federate. Ciò ha come conseguenza che alle entità federate venga riconosciuta la titolarità delle competenze ordinarie sugli enti sub statali, cui però per contro si accompagna anche l'apposita previsione, nella Costituzione, di norme di garanzia a tutela degli enti

locali medesimi. Tale è appunto la norma contenuta nella GrundGesetz ,la Costituzione della Repubblica Federale Tedesca, che attribuisce

riconoscimento istituzionale alle autonomie locali, ed il cui nucleo di garanzia sostanziale è costituito dalla previsione , per i Comuni, le Unioni di Comuni ed i Circondari , di ricorrere al Bundesverfassungsgericht ed eventualmente ai tribunali costituzionali dei Landern. Questo principio rappresenta appunto il maggior presidio della posizione degli enti locali tanto nei confronti dello Stato federale quanto nei confronti dei Landern, ed affonda le proprie radici storiche fin nella Costituzione di Weimar. Il sistema federale tedesco è dunque uno di quegli esempi tipici in cui i livelli di governo sono essenzialmente due, mentre li enti sub statali rivestono il ruolo di articolazioni interne dei Landern. Senz'altro diversa è la situazione degli enti locali in Italia. Alla potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento e circoscrizione degli enti locali non si accompagna alcuna garanzia di tutela dinanzi alla Corte Costituzionale, dinanzi alla quale, come noto, possono agire in via diretta per la tutela delle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, solo i maggiori enti territoriali, Stato e Regioni

Nel 2006, dopo vari anni di attesa è stata varata la riforma del sistema federale tedesco che ha ridotto il numero delle leggi federali soggette ad approvazione del Bundesrat ; disposto a favore dei Lander il diritto alla deroga da una disciplina federale in talune materie(tra cui il diritto dell'ambiente), e anche l'abolizione completa della legislazione federale di cornice, sol per citare alcuni nodi cruciali.²¹¹ Uno dei punti più controversi della riforma del federalismo tedesco è data dalla scelta di negare al legislatore federale la disciplina del conferimento di funzioni agli enti locali e del procedimento amministrativo, che per l'appunto, saranno soggette a regolazione interamente data da ciascun Land. Ai sensi del nuovo art. 85 GG il trasferimento di nuovi compiti ai comuni o unioni di comuni non potrà più avvenire con legge federale ma solo mediante legge del Land. Ciò al fine di non oberare ulteriormente le casse degli enti locali. In quest'ultimo aspetto va segnalata una differenza con la disciplina degli enti locali in Italia.

Tuttavia, come noto, tale potestà è sottoposta ad alcuni limiti, in modo che venga tutelata la fondamentale unitarietà del regime da applicare agli enti locali della Repubblica: innanzitutto essa è vincolata al principio autonomistico, che ha trovato una ulteriore attuazione nell'art. 114 Cost.; in particolare ciò si evince dall'attribuzione del potere statutario e dall'art. 117 , co. 6 relativo alla riserva regolamentare degli enti locali in ordine alla disciplina ed all'organizzazione delle proprie funzioni. Permangono anche i vincoli derivanti dal rispetto dei principi generali dell'ordinamento e delle norme fondamentali di riforma economica sociale.(cui si aggiungono anche quelli del rispetto degli obblighi internazionali e comunitari).

In pratica se in Germania tende ad essere prevalente il livello federato, in Italia, sia per ragioni storiche, sia in seguito anche alla riforma del 2001 , i livelli territoriali di governo sono considerati equivalenti. Inoltre, la nuova formulazione dell'art. 118 rovescia il tradizionale principio del parallelismo delle funzioni amministrative in favore della attribuzione della titolarità delle stesse ai Comuni, che sono altresì titolari di funzioni proprie e di funzioni fondamentali.

La determinazione del rapporto tra i livelli di governo spetta comunque essenzialmente allo Stato, attraverso la riserva della competenza legislativa esclusiva delle funzioni fondamentali è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, II.co, lett. p), cui si aggiunge la competenza delle Regioni nel contribuire alla disciplina degli enti locali stanziati sul proprio territorio.

La conseguenza da trarre anzitutto in sintesi è che il Legislatore regionale non può discostarsi dai principi ispiratori della novella costituzionale, laddove non espressamente derogati negli Statuti. In secondo luogo, le leggi sull'ordinamento degli enti locali adottate devono attenersi anche ai principi riconducibili alla normativa statale in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Province e Comuni fissate ai sensi dell'art. 117, co II, lett.p).

La Corte Costituzionale, come già notato, quando è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune leggi regionali in materia di ordinamento degli enti locali, ha confermato la validità del modello ordinamentale adottato dalle Regioni speciali.

Ciò in considerazione del fatto che la fonte statutaria speciale è struttura normativa portante del regime di autonomia di tali Regioni, nonostante le modifiche subite dall'assetto costituzionale nel suo complesso, e sulla scelta, operata in sede di revisione costituzionale nel 2001, di conciliare tale regime speciale con l'assetto costituzionale vigente attraverso specifici adattamenti di istituti tratti dal nuovo Titolo V²¹².

²¹² Va al riguardo rilevato, tuttavia, che i poteri ordinamentali delle Regioni speciali sugli enti locali sono stati mantenuti esplicitamente dal Legislatore costituzionale e nelle interpretazioni della Corte, più perché ormai essi siano del sistema regionale speciale che non perché tale competenza abbia rappresentato nel corso dell'esperienza regionale speciale, un fecondo terreno di sperimentazione di modelli e strumenti di partecipazione integrata dei livelli di governo.

6. Considerazioni sul destino della previsione contenuta nell'art. 15 dello Statuto siciliano.

A questo punto va spesa qualche riflessione sulla compatibilità dell'art. 15 dello Statuto siciliano con le recenti riforme costituzionali ed, in particolare, sui possibili riflessi dell'applicazione della clausola di maggior favore al sistema delle autonomie locali siciliano.

Il modello di rapporti tra Regione ed enti locali delineato nello Statuto e nelle leggi regionali che hanno variamente nel tempo dato attuazione al corpo statutario appare improntato ad una concezione di prevalenza tra soggetti non in linea con l'assetto a "policentrismo autonomistico" delineato nella Carta Costituzionale. Già nell'analisi del disposto statutario in esame emerge in punto di legittimità costituzionale l'incompatibilità tra l'istituto dei liberi consorzi ed i principi sanciti all'art. 114 Cost .

La poca chiarezza della disposizione, emblema al pari di altre, della incapacità dello Statuto a prestarsi ad adeguamenti morbidi ai mutamenti del contesto politico- istituzionale di riferimento, si riflette infatti anche nella legislazione regionale ordinaria, con ricadute sulla reale capacità innovativa della stessa. Anche la medesima legge istitutiva delle Province regionali aveva mostrato la sostanziale difficoltà di conciliare le scelte in materia di ordinamento locale con il modello statutario, e appare quanto mai opportuno ricordare come già in quella sede si fosse auspicata l'abrogazione dell'art. 15.²¹³

²¹³ Cfr. G. SILVESTRI, *Profili costituzionali della nuova provincia regionale: i liberi consorzi dello statuto siciliano*, cit. 45 ss.

La questione invece si ripropone, con particolare attualità laddove si consideri l'incompatibilità dello stesso sistema ordinamentale con i principi sanciti all'art. 114, secondo la modifica del 2001 sia a proposito della perdurante natura regionale delle Province siciliane, sia a proposito della individuazione delle Città Metropolitane. A ciò va anche aggiunta la scelta del Legislatore della revisione e della Corte Costituzionale-quest'ultima sul piano della determinazione delle "maggiori forma e condizioni di autonomia" di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001- di mantenere il sistema speciale di cui lo Statuto siciliano rappresenta il modello più "eccentrico". Da questo punto di vista, se il mantenimento della potestà legislativa esclusiva in tema di ordinamento degli enti locali è aderente alla specialità in quanto condizione più favorevole, nel caso del sistema siciliano esso contribuisce a mortificare il nucleo più profondo del concetto di autonomia locale, poiché propone un assetto di rapporti tra Regione ed enti locali fortemente improntato ad un "neocentralismo regionale", poco rappresentativo delle comunità territoriali.

Alla luce delle superiori considerazioni risulta difficile condividere l'impostazione accolta da dottrina e Corte Costituzionale secondo cui le maggiori forme e condizioni di autonomia vanno riferite soltanto alle Regioni speciali e non anche agli enti locali all'interno delle stesse. Tale interpretazione infatti rapportata al quadro dell'ordinamento siciliano, che peraltro non ha subito ancora una revisione del proprio Statuto, porterebbe alla configurazione di un sistema locale in aperto contrasto con il principio della valorizzazione e della promozione dell'autonomia locale, ex art. 5 Cost.

CAPITOLO QUARTO

IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO NELLE AUTONOMIE LOCALI DELLA REGIONE SICILIANA.

1. Regioni speciali e funzioni amministrative prima della riforma del Titolo V. 1.1. Segue. Tendenze della legislazione locale in Sicilia negli anni Ottanta e Novanta. 2. Riforma del Titolo V e principio di sussidiarietà nell'art.118 Cost. 3. Le questioni aperte in dottrina e le soluzioni della giurisprudenza sul problema dell'applicabilità agli enti locali delle Regioni speciali delle disposizioni relative alla legge "La Loggia". 4. Il principio di leale collaborazione ed il ruolo degli organismi di raccordo interistituzionale nell'ordinamento regionale siciliano.

1. Regioni speciali e funzioni amministrative prima della riforma del Titolo V.

Il decentramento delle competenze amministrative nelle Regioni speciali rappresenta la prova del progressivo svuotamento della specialità che ha interessato le Regioni ad autonomia differenziata. Com'è noto, dal disegno costituzionale del 1948 emergeva un modello di amministrazione regionale indiretta ed uniforme: secondo siffatto paradigma a fronte dell'attribuzione alle Regioni di un nucleo di funzioni cosiddette "proprie" (ovvero istituzionalmente riconosciute ed individuate attraverso il principio del parallelismo), corrispondenti alle materie nelle quali le stesse Regioni avevano competenza legislativa, la

partecipazione degli enti locali infraregionali all'attività amministrativa regionale avveniva principalmente attraverso la delega e l'avvalimento dei propri uffici.²¹⁴

Gli enti locali potevano altresì, in linea generale, svolgere compiti di spettanza propria, determinati in virtù delle leggi statali emanate a norma dell'art. 128 Cost., con le quali si individuava un nucleo essenziale di funzioni ritenute di interesse esclusivamente locale, non collegate pertanto con le competenze legislative regionali. In base ai già citati principi della delega e dell'avvalimento²¹⁵, gli enti locali esercitavano inoltre le funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale. Con riferimento ad esse, lo Stato, a norma dell'art. 118, II° co. Cost. poteva attribuire direttamente l'esercizio di compiti connessi con particolarità degli enti locali medesimi, realizzando, in tal senso un vero e proprio

²¹⁴ In dottrina una individuazione sistematica delle funzioni di competenza degli enti locali si rinviene in L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit. p. 127 ss.

²¹⁵ La differenza tra delega ed avvalimento riguarda le modalità di attribuzione della funzione dalla Regione all'ente locale. Mentre con la delega si realizzava un'attività di cooperazione permanente tra enti territoriali, dato che la Regione cedeva pienamente l'esercizio (ma non la titolarità) delle funzioni all'ente locale destinatario, verso il quale la Regione era anche vincolata al rispetto delle condizioni di autonomia costituzionalmente garantite, l'avvalimento invece si qualifica alla stregua di una attività di decentramento burocratico dato che più uffici (regionali e locali) erano contemporaneamente dipendenti in merito alla funzione svolta. Un'inquadramento sistemico delle soluzioni legislative regionali in materia di deleghe a seguito della l. n. 142 del 1990, si rinviene in M. SCUDIERO, *La legislazione regionale in tema di deleghe: inquadramento generale, esperienze e nuovi profili*, in A. AMMANNATI, S. GAMBINO, (a cura di), *Deleghe amministrative e riassetto dei poteri locali nel quadro della Legge 142/90*, Rimini, 1992, p.41-58.

decentramento²¹⁶ . Agli enti locali, in particolare al Comune²¹⁷, potevano infine essere delegate anche ulteriori funzioni da svolgere come “sostituti” dell’amministrazione statale per compiti e servizi di interesse generale²¹⁸.

In tale quadro costituzionale, il ruolo degli enti territoriali appariva relegato alla mera gestione burocratica delle funzioni regionali (delegate con legge regionale o con legge statale), mentre la

Regione assumeva il ruolo di ente di governo , programmazione ed indirizzo. L’individuazione di un nucleo cosiddetto minimo di funzioni di interesse esclusivamente locale non era sufficiente a rendere definito il ruolo degli enti infraregionali quale livello

²¹⁶ In sostanza all’interno delle materie di competenza regionale (per le Regioni ordinarie, erano quelle individuate nell’art. 117 Cost, per le Regioni speciali, quelle desumibili dagli elenchi statutari) si effettuava una sorta di stralcio delle funzioni amministrative” tendenzialmente” di interesse locale in quanto collegate con le caratteristiche demografiche e territoriali degli enti stessi.

²¹⁷ La tradizione storico giuridica vuole che il Comune sia ritenuto il primo livello esponenziale degli interessi locali a cui spetta il riconoscimento della titolarità delle funzioni generali connesse con il territorio e la popolazione sotto il profilo dello sviluppo economico e dei servizi alla comunità. La Provincia, superata la fase di incertezza sulla configurazione del suo ruolo rispetto al Comune ed alla Regione, ha assunto , soprattutto a seguito della l. n. 142 del 1990, compiti collegati con la gestione amministrativa e la pianificazione economica del territorio intercomunale. In tal senso emerge il ruolo della Provincia quale vero e proprio ente di coordinamento tra Regione e Comuni , tanto per l’adozione dei piani organici di programmazione economica elaborati dalla Regione, quanto per la verifica dell’adeguatezza degli strumenti comunali con i piani provinciali territoriali.

²¹⁸ Si tratta come è noto, dei servizi relativi all’anagrafe, alle liste elettorali, allo stato civile, all’espletamento della leva militare e di tutte quelle funzioni in cui in linea generale il Sindaco del Comune agisce in veste di “ufficiale di Governo”.

amministrativo di base, ruolo che avrebbe invece trovato più sicuro fondamento, riconoscendo ai suddetti enti la titolarità di una gamma più estesa di funzioni collegate con il carattere esponenziale delle collettività interessate.

Nella dimensione propria delle Regioni a Statuto speciale si è già sottolineato come la ritardata o, in alcuni casi, la mancata emanazione delle norme di attuazione degli Statuti, da cui si faceva discendere il trasferimento delle funzioni amministrative²¹⁹, abbia rallentato fortemente il processo di devoluzione delle funzioni spettanti a queste Regioni, influenzando altresì il modo con cui a sua volta si faceva luogo al trasferimento delle funzioni amministrative nelle Regioni ordinarie. Si è dunque, per questa via determinata una condizione di netta distinzione delle Regioni speciali rispetto al modello ordinario, tanto che le stesse Regioni speciali hanno dovuto adeguare le proprie competenze alle consistenti attribuzioni devolute alle Regioni ordinarie. Ciò ha costituito il risultato della “rincorsa” da parte delle Regioni speciali rispetto a quelle ordinarie, del tutto anomalo, sol se si verifichi come, nonostante la portata del decentramento amministrativo nelle Regioni speciali potesse in astratto essere maggiormente consistente in virtù del principio del parallelismo con materie molto più ampie di quelle contenute nell’originaria stesura dell’ art. 117 Cost., le scelte sul piano attuativo si sono rivelate assai generiche e poco funzionali²²⁰.

²¹⁹ Elemento a cui va aggiunta la prassi, in sede di contrattazione del contenuto delle suddette norme, di riservare taluni settori allo Stato per ragioni di tutela di interessi unitari

²²⁰ Il giudizio complessivo sul significato e sull’importanza dei decreti di attuazione degli Statuti speciali ai fini dello sviluppo dell’autonomia differenziata non può, a questo punto, che essere negativo. Le considerazioni a tal proposito sono molteplici: la lunghezza dei tempi, e la complessità del procedimento decisionale hanno spesso costituito fattori d’intralcio anziché di promozione della condizione di specialità. Si aggiunga a questo come anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale si sia servita spesso delle suddette norme per circoscrivere o limitare la portata eccessivamente ampia di alcuni disposti statutari. Com’è noto, i decreti di attuazione degli statuti speciali occupano nel sistema delle fonti una posizione affatto peculiare, derivante dal

Le esperienze maggiormente significative intorno alla realizzazione di un nuovo modello che valorizzasse le autonomie territoriali²²¹ sono, dunque, desumibili dalle realtà delle

riconoscimento di una costante giurisprudenza costituzionale. Essi sono atti a competenza riservata ed esclusiva nella materia loro attribuita, cioè in relazione all'attuazione delle norme statutarie non immediatamente applicabili. Pur essendo naturalmente subordinate agli statuti speciali, di fatto si è verificato che esse abbiano ampiamente contribuito a concorrere alla interpretazione delle disposizioni statutarie medesime, soprattutto allorquando si è tentato di dare attuazione a norme statutarie generiche o ambigue. Con la conseguenza che, inevitabilmente, i suddetti decreti hanno spesso contribuito alla individuazione in senso restrittivo di competenze delle Regioni speciali. In tal senso cfr. le tesi sostenute da L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, p. 213. Parzialmente diverse invece le considerazioni di chi pone l'accento sul ruolo che le Commissioni paritetiche sono chiamate a svolgere a seguito della riforma costituzionale in relazione all'attuazione dell'art. 11 della Legge La Loggia, come si rinviene ad esempio in 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*. Torino, 2003 p. 145 ss; G. PITRUZZELLA, *Regioni a Statuto speciale ed altre forme particolari di autonomia regionale*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, p. 131 ss. ed anche ID, *Art. 10. Regioni a statuto speciale*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997.*, Bologna, 1998, p. 58 ss.

²²¹ L'esperienza negativa delle Regioni speciali giovò da traino anche nel momento in cui si fece luogo ai primi trasferimenti di funzioni amministrative operati con DPR 24 luglio 1977, n. 616. Infatti il criterio del "ritaglio di materie" adottato nei decreti attuativi venne recepito anche nell'ambito dei decreti delegati di trasferimento, a cui presto si affiancò, com'è noto, anche l'individuazione di una funzione statale di indirizzo e coordinamento

Regioni ordinarie e dai relativi sistemi delle autonomie locali, il cui processo di riforma ha inizio con l'emanazione della legge n. 142 del 1990. A tale legge si deve la qualificazione di un " sistema degli enti locali " dotati di una propria autonomia statutaria, anche se dalla stessa legge emerge il ruolo della Regione come centro propulsore del sistema delle autonomie locali²²², ruolo che, non a torto, ha spesso provocato spinte regionocentriche²²³, a scapito delle autonomie locali.

Le Regioni speciali, dal canto loro, ostacolate da un ritardo sull'adeguamento non hanno saputo costituire, - salvo qualche esempio già illustrato in precedenza²²⁴ - quel terreno fertile di sperimentazione di nuovi assetti amministrativi.

Tale assunto sembra trovare conferma nelle vicende relative all'attuazione della legge 15 marzo 1997 n. 59 e dei successivi decreti attuativi, che hanno rappresentato un importante momento di avvio nella ridefinizione del sistema amministrativo locale e dei rapporti tra i diversi livelli territoriali di amministrazione.

delle attività regionali inerenti a settori che richiedevano un intervento unitario. Tale disegno generale ha poi trovato conferme (anche se con fasi oscillanti) nella giurisprudenza costituzionale che ha perseguito la tutela degli interessi unitari statali favorendo il consolidarsi dell'uniformità amministrativa in tutte le Regioni.

²²² Così, Corte Cost. sent. 11-15 luglio 1991, n. 343.

²²³ L'art. 3 della legge 142 del 1990 attribuiva alle Regioni l'organizzazione e l'esercizio a livello locale delle funzioni amministrative con leggi regionali che identifichino nelle materie di cui all'art. 117 gli interessi degli enti locali in rapporto alla popolazione ed al territorio.

²²⁴ Cfr. CAP. III.

Il passaggio da una amministrazione centrale o regionale che si decentra al livello locale, ad una amministrazione sostanzialmente localizzata al livello di base²²⁵, trova i principali criteri di attuazione nei principi espressi dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 tra i quali, innanzitutto, il ribaltamento del criterio generale del parallelismo quale strumento di riparto delle funzioni amministrative, a favore del ricorso ad una nozione più ampia di “conferimento di funzioni e compiti”²²⁶ alle Regioni ed agli enti locali. L’introduzione dei principi di sussidiarietà, completezza, adeguatezza e differenziazione (art.4 lett. a, g, h), successivamente consacrati nell’art. 118 novellato dalla l. cost. n. 3 del 2001, quali principi da rispettare nel conferimento dei compiti, ha ridefinito il ruolo delle Regioni e degli enti locali nel senso di limitare il ruolo tutorio della Regione verso gli enti locali, conferendo agli stessi tutte le funzioni che non richiedono l’unitario esercizio a livello regionale.

Nessun rilievo, peraltro, offre la legge n. 59 del 1997 a proposito dell’applicazione di siffatti principi alle Regioni a Statuto speciale, vuoto che invece è stato colmato con l’emanazione del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, uno dei decreti di esecuzione della delega contenuta nella legge n. 59 del 1997.

L’art. 10 di quel testo dispone che in relazione al trasferimento di compiti e funzioni alle suddette Regioni speciali venga fatta salva la particolare procedura degli Statuti che prevede

²²⁵ L’espressione è di G. MELONI, *Il decentramento delle competenze amministrative nelle Regioni a Statuto speciale e il nuovo modello costituzionale dell’amministrazione*, in www.amministrazioneincammino.it.

²²⁶ Una definizione che in dottrina è stata definita, non a torto “nebbiosa” in quanto essa ricomprendeva, senza peraltro chiarire fino in fondo, i concetti di trasferimento, delega e attribuzione di funzioni e compiti.

L’espressione riportata in nota si deve a R. BIN, in *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI, (a cura di) *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p.149 ss.

l'intervento delle Commissioni paritetiche ²²⁷. Il dlgs 112/98 in sostanza ha operato un rinvio alle modalità previste dai rispettivi Statuti speciali, escludendo una piena ed immediata operatività dei trasferimenti in oggetto, che avrebbe senz'altro favorito più rapidamente l'adeguamento.

In secondo luogo, la norma in questione intende esplicitamente garantire il ricorso a tale procedura, e ciò in considerazione tanto della competenza riservata dalla costante

²²⁷ Cfr. P. CIARLO, *Federalismo amministrativo e Regioni speciali*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, pag 129 ss. Secondo L'A., la particolare complessità del funzionamento delle Commissioni paritetiche spiegherebbe la ragione per la quale esse non abbiano prodotto norme di attuazione degli Statuti speciali di particolare rilievo per la definizione delle funzioni amministrative da trasferire ai sensi della legge n. 59 del 1997 e dei successivi decreti legislativi attuativi.

Ricostruendo la prassi inerente al processo decisionale delle Commissioni, esso può essere distinto, a mò di esemplificazione, in tre fasi: fase propositiva, fase deliberativa e fase dell'emanazione.

Nella fase propositiva, la Regione presenta un'iniziativa legislativa su cui la Commissione paritetica raggiunge un accordo, che viene successivamente comunicato ai ministeri competenti affinché formulino i loro pareri.

Nella fase deliberativa, la Commissione, acquisite le posizioni espresse dai ministeri interessati, delibera la proposta di decreto legislativo che poi rinverrà per il visto con valore di approvazione, al Ministero per gli affari regionali. In questa fase valgono alcune procedure particolari previste nelle norme statutarie, ad. es. gli statuti della Sardegna e della Valle d'Aosta prevedono un ulteriore passaggio, dato dal parere preventivo del Consiglio regionale sul contenuto del decreto di attuazione. Successivamente la norma viene sottoposta ad un esame preliminare in Consiglio dei Ministri e poi formalmente deliberata. La fase dell'emanazione compete infine al Presidente della Repubblica.

Ad un procedimento già di per sé farraginoso, si aggiunge sovente, secondo l'A. citato, la prassi, propria della burocrazia centrale, di ostacolare, attraverso la formulazione di note e pareri, tutta una serie di obiezioni che nella maggior parte dei casi bloccano *sine die* l'adozione delle suddette norme.

giurisprudenza della Corte Costituzionale ai decreti attuativi, quanto nel rispetto del carattere bilaterale dei rapporti tra Stato e Regioni ad autonomia speciale.^{228 - 229}

²²⁸ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Art. 10. Regioni a statuto speciale*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997.*, Bologna, 1998 pag. 58 ss; G. MOR, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 1981, pagg. 431 ss.

²²⁹ Alcuni problemi inerenti al profilo delle risorse da conferire per l'espletamento delle nuove funzioni nell'ambito delle Regioni speciali sono stati fatti oggetto di ricostruzioni in dottrina. Così si è evidenziato come, mentre nelle Regioni ordinarie il massiccio conferimento di funzioni e compiti è accompagnato dal trasferimento delle correlative risorse finanziarie, umane, organizzative e strumentali, viceversa secondo quanto previsto negli Statuti speciali, le Commissioni paritetiche devono indicare nei decreti attuativi le risorse finanziarie regionali con cui fare fronte al trasferimento delle nuove funzioni. Ora, il sistema erariale previsto negli Statuti speciali, è basato sull'attribuzione dell'intero gettito, o di comunque di una cospicua parte dello stesso, della maggior parte dei tributi erariali, gettito che è in linea generale destinato a finanziare l'insieme delle funzioni previste dagli stessi Statuti, e comunque, tutte le funzioni amministrative che anche se conferite negli statuti, non sono state di fatto esercitate a causa della mancanza dei decreti di trasferimento.

Venendo ai conferimenti oggetto della legge Bassanini e dei successivi decreti legislativi attuativi, si verifica che, mentre alle Regioni ordinarie al conferimento di una nuova funzione corrisponde anche il conferimento delle relative risorse, per le Regioni speciali l'eventuale conferimento non si accompagna a nuove o maggiori risorse finanziarie, poiché non viene aumentata la quota di gettito prevista, ma la Regione è chiamata a far fronte a nuovi e maggiori compiti con la stessa quantità di risorse finanziarie. Cfr. G. PITRUZZELLA, *Art. 10. Regioni a statuto speciale*, cit.p. 60

1.1. Segue. Tendenze della legislazione locale in Sicilia negli anni Ottanta e Novanta

Il processo di decentramento amministrativo in Sicilia, negli anni Ottanta e Novanta , incentrato sull'adozione della delega di funzioni come criterio di attribuzione delle funzioni agli enti locali

risulta caratterizzato dalla ricerca dell'adeguamento alle riforme varate sul piano nazionale.²³⁰

Di particolare rilievo ai fini della comprensione dell'impatto e degli effetti prodotti sull'ordinamento regionale siciliano si segnalano le leggi regionali n. 10 del 15 maggio 2000 e n. 30 del 23 dicembre 2000, quest'ultima relativa all'introduzione nell'ordinamento degli Enti locali del principio di sussidiarietà. La legge regionale n. 10 del 2000 in materia di trasferimento di funzioni agli enti locali, mette in luce alcuni aspetti problematici che vengono maggiormente in rilievo facendo riferimento, appunto, al modello adottato dalla

²³⁰ Cfr. in tal senso, L.r. Sic. 2 febbraio 1979, n. 1 in materia di attribuzione ai comuni di funzioni amministrative regionali e la L.r. 9 maggio 1986 , n. 22 in materia di riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali, alle quali si aggiunge la già descritta legge organica di riordino delle Province regionali, L.r. 6 marzo 1986, n. 9 nonché i decreti legislativi 16 marzo 2001,n.143 contenente norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana per il trasferimento alle Camere di commercio delle funzioni e dei compiti degli uffici metrici provinciali, e dlgs. 11 settembre 2000, n. 296 recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113, in materia di comunicazioni e trasporti. Cfr. in dottrina, G. VERDE, *L'attuazione delle leggi Bassanini nella Regione siciliana*, in *Nuove Autonomie*, 1999, pp. 19 ss.

legge n. 59 del 1997 improntato al rispetto del principio di sussidiarietà nel conferimento delle funzioni amministrative.²³¹

In linea generale, la legge siciliana prevede la redistribuzione di funzioni e compiti regionali agli Enti locali ed in particolare di tutte le funzioni amministrative che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale.

Alla Regione è riservata la titolarità delle funzioni istituzionalmente proprie²³² e quest'ultima si impegna a regolare con legislazione successiva tutti gli aspetti inerenti le funzioni regionali che possono essere delegate agli Enti locali, nonché le modalità di partecipazione delle autonomie alla formazione dei piani e dei programmi regionali. In particolare, i Comuni e le Province, godono, ai sensi della richiamata legge, della più ampia facoltà di assumere iniziative per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o che non sia attribuita ad altra autorità. L'art. 33 della legge prevede inoltre che la Provincia regionale eserciti le funzioni ed i compiti amministrativi di interesse provinciale qualora riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, salvo quanto espressamente attribuito dalla legge regionale ad altri soggetti pubblici.

²³¹ Un commento in senso critico della presente legge regionale siciliana è di A.CARIOLA, *Il trasferimento di funzioni alle Province ed ai Comuni nella legge regionale siciliana n.10 del 15 Maggio del 2000* in *Nuove autonomie*, 2000 pag.59 ss.

²³² Sono tali i compiti e degli adempimenti di natura istituzionale esercitati nell'interesse della Regione e del suo funzionamento come ente territoriale previsto dalla Costituzione, le funzioni, i compiti e gli adempimenti di natura istituzionale relativi ai rapporti internazionali ed ai rapporti con l'Unione europea, lo Stato, le altre Regioni e gli Enti locali, nonché una serie di specifiche funzioni richiedenti l'esercizio unitario espressamente indicate dalla legge.

Si tratta, tuttavia, di un intervento normativo che, nato sull'onda dello spirito riformatore, è colto da un evidente "vizio di metodo" poiché contiene soluzioni normative che non tengono nel dovuto conto i meccanismi di conferimento delle funzioni contenuti nella già citata legge n. 59 del 1997²³³.

La tecnica normativa adottata che desta maggiore perplessità²³⁴ è relativa alla previsione dell'approvazione di regolamenti per l'individuazione dei procedimenti da trasferire, scelta questa che condiziona a tempo indeterminato gli enti locali rispetto all'Esecutivo regionale e vanifica lo scopo dichiarato dalla legge n. 59 del 1997 di attuare il trasferimento delle funzioni con un unico atto.

Osservata una scarsa congruenza della scelta di procedere con tali regolamenti all'individuazione dei procedimenti di competenza, la successiva l. r. 26 marzo 2002, n. 2 ha modificato l'art. 35 della L.r. n. 10 del 2000, sostituendo la fonte regolamentare con l'adozione di decreti del Presidente della Regione, previo parere della Conferenza Regione-

²³³ Così ad esempio, per quanto concerne le funzioni che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale, esse sono delegate agli enti locali sulla base di criteri assai generici. Sempre a titolo esemplificativo le funzioni da esercitare unitariamente a livello regionale che possono essere delegate agli enti locali non vengono individuate ma si rinvia ad una legge regionale di attuazione da emanare successivamente; per quanto riguarda l'individuazione dei procedimenti di competenza da trasferire agli enti locali si rinvia alla emanazione di regolamenti di esecuzione. Peraltro, la scelta di disciplinare con fonte di normazione secondaria l'attribuzione dei procedimenti di spettanza locale pone un problema di legittimità della legge in ordine alle fonti poiché solo la legge tutela in questa materia il ruolo e la posizione degli enti locali nei confronti della Regione. E' infatti la legge che stabilisce l'individuazione delle materie trasferite o delegate ed è sempre la legge che può limitare le competenze attribuite agli enti locali.

²³⁴ Come ben rilevato da A. CARIOLA, ult. op. cit., p. 62 ss.

Autonomie locali, della Commissione Affari istituzionali e della Commissione Bilancio dell'Assemblea regionale siciliana.²³⁵

2. Riforma del Titolo V e principio di sussidiarietà nell'art.118 Cost.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione si è affermata una diversa concezione di amministrazione; il passaggio da una amministrazione centralizzata ed uniforme ad una amministrazione connotata dalla più accentuata autonomia locale, nonché dal rapporto tra amministrazione e cittadini, impone una riflessione sul tema del decentramento delle funzioni

²³⁵ La medesima legge ha ribadito, inoltre, che, ferma restando l'osservanza dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 4 della L. n. 59 del 1997, ciascun decreto presidenziale dovrà essere emanato nel rispetto di alcune "linee guida": innanzitutto, il principio dell'inserimento dei procedimenti facenti capo alla stessa materia e la contestuale specificazione della struttura regionale da sopprimere o ridurre perché interessata dal conferimento; secondariamente, la previsione che gli Enti locali provvedano direttamente, nelle materie ad essi trasferite, alla concessione ed alla erogazione di servizi di qualunque genere.

amministrative nelle Regioni speciali e del loro ruolo nella ripartizione delle funzioni alle autonomie locali²³⁶.

Occorre in particolare ricercare gli sviluppi della specialità in relazione con il nuovo modello di amministrazione espresso nel Titolo V; occorre, in particolare, comprendere se i caratteri della specialità possano condurre alla costruzione di un sistema amministrativo regionale e locale sostanzialmente diverso da quello delle Regioni ordinarie ed, infine, se nell'attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza possano essere realizzati equilibri diversi tra i vari livelli di amministrazione locali. L'effetto principale del principio di sussidiarietà è costituito dall'introduzione, in luogo del criterio dell'assegnazione delle funzioni (così come imponeva, invece, il principio del parallelismo), di

²³⁶ Cfr. in dottrina, R. BIN, *Nuovo titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in www.forumcostituzionale.it; M. CAMELLI, *Dopo il titolo V: Quali poteri locali?* in *Le Regioni 2002* pp.3- 8; A. CELOTTO, *Il trasferimento delle funzioni amministrative ai Comuni*, in www.federalismi.it; G. D. FALCON, *Il nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni, 2001*, pp. 3-12; I. MASSA PINTO *Il principio di sussidiarietà, profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà ed ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999; S. STAIANO, (a cura di) *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, 2006; A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni, 2001*, pp.667 ss. A. FERRARA - L.R. SCIUMBATA (a cura di) *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V, parte seconda della Costituzione*, Milano, 2001 A. D'ATENA, *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*. Milano, 2001 e anche ID., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*. Milano, 2005

un criterio di politica legislativa,²³⁷ basato su un giudizio di opportunità, in relazione al quale il legislatore tende ad allocare le funzioni amministrative al livello di governo più vicino ai cittadini .

Pertanto, dalla nuova formulazione dell'art.118 Cost. va affermato che nessun livello istituzionale possa ritenersi, in virtù delle previsioni costituzionali, destinatario unico della titolarità delle suddette funzioni amministrative²³⁸; ne consegue che tale prospettiva conduce ad un profondo mutamento nella direzione delle garanzie costituzionali²³⁹. Queste,

²³⁷Così R. BIN, *Ult. Op. cit.*

²³⁸ P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit. p. 216.

²³⁹ Emblematica in materia è l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla cosiddetta "chiamata in sussidiarietà": dalla ben nota sentenza 10 ottobre 2003, n. 303, nelle numerose decisioni successive la Corte Costituzionale ha delineato gli effetti del suddetto principio anche e soprattutto in correlazione con il principio di leale collaborazione.

Cfr. Corte Cost., 10 ottobre 2003, n. 303, in *Le Regioni*, 2003,p.535- 577, con note a commento di S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, p.578 ss.; e L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa <<concorrente>> leale collaborazione e strict scrutiny*, p.579 ss della stessa rivista. Tra gli altri, numerosi contributi in dottrina, cfr. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*. Milano, 2005, p.141 ss; A. MORRONE, *La Corte Costituzionale riscrive il Titolo V? in www.forumcostituzionale.it*; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa(ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia; A. ANZON, *"Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni"*; Q.CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, reperibili su www.forumcostituzionale.it*.

infatti, non derivano più tanto da regole giuridiche che tracciano una ripartizione fissa delle attribuzioni ma si attuano attraverso procedure di codecisione tra i diversi livelli di governo, procedure segnate principalmente dall'osservanza del principio di leale collaborazione ed individuate tenendo conto dell'attribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali. Senonchè, la difficile ricognizione di tale materia, in ordine alla quale non sono giunte indicazioni univoche dalla successiva legge 18 giugno 2003, n. 131 di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla riforma del Titolo V²⁴⁰, le decisioni della

La Corte ha avuto occasione di ritornare ancora sulla materie con alcune decisioni : cfr. Corte Cost., sent. 13 gennaio 2004, n.6 in *Le Regioni*, 2004, p. 928; Corte Cost., sent. 28 giugno 2004, n.196 in *Le Regioni*, 2004, p. 1355; Corte Cost. sent. 28 gennaio 2005, n. 50 in *Le Regioni*, 2005, p. 955 ss; Corte Cost., sent. 12 aprile 2005, nn.150 e 151 in *Le Regioni*, 2005, p. 1007- 1009; Corte Cost., sent. 24 giugno 2005, n. 242, in *Le Regioni*, 2006, p. 117; Corte Cost., sent 7 luglio 2005 , n. .270, in *Le Regioni*, 2006, p.138; Corte Cost, sent. 7 ottobre 2005, n. 378, in *Le Regioni*, 2006, p. 396; Corte Cost., sent. 14 ottobre 2005, n.383 in *Le Regioni*, 2006, p. 405; Corte Cost. sent. 1 giugno 2006, n. 213 in *Le Regioni*, 2007, p. 97

²⁴⁰ A proposito della materia della ricognizione delle funzioni amministrative proprie, delle funzioni conferite e delle funzioni attribuite agli enti locali, cfr. il testo dell'art. 2 della legge nel commento di M .A .SANDULLI , M. GORLA, in P. CAVALIERI, E. LAMARQUE, (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione*. Cit. pag 28 ss in cui sostanzialmente si cerca di apportare chiarezza nell'intricato groviglio costituito dalle formulazioni rispettivamente dell'art.118 da una parte e dell'art. 117, co.2 lett. p) dall'altra, ovvero i riferimenti normativi costituzionali per la identificazione delle funzioni amministrative spettanti agli enti locali.

La dottrina sul punto è divisa : da una parte , l'opinione ritenuta maggioritaria (sostenuta tra l'altro da F. PIZZETTI, in *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1179

ss. R. TOSI, in *La legge cost. n. 3 del 2001: spesse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1240 ss; M. A. SANDULLI, in *Art. 2.*, in P. CAVALIERI, E. LAMARQUE, (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione*, cit. pp. 28 - 32.) ritiene che la nozione di funzioni fondamentali sia sovrapponibile e dunque coincidente con quella di funzioni proprie (art. 2, lett. b) l. 131/2003), mentre altre opinioni (tra cui R. BIN, in *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, p. 439 ss; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, cit. pag. 259 ss.; infine, G.C. DE MARTIN, in *Relazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, (a cura di) *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2002, p. 103 ss.) sottolineano, invece, che mentre le funzioni fondamentali in quanto attinenti al profilo organizzativo istituzionale vadano ricondotte nell'art. 117, co.2 lett. p), dall'altra le funzioni proprie vanno invece ricondotte all'aspetto funzionale – materiale.

Nel Gennaio del 2007, il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge delega per l'attuazione degli artt.117, co 2, lett. p) e 118 della Costituzione, in ordine all'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V, nonché in ordine alla disciplina per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma capitale.

Si tratta di un intervento a lungo atteso che dunque costituisce un rilevante tentativo di proseguire nell'attuazione in via legislativa della riforma costituzionale, attraverso la determinazione dell'assetto delle competenze amministrative degli enti locali. In questo senso, da una prima considerazione complessiva del testo della delega, può sottolinearsi come vi sia sotteso l'intento valorizzatore delle autonomie locali che rappresenta uno dei principi fondanti la riforma del 2001.

Da notare altresì come l'obiettivo da perseguire nell'ambito delle finalità e degli indirizzi generali di cui all'art.1, sia il tendenziale riassetto organico ed unitario delle funzioni fondamentali e delle altre funzioni amministrative al fine di definire i ruoli e le competenze dei diversi soggetti dell'amministrazione, nell'ottica di riorganizzare l'amministrazione secondo un modello che sia locale ed a competenza generale.

Il d.d.l.delega si muove innanzitutto nell'ottica del pari coinvolgimento di Stato e Regioni al processo di adeguamento alle norme dettate dalla delega, poichè a tale proposito all'art.1 co. 2 si stabiliscono quattro linee guida cui deve conformarsi tanto il legislatore statale quanto quelli regionali: individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali; disciplina a seconda del riparto delle materie, statale o regionale, delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative; riordino di tutte le funzioni amministrative; previsione di casi obbligatori di esercizio in forma associata di determinate funzioni amministrative.

Il d.d.l.delega si ispira ai principi espressi in Costituzione rinviando dunque alle norme cardine in materia di funzioni fondamentali: l'art.117, co.2, lett p); le funzioni proprie previste dall'art. 118 co.2 e le funzioni conferite, nell'ambito dell'art.118 commi 1 e 2.

Con riguardo alle funzioni fondamentali, come noto, la previsione di tali funzioni fondamentali e la determinazione delle stesse, spettante al legislatore statale ha sollevato parecchi interrogativi in dottrina tanto con riguardo alla definizione del ruolo rispettivamente riconosciuto allo Stato ed alle Regioni nella individuazione, allocazione e disciplina dell'esercizio delle stesse, quanto nell'enucleare il carattere di fundamentalità ed il concetto stesso di funzione.

Ci si è chiesti in particolare se la nozione di funzione fondamentale dovesse ricomprendere quella relativa alle sole funzioni amministrative caratterizzanti ciascun livello di governo locale ovvero se essa fosse attinente alle funzioni istituzionali ordinamentali dell'ente locale, ovvero ancora se fosse entrambe. Nel d.d.l governativo, la formulazione normativa sembra ricomprendere entrambe le opzioni, qualificando le funzioni fondamentali sia come quelle connaturate alle caratteristiche proprie dell'ente ed essenziali per il suo funzionamento, sia quelle relative al soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento, dunque aventi carattere amministrativo. Inoltre sono considerate funzioni fondamentali sia quelle storicamente svolte, sia quelle preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale.

Tra gli aspetti più rilevanti del d.d.l.d, che comunque appare debole da un punto di vista normativo per la scarsa incisività in senso precettivo di alcune sue norme, si nota la particolare centralità del ruolo della Regione nella

giurisprudenza costituzionale, cui va aggiunto il lento processo di attuazione legislativa dell'art. 118 Cost., hanno consentito il realizzarsi, ad oggi, di significativi passi verso la costruzione di un sistema locale integrato, fondato sulla sussidiarietà. Tali paiono le questioni connesse alla riforma secondo il panorama del cosiddetto "regionalismo ordinario"; occorre tuttavia ricercare i caratteri con cui la riforma si segnala in relazione alle realtà locali nel quadro del regime di regionalismo speciale.

3. Le questioni aperte in dottrina e le soluzioni della giurisprudenza sul problema dell'applicabilità agli enti locali delle Regioni speciali delle disposizioni relative alla legge "La Loggia".

L'art. 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131 di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alle riforme del Titolo V detta la disciplina riguardante la posizione delle autonomie speciali rispetto alla attuazione delle riforme costituzionali. Come è stato rilevato

definizione dell'assetto sussidiario delle competenze amministrative e particolarmente nell'individuazione del conferimento delle funzioni agli enti locali. Ritorna, dunque ancora, nella Repubblica delle autonomie e della sussidiarietà il regionocentrismo. Per gli spunti sistemici della vicenda inerente al ddl. Delega per la Carta delle autonomie locali, cfr. G. MELONI, *Funzioni amministrativa e autonomia costituzionalmente garantita di comuni, province e città metropolitane nel d.d.l. delega per la Carta delle autonomie locali*, in www.amministrazioneincammino.it; G.CLEMENTE DI SAN LUCA- A. DE CHIARA, *Prime osservazioni critiche al D.D.L. del Governo di delega per l'attuazione degli artt. 117 e 118 Cost.* in www.federalismi.it; e altresì F. PIZZETTI, A. POGGI, *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, Torino, 2007, p. 146 ss.

quasi unanimemente in dottrina, ²⁴¹la disposizione in oggetto non è particolarmente significativa sul piano del chiarimento sul significato, sulla portata e sull'ambito di applicazione della disciplina transitoria, dal momento che la legge richiamata si limita a ribadire la vigenza della fonte statutaria, delle norme di attuazione e di quanto previsto dalla clausola di adeguamento automatico di cui all'art.10, l.cost. n. 3 del 2001.

Inoltre, per quanto attiene alle rimanenti prescrizioni in materia contenute nel provvedimento legislativo, il secondo ed il terzo comma della disposizione in esame ribadiscono la procedura di adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse necessarie all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative e per la disciplina delle attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari. ²⁴² - ²⁴³.

²⁴¹ Cfr. fra tutti, A.RUGGERI, *La legge "La Loggia" e le Regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 2004, 781 ss; A. CONCARO *Art.11*. in P.CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di) *L'attuazione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla Legge "La Loggia"(legge 5 giugno 2003,n.131)*,Torino, 2004, pag.301 ss.; G.PITRUZZELLA, *Regioni speciali e province autonome.(Commento all'art. 11)*, in G .FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n.131*, Bologna,2003; P.BILANCIA, *ART.11, in Legge" La Loggia".Commento alla legge 5 giugno 2003,n.131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, pag.203 ss.

²⁴² Come già notato a proposito dell'attuazione delle riforme amministrative legate alla legge n. 59 del 1997 ed ai successivi decreti di attuazione della stessa, la procedura di adozione dei decreti in sede di Commissione paritetica si è rivelata a tratti un ostacolo alla piena realizzazione delle riforme amministrative stesse nelle autonomie speciali. Lungi dal concretarsi quale sede istituzionale privilegiata di dialogo fra Stato e Regioni ,la Commissione paritetica ha , finora, giocato un ruolo penalizzante per l'autonomia speciale. Questa valutazione sembra trovare una ulteriore conferma proprio nell'art. in esame, il quale peraltro, non disponendo

La determinazione dei criteri guida per la distribuzione delle funzioni amministrative nelle Regioni speciali riporta al fondamentale problema circa la compatibilità o meno del nuovo impianto costituzionale con alcuni dei caratteri distintivi della specialità ed in particolare in relazione tanto al rapporto tra legislazione e funzioni amministrative, quanto al concetto di amministrazione in senso stretto. Come si già avuto occasione di precisare infatti, mentre nel nuovo impianto costituzionale il Comune è l'ente titolare di competenza amministrativa generale, l'ente titolare di competenza legislativa generale è la Regione, ciò in base al

alcun termine entro il quale le Commissioni siano tenute ad adottare le norme necessarie all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative, sembra preconizzare ad un rinvio sine die della realizzazione delle riforme amministrative nelle Regioni speciali. In argomento, cfr. A.CONCARO, *Art.11* cit. p. 319, e più in generale, sulle Commissioni paritetiche, P.CIARLO, *"Federalismo amministrativo" e Regioni speciali*, in *Quaderni Cost.*,2000, p. 130. G.PITRUZZELLA, *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?* in *Le Regioni*,2001, p.499 ss.; ID, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all'art. 10* in *Le Regioni*, 1998, p. 518 ss. F.GABRIELE, *Disposizioni d'attuazione degli statuti speciali e parere delle commissioni paritetiche*.in *Giur.cost*, 1989, p.188 ss. G. MOR, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 1981, pp. 431 ss.

²⁴³ In argomento, oltre alla dottrina segnalata in relazione al commento della norma in questione, cfr. anche P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 45 ss.,e P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in *ID., Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità, Scritti sulla riforma del Titolo V*. Torino 2003, p.63 ss.

principio della cosiddetta “asimmetria” tra potestà legislativa e potestà amministrativa;²⁴⁴ diversamente va registrato per le Regioni ad autonomia speciale, dove il principio informatore dei rapporti tra legislazione ed amministrazione resta il principio del parallelismo, in forza del quale la titolarità delle funzioni amministrative e delle funzioni legislative spettano alla Regione con riguardo alle materie enumerate.

Sul versante dell’amministrazione, nel nuovo Titolo V, il sistema costruito attorno all’individuazione nel Comune del livello generale di amministrazione, ruota attorno al ricorso ai principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza; invece negli Statuti speciali vige il principio dell’amministrazione indiretta necessaria, in base al quale la Regione, titolare delle funzioni amministrative, continua a servirsi, per l’esercizio delle stesse, degli enti locali mediante la delega e l’avvalimento.

Al riferimento sovrengono le considerazioni già svolte a proposito della competenza legislativa primaria delle Regioni speciali in materia di ordinamento degli enti locali, dalla quale discende anche la determinazione delle regole generali in tema di distribuzione delle funzioni amministrative.²⁴⁵

Infatti, l’estensione alle Regioni speciali (sul modello siciliano) con la legge costituzionale n.2 del 1993, della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, anziché far emergere, ha di fatto penalizzato il ruolo dei livelli di governo, per così dire, “più bassi”avendo mancato l’occasione di conferire a questi ultimi un livello di quantità e qualità maggiore con riferimento alle funzioni amministrative.

Il tendenziale transito dalla concezione finalizzata ad una amministrazione prevalentemente centralizzata ad una amministrazione locale comporta l’identificazione del Comune quale principale centro di imputazione degli interessi delle collettività localizzate.

²⁴⁴ Cfr. D’ATENA, *Le Regioni speciali ed i “loro enti locali” dopo la riforma del Titolo V*, cit.

²⁴⁵ Cfr. i rilievi svolti nel Capitolo III.

Proprio l'ente locale storicamente più vicino ai bisogni della popolazione, assurge a elemento fondante del nuovo sistema dei poteri territoriali in cui il processo di decentramento delle competenze amministrative, insieme all'ampliamento del novero delle funzioni locali, si basa sul rafforzamento dei poteri degli enti infraregionali.²⁴⁶

La disciplina del decentramento delle funzioni amministrative da un livello all'altro ed il ruolo svolto tanto dallo Stato quanto dalle Regioni in ordine ai conferimenti di funzioni richiamati dal II comma dell'art. 118 Cost., vanno considerati veri e propri nodi cruciali per la realizzazione del disegno tracciato dalla revisione del Titolo V. Tali profili si legano, inoltre, tanto alla valutazione complessiva degli effetti che la riforma costituzionale ha prodotto nei confronti dell'ordinamento di Comuni e Province, quanto, nello specifico, al rapporto con il potere di disciplina dell'ordinamento degli enti locali stessi e l'eventuale applicazione, in forza della clausola di riserva della specialità, della disciplina statale delle "funzioni fondamentali" la cui individuazione è riservata alla legge statale, a norma dell'art. 117, secondo comma, lett. p).

Il dato normativo in questo senso non chiarisce molto: l'art.2, comma 4, lett. q) della legge "La Loggia" fa espressamente salve le competenze delle Regioni speciali, ripetendo pressochè la formula contenuta nell'art. 11.

Tuttavia, sciogliere l'incertezza è di non poco conto, sol se si consideri, da una parte la perdurante mancanza di norme di attuazione degli Statuti speciali in materia di riforme amministrative, ciò che condurrebbe a ritenere applicabile la disciplina statale conformemente anche al dettato dell'art. 10, l. cost. n.3 del 2001. Dall'altra parte, si consideri come, anche e soprattutto in questo ambito, ritorna il nodo della estensione della clausola di maggior favore non solo nei confronti delle Regioni ma anche delle "altre autonomie" territoriali appartenenti alle Regioni medesime. Si è già avuto modo di illustrare

²⁴⁶ Così dispone l'art. 118, co. II Cost." I comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze."

una tesi restrittiva²⁴⁷, in occasione della riflessione compiuta sulla permanenza o meno del potere ordinamentale delle Regioni speciali sugli enti infraregionali. Nello specifico, se si dovesse ritenere che l'effetto estensivo della clausola di maggior favore operi solo nei confronti delle Regioni, esso garantirebbe la permanenza di una serie di istituti espressione di forme di autonomia più ampie simili a quelle introdotte per le Regioni ordinarie, così ad esempio, sarebbe garantita la sopravvivenza del principio del parallelismo delle funzioni assieme all'intero regime dei controlli amministrativi previsti negli Statuti speciali. All'inverso, accogliendo l'opinione sulla estensibilità anche agli enti locali, l'intero impianto costituzionale del nuovo Titolo V e soprattutto le finalità ad esso sottese avrebbero l'effetto di riformare gli Statuti speciali, con l'evidente conseguenza di porre nel nulla taluni istituti quali appunto lo stesso principio del parallelismo o il regime dei controlli sugli atti. Il "favor" nei confronti delle autonomie locali seguendo tale ipotesi, si concreterebbe in particolare nel riconoscimento della generale competenza amministrativa dei Comuni, sulla base delle previsioni dell'art.118 Cost.

Considerazione differente varrebbe per le funzioni amministrative relative a materie non contemplate dagli Statuti speciali, ambiti in cui gli enti locali potrebbero godere, in virtù appunto dell'applicazione della clausola di maggior favore, di incrementi di autonomia, sanciti a beneficio degli enti locali delle Regioni ordinarie. Da questo punto di vista, tuttavia, occorrerebbe uscire dall'equivoco nel quale si potrebbe incorrere, evitando, peraltro, il paradosso secondo cui in sostanza, le Regioni speciali potrebbero risultare assoggettate a due distinte discipline: tratte l'una dal regime speciale negli elenchi di materie (e le funzioni amministrative parallelamente attribuite) contenuti nei rispettivi statuti; l'altra desunta, al contrario, dal regime ordinario per ciò che attiene in virtù dell'attrazione delle Regioni a Statuto speciale, nella disciplina dell'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001.²⁴⁸

²⁴⁷ Cfr. A. D'ATENA, *Regioni speciali*, cit. pag.175

²⁴⁸ Cit. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i loro enti locali*, pag.177

La complessità , al riguardo , aumenta se si riflette intorno alla circostanza in base alla quale le condizioni di maggiore autonomia di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, possono riguardare tanto la devoluzione di materie non comprese negli elenchi statutari, quanto anche di quelle materie previste negli stessi.

L'effetto sarebbe non soltanto il mutamento dell'oggetto della competenza (cioè una materia non contenuta nell'elenco) ma anche del tipo di competenza legislativa . Per fare un esempio: si pensi all'ipotesi in cui su una determinata materia, lo Statuto prevede una competenza di tipo concorrente o di tipo integrativo- attuativa, mentre la Costituzione attribuisce una competenza di tipo concorrente o esclusivo. La competenza esclusiva delle Regioni speciali verrebbe caratterizzata da una sorta di elasticità, espandendosi in tutte quelle materie rientranti nell'ambito dell'art. 117 , co IV, o mantenendo il suo carattere esclusivo nelle materie di cui all'art.117 co III, ovvero, ancora nelle materie non devolute alle Regioni ordinarie , come appunto nel caso della potestà legislativa esclusiva in tema di ordinamento degli enti locali di cui alla legge cost.2/93. Resterebbero, tuttavia validi, anche per il legislatore regionale speciale, i principi ispiratori della novella costituzionale, laddove non espressamente derogati negli Statuti, e in secondo luogo, il vincolo scaturente dal rispetto dei principi riconducibili alla normativa statale in materia di organi di governo e funzioni fondamentali di Province e Comuni ai sensi dell'art. 117, co II, lett.p).

Tale ricostruzione, condivisa anche dalla Corte Costituzionale²⁴⁹ potrebbe conciliare i profili della specialità con alcuni aspetti della riforma costituzionale, senza tuttavia tener conto dei riflessi negativi nei confronti degli enti territoriali minori , laddove si scegliesse di mantenere un sistema di devoluzione delle competenze amministrative di tipo "misto", diverso in considerazione del tipo di materia in esame , e basato sulla farraginoso procedura legata all'intervento delle Commissioni paritetiche.

²⁴⁹Corte Cost. , sent. 8 luglio 2004, n. 236 e Corte Cost., sent. 14 novembre 2006, n. 370, su cui cfr. *infra* e par.

Altra opinione²⁵⁰ analizza il problema della disciplina del decentramento delle funzioni amministrative da un livello all'altro delle funzioni amministrative con riguardo ai ruoli dello Stato e delle Regioni speciali relativamente ai conferimenti di funzioni richiamati dall'art.118 Cost.

In particolare, sul versante degli interventi di conferimento di ulteriori funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, questi ancorchè non più rientranti in conseguenza del principio del parallelismo, riguarderebbero parimenti le Regioni speciali, nel caso in cui comportassero forme di autonomia più ampie di quelle ad esse già attribuite, ai sensi della clausola di maggior favore dell'art. 10 della legge costituzionale n.3 del 2001 che estenderebbe alle Regioni speciali anche i processi di decentramento delle competenze amministrative.

Con riferimento al ruolo delle Regioni speciali nella distribuzione delle funzioni amministrative agli enti locali, problema la cui soluzione dipende appunto, ancora una volta, dalla opzione in un senso o nell'altro, va valutata la riserva posta circa la estensione dell'applicabilità dell'art. 10 l.cost.3/2001 non solo alla realtà ordinamentale delle Regioni speciali, ma anche ai relativi ordinamenti delle autonomie locali. Comparando la disciplina prevista dall'art.117, co II, lett. p) della Costituzione, che come noto, dispone la riserva di competenza esclusiva a favore dello Stato circa la determinazione della legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane, con la competenza legislativa esclusiva delle Regioni speciali nella materia dell'ordinamento degli enti locali, si potrebbe agevolmente osservare come le differenze in ordine all'ampiezza delle disciplina ordinamentale degli enti locali, rimessa alla competenza delle Regioni speciali rispetto alle Regioni ordinarie danno una significativa connotazione

²⁵⁰ G. MELONI, *Il decentramento delle competenze amministrative nelle Regioni a statuto speciale e il nuovo modello costituzionale dell'amministrazione* in www.amministrazioneincammino.it

alla realtà degli enti locali nelle Regioni speciali. In pratica, considerato tanto il livellamento sul piano dell'ampliamento quantitativo delle materie devolute alla potestà legislativa regionale, tanto la tendenziale evoluzione qualitativa del potere legislativo delle Regioni ordinarie, proprio la disciplina in tema di ordinamento degli enti locali segna la differenza fra i due modelli regionali esistenti.²⁵¹

La riserva di competenza allo Stato cui all'art. 117, co II lett p) sarebbe in conseguenza da considerare alla stregua di uno strumento utile alla determinazione (e anche, della garanzia) di un nucleo minimo di funzioni amministrative per tutti gli enti locali anche in materia regionale.

Tuttavia, la necessità di "dover obbedire" alla determinazione di tale nucleo minimo determinato sul piano statale, verrebbe naturalmente meno per le Regioni speciali le quali non sarebbero tenute al rispetto del vincolo dettato dall'art. 117 Cost; senonchè, accogliendo questa prospettiva, si dovrebbe avvertire in qual modo tutto il sistema della potestà legislativa esclusiva delle Regioni speciali, in particolare nella materia dell'ordinamento degli enti locali abbia subito un certo qual dimensionamento dovuto allo svolgimento più del principio autonomistico sancito dall'art. 5 della Cost.

Il modello di amministrazione locale come amministrazione di base costituisce infatti il risultato dell'attuazione del principio autonomistico nel nostro ordinamento con interessanti riflessi anche di natura democratica poiché esso intende incoraggiare un più stretto rapporto tra enti locali e cittadini.

In tal senso la competenza generale riconosciuta al Comune dalla riscrittura dell'art. 118 costituisce l'esplicitazione dello sviluppo autonomistico dell'amministrazione, sviluppo che troverebbe pienezza proprio grazie al rafforzamento dei poteri delle autonomie locali nell'ottica dell'art. 114 Cost.

²⁵¹ G. MELONI, ult. Op. cit.

Siffatto modello di amministrazione attiva si rivolge essenzialmente ai destinatari dell'azione amministrativa, in un'ottica di sovranità diffusa²⁵² e, di conseguenza, tali sviluppi non potrebbero non riguardare l'intero sistema regionale dal momento che tutte le Regioni sono chiamate ad attuare nei loro ordinamenti siffatto modello.

La via per ottenere l'eguaglianza tra la condizione delle Regioni speciali e ordinarie ed in particolare dei loro enti locali, sarebbe costituita, dall'estensione, anche agli enti locali delle Regioni speciali delle più ampie forme di autonomia riconosciute a Comuni e Province dal nuovo testo costituzionale, con l'effetto di produrre nel sistema delle competenze amministrative, l'obbligo della piena attuazione dei nuovi principi previsti dall'art. 118 al fine di realizzare, appunto, il modello di nuova amministrazione declinato nella riforma del 2001.

Una prospettiva diversa e maggiormente volta alla considerazione sistemica della condizione degli enti locali nell'ordinamento costituzionale,²⁵³ individua nel rapporto tra autonomia regionale speciale e complessivo riordino dei poteri locali il punto di partenza della riflessione sull'applicabilità della disciplina della determinazione delle funzioni fondamentali spettanti agli enti locali nel quadro della riserva di legge dello Stato di cui all'art. 117, co. 2, lett. p).

La possibile estensione della clausola di maggior favore anche agli enti locali delle Regioni a Statuto speciale postulerebbe una analisi di raffronto tra la disciplina regionale e quella statale risultante dai decreti delegati al fine di valutare quale tra le due possa avvantaggiare la condizione di autonomia degli enti locali.

²⁵² Cfr. A.CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, 1994.

²⁵³ Cfr. A. RUGGERI, *La legge "La Loggia" e le Regioni ad autonomia differenziata, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni, 2004*, 781 ss.

Il rischio insito in una tale operazione sta tuttavia nella possibile diminuzione di autonomia garantita alla Regione speciale , a fronte appunto di maggiori garanzie agli enti locali derivanti dall'applicazione anche ad essi della disciplina più favorevole.

Tuttavia l'applicazione della clausola di maggior favore nelle Regioni speciali dovrebbe perseguire l'obiettivo di valorizzare *l'autonomia complessivamente intesa*, in omaggio a quanto sancito dal fondamentale principio dell'art. 5 della Costituzione e dall'art. 118 che ne rappresenta lo svolgimento in senso più moderno e spinto.

Così argomentando, la parte essenziale, e che qui più interessa, della disciplina legislativa adottata in attuazione della legge La Loggia con riguardo appunto alla determinazione delle funzioni, e maggiormente adeguata allo sviluppo dell'autonomia degli enti locali nei rapporti con le Regioni, sarebbe applicabile appunto anche alle Regioni speciali. Tuttavia a voler privilegiare tale tesi, l'interprete dovrebbe comunque in sede applicativa, procedere volta per volta ad un bilanciamento di interessi contrapposti e decidere se privilegiare l'autonomia regionale o quella locale.

La Corte Costituzionale è intervenuta a dipanare la complessa vicenda con due sentenze nelle quali viene in luce il problema della applicabilità del testo novellato dell'art. 118 Cost. alle Regioni speciali attraverso la clausola estensiva delle forme di autonomia più ampie.

Indubbiamente la decisione più rilevante è costituita dalla sentenza 8 luglio 2004, n. 236²⁵⁴, con cui la Consulta , affrontando la questione dell'applicabilità della nuova disciplina dei

²⁵⁴ Cfr. Corte Cost. , sent. 8 luglio 2004, n. 236 , in *Le Regioni*, 2005, pp.145- 146, con note di C. MAINARDIS , *Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 197- 203; M. BARBERO, *La Corte Costituzionale interviene sulla Legge La Loggia*, in www.forumcostituzionale.it, R. DICKMANN, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale* , in www.federalismi.it.

poteri sostitutivi alle Regioni speciali²⁵⁵, fornisce una interpretazione del combinato disposto dell'art. 118 Cost, dell'art. 10 e delle norme degli Statuti speciali che regolano la funzione amministrativa nelle Regioni speciali che ha sollevato non poche perplessità in dottrina.²⁵⁶

²⁵⁵ La disciplina del potere sostitutivo trova regolazione di due disposizioni costituzionali: all'art. 117, co 5, viene individuata l'ipotesi dell'intervento statale nel caso di inadempienza da parte delle Regioni, a dare attuazione o esecuzione agli accordi internazionali ed agli atti dell'Unione Europea, mentre l'art. 120 Cost. introduce un potere sostitutivo "straordinario ed aggiuntivo" rivolto alla tutela delle esigenze unitarie. Si tratta di un istituto nuovo, introdotto dalla riforma del Titolo V, dai contorni ancora indefiniti, che trova la sua disciplina attuativa nell'art. 8 della legge n. 131 del 2003. Tale disposizione ha regolato gli aspetti relativi alle procedure, agli strumenti ed alle modalità di esercizio del potere sostitutivo. Nell'art. in questione si ribadisce, inoltre, che la titolarità di tale potere spetta al Governo e che l'adozione degli atti di sostituzione debba avvenire nel rispetto del principio di leale collaborazione. Sul potere sostitutivo cfr. P. CAVALIERI, *Il potere sostitutivo sui Comuni e le Province*, in *Le Regioni*, 2003, p.846 ss.; C. MAINARDIS, *Commento all'articolo 120 della Costituzione* in *Commentario alla Costituzione*, R.BIFULCO, A.CELOTTO, M.OLIVETTI, (a cura di) Vol.III, artt.101-139, Utet 2006; ID, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con poche luci e molte ombre*, in *Le Regioni*, 2001.; ed infine ID., *Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali*, in *Le Regioni*, cit. pp. 197 ss.; M. DELLA MORTE, *Profili ordinari del potere di sostituzione regionale nei confronti degli enti locali*, in S. STAIANO, (a cura di) *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, 2006, p. 125 ss., E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, (a cura di) *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*. Torino, 2003, p. 183 ss. Sull'art. 8 della legge "La Loggia", A. BARDUSCO, *Art. 8*. in P. CAVALIERI, E. LAMARQUE, (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione*, cit. p.210 ss.

La Corte ha ritenuto che nelle Regioni a Statuto speciale il principio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa non sia venuto meno, poiché continua a costituire il criterio principale di distribuzione delle funzioni per tutte le competenze legislative attribuite alla Regione dalle norme statutarie.

In ordine alle ulteriori, nuove funzioni amministrative desumibili dall'interpretazione dell'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, la Corte ritiene che esse vadano individuate e conferite alla luce di quanto previsto dall'art. 11 della legge n. 131 del 2003. Gli elementi ambigui di questa pronuncia, che tuttavia ha un suo peso rilevante nella configurazione dell'adeguamento della specialità alla riforma, si possono riassumere in due aspetti: innanzitutto, in quello di aver distinto le funzioni amministrative da allocare nelle Regioni speciali in "vecchie" e "nuove", e in secondo luogo, di aver "depotenziato" la carica espansiva del principio di sussidiarietà all'interno delle Regioni speciali stesse, disconoscendone l'applicabilità alle "altre" autonomie locali.

²⁵⁶ La Corte Costituzionale ha ricostruito il potere sostitutivo come un sistema che non può essere disarticolato dall'intervento della clausola di maggior favore ex art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, e dunque in astratto i principi desumibili dall'art. 120 Cost. sono applicabili anche alle Regioni speciali. Nello specifico, seguendo il ragionamento dei giudici costituzionali, mentre per le competenze previste negli Statuti vanno applicate le norme previste, per il trasferimento delle nuove funzioni amministrative occorre rispettare le procedure previste nell'art. 11 della legge La Loggia. . Finché dunque non si darà inizio al processo di trasferimento delle competenze, l'art. 120 Cost. non potrà essere applicato in concreto. La conclusione raggiunta dalla Corte solleva interrogativi la cui portata va al di là del caso di specie costituito dall'art. 120 Cost., poiché la Corte sembrerebbe implicitamente affermare che il meccanismo previsto dall'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, non abbia efficacia diretta nelle Regioni speciali. Cfr. sulla decisione in oggetto, oltre alla dottrina di cui alla precedente nota n. 40, anche, in senso critico, P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, cit.p. 154- 155 e P. CARETTI, G.TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit. p. 233

A parte il fatto che la qualificazione della funzione amministrativa in “vecchia” e “nuova” appare priva di particolare apprezzamento sul piano della razionalità, è sul piano della affermazione della ripresa del principio del parallelismo che l’interpretazione del Giudice delle Leggi mostra le maggiori contraddizioni. Infatti non si comprende perché la Corte abbia riproposto il principio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa, se l’intero impianto del Titolo V poggia sul principio di sussidiarietà che sembra voler sostituire l’assetto precedente. La riprova delle perplessità che il pensiero della Corte desta, si coglie nel fatto che essa abbia anche ammesso l’applicazione, all’interno delle Regioni speciali, di principi cosiddetti di “sistema”²⁵⁷, quale è il potere sostitutivo straordinario, che vanno applicati al di là del disposto dell’art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, e abbia invece ritenuto l’estensione del principio di sussidiarietà alle Regioni speciali penalizzante rispetto al correlativo sistema speciale imperniato, appunto, sul parallelismo.

Questa decisione pare dunque preannunciare il favore della Consulta verso l’opinione sostenuta in dottrina che vorrebbe estese unicamente alle Regioni speciali e non anche alle autonomie locali facenti parte di queste, le maggiori forme e condizioni di autonomia di cui

²⁵⁷ Cfr. Corte Cost., sent. n. 236 del 2004 cit. punto 4.1 del Diritto: “ *Si evidenzia, con tratti di assoluta chiarezza, un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l’unità e la coerenza dell’ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della “clausola di favore”, nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti.*”

all'art. 10 l, cost. n. 3 del 2001, tesi che trova una definitiva conferma nella sent. 14 novembre 2006, n. 370.²⁵⁸

Riprendendo, poi, il contenuto della sentenza sulla quale ci si è brevemente intrattenuto in precedenza a proposito dell'istituzione del CAL, in questa sede va evidenziato in qual modo negare l'estensibilità agli enti locali delle maggiori forme e condizioni di autonomia costituisce frutto di una opinione giurisprudenziale. L'elemento della formulazione letterale dell'art.10, viene ritenuto determinante al fine, principale, di tutelare l'autonomia regionale, che potrebbe subire ridimensionamenti dall'estensione "indiscriminata" di tali vantaggi all'interno del sistema locale. La Corte però, pare dimenticare che l'art. 10, l. cost. n. 3/01, in quanto principio "di sistema" va interpretato nel modo più conforme possibile alla Costituzione²⁵⁹, non soltanto, dunque, avuto riguardo al sistema delineato nel Titolo V e negli Statuti speciali, ma, soprattutto, in relazione al principio autonomistico. Di tal guisa dunque, risulta non del tutto persuasiva l'argomentazione secondo cui l'applicazione dell'art. 123 Cost non possa aver luogo con riguardo alle Regioni speciali perché il Consiglio delle Autonomie locali avrebbe potuto concertare una forma di autonomia più ampia che si sarebbe risolta unicamente in un vantaggio per gli enti locali.²⁶⁰

²⁵⁸Cfr. Corte Cost., sent. 14 novembre 2006, n. 370 in *Le Regioni*, 2007, p. 362 ss.con nota di A. AMBROSI, *I Consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione delle fonti competenti*, in *Le Regioni*, 2007, p. 363 ss. e anche, sul tema, A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali*(a margine della sent. n. 370 del 2006), in www.forumcostituzionale.it

²⁵⁹ A.RUGGERI, *ult. op. cit.*

²⁶⁰ Conclusione questa che pur non essendo esplicitamente menzionata nel testo è comunque data per scontata dalla Corte.

4. Il principio di leale collaborazione ed il ruolo degli organismi di raccordo interistituzionale nell'ordinamento regionale siciliano.

La novella costituzionale del 2001, all'art. 123, ultimo comma, ha introdotto il Consiglio delle autonomie locali ²⁶¹ a cui viene conferita la precipua funzione di assicurare una presenza stabile e continuativa nel tessuto costituzionale dell'organizzazione regionale.

La disciplina di tale organo è elemento costitutivo del "contenuto necessario" dello Statuto regionale ordinario, e ciò conferisce ad esso dignità costituzionale, in quanto esso costituisce una proiezione organizzativa, dei principi di leale collaborazione e di equiordinazione degli enti territoriali.²⁶²

L'istituzione del Consiglio delle autonomie era stata anticipata già dalla legislazione ordinaria con l'articolo 4 della legge n. 59 del 15 Marzo 1997; con tale disposizione si richiedeva alle Regioni di sentire gli enti locali prima di procedere al trasferimento delle funzioni. Tale previsione è stata poi integrata dall'articolo 2 del d. lgs. 31 Marzo 1998, n. 112, che ha prescritto l'obbligo di adottare in sede regionale strumenti e procedure rivolte

²⁶¹ D'ora in poi denominato per comodità CAL.

²⁶² Sul Consiglio delle autonomie locali, in dottrina: A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo nella prospettiva federale*, in *Nuove autonomie*, 2005, p. 929 ss.; R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello statuto regionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, p. 595 ss.; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 989 ss.; T. GROPPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario, Il Consiglio delle autonomie locali* in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, p. 1060 ss.; A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 587 ss.

alla concertazione, tali da favorire l'azione coordinata degli enti locali e delle Regioni nell'ambito delle rispettive competenze²⁶³.

L'organo è nato, dunque, con la vocazione di costituire una stabile sede istituzionale di cooperazione e di partecipazione degli enti locali, sebbene esso abbia subito dagli statuti che ne hanno disciplinato funzioni e composizione differenti prospettazioni.²⁶⁴ L'eterogeneità delle previsioni normative statutarie intorno al Consiglio delle autonomie deriva probabilmente dalla laconica disposizione dell'articolo 123 Cost., che, limitandosi a sancire la necessità dell'istituzione del Consiglio delle autonomie, lascia intravedere la problematica in termini, essenzialmente, di funzioni e attività. Probabilmente tale differenziata soluzione va attribuita all'intenzione del revisore costituzionale, che attraverso l'asciutta formulazione della disposizione relativa non ha garantito una disciplina comune ed uniforme applicabile a tutti gli istituendi Consigli delle autonomie locali, cosicché, facendo appello all'indeterminatezza della formula adottata si è pensato che la norma di cui trattasi abbia lasciato margini di discrezionalità alle previsioni statutarie in ordine alla individuazione di poteri e meccanismi di garanzia da conferire ai Consigli delle autonomie.²⁶⁵ Le potenzialità connesse alla natura di organo di rappresentanza istituzionale

²⁶³ Si evidenzia come, invece, manchi nella l.r. siciliana n. 10 del 2002 di cui si è diffusamente parlato in precedenza, tanto l'obbligo previsto dalla legge Bassanini di sentire le rappresentanze degli enti locali o degli organi rappresentativi delle autonomie locali quanto non siano del tutto disciplinati gli strumenti di collegamento e cooperazione istituzionale.

²⁶⁴ Per un ampio panorama sul Consiglio delle autonomie locali negli Statuti delle Regioni ordinarie, cfr. inoltre G. FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, in S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, 2006, p. 147 ss.

²⁶⁵ Cfr. L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali*, cit. p. 1005.

degli enti territoriali sono state colte da quella parte della dottrina che lo qualifica come strumento fondamentale per la realizzazione del principio di leale collaborazione fra gli enti costitutivi della Repubblica ²⁶⁶Il voluto carattere di organo rappresentativo, infatti, avrebbe il perspicuo fine di costituire utile strumento non solo per dare voce alle istanze omogenee della maggioranza politica presente nel Consiglio, ma anche a quelle pluralistiche dei territori portatori di interessi localmente differenziati.²⁶⁷

Nell'ambito dell'ordinamento locale siciliano, l'attività di collaborazione nell'esercizio della funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali ha fondamento nell'istituzione della Conferenza Regione- autonomie locali , sede di raccordo permanente tra istituzioni locali, distinta dall'Assemblea regionale.²⁶⁸

La Conferenza Regione-Autonomie locali, istituita con la L.r. 7 marzo 1997, n. 6 si occupa, com'è noto, del coordinamento delle politiche locali nel territorio della Regione con compiti di informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale del governo regionale che incidono sulle funzioni proprie o delegate dei Comuni e delle

²⁶⁶ A. PIRAINO, *Il sistema dei raccordi Regione – Istituzioni locali nella prospettiva di riforma dello Statuto siciliano* in *Nuove Autonomie* , 2004 , p. 101 ss, propone una interpretazione del CAL quale «Camera» istituzionalmente rappresentativa di tutti gli enti locali ,collocata all'interno del Consiglio regionale con e a carattere elettivo di secondo grado. Esso sarebbe rappresentativo non sotto un profilo politico ma istituzionale e avrebbe competenza ad esprimere voti su tutte le proposte di legge e di programma che interessano il sistema Regione. Il quadro delle attribuzioni previste sarebbe poi completato dal ruolo di partecipazione alla definizione del Piano Regionale di Sviluppo e del Documento di Programmazione economico-finanziaria.

²⁶⁷ A. PIRAINO, *Il sistema dei raccordi Regione – Istituzioni locali nella prospettiva di riforma dello Statuto siciliano cit.* pp. 102, 103

²⁶⁸ P. GRIMAUDO, *Gli organismi permanenti di raccordo interistituzionali in Sicilia tra ordinamento regionale e proposte di riforma* in *Nuove Autonomie*, 2007, p.761 ss.

Province²⁶⁹. Tuttavia il ruolo di collegamento tra Regione ed Autonomie territoriali svolto dalla Conferenza si è articolato verso una duplice direzione: essa ha infatti svolto tanto funzioni di rappresentanza degli Enti territoriali, quanto compiti implementazione alla partecipazione di questi ultimi al governo complessivo del sistema locale.

Questo duplice ruolo non ha giovato al complessivo rafforzamento degli enti locali, finendo al contrario e spesso, per rafforzare il ruolo del Governo della Regione, il quale nei suoi rapporti con l'Assemblea regionale ha potuto utilizzare anche l'assenso ottenuto in Conferenza.

Malgrado le indicazioni e i suggerimenti ricavabili dalla citata e poco persuasiva giurisprudenza costituzionale in materia,²⁷⁰ tuttavia la Regione siciliana si è conformata ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione, licenziando nel 2005 un disegno di legge di relativo ad un nuovo Statuto siciliano²⁷¹ nel quale si recepiscono le istituzioni cooperative suggerite dall'art. 123 Cost²⁷².

²⁶⁹ L'art. 100 della L.r. n. 2 del 2002, ne ha modificato il regolamento, la composizione, le competenze specifiche e il funzionamento. In particolare, con una scelta innovativa, è previsto che la Conferenza intervenga, con proprie decisioni, sulle questioni di carattere generale che abbiano incidenza in ambito comunale, provinciale o metropolitano, nonché in ogni altra ipotesi in cui il governo regionale lo ritenga opportuno

²⁷⁰ Cfr. quanto affermato in precedenza a proposito della sentenza n. 370 del 2006

²⁷¹ Cfr. sulla bozza del nuovo Statuto siciliano, i contributi presenti nel numero monografico della rivista *Nuove autonomie* n. 1/2 del 2004, in particolare di F. TERESI, *Quale Statuto per la Regione Siciliana? Sul preambolo e sul sistema di sindacato delle leggi siciliane nella <<bozza>> di revisione dello Statuto speciale*, in *Nuove Autonomie*, 2004, p. 9 ss.; A. RUGGERI, *Riforma dello statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, in *Nuove Autonomie*, 2004, pp.13- 47; A. STORINO, *Appunti sulla potestà regolamentare della Regione Sicilia delineata in seno alla bozza di statuto approvata dalla Commissione il 17*

Nella bozza di Statuto esitata dall'Assemblea regionale l'art.15 bis istituisce presso l'ARS il Consiglio delle Autonomie Locali con compiti relativi alla produzione normativa²⁷³, estendendo la collaborazione non solo con l'Assemblea Regionale, ma anche con la Giunta di Governo. Dal disegno complessivo vi è tuttavia da precisare che dell'istituto nel progetto di revisione costituzionale dello Statuto siciliano emerge una debolezza dei compiti e del ruolo riservato all'organo che dovrebbe avere il compito di collegare la politica regionale con gli interessi locali. Tale debolezza sembra confermare la difficoltà, presente nella gran parte delle previsioni statutarie ordinarie e speciali di disciplina del CAL, di dare una connotazione dell'organo in senso fortemente "localista".

marzo 2004 in *Nuove Autonomie*, 2004, pp.47- 55; F. FERRARA *La sussidiarietà cd. orizzontale nello Statuto siciliano*, in *Nuove Autonomie*, 2004, pp.69- 73

A.PIRAINO, *Il sistema dei raccordi Regione- istituzioni locali nella prospettiva di riforma dello Statuto siciliano*, cit.; Cfr., inoltre anche F. LEOTTA, *Verso il nuovo Statuto siciliano: la potestà legislativa regionale nella bozza del 17 marzo 2004 e nel disegno di legge AS n. 3369 del 2005*, in *Nuove Autonomie*, 2005, p. 997 ss. Restano sempre particolarmente lucide le considerazioni svolte a proposito della revisione costituzionale dello Statuto di A. CARIOLA, in *Una proposta di revisione dello Statuto siciliano del 1946*, in *Nuove Autonomie*, 1999, pp. 75- 88.

²⁷² Inoltre, il disegno di legge di iniziativa governativa n. 1082 del 9.11. 2005 ha proposto l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali che insieme alla Conferenza – Regione autonomie locali, andrebbe a completare il quadro dei meccanismi di raccordo istituzionale tra livelli di governo.

²⁷³ La funzione consultiva del CAL sarebbe limitata all'adozione degli atti normativi concernenti la ripartizione delle funzioni tra Regioni ed enti locali e in relazione all'approvazione dei documenti regionali di programmazione economico- finanziaria.

Va aggiunto che nel progetto siciliano, l'assetto dei rapporti tra organi di raccordo istituzionale²⁷⁴ appare nel complesso segnato da una visione fortemente garantista del ruolo della Regione rispetto alle istituzioni locali, poiché esso, ignorando l'impostazione che sottolinea la tendenza alla pari ordinazione ed il rafforzamento della concezione policentrica dei rapporti tra istituzioni locali voluti con la novella costituzionale del 2001, ripropone il "vecchio", ormai inadeguato, modello di organizzazione piramidale e regionocentrica.

Sicchè, non è difficile notare come l'intento del legislatore siciliano di adeguarsi ai mutamenti imposti dalla riforma, viene temperato, sul piano delle soluzioni normative, seguendo l'ottica di gelosa garanzia delle prerogative regionali e di conservazione dello *status quo*.

²⁷⁴Assai singolare in tal senso appare la mancata menzione, nel progetto statutario, della Conferenza Regione autonomie locali, peraltro, come già visto, disciplinata da una legge regionale del 1997. Nei lavori preparatori della Commissione per la revisione dello Statuto, tale scelta omissiva viene giustificata dalla volontà di non sovrapporre ulteriori previsioni di organi di raccordo alla disciplina del CAL, nell'intento di evitare confusione ordinamentale. Tale scelta però appare giustificata più da ragioni di opportunità politica – istituzionale contrapposte nell'ambito del dibattito interno ai lavori, che da reale ricerca della coerenza complessiva del disegno di riforma statutaria.

BIBLIOGRAFIA

La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Discussioni 12- 31 gennaio 1948, VOL XI,, Camera dei Deputati, Roma, 1970
p. 4315 ss.

La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Vol.VI, Seduta del 24 Luglio 1946, Camera dei Deputati , Roma, 1971 p. 20.

AUTORI VARI , *I precedenti storici della Costituzione, studi e lavori preparatori, in Raccolta di scritti sulla Costituzione, Vol. IV, Milano,1958.*

AUTORI VARI , *Consulta regionale siciliana,(1944- 1945) , I , Palermo, 1976.*

AA.VV., *Federalismo, regionalismo ed autonomie differenziate : Atti del Convegno internazionale (Palermo - Taormina, 24 - 28 settembre 1985). - Palermo , Università degli Studi di Palermo, 1991.*

AA.VV., *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia : per il XLV anniversario della prima seduta dell' Assemblea regionale siciliana, 25 maggio 1947, Quaderni dell'ARS, Palermo 1993.*

AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate. Atti del Convegno di Palermo 6- 7 maggio 1983. Palermo, 1984.*

AA VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo, Milano, 2005.*

AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione*, Bologna, 14 gennaio 2002, Milano, 2002.

AA.VV. *Legge "La Loggia". Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003.

AA.VV., *Primo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2003.

AA.VV., *Secondo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2004.

AA.VV., *Terzo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2006.

AA.VV., *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007.

AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2002.

AA VV., *Le autonomie locali nelle specialità regionali*. Atti del convegno regionale della Regione Friuli Venezia Giulia pubblicati sul sito internet www.federalismi.it

U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale ed unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, p. 9 ss.

A. AMBROSI, *I Consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione delle fonti competenti*, in *Le Regioni*, 2007, p. 363 ss.

G. AMBROSINI, *Relazione alla II Sottocommissione sulle autonomie regionali in La nuova costituzione italiana*, Roma, 1947 p.217 ss.

A. AMMANNATI , S. GAMBINO, (a cura di), *Deleghe amministrative e riassetto dei poteri locali nel quadro della Legge 142/90*, Rimini, 1992.

V.ANGIOLINI, L.VIOLINI, N. ZANON,(a cura di) *Le Trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002.

L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000.

A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime ed il modello originario a confronto*. Torino, 2002.

A. ANZON, "Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni" in www.forumcostituzionale.it.

A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000, p. 227 ss.

L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralistica e strumenti di collegamento*, Milano, 1974.

L. ARCIDIACONO, A. CARULLO, G. RIZZA, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Bologna, 2005.

M. AYRMAND- G.GIARRIZZO (a cura di) *Storia d'Italia. Le Regioni dall'unità ad oggi: la Sicilia*. Torino, 1987.

A.AZZENA – L.PALERMO, *Coscienza autonomista e sviluppo della specialità. Verso un nuovo rapporto Stato- Regione sarda.*, in C. MORI (a cura di) *Autonomismo meridionale: ideologia, politica e istituzioni*, Bologna, 1979.

G. AZZARITI, , *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, 2000.

A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale? Intervento in www.forumcostituzionale.it*

A. BARBERA *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*in *Quaderni costituzionali*, 2001 , pp. 345 – 346.

A.BARBERA, C. FUSARO, *Corso di Diritto pubblico*, Bologna, 2001.

G. BARONE, V. OTTAVIANO, (a cura di) *L' Avvio della nuova Provincia regionale in Sicilia* . Atti del Convegno organizzato dal Dipartimento di Studi Politici (Catania, 25 - 26 marzo 1988) – Milano, 1989.

M. BARBERO, *La Corte Costituzionale interviene sulla Legge La Loggia*, in www.forumcostituzionale.it;

A BARDUSCO, *Lo Stato regionale italiano*, Milano, 1980.

A. BARDUSCO, *Gli Stati Uniti d'America*, in AAVV., *Costituzioni Compareate*, Torino, 2005, p. 35 ss.

A. BARDUSCO, *Art. 8.*, in P. CAVALIERI, E. LAMARQUE, (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione. Commento alla Legge “La Loggia” (legge 5 giugno 2003, n. 131)*. Torino, 2004.

S. BARTOLE, *Nuove riflessioni sull'interesse a ricorrere nei giudizi in via principale sulla legittimità delle leggi*, in *Giur. Cost.*, 1974, p. 540 ss.

S. BARTOLE *Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via d'azione*, in *Giur. Cost.*, 1965, p. 1664 ss..

S. BARTOLE, *Articolo 116 Cost.*, in G. BRANCA , (a cura di) *Commentario della Costituzione, le Regioni, le Province, I Comuni*, tomo I , Bologna,1985, p. 80 ss.

S. BARTOLE, *Le autonomie territoriali. Ordinamento delle Regioni e degli enti locali*, Bologna 1984

S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2003, p.578 ss.

S. BARTOLE, M. SCUDIERO, A. LOIODICE (a cura di), *Regioni e Corte Costituzionale*, Milano, 1988, p. 103 ss.

S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R TOSI., *Diritto Regionale*, Bologna, 2003.

D. BARTOLONE, *La condizione istituzionale degli enti locali nella Regione Siciliana in Nuove Autonomie*, 2003, pp. 853- 862 .

F. BASSANINI (a cura di) *Legge "La Loggia". Commento alla Legge 5 Giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della costituzione*, Rimini, 2003.

A. BAVIERA ALBANESE, *Saggi introduttivi*, in AUTORI VARI , *Consulta regionale siciliana,(1944- 1945) ,I*, Palermo, 1976.

G. BERTI, *Art.5 Cost., Commento*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione, Principi fondamentali, artt .1- 12*, Bologna - Roma 1975.

G. BERTI, *Enti locali*, in *Nuovissimo Digesto Italiano, Appendice*, Vol.III Torino, 1982.

G. BERTI, *Amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1996.

G. BERTI , G.C. DE MARTIN, (a cura di) *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001.

G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*. Roma, 2002.

F. BERTOLINI, *Legislazione elettorale siciliana fra (mancata) verifica della peculiarità della situazione locale e (mancata) verifica della ragionevolezza della ragione ostativa* , in *Giur. Cost.* 2007 p.2847 ss.

M.BERTOLISSI, in *Art. 5*, in *Comm. Paladin- Crisafulli* , Padova, 1990,p. 41 ss.

M. BERTOLISSI , *Commento alla Legge costituzionale 31 Gennaio 1963 n°1 (Statuto Friuli Venezia Giulia)* in G. BRANCA – A.PIZZORUSSO (a cura di) *Commentario della Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I – XVIII; Leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale, 1948-1993*, Bologna- Roma, 1995.

M.BERTOLISSI, *Regione Trentino Alto Adige*, in *Enc. Giur.*Roma, 1991, p.3 ss.

M. BERTOLISSI, (a cura di) *L'ordinamento degli enti locali .Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Bologna, 2002.

D. BESSI, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato*, in *Le Regioni*, 2004, p. 219 ss.

R. BIFULCO, *Commento all'articolo 5 della Costituzione*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Vol.I , Artt. 1- 54, 2006, pp.133 ss.

R. BIFULCO , *Le Regioni*, Bologna, 2004.

P.BILANCIA, *ART.11*, in AA.VV. *Legge” La Loggia”*.*Commento alla legge 5 giugno 2003,n.131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, p.203 ss.

R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma : continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni* , 2001, pp. 1213- 1222.

R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, p. 595 ss..

R. BIN, in *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI, (a cura di) *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p.149 ss.

R. BIN, *Nuovo titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in www.forumcostituzionale.it.

R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2005.

G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*. Milano, 1994.

G. BOGNETTI, voce *Federalismo*, in *Dig. Pubbl.*, VI, Torino, 1995, p.35 ss.

D. BORGONOVO RE: *Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale: fragilità di un modello?* in *Le Regioni*, 2002, pp. 174- 186.

Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà*. *Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it

M. CAMMELLI , *Dopo il titolo V: Quali poteri locali?* in *Le Regioni* ,2002 , pp. 3-8.

B. CARAVITA , *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006.

B. CARAVITA , *La costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002.

P. CARETTI , *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*. Torino, 2003.

P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in *ID., Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità, Scritti sulla riforma del Titolo V*. Torino 2003, 63 ss.

P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2007.

A. CARIOLA , *Il trasferimento di funzioni alle Province ed ai Comuni nella legge regionale siciliana n. 10 del 15/5/2000* in *Nuove Autonomie*, 2002, pp. 57- 70.

A.CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano, 1994.

A.CARIOLA, in *Legge siciliana sull'elezione diretta del sindaco e principi generali dell'ordinamento statale*, in *Diritto e Società*, 1994, p. 55 ss.

A.CARIOLA, *Una proposta di revisione dello Statuto siciliano del 1946*, in *Nuove Autonomie*, 1999, pp. 75- 88.

A. CARIOLA, (a cura di) *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D'Alema* , Catania, 1997.

A.CARIOLA, F. LEOTTA, *Commento all'art. 116 Cost.*, in R.BIFULCO, A.CELOTTO, M.OLIVETTI (a cura di),*Commentario alla Costituzione*, Vol.III, artt.101-139, 2006.

E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino 2004.

P. CARROZZA, *Commento alla Legge costituzionale 26 Febbraio 1948 n°4 (Statuto Valle d'Aosta)*, in G. BRANCA – A.PIZZORUSSO (a cura di) *Commentario della Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I – XVIII; Leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale, 1948-1993*, Bologna- Roma, 1995.

S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, p. 1193.

S. CASSESE, *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1973, pp. 283 ss.

L.CASTELLI, *Enti locali e Regioni speciali: un rapporto immutato? Nota a Corte Cost. n. 48/03* ,in www.amministrazioneincammino.it.

E. CASTORINA, *Autonomia universitaria e Stato pluralista*, Milano, 1992.

P. CAVALIERI, *Il potere sostitutivo sui Comuni e le Province*, in *Le Regioni*, n.°5 ,2003.

P. CAVALIERI, E. LAMARQUE, (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione. Commento alla Legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131)*. Torino, 2004.

M. CECCHETTI, S. PAJINO, *Il diritto delle autonomie territoriali negli apporti “conformativi” della giurisprudenza costituzionale: la difficile ricerca del migliore equilibrio tra soluzioni del caso concreto e coerenze di sistema*” in www.federalismi.it

A. CELOTTO, *Il trasferimento delle funzioni amministrative ai Comuni*, in www.federalismi.it.

A. CERRI, *Corso di Giustizia costituzionale*, Milano, 2004

A. CIANCIO, *L'impugnazione delle leggi statali da parte del Commissario dello Stato nella Regione siciliana*, in V. ANGIOLINI (a cura di) *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino, 1988, p.430 ss.

P. CIARLO, *Federalismo amministrativo e Regioni speciali*, in Quaderni costituzionali, 2000, p 129.

A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 587 ss.

G. CHIARA, *Osservazioni sulla riforma elettorale in Sicilia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, p.711 ss.

L. CHIEFFI , G. CLEMENTE DI SAN LUCA, (a cura di), *Regioni e d enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004.

M. CLARICH, *Statuti per differenziare*, in *Il Mulino*, 2000,p. 467;

G. CLEMENTE DI SAN LUCA- A. DE CHIARA, *Prime osservazioni critiche al D.D.L. del Governo di delega per l'attuazione degli artt. 117 e 118 Cost.* in www.federalismi.it

V. COCOZZA, *I profili processuali*, in *Le Regioni*, 2004, p. 479 ss.

A. CONCARO *Art.11.* in P.CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di) *L'attuazione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla Legge "La Loggia"(legge 5 giugno 2003,n.131)*,Torino, 2004, p.301 ss.

G. L. CONTI, *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 2000, p. 201 ss.

P. COSTANZO, *La tutela delle autonomie locali davanti alle Corti Costituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, 2005, p. 145 ss.

P. COSTANZO, G.F.FERRARI, G.G.FLORIDIA, R.ROMBOLI, S.SICARDI,(a cura di) *La Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati.* Padova, 1998.

V. CRISAFULLI *Lezioni di diritto costituzionale - Vol. II / Tomo I , : L'ordinamento costituzionale italiano (le fonti normative)* , Padova , 1993.

V. CRISAFULLI , *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in *Studi in memoria di V. E. Orlando*, 1955, ora in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p.89ss.

A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni* ,Firenze, 1974 .

A. D'ATENA , *Regione (in generale)* voce in *Enc. Dir.*,vol XXXIX, Milano, 1988, p.317 ss

A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2002.

A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007.

A. D'ATENA , *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*. Milano, 2005.

A. D'ATENA , *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*. Milano, 2001.

A. D'ATENA , *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Vol.II, Napoli, 2004.

A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in *Annuario 1999, La costituzione europea, Atti del XIV Convegno annuale della Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Padova, 2000.

A. D'ATENA, *Il nodo delle funzioni amministrative*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale, nota a sent. Corte cost. n. 303/2003*, in ID., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*. Milano, 2005 e in www.forumcostituzionale.it.

A. D'ATENA , *Le Regioni speciali ed i 'loro' enti locali dopo la riforma del titolo V* , ID., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*. Milano, 2005.

L. DE ANGELIS, D. MORANA, (a cura di): *Materiali sulla attuazione della riforma delle autonomie locali: la giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale*, Milano, 1999.

G. C. DE MARTIN, *Regioni ed autonomie. Se lo Statuto è speciale*, in *Amm. Civ.*, 2004, p.7 ss.

G. C. DE MARTIN, (a cura di), *Le Province regionali in Sicilia : esperienze, problemi, prospettive* , Roma, UPI Editoria e Servizi, 1989.

G.C. DE MARTIN, *Relazione*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, (a cura di) *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2002, p. 103 ss.

G.C. DE MARTIN, *Il sistema degli enti locali e le riforme costituzionali* in www.amministrazioneincammino.it.

G.C. DE MARTIN, *Le autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome*, in www.amministrazioneincammino.it.

G. C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali* , in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005.

G. DEMURO, *Commento all'art. 114 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI,(a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, artt.101-139, 2006, p. 2160 ss.

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*. Torino, 2003, p. 145 ss.

E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004, p. 410.

M. DELLA MORTE, *Profili ordinari del potere di sostituzione regionale nei confronti degli enti locali*, in S. STAIANO, (a cura di) *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, 2006, p. 125 ss.

U. DE SIERVO, *Luigi Sturzo di fronte alle autonomie sancite dalla Costituzione italiana*, in ID (a cura di) *Ambrosini e Sturzo, la nascita delle Regioni*. Bologna, 1988, pagg. 71- 92.

U. DE SIERVO, *Gli Statuti delle Regioni*. Milano, 1974.

U. DE SIERVO, *Il regionalismo forte e responsabile di Sturzo*, in AA.VV., *L'autonomia regionale siciliana tra regole e storia, : per il XLV anniversario della prima seduta dell'Assemblea regionale siciliana, 25 maggio 1947*, Quaderni dell'ARS, Palermo 1993, p.315 ss.

G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, 1990, p.831 ss.

R. DICKMANN, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale.*, in www.federalismi.it.

D. DOMINICI, *La nuova provincia regionale siciliana*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, volume II, Milano, 1988.

C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'articolo 5 della Costituzione in La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954.

G. D.FALCON, (a cura di) *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 Giugno 2003 n° 131*, Bologna, 2003.

G. D. FALCON, *Il nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni, 2001*, pp. 3-12.

G. D. FALCON, *Lo Stato autonomista : funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997* , Bologna , 1998.

A. FERRARA, *Il nuovo ordinamento degli enti locali tra riforme costituzionali tra reali e virtuali*, in www.federalismi.it

A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle "funzioni fondamentali"* in www.federalismi.it.

A. FERRARA, *I poteri ordinamentali sugli enti locali tra passato e futuro della specialità regionale*, in A.FERRARA, G. M.SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003.

A. FERRARA - L.R. SCIUMBATA (a cura di) *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche al Titolo V, parte seconda della Costituzione*, Milano, 2001.

F. FERRARA *La sussidiarietà cd. orizzontale nello Statuto siciliano*, in *Nuove Autonomie*, 2004, pp.69- 73.

G. FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, in S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, 2006, p. 147 ss.

G.A. FERRO, *Le norme fondamentali di riforma economico sociale ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Nuove Autonomie*, 2005, p.633 ss.

C.FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice* , New York, 1968.

T. E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2006.

F.GABRIELE , *Disposizioni d'attuazione degli Statuti speciali e parere delle commissioni paritetiche*.in *Giur.cost*, 1989, p.188 ss.

F. GALILEI (a cura di), *La tutela dell'autonomia degli enti locali dopo la riforma del titolo V della costituzione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale nel triennio 2002- 2004* , Milano 2005.

D.GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2003, p. 419 ss.

D.GALLIANI , *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2003, p. 221 ss.

S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2003

S. GAMBINO (a cura di) *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*. Milano, 2003.

E. GIANFRANCESCO, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in T. GROPPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 147.

E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie .Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*. Torino, 2003, p.183 ss.

E. GIANFRANCESCO, *Le Regioni italiane e la giurisdizione*, in www.issirfa.it

E. GIANFRANCESCO, *Le Regioni italiane. Bibliografia giuridica, 1948- 1996*, Milano, 2000.

P. GIANGASPERO, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 45 ss.

M.S. GIANNINI, , *Sovranità(Diritto vigente)*, in *Enc. Dir.*, XLII, Milano, 1990.

M.S.GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1951, p.851 ss.

M.S. GIANNINI, , (a cura di), *L'ordinamento comunale e provinciale – I – I Comuni*, Vicenza, 1967.

M. GORLANI, , *Il nuovo criterio di allocazione delle funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione* in www.forumcostituzionale.it

T . GROPPI , M. OLIVETTI , (a cura di),*La Repubblica delle autonomie .Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*. Torino, 2003.

T. GROPPI, *Corte Costituzionale e Regioni : Riflessioni a margine della conferenza stampa del 20 Gennaio 2005 del Presidente della Corte Costituzionale*, in www.federalismi.it;

T. GROPPI, *I rapporti dello Stato e delle Regioni con gli enti locali nel nuovo Titolo V* su www._____Issirfa_____ .it _____

T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, n. 6, p. 1057.

T. GROPPI, (a cura di) *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello stato centrale nella prospettiva comparata*, Torino, 1998.

P. GRIMAUDO, *Gli organismi permanenti di raccordo interistituzionali in Sicilia tra ordinamento regionale e proposte di riforma* in *Nuove Autonomie*, 2007, p.761 ss.

M. IMMORDINO, F. TERESI, *La Regione Sicilia*, Milano, 1988.

G. JELLINEK, *La dottrina del diritto dello Stato* (trad. it.), Milano, 1949, p. 40 ss.

A. LA BARBERA, *Lo Statuto della Regione siciliana. Commento*, Palermo, 1950.

S. LABRIOLA, (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, Sovranità e democrazia*, Tomo II, Bari, 2006.

S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 1997 , pp. 336 – 357.

A. LA PERGOLA, *Tecniche costituzionali e problemi delle” autonomie garantite”* Padova, 1987, p.161 ss.

F. LEOTTA, *Verso il nuovo Statuto siciliano: la potestà legislativa regionale nella bozza del 17 marzo 2004 e nel disegno di legge AS n. 3369 del 2005*, in *Nuove Autonomie*, 2005, p. 997 ss.

V. LOPILATO, *Funzioni amministrative, Regioni speciali e clausola di maggior favore: ipotesi casistiche*, in *Nuove Autonomie*, 2006, p.371 ss.

V. LUCATELLO, *Lo Stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Atti del I convegno di studi regionali*, 1955.

A .MAGRO, M. PIREDDA , *Materiali sulla attuazione della riforma delle autonomie locali. Itinerari bibliografici*, Milano, 1999.

E MALFATTI, *Commento all'articolo 127 della Costituzione* in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R.BIFULCO, A.CELOTTO, M.OLIVETTI, Vol. III, artt.101-139, Utet 2006.

E. MALFATTI, S. PANIZZA, R .ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino,2003.

C. MAINARDIS, *Commento all'articolo 120 della Costituzione* in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R.BIFULCO, A.CELOTTO, M.OLIVETTI, Vol.III, artt.101-139, Utet 2006, pp. 2379 ss.

C. MAINARDIS , *Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 197- 204.

C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con poche luci e molte ombre*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1357- 1424.

S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.

S. MANGIAMELI, *L'attuazione della riforma del Titolo V Cost. L'Amministrazione: tra Stato, Regioni ed Enti locali* su www.issirfa.it

R. MANGIAMELI, *La Regione in guerra*, in M. AYRMAND- G.GIARRIZZO (a cura di) *Storia d'Italia. Le Regioni dall'unità ad oggi: la Sicilia*. Torino, 1987, p.516 ss.

G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra stato e Regioni*, Milano 2002.

F. S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocatione delle funzioni amministrative* in *Le Regioni*, 2002, pp.399- 348.

I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà, profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003.

T. MARTINEZ, *Lo Statuto siciliano oggi*, in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate. Atti del Convegno di Palermo 6-7 maggio 1983*. Palermo, 1984, p.40 ss.

T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di Diritto Regionale*, Milano, 2005.

G. MELONI, *Il decentramento delle competenze amministrative nelle Regioni a Statuto speciale e il nuovo modello costituzionale dell'amministrazione* su www.amministrazioneincammino.it.

G. MELONI, *Funzioni amministrativa e autonomia costituzionalmente garantita di comuni, Province e città metropolitane nel d.d.l. delega per la Carta delle autonomie locali*, in www.amministrazioneincammino.it

F. MODUGNO, A.CELOTTO M. RUOTOLO (a cura di): *Aggiornamenti sulle riforme costituzionali*, Torino, 2004.

G. MOR., *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, p. 204.

G. MOR, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata* , in *Le Regioni*, 1981, pp. 431 ss.

A. MORRONE: *La Corte Costituzionale riscrive il Titolo V? nota alla sentenza n. 303 del 2003* in www.forumcostituzionale.it.

M. OLIVETTI , *Lo Stato policentrico delle autonomie* (art. 114, 1 ° comma), in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, p. 39.

L. OLIVIERI, *Prime riflessioni sulle influenze della riforma costituzionale sull'ordinamento degli enti locali*, in www.gius.it.

A. PACE (a cura di) *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997.

C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova, 2005;.

C. PADULA , *L. Cost. n. 3/01e Statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra sistemi* in *Le Regioni* , 2004, p. 682 ss.

C. PADULA, *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di <enti esponenziali>*, in *Le Regioni*, 2003, p. 676 ss.

A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo* , in *Le Regioni*, 2001, pp. 667- 682.

L .PALADIN, *Diritto Regionale*, Padova, 2000.

L .PALA DIN, *Diritto Regionale*, Padova, 1995.

G. PALMERI, *La legislazione della Regione siciliana nella prospettiva di un testo unico a valore giuridico*, in *Nuove Autonomie*, 2003, p. 613 ss.

G. PASTORI , *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 487- 498.

G. PASTORI , *I nuovi statuti regionali e le autonomie locali*, in *Amministrare* , 2004, pp. 473- 482.

P. PERNTHALER, *Lo Stato federale differenziato*, Bologna, 1998.

A.PENSOVECCHIO LI BASSI, *Considerazioni sullo Statuto della Regione siciliana del 1946*, in AA.VV., *Federalismo, regionalismo ed autonomie differenziate. Atti del Convegno internazionale Palermo- Taormina 24 – 28 settembre 1985*. Palermo, 1986, pp. 223- 232.

C. PINELLI , *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione?* In *Le Regioni* , 2005 p. 165 ss.

C. PINELLI in *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V* , in S. GAMBINO (a cura di) *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*. 2003, p. 149 ss.

P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007.

F. PINTO, *Diritto degli enti locali, I, parte generale* Torino, 2003;

A. PIRAINO , *Le istituzioni locali in Sicilia*, Palermo, 2006

A. PIRAINO, *Strumenti di coordinamento e sedi di raccordo nella prospettiva federale*, in *Nuove autonomie*, 2005, p. 929 ss.

A. PIRAINO ,*Il sistema dei raccordi Regione – Istituzioni locali nella prospettiva di riforma dello Statuto siciliano* in *Nuove Autonomie*, 2004, p. 101 ss.

A. PIRAINO ,*Le istituzioni locali nella bozza del nuovo Statuto siciliano: una prospettiva rivolta al passato*, su www.federalismi.it

G. PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in *Le Regioni*, 1995, p. 641 ss.

G. PITRUZZELLA, *Art. 10. Regioni a Statuto speciale*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997.*, Bologna, 1998, p. 58 ss.

G. PITRUZZELLA,, *Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59. Commento all'art. 10* in *Le Regioni*, 1998, p. 518 ss.

G. PITRUZZELLA, *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?* In *Le Regioni*, 2001, pp. 499- 510.

G. PITRUZZELLA, *Regioni a Statuto speciale ed altre forme particolari di autonomia regionale* , in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001.

G. PITRUZZELLA, *Regioni speciali e Province autonome,(Commento all'art.11)* in FALCON, G. D., (a cura di) Stato, *Regioni ed enti locali nella legge 5 Giugno 2003 n° 131*, Bologna, 2003.

F. PIZZETTI, in *Il sistema costituzionale delle autonomie locali* , Milano,1979.

F. PIZZETTI, in *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1179 ss.

F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)* in F. PIZZETTI, A. POGGI, *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, Torino, 2007 .

F. PIZZETTI, A. POGGI, *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, Torino, 2007.

A. PIZZORUSSO, *Regioni speciali: motivazioni storiche e esigenze attuali*, in *Quaderni regionali*, 1989, 1029 ss.

A . PUBUSA, *Sovranità popolare ed autonomie locali*, Milano,1983 .

M. RICCA, A. PATRONI GRIFFI (a cura di) *Gli enti locali nello scenario federalista*, Roma, 2006.

A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di) , *Sussidiarietà ed ordinamenti costituzionali*, Padova, 1999.

G. ROLLA, *Lo sviluppo del regionalismo asimmetrico e il principio di autonomia nei nuovi sistemi costituzionali : un approccio al diritto comparato*, in *Quad. reg.*, 2007, p.387 ss.

G.ROLLA, *La difesa delle autonomie locali*, Milano, 2005.

G. ROLLA, T. GROPPPI, *L'.ordinamento dei comuni e delle Province*, Milano, 2000.

S .ROMANO , *Decentramento amministrativo*, in Encl. Giur. It, IV, parte I . 1897, in ID, *Scritti di diritto amministrativo*, II, Milano, 1990, p. 12 ss.

E. ROTELLI, , *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1970.

E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, Torino, 1999, p. 225 ss.

E. ROSSI *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana dopo le modifiche all'art. 127 Cost.*, in G. VERDE, (in a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*. Atti del Seminario di Palermo del 15 Aprile 2002, Torino, 2003.

A. RUGGERI, *Le Regioni speciali*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 205 ss.

A. RUGGERI, *in Forma e sostanza sell'adeguamento degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico- ricostruttivo, in Le Regioni, 2003, p. 357 ss.*

A .RUGGERI, *La Corte, la clausola di maggior favore e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali(a margine della sent. n. 370 del 2006), in www.forumcostituzionale.it*

A. RUGGERI, *La legge “La Loggia” e le Regioni ad autonomia differenziata, tra “riserva di specialità” e clausola di maggior favore, in Le Regioni, 2004, p.781 ss.*

A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà “residuale” a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003),in www.Giur.it.*

A. RUGGERI., *Riforme costituzionali e decentramento di poteri alle autonomie territoriali in Italia, dal punto di vista della teoria della Costituzione, in www.federalismi.it;*

A. RUGGERI., *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma costituzionale (lineamenti di una ricostruzione) in “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti , VIII, studi dell'anno 2004, Torino,2004;*

A. RUGGERI., *Il controllo sulle leggi regionali siciliane e il bilanciamento mancato; nota alla sentenza n.314 del 2003; in www.forumcostituzionale.it.*

A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa(ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, in www.forumcostituzionale.it ;

A. RUGGERI., *Riforma del Titolo V della Costituzione e autonomie locali(notazioni introduttive)*, in *Nuove Autonomie*, 2002, pp. 545- 574.

A. RUGGERI, *Riforma dello Statuto siciliano e riordino del sistema delle fonti (a proposito della bozza Leanza)*, in *Nuove Autonomie*, 2004, pp.13- 47.

A. RUGGERI., C. SALAZAR , *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal <lungo addio> al regionalismo del passato verso il <grande sonno>del regionalismo asimmetrico?*, in *Rassegna parlamentare*, 2003.

A. RUGGERI, G. SILVESTRI, (a cura di) *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001.

A. RUGGERI., A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001.

C. SALAZAR, in *Elenchi di materie e riforma del Titolo V della Costituzione: note problematiche intorno ad una possibile rilettura degli artt. 14 e 17 dello Statuto Siciliano*, in

G. VERDE (a cura di) , *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2002, pag 42 ss.

G. SALEMI, *Lo Statuto della Regione siciliana: i lavori preparatori*, Padova, 1961.

M. A. SANDULLI, *Commento sub art. 1*, in V. ITALIA e M. BASSANI (a cura di), *Le autonomie locali*, Milano, 1990 , p. 20.

M. A. SANDULLI, M. GORLA, Art. 2, in P. CAVALIERI, E. LAMARQUE, (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione. . Commento alla Legge "La Loggia" (legge 5 giugno 2003, n. 131)*. Torino, 2004. pag 27 ss

M. A. SCUDERI, *La tutela degli enti locali dinanzi alla Corte Costituzionale: un problema ancora aperto.*, in *Annali del Seminario giuridico*, Volume VIII (2006- 2007), Milano, 2008, p.217- 235

M. SCUDIERO , *Intervento in Il nuovo Titolo V° della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*. Milano, 2002, p. 253 ss

M. SCUDIERO, *La legislazione regionale in tema di deleghe: inquadramento generale, esperienze e nuovi profili*, in A. AMMANNATI , S. GAMBINO, (a cura di), *Deleghe amministrative e riassetto dei poteri locali nel quadro della Legge 142/90*, Rimini, 1992, p.41-58.

M. SCUDIERO, *La potestà legislativa delle Regioni a Statuto speciale*, in AA.VV., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate*.(Atti del Convegno di Palermo, 6- 7 Maggio 1983), Palermo, 1984.

V. SICA, *Contributo alla teoria dell'autonomia costituzionale*, Napoli, 1951, p.208 ss.

G. SILVESTRI , *Commento alla legge costituzionale 26 Febbraio 1948 n° 2 (Statuto Sicilia)*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di) *Commentario della Costituzione*,

Disposizioni transitorie e finali I – XVIII; Leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale, 1948-1993, Bologna- Roma, 1995, p. 321 ss.

G. SILVESTRI, *Profili costituzionali della nuova provincia regionale: i liberi consorzi dello Statuto siciliano*, in G. BARONE, V. OTTAVIANO, (a cura di) *L' Avvio della nuova Provincia regionale in Sicilia* . Atti del Convegno organizzato dal Dipartimento di Studi Politici (Catania, 25 - 26 marzo 1988) – Milano, 1989, p. 41 ss.

A. SIMONCINI, *La leale collaborazione dopo la riforma: prime osservazioni e tendenze*, in L. VIOLINI, Q. CAMERLENGO, (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano: primo incontro di studio “Gianfranco Mor “ sul diritto regionale* Milano, 2005.

B. SPAMPINATO, *L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2004, p. 33 ss.

F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2003.

S. STAIANO, (a cura di) *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, 2006.

S. STAIANO, *Le culture dell'autonomia locale in tempo di riforme*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005.

A. STORINO ,*Appunti sulla potestà regolamentare della Regione Sicilia delineata in seno alla bozza di Statuto approvata dalla Commissione il 17 marzo 2004 in Nuove Autonomie*, 2004, pp.47- 55;

- L. STURZO, *La Regione nella nazione*, in P. HAMEL, (a cura di) Palermo, 1992;
- L. STURZO, *Lo Statuto siciliano e la prima esperienza regionale*, in ID, *La Regione nella Nazione*, Bologna, 1954.
- F. TERESI, *Quale Statuto per la Regione Siciliana? Sul preambolo e sul sistema di sindacato delle leggi siciliane nella <<bozza>> di revisione dello Statuto speciale*, in *Nuove Autonomie*, 2004, p. 9 ss.
- F. TERESI, *Considerazioni estemporanee a proposito dell' "adeguamento automatico" degli statuti speciali a termini dell'art. 10 della legge costituzionale di modifica del Titolo V della Costituzione*, www.forumcostituzionale.it.
- F. TERESI *Divagazioni minime sulla portata del nuovo riparto delle competenze legislative Stato- Regione, sulla funzione della legge statale nel sistema riformato, sull'art.10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e sul sindacato di costituzionalità delle leggi della Regione siciliana*, in G. VERDE (a cura di), *La specialità siciliana, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*. Atti del Seminario di Palermo del 15 Aprile 2002, Torino, 2003;
- F. TERESI, *Giustizia costituzionale regionale*, Palermo, 1995.
- F. TERESI, *Regione Sicilia*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1998, p. 386
- R. TOSI, in *La legge cost. n. 3 del 2001: spesse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1240 ss.
- L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2007.

G. VERDE, (a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*. Atti del Seminario di Palermo del 15 Aprile 2002, Torino, 2003.

G. VERDE, *L'attuazione delle leggi Bassanini nella Regione siciliana*, in *Nuove Autonomie*, 1999, pp. 19 ss.

G. VESPERINI, *I poteri locali*, Vol. I, Roma 1999.

L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, n. 5, pp. 1009 ss.

L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa <<concorrente>> leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2003, p .579 ss.

P. VIRGA, *L'amministrazione locale*, Milano, 2003.

G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia Federale*, Pisa, 2003.

P. ZAMPETTI, *Autonomie e partecipazione*, in AAVV., *Luigi Sturzo e lo Stato delle autonomie: atti del IV corso della cattedra Sturzo 1984*. Caltagirone, 1988, pagg. 9- 23.

G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano, 1958.

N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001.

N. ZANON - A. CONCARO, (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005.