



L'AUTONOMIA REGIONALE (PROFILI GENERALI)*

di

Antonio Ruggeri

*(Professore ordinario di Diritto costituzionale
– Università di Messina)*

7 dicembre 2011

Sommario: 1. Sovranità *versus* autonomia: chi è il “sovrano” nello Stato costituzionale? – 2. Un'autonomia regionale solo *secondo Costituzione* o anche *secondo legge*? – 3. I “gradi” dell'autonomia, la sua articolazione nelle forme della “specialità” e della “ordinarietà” (e “specializzazione”), il bisogno che il suo assetto e le sue espressioni si conformino al canone della ragionevolezza. – 4. L'autonomia, le sue manifestazioni, la sua naturale vocazione a porsi, secondo modello, non già quale *potere* bensì quale *servizio* per la collettività (segnatamente, per i diritti fondamentali di cittadini e stranieri). – 5. Lo scarto tra modello e prassi: le distorte realizzazioni dell'autonomia nell'esperienza (cenni).

1. Sovranità versus autonomia: chi è il “sovrano” nello Stato costituzionale?

Che la Regione sia, al pari degli altri enti territoriali, un ente “autonomo” non si discute: è detto nella Carta costituzionale, sia nella sua originaria stesura che in quella risultante per effetto della riscrittura del Titolo V della Parte II, operata con legge cost. n. 3 del 2001. Ma

* Farà parte dei *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri e G. Verde, in corso di stampa per i tipi della Giappichelli. La destinazione dello scritto spiega il tono e i connotati complessivi del discorso, nonché l'estremamente scarso apparato di richiami di letteratura.

cosa l'autonomia sia, in cosa consista (per quantità e, soprattutto, qualità) e come si manifesti, si discute *ab antiquo*.

Un tempo, l'autonomia faceva, in alcune sue rappresentazioni teoriche, tutt'uno con la sovranità, l'una e l'altra considerandosi espressione della condizione propria degli enti originari (principalmente, se non pure esclusivamente, degli Stati)¹; all'esito, poi, di una vicenda politico-istituzionale che, in alcuni suoi passaggi di cruciale rilievo, attende ancora di essere compiutamente spiegata, è stata quindi contrapposta alla sovranità, uno stesso ente non potendo essere "sovrano" e "autonomo" ma o solo l'una o solo l'altra cosa. Si vedrà a momenti come, per una singolare eterogenesi dei fini, si diano piuttosto oggi le condizioni, positive e di contesto politico-istituzionale, per la ricongiunzione di autonomia e sovranità: concetti fluidi e per più versi impalpabili, attraversati da un moto interno incessante che obbliga a rivedere pure le più accreditate e solide credenze attorno ad essi formatesi.

Sta di fatto che l'opinione che vede come radicalmente diversi, antitetici, i termini in parola si è a tal punto affermata da non essere più fatta oggetto di critico ripensamento: neppure quando, con l'avvento della Costituzione rigida (che pure, come si dirà a momenti, parrebbe averla fatta propria), venivano ad immettersi nel quadro ricostruttivo dapprima delineato elementi idonei a perturbarlo, sollecitando pertanto la revisione di antiche e collaudate sistemazioni teoriche. Più ancora, come si vedrà a breve, la revisione stessa avrebbe dovuto accompagnarsi all'avanzata del processo d'integrazione sovranazionale ed alla crisi generale avutasi in pressoché tutti gli schemi e categorie con cui sono usualmente viste le relazioni intercorrenti tra lo Stato ed altri enti (interni ovvero esterni allo Stato stesso), a partire proprio dalla categoria della sovranità, messa a dura prova dal progressivo maturare del processo suddetto.

L'esito di questa vicenda, al piano teorico, avrebbe dovuto essere proprio quello di una profonda riconsiderazione sia della sovranità che dell'autonomia, a partire dal *punctum crucis* relativo alla loro distinzione e, anzi, alla loro contrapposizione. Si tenterà infatti di mostrare che, perlomeno nei termini radicali in cui le cose sono usualmente rappresentate, la contrapposizione stessa non è più, in alcun modo, riproponibile, per quanto essa resista non

¹ Un riferimento a questa risalente opinione è in S. ROMANO, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, rist. inalt., Milano 1983, 14 ss., che nondimeno la giudicava essenzialmente inesatta, facendosi piuttosto portatore dell'idea, quindi invalsa, secondo cui autonomia e sovranità sono termini espressivi di condizioni reciprocamente irriducibili, alternative. Lo stesso R., tuttavia, ammetteva (spec. 18) che un ente originario, quale lo Stato, entrando a far parte di un ordinamento più ampio (federale o internazionale) e trovandosi pertanto soggetto alla potestà di comando di quest'ultimo, assumesse rispetto ad esso la qualità di ente "autonomo" (e non più "sovrano"), senza nondimeno perciò cessare di essere "originario".

solo nella più accreditata dottrina ma – ciò che più importa – presso la giurisprudenza, nel “diritto vivente” insomma².

Vanno tuttavia fatte alcune preliminari avvertenze, senza le quali il discorso rischierebbe di apparire confuso ed oscuro, se non pure palesemente contraddittorio.

L’“autonomia” può essere intesa essenzialmente in due modi: *in senso soggettivo* e *in senso oggettivo*: nell’un caso e nell’altro, articolandosi e svolgendosi in forme plurime, estremamente varie.

Per la prima accezione, ci si riferisce ai soggetti portatori di autonomia: dai privati agli enti pubblici, territoriali e non. È l’accezione, a quanto pare, fatta propria dall’art. 5 cost., laddove si enuncia il principio secondo cui “la Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali”, col plurale facendosi rimando a tutti i soggetti (di sicuro a base territoriale, per una tesi anche non territoriali) per il cui tramite prende corpo ed ha svolgimento il pluralismo istituzionale in ambiti materiali o territoriali ristretti. Lo stesso art., tuttavia, nel far obbligo alla legislazione di adeguarsi, nei propri principi e metodi³, “alle esigenze dell’autonomia” fa propria anche la nozione oggettiva dell’autonomia stessa, le cui manifestazioni di ordine funzionale (in campo legislativo, amministrativo, finanziario, ecc.) costituiscono dunque un *valore* primario e fondante dell’ordinamento. Un valore – secondo un’autorevole, particolarmente diffusa opinione – contrapposto all’altro valore, quello di *unità-indivisibilità* della Repubblica, esso pure racchiuso e mirabilmente espresso nell’enunciato costituzionale, col quale l’autonomia stessa è chiamata – come suol dirsi – a “bilanciarsi” e, perciò, in buona sostanza, a soggiacere a limiti, restando altrimenti pregiudicata l’integrità dell’ordinamento.

Il punto richiede subito una precisazione critica.

Autonomia e unità non sono, non *possono* essere, considerati due valori in perenne, reciproco conflitto; sono, di contro, i due profili dell’unico volto dell’ordinamento. La sola unità che infatti la Carta costituzionale mostra di conoscere e di voler trasmettere anche alle generazioni che verranno è quella che si fa e senza sosta rinnova *grazie* alla promozione delle *autonomie*

² V., part., Corte cost. n. 365 del 2007 (ma altre pronunzie ancora possono essere richiamate nel medesimo senso).

³ Una speciale sottolineatura merita il secondo termine, che prefigura un esercizio di “qualità”, orientato verso i valori della Carta (e, segnatamente, verso il valore di autonomia) e da questi giustificato, della legislazione – a qualsiasi livello istituzionale, in ambito centrale come pure locale –, un esercizio animato dalla partecipazione e volto all’appagamento dei bisogni elementari dell’uomo, che tuttavia tarda ad affermarsi in forme e misura complessivamente apprezzabili. Non si trascuri poi che, a norma dell’art. 114, la “Repubblica” risulta nella sua struttura composta dagli stessi enti autonomi; di modo che la Regione, per la sua parte, è sollecitata ad adeguare i propri (principi e) “metodi” alle esigenze dell’autonomia: della propria, nell’accezione che – si vedrà – appare essere rispondente a modello, ed anche di quella degli enti territoriali minori.

(in senso soggettivo) e dell'*autonomia* (in senso oggettivo), in ciascuna delle molteplici loro espressioni: è, insomma, una unità *nella* autonomia, così come, di rovescio, l'autonomia ha senso unicamente *nella cornice dell'unità*, non già col costo insopportabile dello smarrimento di questa. Un'autonomia che dovesse portare alla disintegrazione dell'ordinamento della Repubblica "una e indivisibile", nel significato che a breve vi si darà, non sarebbe più tale, commutandosi nella costituzione di nuove realtà "sovrane" (per quest'aspetto, ma come si vedrà solo per esso, ha ragione la tesi tradizionale che vuole comunque distinta la condizione propria dei soggetti di autonomia da quella propria dello Stato sovrano).

Si è "autonomi", dunque, in quanto si renda possibile differenziarsi – sia pure entro certi limiti – da altri enti (e, segnatamente, dallo Stato, per la *communis opinio* l'ente sovrano per antonomasia). Secondo l'insegnamento di un'autorevole dottrina⁴, l'autonomia è infatti una condizione di "relativa indipendenza" di cui gode il soggetto che ne è provvisto rispetto ad altri soggetti della sua stessa ovvero di diversa natura. Il punto però non chiarito è *quale* consistenza l'indipendenza stessa debba avere perché possa dirsi verificata e garantita l'autonomia. È infatti chiaro che una indipendenza incongrua rispetto al raggiungimento dei fini istituzionali propri dell'ente (e che ne giustificano l'esistenza) è ben poca cosa, ed anzi non è nulla, rivelandosi pertanto del tutto artificioso, meramente di facciata, il riconoscimento che pure dovesse aversi dell'autonomia in parola.

Ora, nel caso degli enti territoriali (Comuni, Province, Regioni e, dopo la riforma del Titolo V, anche Città metropolitane), l'autonomia avrebbe una delle sue massime espressioni, forse proprio quella di maggior grado, nel suo porsi in primo luogo quale *autonomia politica*, che – secondo la magistrale rappresentazione datane da una non dimenticata dottrina⁵ – consiste nella capacità dell'ente (nella specie, della Regione) di darsi un proprio indirizzo politico o, secondo una più temperata rappresentazione⁶, politico-amministrativo, se del caso discosto da quello (sia degli altri enti omologhi che) dello Stato, sempre che rispettoso dei principi di struttura dell'ordinamento costituzionale.

Il germe di questa raffinata costruzione teorica può vedersi negli studi dei primi decenni del secolo scorso, una percettibile eco dei quali si è peraltro avuta nel corso dei lavori preparatori della Carta costituzionale, in cui si sono delineati i caratteri di fondo dello Stato unitario su basi regionali, differenziandoli da quelli propri dello Stato federale, il prototipo cui pure, per taluni aspetti di non secondario rilievo, si è guardato in occasione della vicenda costituente. È

⁴ Ancora S. ROMANO, *op. et loc. cit.*

⁵ Sopra tutti, T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia* (1956), ora in *Opere*, III, Milano 2000, 293 ss.

⁶ M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV (1959), 364 s.

assai istruttivo al riguardo un passaggio della relazione dell'on. G. Ambrosini sulle autonomie regionali, laddove si tiene nettamente distinta la condizione dell'una e dell'altra forma di Stato. Diceva l'illustre costituente palermitano: "Completamente diversa [rispetto allo Stato federale] è la situazione dello Stato organizzato sulla base delle autonomie politiche regionali. Un tale Stato non ha carattere pattizio, in quanto non sono le Regioni che costituiscono lo Stato, ma è esso che crea le Regioni come enti dotati di autonomia politica, ed è esso che stabilisce quali debbano essere in concreto le funzioni e i poteri delle Regioni. Queste possono esprimere le loro richieste e far pesare la propria forza politica perché vengano accolte, ma è lo Stato che decide"⁷.

Il passo è molto importante sotto più aspetti e contiene una chiara rappresentazione di cose che sono, a un tempo, vere e non vere.

In prospettiva storico-politica (e con specifico riguardo alle vicende del nostro ordinamento), è indiscutibile che le Regioni siano venute *dopo* lo Stato e *per effetto* di un atto di volontà dello Stato stesso. La cosa ha uno speciale significato proprio con riguardo alla nostra Regione, essendosi da molti e in molte occasioni sottolineato, con varietà di toni, il carattere "pattizio" dello statuto siciliano⁸; e merita di essere messo in evidenza che la tesi trova una lampante smentita proprio nelle parole del docente palermitano di diritto costituzionale cui è universalmente riconosciuto il merito di aver dato un contributo di prima grandezza alla nascita delle Regioni alla Costituente⁹. Allo stesso tempo, *in prospettiva istituzionale*, una eccessiva semplificazione di una realtà assai più composita è da vedere nell'affermazione secondo cui, in fin dei conti, è lo Stato, e solo lo Stato, che "decide".

In prospettiva teorico-giuridica (e, segnatamente, *dal punto di vista della teoria della Costituzione*), tuttavia, le cose richiedono di essere viste in un modo completamente diverso. Stato e Regioni, infatti, sono entrambi enti che hanno in Costituzione il fondamento e il limite dei propri poteri, della propria condizione complessiva. Assai indicativa è, al riguardo, la formula del nuovo art. 114, laddove enuncia che lo Stato stesso concorre con gli altri enti ivi menzionati a fare la "Repubblica", che è dunque l'ordinamento generale, comprensivo degli

⁷ Il riferimento è tratto dallo scritto sopra cit. di T. Martines, 300. Il brano ora fedelmente trascritto rende, nondimeno, efficacemente l'idea secondo cui le differenze tra i due "tipi" di Stato hanno carattere più storico-politico che positivo (sul punto, P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*², Torino 2009, 4 ss.).

⁸ Non è, nondimeno, senza significato che lo statuto stesso sia venuto giuridicamente alla luce con atto dello Stato (r.d.l. n. 455 del 1946), senza il quale non avrebbe potuto avere alcun rilievo.

⁹ Di notevole interesse è, al riguardo, il carteggio intercorso tra lo stesso Ambrosini e L. Sturzo, che al tempo – come si sa – si trovava negli Stati Uniti d'America, da cui emerge il ruolo di primo piano svolto dal prete di Caltagirone nella messa a punto degli articoli della Carta relativi alle Regioni ed alle autonomie territoriali in genere, ancorché in modo assai discreto e per via sotterranea (v., dunque, AA.VV., *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, a cura di N. Antonetti - U. De Siervo, Bologna 1998).

ordinamenti degli enti “particolari”. Per quest’aspetto, può dirsi che anche lo Stato è un ente “derivato”: derivato dalla Costituzione appunto. Non v’è dubbio che la Costituzione ha potuto venire alla luce solo *dopo* che lo Stato, ritrovando in se stesso la forza per rimettersi in piedi dopo la tragedia della seconda grande guerra che aveva sparso ovunque macerie, morali prima ancora che materiali, ha al proprio interno costituito l’Assemblea Costituente, demandandole il compito di dare al più presto una nuova Carta al Paese. *In senso storico-politico*, non è perciò inesatto affermare che *lo Stato ha fatto la Costituzione*; *in senso teorico-giuridico*, però, la Costituzione, una volta venuta alla luce, ha legittimato se stessa (altrimenti, non sarebbe stata una... *Costituzione*) e, per ciò stesso, ha rilegittimato lo Stato, vale a dire lo ha (ri)fondato.

L’unico, vero “sovrano”, insomma, come si è fatto notare dalla più avvertita dottrina¹⁰, non è né lo Stato né il popolo (o i suoi rappresentanti¹¹) ma la Costituzione¹², tutti essendo a questa sottoposti in occasione dell’esercizio di poteri (in lata accezione) dalla Costituzione stessa riconosciuti. D’altro canto, il popolo, dalla Carta qualificato (art. 1) come “sovrano”, è tale, sì, ma solo “nelle forme e nei limiti della Costituzione”.

Se poi si volesse seguitare a riproporre tralaticciamente lo schema di una *sovranità in senso soggettivo*, poiché la Costituzione è la legge fondamentale della Repubblica italiana, sovrana è appunto la “Repubblica”, nell’insieme delle sue articolazioni soggettive, quali indicate nell’art. 114, non il solo Stato dunque¹³.

È chiaro che i membri della Costituente, tra le cui fila – com’è noto – pure v’erano giuristi di primo piano, non avevano, *temporis razione*, ancora raggiunto un grado di maturazione teorica che solo in seguito si sarebbe avuto e che, peraltro, ancora oggi – come si faceva dianzi notare – tarda a diffondersi e ad affermarsi come si deve. Alcune oscillazioni e incertezze, rese visibili da un linguaggio non sempre coerente con se stesso, si rendono palesi

¹⁰ G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino 2005. In argomento, un’approfondita riflessione si deve a A. SPADARO, in più scritti e, organicamente, nel suo *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano 1994.

¹¹ ... che, contrariamente a quanto di sovente, inopinatamente, affermato da taluni esponenti politici, non possono, in forza del mero titolo della loro investitura popolare, per ciò stesso considerarsi abilitati a fare tutto ciò che vogliono, decidendo come se la Costituzione non ci fosse. Di contro, è (o, meglio, *dovrebbe* essere...) la Costituzione stessa il punto di riferimento costante ed obbligato di ogni decisione o comportamento, tanto dei pubblici poteri che della comunità dei cittadini. D’altronde, solo in tal modo può avere pratico senso il dovere di fedeltà alla Costituzione al cui adempimento siamo tutti chiamati.

¹² ... e, ancora più specificando, i valori fondamentali positivizzati, che della Costituzione stessa danno l’essenza (e, perciò, l’identità dell’ordinamento), al punto da resistere – secondo l’opinione corrente, che nondimeno meriterebbe alcune non secondarie precisazioni (che possono, volendo, vedersi nel mio *Revisioni formali, modifiche tacite della Costituzione e garanzie dei valori fondamentali dell’ordinamento*, in *Dir. soc.*, 4/2005, 451 ss.) – al loro stesso mutamento a mezzo delle leggi approvate con le procedure di cui all’art. 138.

¹³ È poi chiaro che ciascuno degli enti nominati nell’art. ora cit. concorre in forme tipiche e con parimenti tipicità di ruolo a fare e senza sosta rigenerare l’unità e, per ciò stesso, ad esprimere la “sovranità” dell’ordinamento.

nella trama degli enunciati di cui si compone la Carta; e va, per onestà, riconosciuto che la contrapposizione tra lo Stato “sovrano” e le Regioni “autonome” è, in più punti, testimoniata dalla legge fondamentale della Repubblica (ad es., agli artt. 7 e 114).

2. *Un'autonomia regionale solo secondo Costituzione o anche secondo legge?*

Al di là delle formule definitorie e di sintesi, con le quali si dà a ciascun ente la qualifica che si ritiene essere sua propria, resta il fatto che “poteri e funzioni” non solo delle Regioni e degli altri enti nominati al II c. dell'art. 114 ma dello stesso Stato sono (e non potrebbero che essere) *secondo Costituzione* o, diciamo meglio, *secondo norme costituzionali*, l'autonomia delle Regioni a regime differenziato risultando dai rispettivi statuti approvati con legge costituzionale. La novità, piuttosto, qui si registra con riferimento agli enti territoriali minori che l'originario dettato costituzionale considerava “autonomi” *secondo legge* e che si vedono ora appunto promossi quanto al fondamento della loro autonomia. In realtà, la novità stessa richiede di essere, almeno in parte, ridimensionata, ove si consideri, per un verso, che già secondo l'art. 128, nella sua prima stesura, l'autonomia comunale e provinciale era fondata (e, per ciò stesso, limitata) unicamente da “principi” di leggi generali della Repubblica e, per un altro verso, che la stessa autonomia regionale non risulta soggetta alla sola osservanza dei “principi fissati dalla Costituzione”, così come invece parrebbe dalla lettera dell'art. 114, dal momento che è sempre la Carta a chiamare le Regioni a soggiacere a limiti, di varia natura ed intensità, a presidio dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento¹⁴. Limiti che poi si concretano, in primo luogo, a mezzo di leggi statali, specie di quelle espressive di competenze “trasversali”, idonee a distendersi per ogni campo materiale di esperienza: ad es., delle leggi, di cui all'art. 117, II c., lett. *m*), con le quali sono fissati i (non meglio precisati) “livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, uniformemente garantiti in tutto il territorio della Repubblica.

Per ciò che specificamente interessa le Regioni ad autonomia differenziata, la stessa potestà legislativa piena o esclusiva – se ci si pensa – veramente “piena” non è, rimanendo soggetta a limiti di vario genere, a salvaguardia appunto dell'unità dell'ordinamento, limiti che hanno

¹⁴ ... oltre che – non è inopportuno rammentare – a presidio della stessa autonomia, specificamente laddove si appunta in capo agli enti territoriali minori che, proprio perché tali, richiedono di essere protetti a fronte dell'invasione alle volte manifestata dalla Regione, che non ha resistito alla tentazione di sostituire all'antico accentramento statale un nuovo (e, tuttavia, non meno grintoso ed oppressivo) accentramento di funzioni presso il capoluogo regionale.

appunto (in primo luogo, nella Costituzione ma anche) nelle leggi dello Stato il veicolo tramite il quale attraversano e coprono l'intero territorio della Repubblica.

Ora, se, per una parte, lo Stato è abilitato a porre vincoli di varia intensità alle manifestazioni dell'autonomia, è pur vero che queste ultime, per il solo fatto di costituire filiazione diretta di un valore fondamentale dell'ordinamento, sono a loro volta in grado di circoscrivere le espressioni della "sovranità" dello Stato, se così vogliamo seguitare (per mera comodità) a chiamarla, facendo perciò utilizzo del vecchio schema qualificatorio di un'esperienza tuttavia ormai profondamente cambiata. Lo Stato, infatti, non "decide" – per riprendere, per l'ultima volta, la formula di G. Ambrosini, sopra già riportata – *quando e come* vuole, anche a detrimento dell'autonomia dunque, ma solo nelle *forme* e nei *limiti* della Costituzione, ricevendo dall'art. 5 una ferma indicazione di scopo nel senso della promozione dell'autonomia¹⁵.

Se ci si fa caso, infatti, pienezza di potestà d'indirizzo politico non hanno né le Regioni né lo stesso Stato, le une e l'altro obbligati a fare i conti col riconoscimento di sfere di competenza (di "autonomia") a ciascun ente costituzionalmente riconosciute e, per ciò, garantite. E, invero, tutti gli enti dispongono di strumenti (specie di natura processuale) a salvaguardia del patrimonio funzionale (dell'"autonomia", in larga accezione) di cui sono costituzionalmente provvisti. I ricorsi davanti al giudice costituzionale, pur nelle forme tipiche in cui si esprimono ed alle condizioni parimenti non comuni al cui verificarsi possono essere esercitati, costituiscono la più tangibile conferma dello *status* comunque "costituzionale" che è proprio sia dello Stato che delle Regioni (e, tra queste, la nostra).

Se poi si volesse restare fermi sulle antiche (ma ormai logore) posizioni teoriche, che riconoscono al solo Stato la condizione privilegiata di ente "sovrano", sarebbe giocoforza ammettere, dotando l'analisi di un raggio di escursione di più larga gittata, che, nel presente contesto segnato da un'integrazione sovranazionale assai avanzata, molti degli antichi poteri

¹⁵ È vero che gli strumenti più potenti sono nelle mani dello Stato: così era prima della riforma del 2001 e così è pure a seguito di essa, malgrado l'inversione della tecnica di riparto delle materie e le altre novità ancora, di cui qui non è luogo per la loro illustrazione, novità delle quali si tratta poi di stabilire, punto per punto, se valgano o no anche per le Regioni di speciale autonomia, per effetto dell'applicazione della clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 della legge che ha riscritto il Titolo V, in forza della quale le disposizioni del Titolo stesso considerate più benigne per l'autonomia rispetto a quelle stabilite negli statuti speciali prevalgono subito su queste ultime, in attesa del loro opportuno aggiornamento.

Qui, ad ogni modo, non si fa questione circa il fatto se i vincoli che lo Stato è in grado di esprimere nei riguardi dell'autonomia "pesino" di più rispetto ai limiti cui lo Stato stesso va incontro in nome dell'autonomia medesima. *Secondo modello*, l'indicazione di valore che è con chiarezza offerta dall'art. 5 è nel senso della promozione dell'autonomia stessa, la massima possibile per ciascun campo di esperienza alle condizioni oggettive di contesto, mantenendosi ad ogni buon conto integra l'unità-indivisibilità dell'ordinamento. Il che, poi, vale come dire che i vincoli all'autonomia possono spingersi unicamente *per quel tanto* che è richiesto dal bene dell'unità. Purtroppo, però, l'esperienza è non poco discosta da questa che appare esser, a un tempo, un'indicazione di *principio* e di *metodo* delle relazioni Stato-Regioni (e autonomie territoriali in genere).

che facevano l'essenza della sovranità sono ormai trasmigrati altrove, segnatamente a beneficio dell'Unione europea, oltre che della stessa Comunità internazionale, all'osservanza delle cui norme (non il solo Stato ma) la "Repubblica", in ciascuna delle sue articolazioni soggettive, è ormai soggetta¹⁶. Specie se si guarda al modo di essere delle relazioni tra Unione e Stati, si ha l'opportunità di toccare con mano come ci si trovi ormai davanti ad un'esperienza, pure molto fluida ed anche invero alquanto confusa e contraddittoria, che si connota per l'esistenza di una *sovranità condivisa*¹⁷. La sovranità dello Stato in alcuni campi materiali, che tuttavia vanno sempre di più restringendosi, c'è ancora, sia pure in forme assai diverse da quelle di un tempo; in altri, è stata praticamente azzerata, comunque appare in uno stato di palese, grave sofferenza¹⁸. Allo stesso tempo, la "sovranità" dell'Unione è come la "gloria di Colui che tutto move", di dantesca memoria, che "per l'universo penetra, e risplende in una parte più, e meno altrove"¹⁹; e, laddove si rende manifesta, si afferma a discapito della "sovranità" dello Stato con forza praticamente irresistibile²⁰. In un contesto che vede l'integrazione sovranazionale ormai avanzata e tuttavia non del tutto matura, il pendolo della sovranità oscilla dunque senza mai fermarsi, a seconda degli ambiti materiali e delle congiunture facendosi attrarre ora più dal polo statale ed ora da quello sovranazionale, senza nondimeno poter essere fermato dalla mano di questo o quell'ente.

¹⁶ È pur vero, tuttavia, che al piano delle relazioni esterne in genere (in seno alla Comunità internazionale come pure all'Unione europea) la condizione dello Stato non ha confronto con quella della Regione, per quanto a beneficio di quest'ultima – come si vedrà – si siano fatti significativi passi in avanti al fine del riconoscimento di una soggettività esterna della Regione stessa, ancorché di grado minore, della quale peraltro la stessa legge di riforma del Titolo V rende, per taluni aspetti, testimonianza (specie in disposti, contenuti nell'art. 117, che sono con ogni verosimiglianza da considerare applicabili altresì alle Regioni speciali, in virtù della clausola di maggior favore per l'autonomia, cui si è sopra fatto cenno). Sta di fatto che la "sovranità" dello Stato ha modo su questo terreno di riaffermarsi e farsi valere in forme comunque peculiari, di particolare rilievo.

¹⁷ In questo senso se ne discorre in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*³, Torino 2010, spec. nel primo cap., a mia firma, dedicato a *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*.

¹⁸ La grave crisi economico-finanziaria che attanaglia anche il nostro Paese ne costituisce una delle più vistose, irrefutabili testimonianze.

¹⁹ Così, nell'*incipit* del Canto I del *Paradiso*.

²⁰ Le norme dell'Unione sono infatti dotate di una *vis* normativa "paracostituzionale", avendo titolo persino per derogare alle norme della Carta costituzionale, col solo limite (tuttavia più teorico che pratico) dell'osservanza dei principi fondamentali della Carta stessa (i c.d. "controlimiti" in rapporto alle limitazioni di sovranità di cui è parola nell'art. 11 cost.). In disparte però le riserve che sono state in dottrina espresse a riguardo di siffatto limite, resta il fatto che ad oggi non se n'è avuto alcun riscontro nella pratica giuridica (specie giurisprudenziale). Il primato del diritto dell'Unione sul diritto dello Stato, nelle materie riservate all'Unione stessa, è dunque pieno, a conti fatti incondizionato: a riprova della bontà della ricostruzione, patrocinata – come si è veduto – da S. Romano (*retro* cit. in nt. 1), secondo cui, entrando a far parte di un ordinamento più ampio, lo Stato si spoglia dei panni del "sovrano" per indossare quelli propri degli enti "autonomi".

3. I “gradi” dell’autonomia, la sua articolazione nelle forme della “specialità” e della “ordinarietà” (e “specializzazione”), il bisogno che il suo assetto e le sue espressioni si conformino al canone della ragionevolezza

Si dispone, a questo punto, degli elementi necessari per rispondere ad un antico (e, tuttavia, ricorrente) quesito: si può “pesare” o “graduare” l’autonomia? Usualmente si dice di sì, facendosi richiamo all’opzione fatta dal Costituente con la previsione dei due “tipi” di autonomia, speciale ed ordinaria. Se si considera che ciascuna delle cinque Regioni a regime differenziato dispone di “forme e condizioni particolari di autonomia” e che delle forme e condizioni in parola sono altresì dotate le due Province autonome di Trento e di Bolzano, se ne ha che i “gradi” di autonomia parrebbero essere complessivamente otto (compreso, ovviamente, quello proprio di tutte le Regioni di diritto comune). La riforma del Titolo V ha tuttavia prefigurato uno scenario ancora più internamente articolato e complesso, offrendosi l’opportunità alle Regioni non speciali – fermo, comunque, il carattere “ordinario” della loro autonomia – di “specializzarsi”, assumendo un’iniziativa volta ad acquisire al proprio patrimonio funzionale “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”²¹: un’iniziativa che può sfociare nell’adozione di una legge, appartenente al *genus* delle leggi ordinarie ma venuta alla luce con procedura in alcuni suoi passaggi peculiare, siccome preceduta da intesa Stato-Regione ed approvata a maggioranza assoluta dei componenti ciascuna Camera. E una legge che – come si vede – è abilitata a derogare al dettato costituzionale, nel momento in cui dovesse convertire alcune materie (o porzioni di materia) di esclusiva competenza dello Stato in materie di potestà concorrente (o, forse pure, addirittura piena o, meglio, “residuale”) ovvero far attrarre nell’area della potestà “residuale” della Regione materie originariamente assegnate alla potestà concorrente.

Se ci si pensa, l’unica, vera forma di autonomia avente carattere pattizio è proprio quella cui si fa ora cenno, ove si convenga a riguardo del fatto che la legge che dovesse discostarsi dall’intesa suddetta sarebbe viziata d’incostituzionalità per violazione indiretta dell’art. 116, ult. c., cost.²².

²¹ ... nelle materie elencate all’art. 117, III c., nonché nelle materie di cui al II c., lett. l), con riguardo però alla sola organizzazione della giustizia di pace, n) e s).

²² Per l’aspetto ora indicato, le Regioni “specializzande” sembrano essere ancora più garantite delle Regioni speciali, che vedono i lineamenti della loro autonomia definiti da fonte costituzionale. Per quanto, poi, a queste ultime sia concesso di farsi sentire in occasione della modifica dello statuto, resta il fatto che le leggi che, a norma dell’art. 138, vi fanno luogo non dispongono di certo di quella base pattizia di cui sono invece dotate le leggi che danno la “specializzazione”. È questa una irrisolta aporia del sistema.

Quale che sia la sorte che dovesse in concreto essere riservata al meccanismo in parola²³, una cosa è, ad ogni buon conto, certa; ed è che la condizione complessiva di autonomia non può che rispecchiare i peculiari interessi emergenti dal territorio e conformarsi perciò ad essi, dimostrandosi pertanto l'autonomia stessa quale uno "strumento" (in senso lato) per l'ottimale appagamento dei bisogni della collettività. Il patrimonio delle competenze riconosciute come proprie di ciascun ente – e il discorso, com'è chiaro, investe anche lo Stato – è *funzione degli interessi*, specie di quelli più largamente avvertiti in seno alla comunità stanziata sul territorio. Come si vede, v'è dunque un'intrinseca, necessaria *ragionevolezza*, nella sua forma tipica di congruità delle norme alla situazione di fatto e di rispondenza delle norme stesse ai valori fondamentali dell'ordinamento²⁴, che sta, *deve* costantemente e stabilmente stare, a base dell'autonomia, al suo assetto (come "speciale" ovvero "ordinaria" o "specializzata"), alle sue concrete espressioni. E, poiché le situazioni di fatto possono col tempo subire anche significativi cambiamenti, se ne ha che il "tipo" (o "sottotipo") di autonomia può (e anzi deve, o *dovrebbe...*) parimenti cambiare. La qual cosa, poi, per un verso, può rimettere in discussione la specialità, perlomeno così come è venuta svolgendosi nel corso di un'esperienza non poco sofferta ed anche talora confusa e contraddittoria, mentre, per un altro verso, può indurre a ripensare lo stesso regime ordinario, piattamente uniforme per Regioni territorialmente distanti ed aventi – come si sa – un sostrato economico-sociale alquanto differenziato²⁵.

È questa la ragione per cui il modello maggiormente adeguato alle esigenze dell'autonomia è quello di un'autonomia stessa connotata da una *specialità* (o, *quanto meno, una "specializzazione"*) *diffusa*, offrendosi l'opportunità a ciascuna Regione di attingere, *col consenso dello Stato*, ad un "paniere" di funzioni delineato in norme costituzionali e messo a disposizione a livello centrale, in ragione dei peculiari bisogni emergenti dal territorio della Regione stessa.

²³ ... una sorte, a quanto pare, non benigna, sol che si consideri che poche Regioni (specie del Centro-Nord) hanno ad oggi avvertito il bisogno di far appello al disposto costituzionale ora richiamato, senza nondimeno che l'iniziativa al riguardo adottata sia andata a buon fine. Che poi il meccanismo in parola possa prestarsi ad allargare la forbice tra Regioni settentrionali e Regioni meridionali è pure da mettere in conto: un rischio che, nondimeno, potrebbe essere parato – *sol che lo si voglia* – grazie alla predisposizione di adeguati congegni compensativi.

²⁴ Secondo, poi, la pregnante indicazione contenuta nell'art. 3, II c., cost., le leggi (e le norme in genere) sono, a un tempo sollecitate a conformarsi al "fatto" e ad operare per la trasformazione del "fatto" stesso, *secondo valore*. Sta proprio in ciò il senso profondo della ragionevolezza, in prospettiva assiologicamente orientata (della ragionevolezza come "principio architettonico del sistema" ha, non molto tempo addietro, discorso L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano 2005).

²⁵ È chiaro, per fare solo l'esempio a me più vicino, che la Calabria ha molte più cose in comune con la Sicilia, Regione "specialissima" tra le speciali, di quante non ne abbia con la Lombardia o il Veneto: una contiguità che si rende manifesta nell'area dello Stretto e che ancora di più potrebbe risultare sottolineata qualora si realizzasse il ponte che unisca anche fisicamente l'isola al resto del Paese.

D'altro canto, malgrado i perduranti tratti di rigidità del modello costituzionale (e statutario), l'esperienza si è incaricata di introdurre taluni fattori idonei a consentirne il temperamento e l'adeguamento al mutare delle situazioni e degli interessi da queste espressi. Sfruttando le opportunità offerte dalla trama a maglie larghe (e, in qualche punto, larghissime) degli enunciati della Carta costituzionale e degli statuti, gli organi d'indirizzo politico per un verso, la giurisprudenza per un altro, hanno man mano rimesso a punto le relazioni Stato-Regioni-enti territoriali minori, facendo dunque espandere ovvero contrarre a fisarmonica l'autonomia, per ciascun campo materiale e tipo di competenza. Il *punctum dolens* è però dato dalla circostanza per cui non sempre ciò che s'è fatto (e, forse soprattutto, ciò che non s'è fatto...) si è conformato appieno al canone della ragionevolezza, secondo quanto si avrà modo di toccare con mano nel corso della esposizione che segue. Ed allora si tratta di stabilire se, e fin dove, sia possibile rimediare almeno in parte ad uno stato di cose universalmente deprecato ovvero se ciò non sia ormai più possibile, con gravissimi (e non riparabili) effetti distorsivi di sistema.

4. *L'autonomia, le sue manifestazioni, la sua naturale vocazione a porsi, secondo modello, non già quale potere bensì quale servizio per la collettività (segnatamente, per i diritti fondamentali di cittadini e stranieri)*

Secondo un'opinione largamente diffusa, l'autonomia è, allo stesso tempo, una *condizione* ed una *potestà*, o meglio è una condizione che si esprime a mezzo di potestà, diverse per campi di esperienza, modi di manifestazione, limiti. In particolare, si distingue un'autonomia in senso stretto, che è poi quella che più direttamente si riporta all'etimo del termine, e che si ha quando l'ente dotato di autonomia può dare a se stesso le regole della propria azione (*autonomia normativa*), dall'*autonomia in campo amministrativo* (che l'antica dottrina chiamava *autarchia* e che consiste nella capacità di dar vita ad atti dotati della medesima efficacia – la c.d. “esecutorietà” – dei corrispondenti atti statali), dall'*autonomia organizzativa* (in forza della quale taluni enti godono di un trattamento sia pure in parte differenziato rispetto a quello che è dato ad enti omogenei) e, ancora, dall'*autonomia in ambito tributario e finanziario* (quale relativa autosufficienza nella provvista dei mezzi finanziari indispensabili per l'esercizio delle funzioni proprie dell'ente)²⁶, fino ad arrivare

²⁶ In realtà, l'autonomia in parola è considerata da un'accreditata dottrina una *species* dell'autonomia organizzativa.

all'*autonomia politica*, di cui si è sopra detto, che tutte le precede e in qualche modo riassume. E ciò, in quanto la previa definizione dei fini generali dell'ente sta a base della loro realizzazione a mezzo di atti di natura sia legislativa (e normativa in genere) che amministrativa. Le Regioni – si suole dire – invece non sono provviste di *autonomia in campo giudiziario e giurisdizionale*, non disponendo, diversamente dagli Stati federali che invece ne sono di norma (e sia pure entro certi limiti) provvisti, di un apparato di giudici né essendo loro riconosciuta la titolarità di funzioni giurisdizionali ovvero l'opportunità di interferire con l'esercizio delle funzioni stesse da parte degli organi statali²⁷. La Sicilia, per quest'ultimo aspetto, veniva messa dallo statuto in una condizione del tutto peculiare, con la previsione dell'*Alta Corte per la Regione siciliana*, che per la verità non era un organo della Regione stessa (come tale, espressivo di autonomia) ma un giudice materialmente costituzionale al quale sia lo Stato che la Regione potevano rivolgersi a salvaguardia della rispettiva sfera di competenze (si potrebbe dire, riprendendo le conclusioni dell'analisi sopra fatta: della rispettiva "autonomia"), un giudice che ha poi cessato di funzionare a seguito di una singolare e confusa vicenda della quale non mette conto qui dire²⁸. Organi di giustizia amministrativa sono poi istituiti presso la Regione ma, ancora una volta, non si tratta di organi di quest'ultima.

La tipologia ora succintamente descritta richiede tuttavia almeno due precisazioni.

La prima è che le manifestazioni sopra indicate dell'autonomia, nei limiti in cui possono trovare posto nel quadro di una sistemazione teorica che sia a un tempo rispettosa del modello costituzionale e in linea con gli sviluppi più salienti dell'esperienza²⁹, sono separabili solo a finalità di analisi, diciamo pure *a finalità culturale*, non però *secondo diritto vigente* né *secondo diritto vivente*, laddove esse si trovano reciprocamente intrecciate in modo talmente fitto da rendersi appunto concretamente indistinguibili.

Ci si intenda. Per l'aspetto formale, l'articolazione in tipi tiene: è chiaro che l'autonomia legislativa è una cosa, quella amministrativa un'altra; già però nel passaggio all'autonomia finanziaria ed alle altre specie di autonomia le cose si complicano non poco, dal momento che

²⁷ Una sintetica descrizione dei profili dell'autonomia può vedersi in T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*⁸, Milano 2008, 11 ss.

²⁸ L'organo – come si sa – è infatti morto di morte naturale, non essendosi provveduto al rinnovo della sua composizione per effetto del passaggio di alcuni suoi componenti alla neonata Corte costituzionale; poi la Corte stessa ne ha redatto l'atto ufficiale di morte – se così vogliamo dire, seguendo nella metafora – dichiarandone la incompatibilità con se stessa, vale a dire rispetto al principio di unicità della giurisdizione costituzionale (sent. n. 38 del 1957).

²⁹ Si torni, solo per un momento, a riflettere sull'*autonomia politica* della Regione che, per vero, c'è, secondo modello, ma solo in parte, non in modo pieno; nell'esperienza, poi, essa è stata svilita per effetto di una insopportabile pressione esercitata dalle leggi e dagli atti statali in genere, che hanno molte volte goduto (e seguitano senza sosta a godere) del fin troppo benevolo avallo loro concesso dal giudice costituzionale.

tutte tali specie prendono corpo ed hanno svolgimento a mezzo di atti legislativi ovvero amministrativi, le sole “forme” di cui la Regione dispone. Nella sostanza, ad ogni buon conto, autonomia legislativa (e normativa in genere) ed autonomia amministrativa si condizionano a vicenda. Senza le leggi, com’è chiaro, non può esservi amministrazione (sia come organizzazione dell’apparato che come attività), alle leggi stesse soggetta; ed è perciò naturale che la seconda segua la prima³⁰. È però pur vero che il modo concreto con cui si amministra è condizione del conseguimento degli scopi avuti di mira dalle leggi. L’amministrazione, insomma, per la sua parte, sorregge la legislazione, oltre che concorrere al suo incessante rinnovamento: vuoi per il fatto che l’“impatto” amministrativo delle leggi può consigliare l’aggiornamento delle leggi stesse e vuoi ancora per il fatto che pratiche diffuse d’interpretazione ed applicazione delle leggi da parte dell’amministrazione fanno, per la loro parte, il “diritto vivente”, che dunque non si esaurisce di certo nelle sue realizzazioni presso le sedi giudiziarie.

La seconda precisazione è, forse, ancora più rilevante, sia per l’aspetto teorico-ricostruttivo che per l’aspetto pratico, della prima.

Usualmente, si vedono le specie di autonomia sopra indicate come espressive di potestà, di una capacità riconosciuta all’ente di fare qualcosa entro ambiti materiali e territoriali definiti. È, ovviamente, innegabile l’esistenza di questo profilo – diciamo così – autoritativo. Le potestà di comando (in larga accezione) non sono tuttavia date al *solo* apparato governante della Regione, così come di ogni altro ente (Stato compreso), e sia pure con le occasioni di partecipazione al loro esercizio offerte alla comunità dei cittadini, affinché siano spese allo scopo di far espandere sempre di più la sfera delle competenze riconosciuta come propria dell’ente che delle potestà stesse si avvale. L’autonomia, per come è qui vista, non è insomma *potere* fine a se stesso e che da se stesso si alimenta e riproduce: un potere riconosciuto ad un

³⁰ Il principio del parallelismo delle funzioni, secondo cui la Regione amministra nelle stesse materie in cui legifera, trovasi accolto nello statuto siciliano, così come era peraltro enunciato nell’art. 118 della Carta costituzionale, nella sua originaria formulazione. È stato quindi seccamente rimosso dalla legge di riforma del Titolo V e, però, poi, almeno in parte, recuperato da una giurisprudenza (spec. sent. n. 303 del 2003) che – com’è stato detto – ha “riscritto” il Titolo stesso. Ci si deve tuttavia chiedere se la norma che prevede la rimozione in parola costituisca una di quelle forme e condizioni di autonomia più favorevoli per la Regione, sì da applicarsi subito a quest’ultima, malgrado il contrario disposto statutario, secondo quanto stabilisce l’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, sopra cit., ovvero se il disposto stesso, che quel principio esprime e mantiene, sia piuttosto da considerare come maggiormente benigno per l’autonomia, dovendosi pertanto ritenere preservato il quadro descritto nello statuto. La risposta al quesito – come si dirà a suo tempo – rimanda alla generale questione se la clausola di maggior favore per l’autonomia, di cui al cit. art. 10, sia da riferire all’autonomia della *sola* Regione ovvero all’autonomia *anche* degli enti territoriali minori, vale a dire al “sistema” dell’autonomia, che potrebbe averne un beneficio dal cessato vigore del principio del parallelismo. V’è di più, la questione in parola richiedendo di essere criticamente rivista dalla prospettiva di un’autonomia che non si esaurisca nel mero esercizio del *potere* da parte di un apparato governante stanziato sul territorio bensì (e più ancora) si concreti in un *servizio* reso alla comunità dei cittadini, il servizio ottimale alle condizioni complessive di contesto (ma su ciò, subito *infra*).

apparato governante stanziato sul territorio e gravante sulla comunità politicamente organizzata; è piuttosto *servizio* quotidianamente offerto alla comunità stessa, che dunque si giustifica se ed in quanto si traduca in opere concrete dalle quali possano trarre beneficio i consociati, cittadini e stranieri³¹.

Intesa come servizio, l'autonomia comprende naturalmente nel proprio campo di azione anche (e soprattutto) i diritti fondamentali e i doveri inderogabili di solidarietà: non può, cioè, fare a meno di riferirsi anche (e in primo luogo) ad essi³².

In dottrina, si è dubitato che le Regioni in genere (e, tra esse, dunque anche la nostra) possano spingersi fino al punto di abbracciare con le proprie leggi e gli atti di autonomia in genere i diritti fondamentali. Nelle sue più esasperate espressioni, la tesi è inaccettabile, per la elementare ragione che fa a pugni con l'idea e l'essenza stessa dell'autonomia, che è stata pensata appunto per dar modo alla collettività stanziata sul territorio di essere appagata nei propri peculiari bisogni, specie in quelli elementari, quali emergenti dal territorio stesso. La stessa legge di riforma del Titolo V, cui si è dietro fatto cenno, presuppone questa competenza e ne avvalora le manifestazioni al servizio della comunità, specie laddove [nel già cit. art. 117, II c., lett. m)] fa riferimento ai "livelli essenziali" delle prestazioni riguardanti i diritti, la cui determinazione resta riservata allo Stato, lasciando così intendere la liceità dell'intervento regionale, in particolare laddove si giustifichi allo scopo di innalzare il livello dei... *livelli* suddetti e, comunque, di concorrere all'ottimale appagamento dei diritti cui essi si riferiscono³³.

Poi, è chiaro che i diritti non sono il solo punto o chiodo fisso dell'autonomia, dal momento che essi (e, con essi, l'autonomia) vanno costantemente soggetti a bilanciamento con altri beni essi pure costituzionalmente protetti. L'autonomia è infatti chiamata di continuo a misurarsi con l'eguaglianza (e con gli altri principi fondamentali), in un equilibrio perennemente instabile e tuttavia bisognoso di essere, pur nella sua strutturale precarietà, preservato e

³¹ La condizione di questi ultimi, siano essi regolari come pure irregolari, è ad oggi bisognosa di urgenti interventi di sostegno, ai quali nondimeno non può ora farsi neppure un cenno.

³² Se a tutti o solo ad alcuni è questione assai complessa il cui esame non può essere qui come si conviene trattato: una questione, per ciò che può ora dirsi, che assume toni di particolare gravità sul terreno politico, laddove cioè si tratti di verificare se ed entro quali limiti la Regione possa mettere piede in un campo tradizionalmente considerato di esclusivo dominio dello Stato (segnatamente, riconoscendo l'elettorato attivo o passivo anche agli stranieri).

³³ In argomento, possono ora, volendo, vedersi i miei *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1461 ss. e *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in www.giurcost.org, nonché in *Nuove aut.*, 1/2011, 25 ss. *Ivi*, trovasi patrocinata la tesi secondo cui altro è il *riconoscimento* (in senso stretto) di nuovi diritti fondamentali da parte della Regione, che è a questa per evidenti ragioni precluso (così come, peraltro, lo è allo stesso Stato, inibito a farvi luogo con legge comune), ed altra cosa la *tutela* dei diritti costituzionalmente riconosciuti, una tutela sia al piano della legislazione e dell'amministrazione che a quello dell'azione processuale, che può invece aversi, nei limiti segnati all'autonomia.

trasmesso. E ciò, per la elementare ragione che un eccesso di autonomia può recare guasti poi difficilmente riparabili all'eguaglianza, così come all'opposto la piena realizzazione di quest'ultima può comportare una intollerabile sofferenza, spinta fino al sacrificio, dell'autonomia. Quel che è certo – così perlomeno sembra a chi scrive – è che l'unità-indivisibilità dell'ordinamento appare essere una mera astrazione o, diciamo pure, un'autentica mistificazione ove la si intenda, riduttivamente (ma, appunto, in modo forzoso), quale mera integrità territoriale della Repubblica. La quale non è pregiudicata sol perché *la "Padania" se ne va*, secondo un noto *slogan* ad effetto, sempre più stancamente quanto sconsideratamente ripetuto³⁴; piuttosto, l'identità costituzionale della Repubblica è salvaguardata se (e fino a quando) il patrimonio dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili è comune a coloro che vivono a Trapani così come a quelli di Pordenone.

Ci si avvede in tal modo che tutti i principi costituzionali fanno "sistema", nella più densa accezione del termine: non soltanto si sorreggono a vicenda ma, di più, si fanno reciproco rimando già per ciò che concerne la ricerca del genuino significato proprio di ciascuno di essi. Ogni principio, insomma, entra a comporre la struttura degli altri, si immedesima negli altri, e tutti assieme danno senso all'esercizio del potere, al livello statale così come ai livelli regionali (e locali): sono, in breve, il *fine* e il *confine* del potere stesso.

5. Lo scarto tra modello e prassi: le distorte realizzazioni dell'autonomia nell'esperienza (cenni)

Come si vede, la prospettiva dalla quale qui si torna a guardare all'autonomia è, dunque, radicalmente diversa da quella ancora oggi da molti adottata e – ahimè – invalsa nelle pratiche diffuse di governo.

Si tratta infatti, una buona volta, di comprendere che l'autonomia (al pari di ogni altro valore) *va servita*, non già che di essa *ci si può servire*, piegandola strumentalmente ad occasionali (e alle volte inconfessabili) esigenze di un apparato governante che molte volte non riesce a resistere alla tentazione di tendere alla propria autoreferenziale, sterile riproduzione.

Molti ed inquietanti segni si hanno della distorta prospettiva che sta invece a base di pratiche diffuse sia di legislazione che di amministrazione (e di governo in genere). Con riserva di

³⁴ Piace ricordare che un fermo richiamo al valore fondante dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento, nel segno della comune solidarietà e responsabilità dei cittadini in quanto partecipi di uno stesso destino collettivo, è stato con infaticabile insistenza indirizzato dal Presidente della Repubblica, G. Napolitano.

approfondimenti altrove, si pensi solo alla cieca ostinazione con cui le Regioni (specie alcune, e mi riferisco d'ora innanzi in particolare alla Sicilia) hanno difeso talune prerogative riconosciute loro dalla Costituzione e dallo statuto, facendo appello alla lettera di quest'ultimo, per ciò stesso però ostacolando quel processo di modernizzazione che è di vitale importanza per la crescita della società. Così, ad es., è stato in merito all'esercizio della potestà legislativa esclusiva, col diniego opposto dalla Regione siciliana alla immediata (e sia pur provvisoria) applicazione delle più avanzate leggi approvate dallo Stato, in attesa della loro ricezione da parte della Regione stessa, che poi molte volte si è avuta solo a distanza di tempo ed a mezzo di atti di autonomia che, alla fin fine, riproducevano stancamente il dettato normativo statale, senza dunque dar prova di alcuna capacità progettuale, in via di autonomia appunto, al servizio dei peculiari interessi emergenti nel territorio isolano³⁵.

Non ci sofferma ora, in generale, sulle tendenze della legislazione regionale, la cui illustrazione richiederebbe uno spazio di cui al momento non si dispone. Deve nondimeno far riflettere la circostanza che anche la Sicilia, al pari per quest'aspetto di altre Regioni (per fortuna, non di tutte), non ha fatto l'uso che ci si sarebbe attesi dello strumento legislativo né ha saputo proteggere in modo adeguato la propria sfera di competenze (e, con essa, la propria autonomia). Singolare e al tempo stesso inquietante appare essere il dato³⁶, secondo cui i ricorsi presentati dalla Regione alla Consulta hanno il più delle volte avuto ad oggetto la rivendica dell'autonomia finanziaria, non pure la salvaguardia dei confini dei campi materiali riconosciuti come propri della Regione stessa ed invasi da una legislazione statale che seguita imperterrita a distendersi per ogni dove, come se l'autonomia regionale non ci fosse...³⁷.

La specialità, insomma, si è assai spesso rivolta contro... *se stessa*³⁸, commutandosi innaturalmente in una gabbia per l'autonomia ed in un fardello opprimente per i siciliani, non

³⁵ Su questa (e su altre vicende), può ora utilmente vedersi S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 1/2011, 461 ss., ed *ivi* riferimenti.

³⁶ ... che può, ancora una volta, vedersi nell'*op. ult. cit.*, 483 ss. Le cifre parlano chiaro meglio delle parole: a stare agli esiti dello studio condotto da S. Pajno, su 58 ricorsi presentati dalla Regione nel decennio 2001-2011, 37 concernono le competenze regionali lese per effetto della mancata attribuzione da parte dello Stato di tributi o quote di tributi, beni immobili e risorse in genere di carattere economico-finanziario.

³⁷ La salvaguardia dell'autonomia, poi, prima ancora che a mezzo di ricorsi alla Corte costituzionale, avrebbe dovuto (e sempre dovrebbe) prendere corpo – a stare ad una opportuna indicazione della giurisprudenza – col concreto, diffuso esercizio dei poteri di normazione da parte della Regione, in tal modo sollecitata a riappropriarsi appieno della competenza riconosciutale che, per effetto dell'inerzia della Regione stessa, sia stata in vece di questa (e sia pure a titolo precario) esercitata dallo Stato. Una soluzione, che è patrocinata con specifico riguardo alle Regioni di diritto comune e che tuttavia – secondo la tesi qui accolta – può considerarsi altresì valevole per le Regioni ad autonomia differenziata.

³⁸ “Privilegio degli organi regionali”, secondo l'efficace definizione datane da G. VERDE, nelle sue *Considerazioni conclusive a Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, a cura dello stesso V. e di G. Scala, Milano 2005, 265 ss.

già ponendosi – come era stata pensata e avrebbe dovuto essere – quale volano per il decollo dell'autonomia.

È da chiedersi se tutto ciò induca ad un critico e disincantato ripensamento circa l'opportunità di mantenere così com'è la specialità ovvero di abbandonarla senza molti rimpianti o, quanto meno, di far luogo ad una sua palingenesi *ab ovo*, per la quale tuttavia si richiedono condizioni di sistema politico delle quali non si ha neppure una pallida traccia. Non è un caso, d'altronde, se a dieci anni (e passa) ormai di distanza dal varo della riforma del Titolo V non sia stata colta l'opportunità da essa offerta per il rifacimento dello statuto³⁹, recuperandone l'originaria *ratio* e portandola ad effetto con modi nuovi, adeguati al mutato contesto nazionale ed internazionale. E la circostanza per cui la stessa Regione, dopo essersi senza costrutto attivata in tal senso⁴⁰, non abbia avvertito il bisogno di tornare a sollecitare l'approvazione del nuovo statuto sulla base di un progetto da essa elaborato, la dice lunga in merito alla considerazione in cui lo statuto stesso è tenuto quale strumento di vitale importanza al fine del recupero di una nuova (o, comunque, rinnovata) specialità, in vista dell'appagamento dei bisogni più largamente avvertiti in seno alla comunità e del rilancio dello sviluppo economico-sociale della Regione. Un rifacimento della trama statutaria (e, con esso, delle strutture portanti dell'edificio regionale), quello qui prefigurato, che, prima di ogni altra cosa e di necessità, deve decisamente puntare al recupero del senso profondo, genuino, del principio che sta a base della nascita del costituzionalismo moderno, secondo cui *dov'è il potere lì è la responsabilità*⁴¹, una responsabilità che, specie nelle sue espressioni al piano politico (e, segnatamente, quale responsabilità "diffusa"), fa tuttora largamente difetto⁴² e che, per la sua parte, costituisce una spia tra le più indicative dello scollamento esistente tra una politica sempre di più chiusa, in modo autoreferenziale, in se stessa e una società invece internamente plurale, aperta, multiculturale: tra un apparato, insomma, dai cittadini (e quanti

³⁹ Una eventualità, questa, prefigurata (ed anzi sollecitata) dalla stessa legge di riforma del Titolo V (art. 10), nell'intento di preservare la specialità e di rilanciarla verso nuove, corpose acquisizioni. La situazione odierna, di contro, seguita ad essere quella di un'autonomia differenziata per molti versi *in peius*, la specialità essendo fatta oggetto di ripetute mortificazioni, per cause plurime e complesse la cui illustrazione non può al momento aversi, cause delle quali portano la responsabilità, morale prima ancora che politica, tanto gli organi centrali d'indirizzo, quanto gli stessi organi direttivi della Regione (e, per ciò pure, quanti nel corso degli anni hanno avuto affidati compiti di governo al cui adempimento, in modo congruo agli interessi della collettività, si sono dimostrati scarsamente attrezzati).

⁴⁰ ... con la istituzione di una Commissione presieduta dall'on. V. Leanza, cui è stato demandato il compito di elaborare una bozza di nuovo statuto da tradurre quindi, dopo la sua approvazione da parte dell'assemblea, in una proposta di "legge-voto" sottoposta all'esame del Parlamento. L'esperienza è tuttavia naufragata.

⁴¹ Il principio acquista una marcata coloritura ed uno speciale significato col varo del c.d. federalismo fiscale, al quale faticosamente si attende.

⁴² Basti solo pensare alla "pietrificazione" o, come pure è stata chiamata, "sclerotizzazione" del personale politico, soggetto a lento, comunque parziale, rinnovo nelle sedi della rappresentanza, un rinnovo che ha tuttavia molte volte lasciato indenni, per decenni, proprio gli esponenti di spicco dei partiti, *quale che ne sia il colore*.

in genere risiedono nel territorio della Regione) avvertito come lontano, irraggiungibile, “altro” da sé, e una comunità regionale che a viva voce reclama di essere governata come si deve, allo stesso tempo mostrandosi desiderosa di prendere parte attiva all’esercizio dell’autonomia, senza doverne subire, in dolente (e non di rado sconsolata) attesa, le manifestazioni che, alla resa dei conti, si rivelano assai spesso inadeguate rispetto ai bisogni elementari della comunità stessa.