

Il controverso dibattito sui "privilegi" delle Regioni a Statuto speciale, da lunga data piuttosto vivace, ha fatto registrare una particolare intensificazione nel 2016, per effetto della norma, inserita nel Progetto di riforma costituzionale, che prevedeva una notevole riduzione delle competenze regionali, ma limitatamente alle Regioni a Statuto ordinario. Abbiamo così sentito più volte denunciare gli "anacronistici privilegi", anche finanziari, attribuiti alle Regioni speciali, privilegi resi ancor più intollerabili per gli sprechi nella gestione delle risorse di cui queste Regioni si sarebbero rese responsabili. Sul fronte opposto, i sostenitori della specialità hanno fatto valere l'esistenza di "fattori differenziali assolutamente singolari", basati su ragioni storiche, geografiche, economiche, culturali e linguistiche, e non quindi su scelte esclusivamente politiche, arbitrarie e reversibili. Ad alimentare il dibattito ha sicuramente concorso un aspetto alquanto trascurato nei diversi interventi: il mancato inserimento, negli Statuti delle Regioni speciali, di una norma che precisi le ragioni su cui il regime differenziato è fondato. Una lacuna, questa, suscettibile di favorire la diffusione della tesi "specialità = privilegio".

Nell'approssimarsi del 70° anniversario dell'entrata in vigore dello Statuto speciale della Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, il 20 novembre 2017 è stato organizzato un Convegno specificamente finalizzato a chiarire se la specialità regionale sia un privilegio da cancellare o un valore da preservare, nel quale hanno cercato di dare adeguate risposte a un interrogativo di grande importanza per il futuro del movimento autonomistico le relazioni di qualificati esperti, quali Stefania Baroncelli, Manlio Brigaglia, Mariarosa Cardia, Antonello Cabras, Giorgio Carta, Omar Chessa, André Fazi, Paolo Fois, Gianfranco Ganau, Giorgio Macciotta, Simone Pajno, Pietro Soddu, Filippo Spanu.



Euro 16,00



LA SPECIALITÀ NELLO STATUTO DELLA SARDEGNA:  
UN PRIVILEGIO DA CANCELLARE O UN VALORE DA PRESERVARE?

a cura di Mariarosa Cardia

PRESENTE E FUTURO

29



# **La specialità nello Statuto della Sardegna: un privilegio da cancellare o un valore da preservare?**

a cura di **Mariarosa Cardia**

**Atti del Convegno**  
**La specialità nello Statuto della Sardegna:**  
**un privilegio da cancellare o un valore da preservare?**

Sassari, Palazzo della Provincia Sala Angioly, 20 novembre 2017

**AIPSA EDIZIONI**

## **PRESENTE E FUTURO**

**N. 29/2018**

Collana dell'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna

DIRETTORE SCIENTIFICO

Mariarosa Cardia

COMITATO DI REDAZIONE

Carlo Dore, Paolo Fois, Antonio Guaita, Giosuè Ligios, Franco Mannoni, Maria Giovanna Mulas, Maria Teresa Petrini

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Francesca Cuccu, Monica Rinaldi

Direzione e Redazione

Cagliari, Via Roma 25

assexcons@tiscali.it

Tel. 070 6014506

<http://consiglio.regione.sardegna.it>

Con il contributo della



Fondazione di Sardegna

© 2018

Aipsa Edizioni

Via Dante 216 - 09128 Cagliari

tel. 3404992363; 3483649790

[www.aipsa.com](http://www.aipsa.com)

mail: [aipsa@tiscali.it](mailto:aipsa@tiscali.it)

Finito di stampare nel mese di ottobre 2018

Presso Grafica 080 srl, 70026 Modugno (BA)

ISBN 978-88-98692-58-3

# Indice

<b>Introduzione</b>	5
Mariarosa Cardia – <i>La specialità nello Statuto della Sardegna: un privilegio da cancellare o un valore da preservare?</i>	7
<b>Saluti e coordinamento</b>	11
Gianfranco Ganau	13
Filippo Spanu	15
Manlio Brigaglia	18
<b>Relazioni</b>	19
Paolo Fois – <i>La specialità nelle autonomie regionali, secondo i principi del diritto internazionale ed europeo</i>	21
André Fazi – <i>La specialità nello Statuto della Corsica. L'inizio di una nuova stagione</i>	29
Antonello Cabras – <i>La specialità nello Statuto della Sardegna. Il dibattito politico, le proposte di revisione</i>	41
Simone Pajno – <i>Crisi e prospettive della specialità siciliana</i>	45
Stefania Baroncelli – <i>La specialità nello Statuto del Trentino-Alto Adige. Il dibattito politico, le proposte di revisione</i>	71
<b>Interventi programmati</b>	79
Pietro Soddu – <i>La specialità della Sardegna in una personale esperienza</i>	81
Giorgio Carta – <i>Lo Statuto speciale sardo: una necessità da aggiornare</i>	85
Giorgio Macciotta – <i>Federalismo differenziato e federalismo fiscale</i>	87
<b>Conclusioni</b>	91
Omar Chessa – <i>Considerazioni conclusive sulla specialità nel diritto costituzionale</i>	93
<b>Appendice</b>	97
Accordo De Gasperi - Gruber sull'Alto Adige – Parigi, 5 settembre 1946	99
Dichiarazione Universale dell'UNESCO sulla diversità culturale – 2 novembre 2001	102
Dichiarazione di Aosta delle Regioni a Statuto speciale e Province	108

autonome, Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome – 2 dicembre 2006	
“Convenzione dei 33” Proposte in ordine alla revisione dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige – 30 giugno 2017	113
Statuto della Corsica – Legge del 13 maggio 1991 e successive modifiche	126
Discorso del Presidente della Regione Sardegna Francesco Pigliaru in occasione della seduta solenne del Consiglio Regionale della Sardegna per i 70 anni dello Statuto, alla presenza del Presidente Sergio Mattarella – 26 febbraio 2018	148
Discorso del Presidente del Consiglio Regionale della Sardegna Gianfranco Ganau in occasione della seduta solenne del Consiglio Regionale per i 70 anni dello Statuto, alla presenza del Presidente Sergio Mattarella – 26 febbraio 2018	153
<b>Hanno collaborato a questo numero</b>	159

# Introduzione



**Mariarosa Cardia**

## La specialità nello Statuto della Sardegna: un privilegio da cancellare o un valore da preservare?

Rivolgo un cordiale benvenuto a tutti i partecipanti e ai nostri gentili ospiti, che ringrazio per la disponibilità con la quale hanno accolto il nostro invito.

Molti dei presenti sanno che da trenta anni l'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali si occupa attivamente delle questioni istituzionali, soprattutto promuovendo la riflessione sullo Statuto e sulla sua riforma. La nostra ultima iniziativa si è svolta a Cagliari il 16 novembre dello scorso anno, mettendo a confronto le diverse opinioni sul referendum costituzionale, confronto che abbiamo pubblicato negli Atti della tavola rotonda raccolti nel volume n. 28 della collana "Presente e Futuro".

Oggi ci riallacciamo a quella riflessione perché l'esito del referendum costituzionale lascia sul tappeto molte questioni irrisolte, tra cui le modifiche da apportare al sistema dei rapporti tra Stato e Regioni e il modello di regionalismo da perseguire. Abbandonare il paradigma della "grande riforma" non significa, infatti, rinunciare a svolgere una riflessione approfondita sulle ragioni che hanno prodotto il mutamento del modello costituzionale di autonomia regionale, ma piuttosto affrontare i problemi in modo sistematico e coerente, individuando nel contempo interventi correttivi mirati.

In Europa e in Italia le autonomie speciali sono le autonomie regionali che più pienamente corrispondono alle ragioni originarie del regionalismo. Tuttavia è nota la crescente "normalizzazione" delle autonomie speciali, la costante erosione delle loro potestà legislative e della loro autonomia finanziaria, a partire dalla condizione di isolamento in cui nei primi venti anni di storia repubblicana dovettero affrontare il confronto col centralismo politico e burocratico statale.

Dagli anni Ottanta e dalla crescente crisi economica, di fronte a una politica statale centralistica e uniformante, e alla logica centralizzante dominante anche nell'operato dei partiti nazionali, le Regioni speciali hanno gradualmente perso il ruolo di elemento trainante, confinandosi sovente in una battaglia difensiva dello *status quo* e in una prassi di rapporto singolare con lo Stato, agendo in ordine sparso, sicché oggi la specialità stenta a essere funzionale a un regionalismo equilibrato, solidale e responsabile. Anche se nell'ultimo decennio è andato consolidandosi il coordinamento tra gli organi legislativi ed esecutivi delle autonomie speciali e nonostante le numerose modifiche legislative e costituzionali, molti problemi sono dunque rimasti aperti, soprattutto per la carenza di attuazione normativa.



E allora, quali sono oggi le prospettive del regionalismo speciale nel quadro del regionalismo asimmetrico previsto dalla Costituzione? Siamo ormai prossimi al 70° anniversario dello Statuto speciale della Sardegna, approvato con Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e ci pare indispensabile contribuire al dibattito acceso sulla permanenza della specialità delle Regioni ad autonomia differenziata come un *plus* rispetto alle Regioni ordinarie. Vogliamo contribuire a rispondere all'interrogativo se la specialità, come da più parti si afferma, sia un privilegio anacronistico, una rendita di posizione, un'anomalia costituzionale oppure un valore da preservare e una risorsa costituzionale da valorizzare.

Non è superfluo ricordare che il carattere fondamentale della nostra democrazia costituzionale è il pluralismo, che rispecchia nell'ambito delle istituzioni la complessità della composizione sociale e richiede il riconoscimento dei diritti fondamentali delle comunità e dei gruppi sociali, in un quadro di solidarietà politica, economica e sociale. Lo scopo dell'autonomia è la differenziazione e l'autonomia ne è lo strumento, al fine di differenziare la disciplina dei territori. La Carta costituzionale deve, infatti, riflettere l'idea repubblicano-democratica, che implica, certo, responsabilità, ma è anche l'opposto di un'uguaglianza livellatrice. Il principio costituzionale di uguaglianza esige che situazioni diverse siano trattate diversamente. La connotazione policentrica della Repubblica impone quindi di esplicitare la peculiarità dei territori e delle rispettive comunità.

Nel nostro sistema di autonomia a genesi istituzionale (*ex uno plures*) le Regioni, intese come concrete realtà storicamente distinguibili, conservano la propria specificità. Nel caso delle Regioni speciali, come la Sardegna, non si possono cancellare gli elementi pregiuridici della loro genesi storica e il patto costituente che ne fu alla base. Le autonomie speciali sono un caposaldo dell'architettura repubblicana. Si fondano su solide identità collettive, di cui costituiscono la proiezione istituzionale. Per la loro peculiarità storica, per la particolare posizione e conformazione dei territori, per la composizione etnica e linguistica delle comunità locali, contengono in sé le ragioni della specialità; hanno radici antropologico-culturali; sono un portato storico; non derivano da accordi conclusi per ragioni contingenti e opportunistiche. Le peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione giustificano le forme istituzionali, le discipline normative e le organizzazioni amministrative differenti. Per questo non è possibile cancellare le Regioni a Statuto speciale per pura volontà politica. Tanto più che tra le cause principali della difficoltà di dare attuazione alle, pur incomplete, riforme finora approvate vi sono le dinamiche di un sistema partitico affetto da patologie croniche e la carenza di una diffusa e radicata cultura dell'autonomia.

Certo, è chiaro a tutti che la valorizzazione delle specialità non può essere uno strumento per perseguire vantaggi non giustificati dalle finalità peculiari dei

territori e delle popolazioni. Dal momento che i trattamenti differenziati e più favorevoli sul piano finanziario e giuridico devono essere direttamente finalizzati alla valorizzazione delle ragioni sottostanti alle specialità regionali o provinciali, è indispensabile definire la permanenza delle ragioni originarie geografiche (insularità), economiche, storico-linguistiche, ambientali e le giustificazioni attuali del regime di specialità.

Per questo oggi, più che nel passato, è indispensabile valorizzare le peculiarità, facendole diventare componenti della ricchezza culturale e sociale del Paese. Oppure crediamo che i potenti fenomeni di trasformazione della società contemporanea – l'accresciuta interdipendenza dei mercati, lo straordinario aumento dei flussi migratori e finanziari, il progressivo potenziamento dei mezzi di trasporto e comunicazione etc. – riavvicinando territori e culture, abbiano cancellato la nostra identità, rendendo superflua l'esigenza di riservare un trattamento particolare a Regioni insulari o di frontiera? Personalmente non lo credo. D'altronde siamo di fronte a un risveglio dell'identità regionale in tutta l'Italia e in Europa, al quale va riservata molta attenzione per evitarne la declinazione regressiva verso la chiusura e l'intolleranza.

Nel caso dell'identità su cui si fonda la specialità della Sardegna – concepita come identità plurale, in divenire, volta all'integrazione per poter esprimere tutte le sue potenzialità – non c'è dubbio che persistano bisogni realmente differenziati (si pensi alla raccolta di firme in atto per il referendum sull'insularità), aspirazioni sentite dalle popolazioni, un forte sentimento di appartenenza territoriale, come hanno rilevato recenti studi, anche comparati, sull'identità e autonomia in Sardegna, quali utile premessa alle riflessioni giuridiche, politologiche e sociologiche e propedeutici alla proposta di riforma statutaria. Se nel 1948 la specialità sarda non venne declinata in termini identitari ma come esigenza riparatoria dei torti storici subiti, il nuovo contesto odierno affianca invece ai temi dello sviluppo economico il perseguimento di valori più attinenti alla sfera identitaria: il recupero della storia e delle tradizioni, le nuove peculiarità del territorio e dell'ambiente. D'altronde oggi, come nel passato, non si chiedono privilegi ma condizioni di parità.

Pertanto la specialità va meritata, deve essere virtuosa, non può prescindere dall'efficienza politica e amministrativa o dalla necessità di razionale ed equa ripartizione interterritoriale delle risorse. Non può rinserrarsi nella querula protesta né nell'orgogliosa separatezza. Né va sottaciuto che complessivamente è mancato un approccio sistematico e coerente alla elaborazione di politiche pubbliche in grado di integrare unità e diversità. Il consolidamento delle autonomie speciali dipende non solo e non tanto dall'acquisizione di nuove competenze legislative quanto dalla capacità di gestire le competenze funzionali alla valorizzazione di un'identità speciale e dalla conseguente assunzione di una

responsabilità di fronte allo Stato per le necessarie e particolari forme di finanziamento. Ma, se non serve difendere una specialità malintesa, con cattiva amministrazione e spreco di risorse pubbliche, va però superata la imperversante tendenza a rispondere agli scandali nell'ambito delle istituzioni invocando l'abolizione e la riduzione delle competenze dell'istituzione, invece che chiedere la punizione dei responsabili.

Concludo ponendo alcuni interrogativi. In questa fase in cui la specialità risulta esposta alle più varie contestazioni, come ricollocare adeguatamente le autonomie speciali nel mutato contesto generale? Come restituire alle Regioni speciali il ruolo di laboratori dove costruire forme nuove di autonomia, aderenti alle specifiche esigenze delle diverse realtà? E come recuperare l'iniziale spinta propulsiva, al fine di coniugare responsabilità e solidarietà, specialità ed equità?

L'augurio è che il dibattito odierno contribuisca a fornire risposte utili e, soprattutto, a individuare le regole e le risorse adeguate affinché la Sardegna e i suoi cittadini abbiano pari opportunità di sviluppo.

\*\*\*\*\*

L'Associazione ricorda con commozione e rimpianto il professore Manlio Brigaglia, deceduto il 10 maggio scorso a Sassari.

Studioso e docente illustre, giornalista, infaticabile organizzatore di cultura, appassionato protagonista della vita intellettuale della Sardegna, ha saputo unire a una cultura ricca e profonda grandi doti umane e una straordinaria generosità intellettuale.

All'amico e collega, che amava definirsi "facitore di libri" e che aveva accolto con la sua consueta disponibilità il nostro invito a coordinare il Convegno, dedichiamo questo volume.

## Saluti e coordinamento



**Gianfranco Ganau**

Presidente del Consiglio Regionale della Sardegna

Buongiorno a tutte e tutti,

è con piacere che porto il saluto del Consiglio Regionale della Sardegna a questa importante iniziativa. Ringrazio l'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali per il lavoro che svolge e per averci chiamato oggi a riflettere sul tema della specialità.

Un privilegio da cancellare o un valore da preservare? Di questo abbiamo ampiamente discusso durante la campagna per il referendum costituzionale quando da molte delle Regioni ordinarie si levava la richiesta di un azzeramento della specialità in un'ottica di parificazione del sistema dettato dalla riforma costituzionale.

Ebbene io credo sia necessario ripartire proprio dal risultato di quel referendum o più precisamente da quel Titolo V, così come modificato nel 2001, che costituisce ancora oggi l'ossatura del nostro sistema regionale.

Una struttura quella delineata dal Titolo V che, all'art. 116, terzo comma, dà ampio spazio alle autonomie prevedendo un sistema di regionalismo differenziato dove, nell'ambito di un sistema di solidarietà nazionale, con un fondo di perequazione che garantisca la compensazione tra le diverse aree del Paese, le Regioni ordinarie possono concordare con lo Stato ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Sulla base di questo principio la Regione Emilia Romagna ha avviato il dialogo con il governo e lo stesso hanno fatto il Veneto e la Lombardia, forti anche del risultato della consultazione referendaria promossa sul territorio regionale. Consultazione referendaria, sia chiaro, che deve essere letta esclusivamente in questa direzione.

Sbaglia chi pensa che regionalismo differenziato voglia dire che ogni Regione può trattenere le proprie risorse e destinarle esclusivamente alle proprie necessità. Come, d'altronde, sbaglia chi parla di riconoscimento della specialità. La specialità ha radici storiche, culturali e geografiche uniche, non ripetibili e non replicabili.

Credo che sia il tempo di lasciarci alle spalle le politiche centralistiche nate a livello europeo e a livello nazionale come risposta alla lunga crisi economica. Ho sempre sostenuto che l'Europa e l'Italia avessero bisogno di più e non di meno federalismo. Possiamo dire di trovarci in una rinnovata fase di attuazione del Titolo V della Costituzione.

Sono convinto del valore del decentramento delle funzioni, che tanto più sono vicine e adattate alle esigenze dei territori tanto più possono essere esercitate in maniera efficiente. Dobbiamo avere la capacità di costruire un sistema di

regionalismo differenziato dove coesistano le maggiori competenze delle Regioni ordinarie e le Regioni a Statuto speciale, il cui peculiare regime giuridico non può essere messo in discussione.

Emblematica per la Sardegna la condizione di insularità, che determina un persistere di condizioni di svantaggio e di arretratezza che hanno visto negli anni aumentare anziché ridursi il *gap* rispetto al resto delle Regioni italiane, con un tasso di disoccupazione giovanile che si attesta in Sardegna al 39,9% contro il 15,5% Europeo, un tasso di istruzione universitaria al 12,5% contro una media europea del 22,4%.

Per tacere dei costi aggiuntivi, stimati in circa 600 milioni di euro, per il trasporto di merci e persone, di una rete stradale totalmente inadeguata, una rete ferroviaria che è ancora ottocentesca, dell'assenza di energia a basso costo.

Guardate, non credo che in questi settanta anni si siano avvicendati solo governi incapaci e si siano fatte esclusivamente politiche inconcludenti. Credo che senza il riconoscimento pieno della condizione di insularità, secondo quanto già formalmente previsto nei Trattati europei, non sarà possibile fare quel salto che tutti auspichiamo. Solo un riconoscimento effettivo ci permetterebbe di sviluppare politiche mirate per superare il *gap* e, allo stesso tempo, di superare le norme che riguardano gli aiuti di Stato e impediscono, ad esempio, una vera continuità territoriale.

Per questo motivo ho sottoscritto la richiesta di referendum proposta dai riformatori, perché credo che possa essere un mezzo efficace per ritrovare unità e dare forza a una nuova contrattazione con lo Stato.

Infine lasciatemi concludere, forse in controtendenza, che non sono assolutamente convinto che serva un adeguamento e una riscrittura dello Statuto. In questi anni ho sentito tante volte discuterne la necessità, ma al di là della questione identitaria e linguistica trovo molto vaghe le modifiche proposte. E mi pare che anche su questo oggi sia difficile trovare una posizione unitaria e aprire un confronto con il Parlamento.

Credo, invece, che sia necessario un rilancio della battaglia per la piena applicazione dello Statuto, una battaglia che va portata avanti attraverso lo strumento delle norme di attuazione. Consideriamo che la Sardegna ha al suo attivo soltanto 26 norme di attuazione contro le 72 del Trentino-Alto Adige.

Dobbiamo impegnarci per esercitare al meglio, in maniera eccellente, qualificata e spendibile, le funzioni che sono già contenute all'interno dello Statuto. Forse è il tempo di una evoluzione complessiva in chiave di un'autonomia responsabile ed efficiente dell'intero sistema.

**Filippo Spanu**

Assessore degli Affari generali, Personale e Riforma della Regione Sardegna

Ringrazio la Presidente, Mariarosa Cardia, e tutti i componenti dell'Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna. Da quando mi è stata affidata la delega di Assessore degli Affari generali e Riforma della Regione, questa è la prima volta che mi capita di parlare pubblicamente di riforme. Un tema che ho solo sfiorato nei giorni scorsi, in occasione del Seminario di studi organizzato dall'Isprom su *Globalizzazione o regionalizzazioni. Autonomie delle Regioni italiane nella "Regione Mediterranea"*.

Devo dire che questa è stata una mia scelta, in parte perché la strada era già stata segnata in maniera profonda dal lavoro fatto dal mio predecessore, Gianmario Demuro, esperto in tema di riforme, e in parte anche per la mia formazione. Mi sono dedicato prima di tutto a cercare di entrare di più nelle questioni organizzative dell'amministrazione perché rilevo che effettivamente la battaglia per l'autonomismo è anche una battaglia per la capacità di governo. E la capacità di governo si esprime anche attraverso una capacità di organizzazione. Vi sono veramente grato, anche a nome del Presidente Francesco Pigliaru, che qui rappresento, dell'occasione che mi è stata data.

Darò solamente alcuni spunti relativamente al contesto nel quale ci muoviamo anche perché sono venuto più per ascoltare che per parlare. Ci muoviamo in un quadro difficile ma interessante dal punto di vista degli appuntamenti. Infatti il 26 di febbraio del 2018 ricorrono i settanta anni dello Statuto della Regione Sardegna, approvato con la Legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948.

In uno scritto, curato da Mariarosa Cardia, si fa riferimento al fatto che in Sardegna si siano individuate alcune date all'interno del nostro calendario istituzionale, politico e sociale e non si è invece individuata la data del 26 di febbraio, quasi fosse poco rilevante. Poiché i simboli hanno un senso e anche le date hanno un senso, forse il primo elemento per noi in questo percorso di riavvicinamento è quello di dire a noi stessi se, in un impegno di recupero e approfondimento delle nostre radici, valga la pena di rendere più significativa e più simbolica questa data.

Mi impegnerò e impegnerò anche la Giunta per creare occasioni affinché nel corso del 2018 vengano organizzati momenti di approfondimento su questi argomenti.

Penso inoltre che sia necessario creare una maggiore cultura e consapevolezza della nostra autonomia soprattutto nelle giovani generazioni. C'è la necessità



assoluta di ricreare un movimento di pensiero attorno a questi temi ed è opportuno elaborare nuovi elementi e nuove ragioni sulle quali fondare un rinnovamento dell'autonomia e un suo consolidamento rispetto al livello di riconoscimento istituzionale che abbiamo raggiunto finora.

Una questione di cui, invece, si sente spesso parlare è quella dell'insularità, che è una questione pratica, concreta, che si lega immediatamente al tema dei trasporti e alle difficoltà che noi quotidianamente viviamo. Ma tutto ciò nasconde un rischio. Se manteniamo il tema dell'autonomismo così strettamente legato all'insularità, si potrebbe dire che fondamentalmente il nostro autonomismo sia l'insularità. Ma è sicuro che se dovessimo risolvere i problemi legati all'insularità non avremmo certo risolto tutti i nostri problemi.

Per questo non possiamo concentrarci solo su quel tema, ma è necessario sviluppare, approfondire e ragionare sulla nostra capacità e sulla nostra coscienza di popolo di avere sogni, speranze e idee di sviluppo comuni che facciano crescere questa terra. E dobbiamo farlo in modo dinamico e con spirito di apertura e dialogo verso l'esterno. Quello che stiamo facendo e che riusciremo a fare nel contesto del Mediterraneo per gestire i crescenti flussi migratori degli ultimi anni sono elementi centrali per ampliare i nostri orizzonti e proiettarci con maggiore convinzione nel futuro.

Anche per questa ragione faccio un cenno a quello che è successo stamattina in una scuola di Sassari. Abbiamo fatto la scelta di andare nelle scuole per parlare del fenomeno delle migrazioni e per creare un dibattito con i ragazzi delle ultime classi delle superiori e, successivamente, con l'Università. Perché questa è la frontiera di domani, la nuova sfida che può diventare, nel momento della crisi, un'opportunità di sviluppo per tutti. L'iniziativa di stamattina era il quarto appuntamento del programma di incontri promosso dalla Regione. Siamo andati al Liceo Scientifico "Marconi" nel quartiere di Santa Maria di Pisa, in seguito a un episodio che ha portato alla luce alcune difficoltà nei rapporti tra residenti e giovani migranti. È stato un momento importante da cui è emerso un dato significativo: l'autonomismo si alimenta attraverso il dibattito, cercando le persone, cercando di capire le ragioni, cercando di sviluppare visioni che partano fondamentalmente dai bisogni della società.

Oggi esiste un sentimento diffuso per cui il rapporto con lo Stato continua a essere quello che è stato sin dall'origine dell'autonomia: non un'idea per riaffermare e valorizzare la nostra identità ma un atteggiamento di contrapposizione. Occorre andare oltre le consuete rivendicazioni "cosa non mi dai", "cosa non ho". Dobbiamo essere protagonisti e capaci di determinare una nostra politica autonoma partendo dal pensiero di Emilio Lussu, un pensiero autonomista verso il federalismo. Non mi entusiasma l'indipendentismo, ma mi entusiasma l'idea del federalismo e della capacità di governo da parte di una

comunità come la nostra, che ha tutti gli strumenti culturali necessari e che deve essere in grado di far valere al massimo anche gli strumenti economici.

È il momento di fare una riflessione sull'autonomismo per assumere maggiori responsabilità. Il primo ambito sul quale ci dobbiamo misurare è quello delle norme di attuazione. Sono perfettamente d'accordo con il Presidente del Consiglio Regionale sul fatto che ancora oggi le norme di attuazione sono un tesoro di grande valore nel consolidamento del nostro percorso di autogoverno.

Il secondo passaggio è quello di valutare attentamente l'opportunità di esercitare ulteriori responsabilità di governo. Penso ad alcune Regioni a Statuto speciale, con le quali condividiamo molte riflessioni, che hanno già compiuto passi importanti in questa direzione. Penso alla fiscalità locale, alla scuola e alla gestione delle politiche di istruzione, materie di enorme valenza per la diffusione della cultura autonomista nella società sarda.

C'è un terzo aspetto a cui tengo molto perché ho la delega della Cooperazione internazionale, mi riferisco al nostro protagonismo nell'area del Mediterraneo. Se ne parlava nel Convegno dell'Isprom nei giorni scorsi. Abbiamo degli enormi spazi non solo nel rapporto con la riva sud del Mediterraneo ma anche con i Paesi dell'Africa subsahariana.

Inoltre, abbiamo già iniziato a coltivare un nuovo rapporto, sia tramite la Giunta che tramite il Consiglio regionale, con la Corsica e le Baleari, isole con cui condividiamo istanze e interessi. Dobbiamo creare un rapporto molto forte con loro, per caratterizzare ulteriormente la nostra autonomia e per recitare un ruolo, nel contesto nazionale ed europeo, più forte e incisivo.

Non dimentico il tema delle servitù militari. Tema particolarmente delicato, sul quale il Presidente Pigliaru sta facendo un percorso importante.

Il tipo di autonomia che immaginiamo e che vorremmo sviluppare è un'autonomia veramente responsabile. Non un'autonomia negativa ma un'autonomia positiva. Su questo mi aspetto di avere molti spunti questa sera e vi ringrazio perché questa è un'occasione preziosissima per individuare nuove tappe e ragionare insieme sul tema.

**Manlio Brigaglia**

Già Professore ordinario di Storia Contemporanea –  
Università degli Studi di Sassari

Introduco brevemente i lavori di questo Convegno dedicato alla specialità del nostro Statuto di autonomia, richiamando un particolare di settanta anni fa che conviene anche oggi non dimenticare. Appena tre giorni dopo l'approvazione dello Statuto, i sardisti avevano espresso in un telegramma la loro contrarietà a quel testo, giungendo ad auspicarne una radicale revisione. Una posizione, quella allora assunta dal Partito sardo di azione, che può essere spiegata tenendo conto delle profonde differenze che caratterizzano il testo approvato dall'Assemblea Costituente il 31 gennaio del 1948 rispetto a quello che era stato proposto nell'aprile del 1947 dalla Consulta regionale riunita a Cagliari.

Lussu stesso aveva ricordato di aver votato a favore, ma con grande sofferenza, perché lo Statuto approvato somigliava tanto quanto un leone assomiglia a un gatto: tutti e due appartengono alla famiglia dei felini, ma c'è una bella differenza. C'è una bella differenza tra lo Statuto che i nostri politici avevano sognato, così come c'era una bella differenza tra lo Statuto che era stato proposto dalla Consulta regionale con lo Statuto che poi era stato dato.

Non si dimentichi, d'altra parte, l'iniziativa di estendere alla Sardegna, con gli opportuni adattamenti, l'autonomia concessa alla Sicilia, iniziativa promossa nel maggio del 1946 da Emilio Lussu nella Giunta della Consulta nazionale e ripresa da Francesco Fancello, da Mario Berlinguer e da Stefano Siglienti presso le tre commissioni della Consulta nazionale riunite per l'esame dello Statuto siciliano. I padri costituenti sardi se ne offesero, li richiamarono a chiedere scusa e si continuò sulla strada che poi ha visto falliti tanti obiettivi, che invece lo Statuto siciliano ci avrebbe tranquillamente offerto.

È comunque della specialità dello Statuto nel testo del 1948 che tratteranno le relazioni oggi in programma in questo Convegno, che i suoi promotori hanno voluto dedicare alla controversa e attuale questione se questa specialità sia un privilegio da cancellare o un valore da preservare.

Su tale questione si soffermeranno Paolo Fois, André Fazi, Antonello Cabras, Simone Pajno, Stefania Baroncelli. Dopo gli interventi programmati, le conclusioni saranno tratte da Omar Chessa.

# Relazioni



**Paolo Fois**

## La specialità nelle autonomie regionali, secondo i principi del diritto internazionale ed europeo

1. Il tema che tratterò in questa mia relazione può considerarsi pressoché ignorato dal dibattito in corso sulla specialità degli Statuti regionali ad autonomia differenziata. Si ritiene infatti dai più che i “pro” e i “contro” della differenziazione fra Statuti speciali e ordinari sollevino problemi di natura essenzialmente interna, escludendo che esistano, a livello internazionale ed europeo, principi che possano venire in rilievo al riguardo. A mio giudizio questa convinzione, benché largamente diffusa, è priva di un adeguato fondamento, e non può quindi essere condivisa. Le considerazioni che verranno qui di seguito sviluppate si prefiggono di dimostrarlo, mettendo in luce quanto sia radicato in ambito internazionale ed europeo il principio che la diversità fra popoli, comunità, gruppi minoritari, individui, istituzioni rappresentative, lungi da generare pericolose frammentazioni, favorisce l’affermazione di valori di fondamentale importanza per l’intera umanità.

Converrà precisare, preliminarmente, che la tendenza a valorizzare la diversità e le differenze è particolarmente netta in questi ultimi decenni, come reazione a quel generale livellamento provocato dall’affermarsi di un processo di globalizzazione sempre più diffuso. Se, infatti, guardiamo agli anni di poco successivi alla fine del secondo conflitto mondiale, sono soltanto due gli atti internazionali che conviene citare a questo riguardo: la Dichiarazione dei principi della cooperazione culturale internazionale, adottata dalla Conferenza generale dell’UNESCO il 4 novembre 1966, e il Patto internazionale dei diritti civili e politici, adottato dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre dello stesso anno. Particolarmente significativo è l’art. 1 della Dichiarazione: vi si afferma che “ogni cultura ha un valore e una dignità che devono essere rispettati e preservati”, sottolineando che “tutte le culture formano parte del patrimonio comune dell’intera umanità”. Quanto al Patto internazionale del 1966, va ricordato l’art. 27, da interpretare nel senso che la protezione dell’identità culturale del gruppo minoritario rientra fra le misure che gli Stati contraenti hanno l’obbligo di adottare.

È comunque in anni più recenti, come si accennava, che la questione della protezione e della valorizzazione della diversità riceve a livello internazionale una crescente, particolare attenzione. Per quanto riguarda il livello mondiale, sono ancora gli atti adottati nell’ambito dell’UNESCO che rivestono il maggiore rilievo.

In una raccomandazione sulla partecipazione e il contributo della popolazione alla vita culturale, adottata dalla Conferenza generale il 26 novembre 1976, si

mette l'accento sul rispetto dell'originalità e delle differenze esistenti “*between groups and individual*”, nonché sulla necessità di garantire “*the equality of cultures, including the cultures of national minorities*”. Si auspica, altresì, lo sviluppo di scambi culturali fra le diverse regioni e comunità, favorendo altresì iniziative regionali e locali nel campo della cultura.

Alcuni anni più tardi, nel 1989, in una seconda raccomandazione adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO il 15 novembre 1989 “*on the Safeguarding of Traditional Culture and Folklore*” si ribadisce, da un lato, che “*each people has a right to its own culture*”, mentre d'altro lato si precisa che il folklore (inteso come cultura tradizionale e popolare) “*must be safeguarded by and for the group (familial, occupational, national, regional, religious, ethnic, etc.) whose identity it expresses*”.

Quanto al livello regionale, assai significative si rivelano alcune risoluzioni approvate dal Parlamento europeo nel corso degli anni '80. In particolare, nella prima di queste risoluzioni, adottata il 16 ottobre 1981<sup>1</sup>, si riconosce “il diritto” delle minoranze etniche e linguistiche europee “a esprimersi liberamente e a esprimere la loro cultura”, sottolineando che “l'identità culturale è oggi uno dei bisogni psicologici non materiali più importanti”.

La salvaguardia di “un patrimonio vivente di lingue e di culture” consoliderebbe la coesione dei popoli d'Europa, arricchendone in tal modo, “mediante l'apporto di tutti i loro componenti, la molteplice cultura”.

Sostanzialmente nello stesso senso risulta orientata, nell'ambito del Consiglio d'Europa, la risoluzione sulle lingue regionali o minoritarie in Europa, adottata dalla Conferenza permanente delle autorità locali e regionali: nell'affermare che la protezione e la valorizzazione delle lingue regionali o minoritarie rappresenta “un passo importante” nel percorso verso un'Europa basata “sui principi della democrazia e della diversità culturale” la Conferenza permanente decideva di trasmettere al Comitato dei ministri una Carta europea per le lingue regionali e minoritarie<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda, infine, i “Seguiti” dell'Atto finale di Helsinki del 1975 sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, aperture di notevole rilievo in tema di rispetto e di valorizzazione dell'identità culturale si riscontrano nel Documento conclusivo della Riunione di Vienna degli Stati partecipanti alla CSCE (15 gennaio 1989). In particolare, gli Stati partecipanti si impegnano a proteggere e a creare le condizioni “per la promozione dell'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa

---

<sup>1</sup> Risoluzione su una Carta comunitaria delle lingue e culture regionali e su una Carta dei diritti delle minoranze etniche, nota anche (dal nome del suo proponente), come “Risoluzione Arfè”. A questa risoluzione avrebbero fatto seguito altre risoluzioni del Parlamento europeo, e segnatamente: risoluzione del 28 settembre 1987 sulle lingue e culture delle minoranze regionali ed etniche nella Comunità europea (Risoluzione Kuijpers); risoluzione del 9 febbraio 1994 sulle minoranze linguistiche nella Comunità europea (Risoluzione Killilea).

<sup>2</sup> Su tale documento, che a seguito di alcune modifiche sarebbe stato aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992, vedi *infra*, par. 7.

delle minoranze nazionali sul loro territorio”<sup>3</sup>, incoraggiando ogni sforzo mirante ad individuare “le caratteristiche culturali comuni e a favorire una maggiore consapevolezza del loro retaggio culturale, tenendo debitamente conto dell’originalità e della diversità delle loro rispettive culture”<sup>4</sup>.

2. Con la fine della guerra fredda la tendenza fin qui evidenziata si rafforza sensibilmente: da un lato, il principio del rispetto e della valorizzazione dell’identità culturale (visto come una sorta di “contromisura” di fronte al rischio di una omologazione provocata da un sempre più diffuso processo di globalizzazione<sup>5</sup>) riceve ulteriori e chiari riconoscimenti, sulla base anche di atti giuridicamente vincolanti; dall’altro, a tale principio si accompagna una esplicita rivendicazione di una identità anche sul piano politico, mediante il consolidamento di ordinamenti giuridici specifici del gruppo identitario. Ordinamenti giuridici in assenza dei quali un’identità confinata al settore esclusivamente culturale difficilmente potrebbe essere tutelata con la necessaria efficacia.

Per quanto riguarda il rispetto e la valorizzazione della diversità delle culture, particolarmente indicativa della profondità dei cambiamenti verificatisi in seno alla Comunità internazionale si rivela la Convenzione relativa ai popoli indigeni e tribali, aperta alla firma nell’ambito dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro il 27 giugno 1989. Significativamente, lo stesso Preambolo della Convenzione contiene un espresso riferimento a tali cambiamenti, sottolineando l’evoluzione prodottasi nella situazione dei popoli indigeni e tribali, un’evoluzione tale da comportare “una soppressione delle norme anteriori, volte a promuovere l’assimilazione” di questi popoli da parte della maggioranza della popolazione dello Stato. La precedente Convenzione del 26 giugno 1957 è, infatti, incentrata sull’assimilazione, sull’integrazione dei popoli indigeni<sup>6</sup> e tribali. Il suo campo di applicazione limitato ai popoli indigeni e tribali non impedisce affatto di cogliere l’importanza di questo nuovo orientamento, che si concreta nei seguenti punti:

- il rispetto del principio di eguaglianza fra questi popoli e il resto della popolazione dello Stato deve andare di pari passo con la “piena realizzazione

---

<sup>3</sup> Par. 19 dei Principi del Documento.

<sup>4</sup> Cooperazione e scambi nel campo della cultura, par. 61 del Documento.

<sup>5</sup> Numerosi sono i documenti che fanno esplicito riferimento a un simile rischio. Si vedano al riguardo: la Dichiarazione sulla diversità culturale, adottata dalla Conferenza generale dell’UNESCO il 2 novembre 2001; la risoluzione 62/155 su Diritti umani e diversità culturale, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 2007.

<sup>6</sup> A norma dell’articolo 1, lett. b) della Convenzione, per popoli indigeni vanno intesi i popoli nei Paesi indipendenti “*qui sont considérés comme indigènes du fait qu’ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l’époque de la conquête ou de la colonisation ou de l’établissement des frontières actuelles de l’Etat, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d’entre elles*”.



dei diritti sociali, economici e culturali di questi popoli, nel rispetto della loro identità sociale e culturale, delle loro consuetudini e tradizioni e delle loro istituzioni” (articoli 1 e 2);

- i valori e le pratiche sociali, culturali, religiose e spirituali sono quelli propri tanto dei gruppi quanto degli individui;
- l’identità culturale dei popoli indigeni e tribali è strettamente legata al loro rapporto con “le terre e i territori” e con le attività economiche tradizionali (la caccia e la pesca, ad esempio);
- i popoli indigeni e tribali devono essere consultati in modo appropriato, e segnatamente attraverso le loro istituzioni rappresentative, prima della definizione, da parte dello Stato, di politiche che li riguardino direttamente (articolo 6);
- il diritto di conservare consuetudini e tradizioni deve essere compatibile con i diritti fondamentali della persona umana, riconosciuti a livello nazionale e internazionale (articolo 8).

3. Il quadro degli atti adottati a livello mondiale durante l’ultimo ventennio in tema di identità culturale va integrato, in primo luogo, con un richiamo a due importanti documenti internazionali elaborati nell’ambito delle Nazioni Unite: la Dichiarazione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, adottata dall’Assemblea generale con risoluzione 47/135 del 18 dicembre 1992, e la Dichiarazione di Vienna, adottata dalla Conferenza mondiale sui diritti dell’uomo il 25 giugno 1993.

Della prima delle due Dichiarazioni conviene ricordare, in particolare, il fondamentale articolo 1, a norma del quale gli Stati proteggono, sui rispettivi territori, “l’identità nazionale o etnica, culturale, religiosa e linguistica delle minoranze”, favorendo la creazione delle condizioni atte a promuovere questa identità. In particolare, le persone appartenenti alle minoranze devono essere poste in grado di esprimere le proprie particolarità e di sviluppare la cultura, la lingua, le tradizioni e le consuetudini<sup>7</sup>. Quanto alla Dichiarazione di Vienna, la riaffermata importanza dei “particolarismi nazionali e regionali” e della “diversità storica, culturale e religiosa” trova numerose specificazioni per quel che riguarda le popolazioni autoctone, nei confronti delle quali si riafferma l’obbligo di “rispettare il valore e la diversità delle loro culture e la loro identità”.

Sono tuttavia soprattutto tre atti, adottati ancora una volta nell’ambito dell’UNESCO agli inizi di questo secolo, a dare la misura del rilievo crescente che al valore della diversità delle culture viene oggi attribuito dalla Comunità internazionale. L’interesse del primo (in ordine di tempo) di questi atti, la

---

<sup>7</sup> Si veda in proposito l’articolo 4 della Dichiarazione.

Dichiarazione sulla diversità culturale, adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO il 2 novembre 2001, risiede soprattutto nei passi avanti compiuti, nell'arco di circa quarant'anni, rispetto alla già esaminata Dichiarazione dei principi sulla cooperazione culturale internazionale del 4 novembre 1966. Il principio secondo cui "ogni cultura ha una dignità e un valore che devono essere rispettati e preservati" viene nel 2001 ripreso e integrato affermando che il rispetto della diversità delle culture<sup>8</sup>, la tolleranza, il dialogo e la cooperazione, in un clima di fiducia e di comprensione reciproci, sono una delle migliori garanzie della pace e della sicurezza internazionali. Secondo l'articolo 1, la diversità culturale "s'incarna nell'originalità e nella pluralità delle identità che caratterizzano i gruppi e le società che compongono l'umanità". Tale diversità costituisce "il patrimonio comune dell'umanità" e deve essere riconosciuta e affermata nell'interesse delle generazioni presenti e future. Il pluralismo culturale, che implica una "interazione armoniosa" fra le persone e i gruppi dalle diverse identità culturali, è indissociabile da un quadro democratico; la difesa della diversità culturale "è un imperativo etico", inseparabile dal rispetto della dignità della persona umana.

A due anni di distanza, la Convenzione sul patrimonio culturale intangibile, aperta alla firma a Parigi il 12 ottobre 2003, prevede una serie di obblighi a carico degli Stati parti per quanto riguarda il rispetto della diversità culturale. La Convenzione, infatti, nel definire all'articolo 2 il significato dell'espressione "patrimonio culturale intangibile" (si tratta, in sostanza, di beni immateriali che si identificano in tradizioni orali, pratiche popolari, saper-fare, linguaggi, conoscenze locali, ecc.), precisa che attraverso la salvaguardia di tale patrimonio si favorisce "il rispetto della diversità culturale e della creatività umana". Sono "le comunità, i gruppi e, in taluni casi, gli individui" esistenti nell'ambito dello Stato a dar vita nel tempo a questo patrimonio, trasmesso e costantemente ricreato di generazione in generazione. Un'ampia e attiva partecipazione di tali comunità, gruppi, individui al conseguimento degli obiettivi della Convenzione deve quindi essere favorita dagli Stati contraenti. Se la Convenzione in esame presenta delle innegabili affinità con la precedente Convenzione del 1972 sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (alla Lista dei beni del patrimonio culturale e del patrimonio naturale, prevista da questa seconda Convenzione, corrisponde, nel 2003, una Lista rappresentativa del patrimonio culturale intangibile dell'Umanità), sensibili differenze si riscontrano per quanto attiene al riconoscimento del rapporto esistente con la difesa dell'identità culturale: mentre l'esistenza di un simile nesso è ripetutamente sottolineata, come si è accennato, nella Convenzione sul patrimonio

---

<sup>8</sup> Secondo il Preambolo della Dichiarazione, "*la culture doit être considérée comme rensemble des traits distinctifs spirituels et matériels, intellectuels et affectifs qui caractérisent une société ou un groupe sociale*"; la cultura "*englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les facons de vivre ensemble, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances*".

culturale intangibile<sup>9</sup>, nessun richiamo alla diversità culturale ricorre invece nella Convenzione del 1972.

Ancor più della Convenzione sul patrimonio culturale intangibile, la Convenzione “sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali”, firmata a Parigi il 20 ottobre 2005, risulta incentrata sul rispetto e la valorizzazione della diversità culturale. Procedendo dal principio dell’eguale dignità e del rispetto di tutte le culture, la Convenzione definisce (all’articolo 2) la diversità culturale “una grande ricchezza per gli individui e le società” e “una condizione essenziale per uno sviluppo sostenibile a beneficio delle generazioni presenti e future”<sup>10</sup>. La Convenzione, inoltre, attribuisce particolare rilievo fra i suoi obiettivi sia alla creazione delle condizioni che permettano alle diverse culture di svilupparsi e di interagire liberamente, sia alla promozione del dialogo fra le culture, allo scopo di favorire scambi culturali più intensi ed equilibrati, in favore del rispetto interculturale e di una cultura della pace.

4. Anche a livello regionale europeo numerosi sono gli atti internazionali che, a partire dagli anni ’90, al rispetto e valorizzazione della diversità culturale attribuiscono un particolare rilievo. Nella Carta di Parigi per una Nuova Europa, adottata il 21 novembre 1990 dai Capi di Stato e di Governo, i Paesi della CSCE assumono l’impegno di assicurare la protezione e la promozione “del nostro retaggio culturale e spirituale in tutta la sua ricchezza e diversità”, avendo cura di precisare che “l’identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze nazionali sarà tutelata”. Sostanzialmente nello stesso senso i Paesi della CSCE si erano espressi nel giugno dello stesso anno a Copenaghen, impegnandosi a tutelare l’identità etnica, culturale, linguistica e religiosa delle minoranze sul loro territorio, contro ogni tentativo di assimilazione forzata.

Nell’ambito del Consiglio d’Europa va ricordata, in primo luogo, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, firmata a Strasburgo il 5 novembre 1992: i numerosi impegni che in forza di tale accordo, vengono assunti dagli Stati contraenti, sono definiti “un contributo importante all’edificazione di un’Europa fondata sui principi della democrazia e della diversità culturale”.

Alcuni anni più tardi, sostanzialmente nello stesso periodo in cui, in sede UNESCO, venivano adottati gli atti sulla diversità culturale esaminati in precedenza, due importanti documenti – totalmente incentrati sulla questione –

---

<sup>9</sup> Detta Convenzione, d’altronde, richiama espressamente la Dichiarazione Universale del 2001 sulla diversità culturale.

<sup>10</sup> In base alla Convenzione, per “diversità culturale” deve intendersi “la molteplicità delle forme attraverso le quali le culture dei gruppi e delle società trovano la loro espressione”. “Espressioni culturali” sono le espressioni che risultano dalla creatività degli individui, dei gruppi e delle società, e che hanno un contenuto culturale.

venivano alla luce nell'ambito del Consiglio d'Europa: la "Dichiarazione sulla diversità culturale, adottata dal Comitato dei Ministri il 7 dicembre 2000, e la "Convenzione-quadro sul valore del patrimonio culturale per la società", firmata a Faro il 27 ottobre 2005.

Nella Dichiarazione sull'identità culturale, che per alcuni aspetti anticipa quella dell'UNESCO del 2001, si afferma che la diversità culturale è "una condizione essenziale" della società umana, sottolineando come questa diversità si esprima "nella coesistenza e nello scambio" di pratiche culturalmente diverse. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono invitati a esaminare le modalità idonee a sostenere e promuovere la diversità culturale e linguistica, nel nuovo contesto globale.

Quanto alla Convenzione-quadro, le Parti contraenti convengono di:

- riconoscere che il diritto al patrimonio culturale è inerente al diritto di partecipare alla vita culturale, come proclamato nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo;
- riconoscere una responsabilità individuale e collettiva nei confronti del patrimonio culturale;
- adoperarsi per applicare le disposizioni della Convenzione per quanto riguarda il ruolo del patrimonio culturale nella costruzione di una società pacifica e democratica, nonché nel processo di sviluppo sostenibile e nella promozione della diversità culturale.

La Convenzione, inoltre, stabilisce che ognuno, individualmente o collettivamente, ha la responsabilità di rispettare il patrimonio culturale degli altri, al pari del proprio, e conseguentemente il comune patrimonio culturale europeo<sup>11</sup>.

Nel periodo ora considerato una specifica menzione va infine riservata ai principi ispiratori della Dichiarazione di Barcellona del 28 novembre 1995 sul "partenariato euro-mediterraneo" e dei successivi documenti a tale Dichiarazione collegati. Vi si afferma, in particolare, che il dialogo e il rispetto fra le culture e le religioni "sono una condizione necessaria per il riavvicinamento dei popoli". Nel luglio del 2008, la Dichiarazione congiunta del Vertice di Parigi per il Mediterraneo, nel dar vita a un'"Unione per il Mediterraneo", confermava l'impegno degli Stati della regione a migliorare la conoscenza interculturale e ad assicurare il rispetto verso tutte le religioni e le fedi, sottolineando il ruolo svolto dalla Fondazione euro-mediterranea per il dialogo fra le culture e le civiltà, istituita a Napoli nel 2003.

---

<sup>11</sup> L'Unione "rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e lo sviluppo del patrimonio culturale europeo": così l'articolo 3, par. 3, del Trattato sull'Unione europea, come modificato a Lisbona il 13 dicembre 2007.

5. Mentre numerosi e significativi, come in precedenza constatato, sono i richiami, negli atti internazionali, alla valorizzazione della diversità culturale dei popoli, delle comunità, delle minoranze e degli individui, più sfumati e meno frequenti sono i riferimenti specifici all'esigenza che tale diversità si traduca in un riconoscimento a questi soggetti del diritto a disporre di un'autonomia sul piano politico. Fra gli atti internazionali che evidenziano il rapporto fra diversità culturale e autonomia sul piano politico possono ricordarsi:

- su scala bilaterale, il noto Accordo De Gasperi - Gruber sull'Alto Adige del 5 settembre 1946. In particolare, nell'art. 2 si stabilisce che “alle popolazioni delle zone sopradette” (la provincia di Bolzano e i vicini comuni bilingui della provincia di Trento) “sarà concesso l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo, nell'ambito delle zone stesse”.

- su scala multilaterale: a) il documento della riunione di Copenhagen della Conferenza sulla dimensione umana della CSCE (29 giugno 1990), nel quale “gli Stati partecipanti rilevano gli sforzi intrapresi per tutelare e creare condizioni idonee alla promozione dell'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di determinate minoranze nazionali mediante la costituzione di amministrazioni locali o autonome adeguate: b) la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie del 5 novembre 1992, nella quale “le Parti si impegnano a prendere in considerazione i bisogni e gli auspici espressi dai gruppi che praticano le lingue regionali e minoritarie”; c) la Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali, firmata a Strasburgo nell'ambito del Consiglio d'Europa il 1° febbraio 1995, nella quale le Parti si impegnano a favorire “la partecipazione effettiva delle persone che appartengono a minoranze nazionali alla vita culturale, sociale ed economica, nonché agli affari pubblici, segnatamente a quelli che le riguardano”; d) la risoluzione 62/155 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite in data 18 dicembre 2007 su “Diritti umani e diversità culturale”: viene raccomandato agli Stati “*to ensure that their political and legal systems reflect the multicultural diversity within their societies and, when necessary, to improve democratic institutions so that they are more fully participatory and avoid marginalization and exclusion of, and discrimination against, specific sectors of society*”.

Pur non trattandosi di affermazioni dalle quali possa farsi derivare l'esistenza di veri e propri obblighi assunti dagli Stati, sembra fondato ravvisare nelle stesse il consolidarsi di una tendenza a favorire l'istituzione di ordinamenti autonomi all'interno dello Stato, nel convincimento – maturato soprattutto in anni relativamente recenti – che il valore della diversità possa essere meglio preservato dal corretto funzionamento di istituzioni che nell'esistenza di una diversità da preservare e valorizzare traggono fondamentalmente la loro legittimazione.

**André Fazi**

## La specialità nello Statuto della Corsica: l'inizio di una nuova stagione<sup>12</sup>

In un Convegno dedicato al futuro della specialità regionale in Italia, confido che il caso della specialità corsa possa offrire qualche elemento utile per chiarire e arricchire il dibattito italiano. Non posso che iniziare la mia relazione con un riferimento alla problematica generale: la specialità regionale va considerata come un valore o, piuttosto, un privilegio?

Direi che, in teoria, la specialità della Corsica non è affatto un privilegio, e non voglio nemmeno dire che si tratta di un valore. Dal mio punto di vista, questa specialità è anzitutto il prodotto di una ricerca di soluzione politica, con lo scopo primario della cessazione delle violenze<sup>13</sup>. Comunque si deve rilevare che, in pratica, le dotazioni finanziarie che accompagnano questa specialità potrebbero sembrare privilegi. La cifra delle dotazioni di funzionamento sembra proprio stupefacente: nel 2017, le Regioni francesi continentali hanno ricevuto in media dallo Stato € 111 per abitante; la Collettività territoriale della Corsica (CTC) ne ha ricevuto 922<sup>14</sup>! Non considerando la dotazione di continuità territoriale, che si può davvero dire colossale, arriviamo ai 354 euro per abitante.

Perciò, è ovvio che le dotazioni destinate alla Corsica potevano suscitare le gelosie delle Regioni continentali, e che non si può negare una certa generosità dalla parte dello Stato. Però, nonostante la discontinuità geografica che facilita e perfino può legittimare le distorsioni, la differenza di trattamento non deve essere interpretata in base alla situazione italiana.

Da un lato, è chiaro che la CTC assumeva molte competenze aggiuntive rispetto a quelle delle Regioni continentali, con riferimento all'ambiente, alle strade, all'insegnamento superiore, all'agricoltura, ecc. Insomma, escludendo la questione dei trasporti aerei e marittimi, e considerando la debolezza generale degli istituti regionali continentali in Francia, si può dire che la CTC era finanziariamente molto ben dotata, ma che le sue dotazioni non sembravano eccessive rispetto all'uguaglianza dei territori, e rispetto alle finanze della nazione.

---

<sup>12</sup> Ho cercato di aggiornare quanto possibile il testo pronunciato durante il convegno del 20 novembre 2017. Ringrazio sentitamente Giovanni Pruneddu e Tommaso Giuriati per il loro imprescindibile aiuto linguistico.

<sup>13</sup> A. FAZI, *The multilevel politics of accommodation and the non-constitutional moment: lessons from Corsica*, in JAIME LLUCH (ed.), *Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, pp. 132-156.

<sup>14</sup> Dati del Governo: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr>

Parlavamo di 380 milioni di dotazioni nel 2017, quando le spese totali dello Stato francese erano di 390 miliardi. Dall'altro canto, è molto facile capire che la differenza tra il Veneto e il Trentino-Alto Adige sia discussa, poiché si tratta di Regioni frontaliere e di regimi fiscali molto diversi. Invece, nel caso della Corsica la fiscalità è praticamente la stessa delle Regioni continentali.

Pertanto, credo che la riflessione essenziale non deve vertere sull'ipotesi di un eventuale privilegio, ma sulla capacità dell'istituto regionale di elaborare e implementare politiche davvero specifiche ed efficienti. In altre parole sulla sua capacità politica, ossia la capacità di definire e attuare progetti di sviluppo<sup>15</sup>. Cercherò di dimostrare perché finora, sfortunatamente, questa capacità politica sia stata piuttosto bassa, e come questa situazione sia tanto più preoccupante dato che, dal 1982, abbiamo appena iniziato una quarta stagione del particolarismo regionale.

### *I. Il legato della storia*

Per iniziare, è necessario considerare i precedenti. In quel primo tempo, vorrei innanzitutto mostrare che, almeno su due aspetti, le forme anteriori del potere locale hanno avuto e hanno sempre un impatto maggiore sui modi del far politica in Corsica, e dunque sul funzionamento e l'efficienza dell'istituto regionale.

Dopo essere stata parte per vari secoli della Repubblica di Genova, la Corsica è diventata francese con la forza nel 1769. È importante notare che, dopo la conquista, la Corsica non è mai stata totalmente sottomessa alla legge comune<sup>16</sup>. Però non si trattava, come oggi, di erogare poteri specifici ai Corsi, ma di privarli di certi diritti. Si potrebbe parlare dunque di un particolarismo negativo. Tra i massimi esempi, la giuria popolare in Corte d'assise è stata sospesa trent'anni, fino al 1831. Ma certi volevano escludere complessivamente i Corsi dall'amministrazione dell'Isola, poiché le opposizioni familiari e politiche avrebbero reso gli isolani incredibilmente parziali e inadatti all'amministrazione<sup>17</sup>. Ovviamente il discorso somiglia molto ad altri relativi all'Italia meridionale della fine dell'Ottocento.

Eppure questa situazione non ha cagionato tante proteste. E, più in generale, l'assenza, fino agli anni Settanta, di una mobilitazione politica che contestasse efficientemente il processo d'integrazione nazionale è uno degli aspetti più

---

<sup>15</sup> MICHAEL KEATING, *Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe?*, in PATRICK LE GALÈS, Christian Lequesne (ed.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La découverte, 1997, pp. 19-35.

<sup>16</sup> Rinviamo ai molteplici lavori di JEAN-YVES COPPOLANI su questo argomento. Ad esempio: *Les expériences juridiques et judiciaires en Corse à la fin de l'Ancien régime*, in *L'île laboratoire*, testi raccolti da Anne Meistersheim, Ajaccio, Alain Piazzola, 1999, pp. 55-64.

<sup>17</sup> Ad esempio, il professore HENRI HAUSER, *En Corse: maux et remèdes*, "Revue politique et parlementaire", t. LXI, 1909, pp. 480-482.

clamorosi della storia dell'Isola. Considerando che l'emergenza dei nazionalismi è favorita da fattori storici, economici e culturali, l'ambiente della Corsica sembrava molto propizio al loro sviluppo.

- Da un punto di vista storico, il nazionalismo corso ha mostrato un vigore molto significativo durante il Settecento, con la Rivoluzione contro i Genovesi (dal 1729), l'adozione di testi costituzionali (1735, 1736, 1755, 1794), l'esordio di uno Stato nazionale (1755-1769), una breve secessione dalla Francia rivoluzionaria (1793-1796), ecc. Si può anche pensare che la conquista militare avesse generato molto rancore contro la Francia.
- Da un punto di vista economico, la Corsica era un territorio molto arretrato, con un'agricoltura arcaica e uno sviluppo industriale embrionale<sup>18</sup>. All'inizio del Novecento, Clemenceau scriveva che forse nessun paese d'Europa poteva immaginare la miseria e l'indigenza della Corsica<sup>19</sup>. L'affermazione era certamente eccessiva, ma nondimeno significativa.
- Da un punto di vista culturale, la Corsica rimaneva impregnata dalla sua storia italiana. All'inizio del Novecento, il 90% dei bambini erano educati in lingua corsa<sup>20</sup>, e il francese era conosciuto da una piccola minoranza.

Nonostante tutto questo, la Corsica non ha conosciuto alcuna mobilitazione di natura particolaristica dall'inizio dell'Ottocento agli anni 1920. D'altronde, anche al livello sociale le mobilitazioni sono state rarissime e di poco rilievo<sup>21</sup>; niente che possa somigliare anche da lontano ai moti sociali sardi del 1906.

Sembrerebbe dunque che la Corsica avesse aderito senza condizioni ai principi unitari della Francia. Ma le cose erano più complesse. Quindi è la potenza del sistema d'amministrazione indiretta che si deve mettere in luce. In Corsica, come in tant'altri luoghi, lo Stato ha controllato il territorio e le popolazioni con la collaborazione dei notabili locali, che furono intercessori imprescindibili tra la società locale e le istituzioni statali, e che hanno garantito l'integrazione nazionale distribuendo risorse erogate dallo stesso Stato<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Sull'Ottocento, ad esempio: Institut royal de France, *Rapport sur l'état économique et moral de la Corse*, par M. Blanqui, Paris, Firmin Didot, 1840.

<sup>19</sup> GEORGES CLEMENCEAU, *Rapport au Président de la République française*, 26 septembre 1908, in *La Corse aux rapports*, textes présentés par Gabriel-Xavier Culioli, Ajaccio, Éditions DCL, 1999, p. 251.

<sup>20</sup> FRANÇOIS HÉRAN, ALEXANDRA FILHON, CHRISTINE DEPREZ, *La dynamique des langues en France à la fin du XXe siècle*, "Population & Sociétés", n. 376, 2002.

<sup>21</sup> CHARLES TILLY (ed.), *Disturbances in France, 1830-1860 and 1930-1960: intensive sample*, ICPSR ed. Ann Arbor, 1998.

<sup>22</sup> Ad esempio: GÉRARD LENCLUD, *De bas en haut, de haut en bas. Le système des clans en Corse*, "Études rurales", nn. 101-102, 1986, pp. 137-173; RAVIS-GIORDANI GEORGES, *L'alta pulitica et la bassa pulitica. Valeurs et comportements politiques dans les communautés villageoises corses (XIXe-XXe siècles)*, "Études rurales", nn. 63-64, 1976, pp. 171-189.



Questo tipo di sistema era evidentemente molto comune. In Francia, come in Italia o come in Spagna, ecc., governare tutte le periferie solo con funzionari statali sarebbe stato troppo costoso, e anche più rischioso dal punto di vista dell'accettazione sociale. Però si può dire che in Corsica la potenza di questo *indirect rule* era maggiorata. Le funzioni degli intermediari politici sono tanto più importanti in situazione di grande frattura culturale – per ragioni linguistiche – e d'arretratezza economica. Quando il settore privato non ha opportunità da offrire, la ricerca di risorse pubbliche è come al solito fondamentale<sup>23</sup>.

La prima conseguenza decisiva per il nostro argomento, relativo alla specialità, è che i notabili corsi hanno aderito senza riserve al processo d'integrazione nazionale, e avallato complessivamente i principi e le istituzioni dello Stato unitario centralizzato. Era logico, poiché le risorse erogate dallo stesso Stato erano una base irrinunciabile del loro potere. Perciò questi notabili sono stati molto ostili a tutti i progetti particolaristici fino alla fine degli anni Novanta. Oggi, il grado più elevato d'autonomia che ha ricevuto largo consenso all'Assemblea della Corsica nel 2013, è molto inferiore all'autonomia delle Regioni ordinarie italiane; si trattava solo di dare agli eletti corsi la possibilità di chiedere al Parlamento un'abilitazione per adattare la legge<sup>24</sup>. Da notare che questo tipo di dispositivo è usato per i dipartimenti d'oltremare dal 2007, ed è stato totalmente inefficiente.

La seconda conseguenza decisiva riguarda i comportamenti del ceto politico. Certo che gli eletti hanno provato ad adattarsi ai grandi cambiamenti economici e istituzionali avvenuti dagli anni Cinquanta<sup>25</sup>. Eppure la forza del substrato politico tradizionale è sempre molto presente. In Corsica come altrove, esistono delle esigenze di tecnicizzazione e di professionalizzazione del ceto politico, ma le trasformazioni conseguenti non si sono chiaramente osservate. In particolare, i modi di selezione dei candidati sembrano sempre direttamente ereditati da quel sistema politico detto tradizionale o clanista, dove la questione della competenza tecnica e amministrativa era proprio superflua. A destra come a sinistra, la composizione delle liste di candidati alle elezioni territoriali è principalmente basata sull'aggregazione di eletti municipali o dipartimentali, soprattutto per le posizioni più elevate<sup>26</sup>. Questo indica chiaramente che l'accesso alla rappresentanza politica rimane fondato sul capitale relazionale, e la capacità di

---

<sup>23</sup> FRANCIS POMPONI, *L'impiego come relation des élites corses à l'État*, "Peuples Méditerranéens", nn. 38-39, 1987, pp. 57-72.

<sup>24</sup> Rinviamo alla relazione della commissione competente (<https://www.corse.fr/file/143181/>), e al resoconto dei lavori conseguenti dell'Assemblea della Corsica (<https://www.corse.fr/file/172838/>).

<sup>25</sup> JEAN-LOUIS BRIQUET, *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997.

<sup>26</sup> Nel 2010, il 53% dei candidati della lista condotta da Paul Giacobbi erano parlamentari, sindaci o consiglieri dipartimentali. Aggiungendo i consiglieri municipali, il 78% dei candidati di questa lista era già di eletti locali.

attrarre facilmente una quantità notevole di consensi, non sull'abilità – accertata o no – nella definizione e nell'attuazione di progetti di sviluppo. Quando le competenze da esercitare sono sempre più numerose, quest'aspetto non è irrisorio.

## *II. Un processo di differenziazione iniziato nel 1982*

Si deve innanzitutto ricordare che negli anni Settanta la destra francese era ostile a ogni particolarismo istituzionale, ma che l'idea di uno Statuto speciale per la Corsica era proposta dal Partito socialista anteriormente allo sviluppo della contestazione nazionalista radicale. Questa idea la ritroviamo già nel programma del governo socialista del 1972, e la ritroviamo ancora nelle 110 proposte per la Francia del candidato alla presidenza François Mitterrand. Però la contestazione è stata indubbiamente decisiva per questo processo iniziato nel 1981. Nel concreto, si trattava di stabilire un compromesso accettabile da tutti, dai notabili corsi tradizionalmente al potere, ai nazionalisti che usavano la violenza per conseguire i suoi obiettivi.

Il simbolo più chiaro di questa volontà di accomodamento era l'amnistia di tutte le infrazioni commesse in occasione di eventi d'ordine politico o sociale in relazione alla determinazione dello Statuto dell'isola. Si doveva chiudere la pagina del conflitto, degli attentati all'esplosivo e della sua repressione, e promuovere una via politica moderata. Però questo piano è senz'altro fallito. Il governo ha imposto il suo progetto di fronte all'ostilità delle grandi forze politiche corse e degli indipendentisti.

In queste due leggi del 1982<sup>27</sup>, si parlava della Regione della Corsica, che era molto simile alle Regioni continentali dal punto di vista dell'organizzazione. Da notare comunque la creazione d'enti pubblici nazionali, denominati uffici, che permettevano agli eletti regionali d'esercitare un'influenza importante sui settori dell'idrico, dell'agricoltura e dei trasporti.

Dal punto di vista dei poteri regionali, era escluso di attentare al principio dell'unità di legislazione. Si prevedeva solo che l'Assemblea della Corsica poteva proporre delle modifiche al governo, dispositivo che non è stato efficiente per niente. Eppure quest'Assemblea aveva già delle competenze più estese di quelle delle Regioni continentali, attraverso gli uffici, ma anche attraverso altre funzioni decentralizzate. Ad esempio, contrariamente ai Consigli regionali continentali, l'Assemblea della Corsica era competente in materia di scuole secondarie di primo grado. Però, la competenza particolare più importante era indubbiamente la definizione di uno schema di governo del territorio, vincolante per i piani urbanistici locali.

---

<sup>27</sup> La prima legge (n. 82-214 del 2 marzo 1982) era relativa all'organizzazione della Regione; la seconda (n. 82-659 del 30 luglio 1982) era relativa alle sue competenze.

Dopo la seconda elezione di François Mitterrand alla presidenza della Repubblica, il Ministro dell'interno Pierre Joxe ha lanciato una serie di consultazioni per riformare lo Statuto. Le ragioni ufficiali riguardavano l'assenza di adattazioni legislative, l'incapacità degli eletti corsi di assumere tutte le loro competenze, ma anche a una perdita di specialità dello Statuto, dovuta all'istituzione delle Regioni continentali nel 1986. Di nuovo, le grandi forze politiche corse si sono opposte al progetto, costringendo il governo a imporre il suo testo, promulgato il 13 maggio 1991.

Quindi, da una parte, le prerogative degli eletti corsi sono state notevolmente ampliate. Gli uffici sono diventati degli enti territoriali e sono state decentralizzate varie competenze di rilievo come la gestione delle strade nazionali, l'organizzazione dell'insegnamento superiore, lo sviluppo dell'insegnamento della lingua corsa, ecc. Dall'altra parte, c'è stato un cambio essenziale in termini di organizzazione: non si parla più della Regione di Corsica ma di una collettività *sui generis*, la Collettività territoriale della Corsica. Contrariamente alle Regioni continentali, i poteri deliberativi ed esecutivi sono chiaramente differenziati con l'istituzione di un Consiglio esecutivo, eletto dall'Assemblea della Corsica e politicamente responsabile davanti a essa. Invece nelle collettività di diritto comune, il presidente dell'assemblea deliberativa è nello stesso tempo l'autorità esecutiva e non può essere sfiduciato.

Infine, la volontà di mettere fine alla violenza e al potere delle forze politiche dominanti era sempre evidente. Le liste elettorali sono state revisionate, portando a escludere il 21% degli iscritti, residenti in continente e maggiormente favorevoli a queste forze dominanti. Ma soprattutto c'era un aspetto simbolico essenziale: l'articolo 1 della legge riconosceva una "comunità storica e culturale viva", il "popolo corso, componente del popolo francese", e "i suoi diritti alla preservazione della sua identità culturale e alla difesa dei suoi interessi economici e sociali specifici".

Rispetto allo Statuto del 1982, che non aveva conosciuto nessun problema di costituzionalità<sup>28</sup>, le disposizioni erano un poco più ardite, e diverse furono bocciate<sup>29</sup>. L'organizzazione e le competenze particolari furono validate, poiché le esigenze della Costituzione erano rispettate e la specificità della Corsica poteva giustificarle. Invece, la menzione del popolo corso, principalmente, è stata respinta poiché il popolo francese è considerato indivisibile.

---

<sup>28</sup> Conseil constitutionnel, decisione n. 82-138 DC del 25 febbraio 1982. Sulla giurisprudenza costituzionale relativa ai tre primi statuti della Corsica: Michel Bernard, *Les statuts de la Corse*, "Cahiers du Conseil constitutionnel", n. 12, mai 2002, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-12/les-statuts-de-la-corse.52101.html>

<sup>29</sup> Conseil constitutionnel, decisione n. 91-290 DC del 9 maggio 1991.

La terza legge relativa allo Statuto della Corsica è stata promulgata il 22 gennaio 2002. Intanto la grande innovazione non è stata istituzionale ma politica. Per la prima volta, tutte le forze politiche rappresentate all'Assemblea della Corsica – anche gli indipendentisti che appoggiavano la violenza – sono state invitate dal governo a stabilire insieme le basi del futuro progetto di legge. Sempre per la prima volta, si voleva dare agli eletti corsi la possibilità di adattare le leggi nazionali, in un primo tempo attraverso una procedura sperimentale, dopo essere stati abilitati dal Parlamento nazionale; in un secondo tempo, senza abilitazione, cosa che imponeva una previa revisione della Costituzione<sup>30</sup>.

Però eravamo arrivati al limite di questa Costituzione. Il Consiglio costituzionale ha bocciato il potere di sperimentazione normativa<sup>31</sup>, e il Parlamento ha ritirato da solo il potere generale di adattamento dei regolamenti, giudicando che questo sarebbe in antinomia con l'attribuzione del potere regolamentare al Primo ministro. In questo modo, non sembra giusto parlare di un terzo Statuto nel 2002. Si è solo approfondito lo Statuto del 1991, attraverso un ampliamento delle competenze decentralizzate, notevolmente nei campi degli aiuti economici, dell'ambiente e del governo del territorio. In quest'ultima materia, gli eletti corsi possono anche adottare qualche norma di attuazione della legge, cioè di valore regolamentare.

### *III. Frammenti di bilancio della specialità regionale in Corsica*

In un terzo tempo, vorrei fare un bilancio su questi 35 anni di specialità in Corsica, e sostenere l'idea che la politica nell'isola ha fondamentalmente cambiato in quel periodo, ma che i cambiamenti più profondi non sono stati il frutto delle disposizioni specifiche.

Secondo me, l'evoluzione più importante e decisiva di questi 35 anni è stato il potenziamento del pluralismo politico e di uno spazio pubblico regionale, laddove c'era la dominazione monopolistica di due grandi reti di notabili, il cui potere era di natura clientelare. Questa evoluzione non deriva prevalentemente dalla specialità, ma dalla creazione dell'istituto regionale eletto con un sistema proporzionale, accompagnata dalla liberalizzazione e dallo sviluppo dei media regionali.

Quel potenziamento del pluralismo politico ha avuto almeno una correlazione essenziale: la territorializzazione del sistema politico. Le questioni di politica nazionale erano già quasi ignorate nei dibattiti insulari, ma ci sono state due

---

<sup>30</sup> Questo secondo tempo era condizionato a un bilancio positivo della prima fase, alla cessazione della violenza e alla previa vittoria della sinistra alle elezioni del 2002. Ma queste elezioni sono stati un trauma per la sinistra, con l'eliminazione di Lionel Jospin al primo giro delle presidenziali, sorpassato dal candidato della destra radicale, Jean-Marie Le Pen.

<sup>31</sup> Conseil constitutionnel, decisione n. 2001-454 DC del 17 gennaio 2002.

evoluzioni di gran rilievo: i dibattiti si sono focalizzati sulla posizione della Corsica nella Repubblica, e si sono formate molte forze politiche all'infuori dei partiti nazionali.

Eppure se noi ci interessiamo circa l'esercizio delle competenze della Collettività territoriale della Corsica, è difficile essere soddisfatti dal bilancio. È certo che l'istituto regionale è stato un attore importante delle politiche pubbliche in parecchie materie. Però, rispetto alle Regioni continentali, conviene parlare di una differenza di grado, non di una differenza di natura.

Da una parte, lo Stato è rimasto un attore ineludibile, principalmente per via della dipendenza normativa, finanziaria, e talvolta politica della CTC. Ad esempio, le imposte rappresentano solo un terzo delle risorse regionali, e gli eletti corsi generalmente non hanno nessuna libertà di fissare i tassi. Lo Stato ha conservato anche uno status simbolico molto potente, ed è stato l'interlocutore principale della contestazione nella stragrande parte dei moti sociali dell'Isola, in particolare nel caso dei trasporti e dell'agricoltura.

Dall'altra parte, l'esercizio delle competenze più decisive per la Corsica non è stato convincente. Non è possibile essere esaustivi, ma tre studi approfonditi che ho condotto – sulla cooperazione interregionale<sup>32</sup>, il governo del territorio<sup>33</sup> e i trasporti marittimi e aerei<sup>34</sup> – mi hanno portato alla stessa conclusione.

Per quanto riguarda la cooperazione interregionale, è difficile essere troppo severo, poiché l'atteggiamento degli altri attori coinvolti è determinante. Diciamo comunque che nella loro maggior parte, i progetti finanziati dai fondi dedicati alla cooperazione transfrontaliera non hanno niente di transnazionale; consistono infatti nell'aggregazione di diversi progetti di sviluppo delle zone frontaliere, senza valore aggiunto transnazionale. Conseguentemente, dopo quasi trent'anni di programmi europei Interreg, eccetto al livello dell'autorità di gestione, non c'è nessuna istituzionalizzazione di rete d'attori pubblici o privati transfrontalieri.

Per il governo del territorio e la strategia di sviluppo, ci sono voluti 33 anni agli eletti corsi per elaborare ed adottare il loro schema. Questa incapacità è tanto più da rimpiangere, considerando la grande debolezza del settore produttivo, e il carattere disordinato dello sviluppo urbanistico e turistico. D'altronde, la questione del limite all'urbanizzazione è stata determinante per quel fiasco. Guardando da vicino, si può anche dire che gli eletti corsi si sono impegnati

---

<sup>32</sup> A. FAZI, *Les îles méditerranéennes au défi de la coopération transfrontalière*, "Diasporiques", n. 24, 2013, pp. 43-49.

<sup>33</sup> A. FAZI, *Las estrategias de desarrollo regional en Córcega: transformación del contexto y permanencia de las dificultades*, in PEDRO SÁNCHEZ VERA, ALBERT RIELLA (dir.), *Globalización y perspectivas de la integración regional*, Murcia, Editum, 2010, pp. 327-352.

<sup>34</sup> A. FAZI, XAVIER PERALDI, *La continuità territoriale della Corsica: il gran pasticcio?*, in MICHELE MARIA COMENALE PINTO (dir.), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, low cost e turismo*, Rome, Aracne, 2015, pp. 149-178.

davvero poco<sup>35</sup>. Le diverse commissioni incaricate dall'elaborazione del documento si riunivano a intervalli molto lunghi. Si è constatato perfino un intervallo di tre anni e mezzo tra due riunioni.

Infine per i trasporti marittimi e aerei, superdotati al livello finanziario, ho avuto l'occasione di presentare uno studio dettagliato tre anni fa, all'Università degli studi di Sassari. Le relazioni della Camera dei conti e diverse decisioni giudiziarie, nazionali come europee, dimostrano abbastanza bene che l'obiettivo principale degli eletti corsi non è stato di proporre un servizio adeguato, performante ed economico per quanto sia possibile, ma di proteggere e favorire gli operatori pubblici storici, con capitale statale o regionale. Si può notare in particolare che:

1. le domande di servizio pubblico sono state spesso sovradimensionate, ciò che ha offerto una rendita extra agli operatori. Cito l'esempio più clamoroso: durante l'inverno 1996-1997, la metà delle rotte dei grandi car-ferrys del servizio pubblico sono state effettuate con meno di 300 passeggeri, cioè al 14% della loro capacità.
2. I bandi raramente si svolgono in condizioni normali:
  - a. nel 1999, l'offerta della compagnia pubblica regionale per la delegazione di servizio pubblico aereo era più di 10 milioni di euro più alta dell'offerta di una compagnia privata continentale. L'Assemblea della Corsica ha annullato la gara d'appalto sulla base di rischi di conflitti sociali e di disordini pubblici.
  - b. la delegazione di servizio pubblico marittimo 2007-2013 è stata invalidata dal Consiglio di Stato, poiché non venivano rispettate le "obbligazioni di pubblicità e di messa in concorrenza che deve rispettare l'autorità delegante"<sup>36</sup>.
  - c. la delegazione di servizio pubblico marittimo 2014-2023 è stata invalidata dal Consiglio di Stato poiché il principio dell'uguaglianza tra candidati non veniva rispettato<sup>37</sup>.
3. Anche le rotte più redditizie sono state sovvenzionate. La delegazione di servizio pubblico marittimo 2007-2013, è stata dichiarata illegale al livello europeo, in quanto finanziava non solo le rotte logicamente deficitarie, ma un "servizio complementare" durante i mesi d'estate<sup>38</sup>. In conseguenza, la compagnia è stata condannata a rimborsare 220 milioni di euro alla CTC.

---

<sup>35</sup> JEAN-LOUIS MORETTI, *Tourisme et aménagement du territoire en Corse*, Paris, L'Harmattan, 2010.

<sup>36</sup> Decisione n. 355616 del 13 luglio 2012.

<sup>37</sup> Decisione n. 403335 del 25 ottobre 2017.

<sup>38</sup> Decisione della Commissione del 2 maggio 2013 relativa all'aiuto di Stato SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) cui la Francia ha dato esecuzione in favore della Société Nationale Corse Méditerranée e della Compagnie Méridionale de Navigation [notificata con il numero C(2013) 1926] (2013/435/UE).

Inoltre, la stessa CTC è stata condannata a pagare quasi 85 milioni d'euro alla compagnia concorrente, per il mancato guadagno<sup>39</sup>.

4. Infine, nonostante i più di 5,5 miliardi d'euro erogati per il servizio pubblico dal 1976, i prezzi sono rimasti piuttosto elevati, con una curiosità: le tariffe preferenziali, sovvenzionate per il servizio pubblico e riservate ai residenti corsi, non sono sempre le più economiche.

Insomma dall'inizio della regionalizzazione il ceto politico regionale non ha dimostrato la capacità di esercitare le sue competenze di modo soddisfacente. Queste difficoltà sono tanto più preoccupanti ora che stiamo arrivando a una nuova stagione della specialità in Corsica.

#### *IV. La quarta stagione istituzionale*

In questo quarto e ultimo paragrafo, presenterò questa nuova stagione istituzionale apertasi in Corsica. Il primo gennaio 2018, sono state fuse la CTC e i due consigli dipartimentali. Con questa fusione, il potere della giovanissima *collectivité de Corse* (collettività della Corsica) è evidentemente molto più forte rispetto alle Regioni continentali. Però, l'aggregazione delle risorse e delle competenze delle tre collettività non implica un cambio qualitativo nell'esercizio delle stesse competenze. Trattiamo sempre di funzioni decentralizzate, non di competenze legislative e regolamentari. Il governo di Manuel Valls aveva perfino escluso l'ampliamento di queste funzioni.

Bisogna dire che da un punto di vista nazionale, questa fusione va nel senso, sempre auspicato, di ridurre i costi della politica. Invece, da un punto di vista regionale, questa fusione non era la priorità; gli eletti Corsi erano molto più interessati ad altre riforme come il potere di adattare le leggi nazionali o l'ufficialità della lingua corsa, che esigono una revisione della Costituzione che il governo escludeva. Insomma, per gli eletti Corsi, la fusione poteva apparire come un premio di consolazione.

Tuttavia questa fusione potrebbe avere grandi conseguenze. Da un punto di vista amministrativo, è facile congetturare diverse trasformazioni positive:

1. I problemi di coordinazione delle politiche dovrebbero essere fortemente ridotti.
2. La nuova collettività possederà mezzi finanziari e umani molto importanti, e sarà pertanto capace di migliorare la qualità dei servizi pubblici.

---

<sup>39</sup> Sono due recenti decisioni della giurisdizione di prima istanza, il Tribunal administratif di Bastia del 23 febbraio 2017. La Cour administrative d'appel di Marsiglia ha confermato la condanna il 12 febbraio 2018 (decisione n. 17MA01582-17MA01583) ma non ha stabilito l'ammontare dell'indennità, in attesa della perizia contabile richiesta.

3. Molte risorse saranno messe in comune, ciò che dovrebbe permettere di ridistribuirle, di rinforzare la specializzazione e la *performance* di certi servizi, e di realizzare delle economie.

Da un punto di vista politico, è assai evocato il rischio di una centralizzazione regionale, un tema molto conosciuto in Sardegna. Quel rischio esiste, ovviamente, ma si può dire che in un primo tempo la cultura politica corsa dovrebbe essere un freno poderoso a questa centralizzazione. Scrivevo anzi che la cultura politica è rimasta finora molto localista, e che la composizione delle liste alle elezioni regionali lo dimostra bene. I grandi partiti cercano sempre di rappresentare tutti i territori dell'Isola, anche i più desertificati, piuttosto che appoggiarsi sulle agglomerazioni più popolose.

Perciò, si devono soprattutto considerare gli impatti possibili sugli equilibri politici. La fine dei Consigli dipartimentali era una rivendicazione storica dei nazionalisti. Il loro sistema elettorale maggioritario ha permesso per molto tempo la dominazione egemonica di due grandi partiti e l'esclusione di ogni *outsider*. Ma secondo la critica nazionalista, queste collettività erano inoltre gli strumenti più potenti del clientelismo, con le loro competenze sociali e le loro numerosissime sovvenzioni ai Comuni.

Con la scelta di eleggere la nuova Collettività col sistema proporzionale con un'unica circoscrizione di voto, ora sono i nazionalisti – al potere dal 2015 – a sembrare favoriti. È strano, e addirittura misterioso, che le ex-forze politiche dominanti e lo Stato avessero sostenuto quella scelta, invece di un sistema misto, o di un sistema proporzionale dove l'isola sarebbe divisa in varie circoscrizioni. Ora la situazione politica sarebbe certamente più semplice da gestire per lo Stato, quasi costretto ad accettare il principio di una quinta stagione istituzionale appena all'apertura della quarta.

#### V. Conclusioni

Per concludere, vorrei ripetere che non si può prendere in esame la questione della specialità senza considerare la questione della capacità degli attori, eletti o no, di agire e di fare funzionare efficientemente le istituzioni. Le istituzioni sono più o meno adatte, ma non sono esse che fanno le società più giuste e più prospere, sono le donne e gli uomini coinvolti nel loro funzionamento.

Perciò, pure se la nuova Collettività, con le sue risorse e competenze ampliate, imporrà una certa modernizzazione del *management* pubblico, non si può presumere la capacità del ceto politico corso a diventare più performante. Anche più difficile da credere è l'ipotesi di una stabilizzazione istituzionale in Corsica. I nazionalisti sono diventati nel 2015 la forza politica dominante e hanno registrato due clamorose vittorie nel 2017: alle legislative di giugno, vincendo in tre



circoscrizioni su quattro, e alle territoriali di dicembre, conquistando niente di meno che il 56,49% dei voti espressi.

Con tali risultati, diventa impossibile immaginare una gerarchia chiara e tonda tra i due poteri, statale e regionale; bisogna accettare l'idea di un equilibrio instabile. Rafforzati dai loro successi elettorali, appena sistemati i dirigenti della nuova Collettività, i nazionalisti hanno lanciato un'offensiva istituzionale, sperando che il caso della Corsica sia incluso nel quadro della revisione costituzionale voluta dal Presidente Macron per il 2018. Eccetto il caso dei militanti nazionalisti incarcerati, le principali rivendicazioni nazionaliste esigono questa revisione: ufficialità della lingua corsa, statuto di residente corso, vietando l'accesso alla proprietà per i non residenti, e uno Statuto di autonomia che assegni poteri legislativi agli eletti corsi.

Il 7 febbraio 2018, a Bastia, il Presidente Macron ha accettato solo il principio di un'inserzione dello Statuto particolare della Corsica nella Costituzione, ma senza precisare le implicazioni di questo particolarismo<sup>40</sup>. Siamo ora in un quadro di discussioni istituzionali molto intenso ma molto breve, e gli eletti corsi devono convincere non solo il governo ma il Senato dominato dall'opposizione di destra<sup>41</sup>. Il loro scopo è di dimostrare i forti limiti dell'attuale logica d'adattamento, e di far considerare la Corsica al pari delle collettività oltremarine più autonome, come la Polinesia, gestite secondo una logica d'eccezione. Però questa sfida sembra difficilissima.

Insomma, la ridefinizione delle relazioni tra la Corsica e la Repubblica francese dovrebbe rimanere al centro dell'agenda politica per i prossimi anni. E questo infatti ci rimanda alla questione più generale posta in questo Convegno, e mi permette di concludere dicendo che mi sembra infinitamente più giusto concepire la specialità come un equilibrio variabile o come un processo non unilaterale, piuttosto che come un privilegio o un valore.

---

<sup>40</sup> *Transcription du discours du Président de la République Emmanuel Macron en Corse à Bastia*, 7 février 2018, <http://www.elysee.fr/declarations/article/transcription-du-discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-en-corse-a-bastia/>

<sup>41</sup> Nella procedura di revisione stabilito dall'articolo 89 della Costituzione, le due Camere devono accordarsi sullo stesso progetto di legge costituzionale, che sarà dopo sottoposto a referendum o al voto del Parlamento riunito in congresso.

**Antonello Cabras**

## La specialità nello Statuto della Sardegna. Il dibattito politico, le proposte di revisione

Ringrazio l'Associazione per aver assunto questa iniziativa che, per via della mia esperienza precedente, non riesco a scollegare dal contesto politico. Sulla base di questa iniziativa, la prima cosa che uno si domanda è: perché parliamo di revisione, di autonomia speciale in questo momento? È il momento giusto? Forse dovevamo farlo ieri o è meglio che ne parliamo domani?

Dico questo in premessa. Perché, pur cercando di dare un contributo sulla base della mia esperienza ma soprattutto sulla base delle riflessioni che il presente mi propone, non lo considero il momento migliore per affrontare un tema come questo. Perché non lo considero il momento migliore? Perché trattasi di un tema di natura costituzionale e quindi di un tema che affronta questioni e argomenti che dovrebbero non solo coinvolgere e determinare una condivisione più larga possibile ma anche perché le Costituzioni non si fanno ogni anno. Secondo me, in questo momento gli attori o i rappresentanti che si dovrebbero occupare di una materia come questa non sono sufficientemente centrati sul tema o non hanno l'equilibrio adatto. Dico una cosa impegnativa e la traggio anche dall'esito che ha avuto la recente consultazione referendaria, che non possiamo considerare un evento qualsiasi nella storia della democrazia di questa Repubblica. Pensiamo al modo con il quale abbiamo proposto quella riforma e la maniera nella quale il popolo ha giudicato nel momento in cui si è espresso per confermarla oppure bocciarla.

Faccio solo due esempi per spiegarmi meglio. Sono anni che noi sentiamo ripetere che il sistema istituzionale è esagerato, eccessivo: troppi eletti, troppi rappresentanti, troppe Camere che fanno lo stesso mestiere, troppe Province, troppi Comuni. Siamo stati assordati da una campagna di questo tipo. Quella riforma costituzionale introduceva una risposta a questo quesito, ma è stata clamorosamente bocciata. Faccio un altro esempio. Oggi siamo ospiti della Provincia, ma la domanda è se la Provincia esiste ancora o no. Istituzionalmente sì perché la proposta di bocciarla è stata rigettata dal popolo, ma se uscite in Piazza d'Italia e fatte un sondaggio veloce e chiedete ai cittadini di Sassari se la Provincia serve ancora, non so quale possa essere l'esito.

Il rischio che si corre è di costruire un prodotto che non sia rispondente alle esigenze che sono state illustrate dalla professoressa Mariarosa Cardia nella sua relazione introduttiva, ma anche perché la discussione non sarebbe ancorata soltanto ai temi di merito di cui ci stiamo sforzando di parlare.

Il tema dell'indipendentismo è quello che mi viene in mente. Di recente ho partecipato a un paio di Convegni intorno a questo tema e prima di intervenire ho fatto una domanda ai portatori di questa istanza: "Ma voi volete raggiungere questo obiettivo pacificamente? Attraverso un metodo legale?". Hanno risposto di sì, ma non si può discutere di questo fino a quando non approviamo una riforma della nostra Costituzione che consenta la possibilità di modificare gli ambiti territoriali della Repubblica italiana. Siccome questo è vietato, non si può perseguire questo obiettivo pacificamente se prima non mi date il metodo per agire pacificamente. Personalmente non ho alcun pregiudizio verso una discussione di questo tipo, però vorrei capire quale sia il contesto entro il quale discuto. Partecipo e discuto di questa ipotesi perché può avere un obiettivo e un risultato, altrimenti mi sembra una discussione che rischia di non avere nessuna possibilità di svilupparsi secondo quello che loro vogliono adottare come metodo assolutamente pacifico e legale. Finisce per essere un elemento che si inserisce nella discussione e nella dialettica a soli fini politici ma senza affrontare la questione.

Abbiamo appena registrato i risultati di due referendum su un tema di questo tipo: ovvero quello del Veneto e quello della Lombardia. La mia impressione è che il Presidente della Lombardia dopo l'esito quasi si scusasse di aver fatto il referendum. Atteggiamento molto diverso è stato quello del Presidente del Veneto.

Perché porto questi due esempi? Perché i due popoli hanno una storia diversa (credo si possa parlare di popoli anche nel caso di Regioni a Statuto ordinario). Il Veneto è la storia di una Regione povera, non di una Regione ricca ma diventata ricca. E quindi è chiaro che l'approccio che loro hanno su questo tema dell'autonomia è molto ancorato agli aspetti di natura economica ed è sostanzialmente basato sul fatto che tutto quello che si produce in Veneto deve rimanere in Veneto. La Lombardia ha una storia diversa e si preoccupa molto che la sua posizione di migliorare le condizioni di autonomia venga considerata come qualcosa che si stacca da tutto il contesto intorno a sé. È una posizione molto più moderata e diversa. Sembrerebbe che questi due referendum possano essere la spia di un momento molto più favorevole per affrontare una discussione di questo tipo. Però io li porto come l'esempio di un momento da superare perché voglio vedere cosa succederà dopo questi due referendum fatti in quel modo.

Altra considerazione: il federalismo fiscale, che è stato la parola d'ordine della fine degli anni Novanta e dei primi anni Duemila. L'unica riforma importante della Costituzione che è stata fatta negli ultimi vent'anni è la riforma al Titolo V, che prendo in prestito per riprendere alcune cose dette dal Presidente del Consiglio Regionale della Sardegna: "Non sono così innamorato di una modifica dello Statuto. Mi convince di più, dice il Presidente Gianfranco Ganau, se usiamo lo

strumento delle norme di attuazione e diamo piena attuazione allo Statuto vigente”. Il federalismo fiscale e la riforma del Titolo V introduce un tema della nostra Costituzione che avevo considerato rivoluzionario, cioè l’abolizione della gerarchia fra i soggetti istituzionali. La nostra Costituzione dice che non esistono istituzioni sotto ordinate ma le istituzioni nell’ordine Stato, Regioni, Province, Comuni, Città Metropolitane sono organi istituzionali di sovranità piena nell’ambito delle competenze che la legge attribuisce loro.

A quel punto, perché il federalismo fiscale diventa un elemento di attuazione concreta di questa mancata gerarchia? Perché il federalismo fiscale deve dare voce a un’altra norma di quella riforma, che dice che i soggetti istituzionali devono poter godere di tutte le risorse necessarie per attuare pienamente i compiti attribuiti loro dalla legge. In queste due norme c’è tutto. Tanto è vero che la riforma del federalismo fiscale da un po’ di anni vive di norme di rinvio. Anche nella legge di bilancio del 2018 c’è una norma che rinvia ulteriormente l’attuazione piena di quanto delegato a suo tempo al Governo per attuare quell’anno fiscale.

Ho presentato un progetto di riforma e mi sono attestato sulla linea minimalista del Presidente del Consiglio, Gianfranco Ganau. Perché la chiamo minimalista? Ci sono quelli che dicono che non serve a niente, altri che dicono che bisogna cambiare tutto. Ho provato, sulla scia della riforma del Titolo V, di introdurre delle novelle sul testo dello Statuto vigente. Cogliendo le novità che nel frattempo si sono manifestate, ho richiamato il concetto di insularità ma per declinare meglio la continuità territoriale. Perché il rischio che ti dicano che ci sono isole che sono più ricche del territorio continentale è palese che ci possa essere; le differenze ci sono sia perché sei più povero ma a volte anche perché sei più ricco. Quindi, attenzione a invocare le differenze esclusivamente come ragione di un certo *status* di tipo costituzionale.

In quella riforma ho assunto alcuni temi che mi sembravano attuali, che dovessero essere meglio regolati. E mi convince di più la norma costituzionale rispetto alle norme di attuazione. Perché la norma costituzionale una volta che c’è, rimane. Le norme di attuazione sono pattizie e sono fatte tra i Governi del momento, tra gli orientamenti politici del momento e sono comunque soggette a una variabilità che può essere una soluzione del problema. Ho affrontato il tema di una maggiore sovranità della Regione in materia di ambiente, beni culturali, sistema generale dei trasporti non solo in termini di garanzia ma in termini di infrastrutture. Ho introdotto obbligatoriamente l’istituto dell’intesa per fare il coordinamento della finanza, e cioè se lo Stato deve mettere una norma fiscale in Sardegna deve intendersela con la Regione e, viceversa, se la Regione intende fare una politica fiscale deve intendersi con lo Stato. L’intesa viene confusa. Non è il “sentito”, è che bisogna essere d’accordo per farla. Se non si è d’accordo non si fa. È uno strumento di maggiore forza. Tra di noi c’è Giorgio Macciotta e nella

stagione che lo ha visto sottosegretario al Tesoro ha sperimentato in alcuni casi, l'attuazione dell'intesa anche con risultati di una certa efficacia per quanto riguarda alcuni problemi specifici che sono stati affrontati in quella fase.

E infine, modificare alcune procedure di revisione statutaria. Perché oggi l'ultima parola in merito alla revisione dello Statuto ce l'ha il Parlamento, anche in contrasto con la Regione. E questo per me sembrava un punto qualificante da modificare, introducendo una novella che desse a ciascuno dei due soggetti la possibilità di introdurre modifiche allo Statuto ma che per il sigillo dovessero essere d'accordo entrambi. Esaltare, diciamo così, il principio pattizio.

Per concludere, non mi voglio rimangiare le cose che ho detto prima, ma se dovessimo affrontare oggi concretamente un processo di modifica dello Statuto vigente, a me sembra più adeguata l'impostazione che guarda ad alcuni problemi concreti che sono palesemente irrisolti e meritano di essere trattati piuttosto che affrontare una tematica di carattere più generale quasi da *tabula rasa*, da campo verde. Per la condizione generale in cui si trovano le istituzioni rappresentative di questa Repubblica, senza eccezione alcuna, non mi sembra il momento adatto.

**Simone Pajno**

## Crisi e prospettive della specialità siciliana

1. Introduzione – 2. L'esigenza del bilancio di una esperienza – 3. Il caso della Regione siciliana – 3.1. Premessa – 3.2. Gli aspetti finanziari e tributari – 3.2.1. Il tradimento della originaria vocazione dello Statuto: le norme di attuazione del 1965 – 3.2.2. L'accordo del 20 giugno 2016: tradimento dell'autonomia o scialuppa di salvataggio? – 3.3. Profili connessi al personale amministrativo – 3.4. La crisi della gestione dei rifiuti – 3.4.1. Un po' di "storia" – 3.4.2. Le attuali criticità strutturali e le performance ambientali del servizio – 4. Alcune considerazioni finali.

### *1. Premessa*

La specialità regionale ai suoi albori è stata senza dubbio una grande opportunità per il nostro ordinamento. Una opportunità per affrontare e risolvere i problemi peculiari che ciascuna delle realtà interessate presentava in quel frangente storico, ed una opportunità per sperimentare la nascente istituzione regionale prima e a prescindere dell'attuazione delle Regioni ordinarie. Come spesso si ripete, l'attuazione del regionalismo ordinario non è stata senza effetto per le speciali, che a più riprese si sono trovate ad "inseguire" un sistema autonomistico che, almeno, fino ai primi anni duemila, è stato capace di conquistare – anche se talvolta modo solo nominalistico – spazi di autogoverno sempre maggiori. L'ultima "crisi" che, da questo punto di vista, le autonomie speciali si sono trovate ad affrontare è legata ovviamente alla approvazione della riforma costituzionale del 2001, nel cui ambito si ritiene di risolvere il problema tramite l'anodina clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3, cui fa seguito, in alcuni casi, il trasferimento di nuove funzioni tramite apposite norme di attuazione.

La crisi economica che prende le mosse dal fallimento della *Lehman Brothers*, di cui proprio in questo periodo si "celebra" il decennale muta le fortune del principio autonomistico in Italia. La "legislazione della crisi" si caratterizza (tra l'altro) per forti spinte centralistiche, innanzi tutto (ma non solo) con riferimento alla spesa pubblica. La giurisprudenza costituzionale sostanzialmente avalla le operazioni condotte dal legislatore centrale, tanto che sarebbe davvero difficile indicare anche una sola "grande riforma" statale che sia stata impedita per effetto dell'accoglimento dei ricorsi regionali da parte della Corte costituzionale<sup>42</sup>,

---

<sup>42</sup> Probabilmente l'unica decisione che ha determinato una significativa battuta d'arresto di un'importante intervento riformatore statale è la sent. n. 220 del 2013 (relatore il prof. Silvestri), concernente il riordino di vari aspetti del sistema degli enti locali. Nonostante ciò, le successive sentt. nn. 22 e 44 del 2014, e ancor di più la ben nota sent. n. 50 del 2015 concernente la c.d. Legge

nonostante le Regioni abbiano molto spesso proposto ricorsi volte a contestarle. Ne fanno le spese, innanzi tutto, le Regioni ordinarie, che non solo vedono vistosamente reinterpretate a proprio sfavore numerose clausole costituzionali, ma vengono anche chiamate con decisione a concorrere al risanamento delle finanze pubbliche. La specialità regionale riesce a rappresentare una barriera in grado di difendere le autonomie particolari da questi processi, anche se solo in parte. Purtuttavia nonostante l'onda lunga della crisi economica negli ultimi anni non ha mancato di interessare negativamente le Regioni speciali e le Province autonome, anche se ciò è accaduto attraverso dinamiche sensibilmente differenti, di talché è possibile affermare, oggi, che – almeno da un certo punto di vista – l'autonomia speciale è in crisi, più di quanto non lo sia stata in passato.

I motivi di questa crisi sono molteplici, anche se il discorso andrebbe differenziato a seconda delle singole Regioni o Province autonome, e qui non è certo possibile procedere in tal senso. Si può però fare riferimento alla discriminante geografica per evidenziare, ad esempio, che nelle Regioni insulari la ormai cronica difficoltà di procedere alla efficace attuazione di politiche pubbliche di grandissima importanza per i cittadini in ragione della mancata o inadeguata attivazione da parte delle istituzioni regionali e locali – ciò che in più di un caso ridonda in danno dello stato di salute di fondamentali servizi pubblici di cui i cittadini dovrebbero beneficiare – è stata sovente aggravata dalla riduzione dei livelli di spesa che ha caratterizzato questi anni in ragione della crisi economica, mettendo ulteriormente sotto *stress* la vocazione autonomista di tali realtà. Non è senza significato che l'espressione “sepolta viva” – con cui Giuseppe Alessi in una intervista del 1994 definiva la sorte dell'Alta Corte per la Regione siciliana – venga utilizzata in un libro di Giuseppe Verde<sup>43</sup> per rappresentare lo stato di salute dell'autonomia speciale dell'Isola maggiore<sup>44</sup>. Le autonomie speciali alpine – soprattutto le Province autonome di Trento e Bolzano, ma anche le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta – vivono invece una condizione significativamente differente. Anche per effetto dei vantaggiosi accordi sulla

---

Delrio, hanno provveduto a riconoscere allo Stato, in base a percorsi argomentativi spesso criticabili, vaste competenze nel settore.

<sup>43</sup> G. VERDE, *“Sepolta viva”. Il Governo Alessi e l'avvio dell'autonomia speciale della Regione siciliana*, Napoli, Esi, 2016.

<sup>44</sup> E sempre con specifico riferimento a quest'ultima, merita di essere richiamata la tesi fondamentale reperibile in un volume di recente dato alle stampe, che – pur nel contesto di una severa critica del concreto modo in cui è stata gestita, nel corso del tempo, l'autonomia siciliana – ritiene che lo Statuto fondi pretese finanziarie della Regione nei confronti dello Stato molto maggiori di quelle a oggi riconosciute, il cui soddisfacimento rappresenti la sola strada per imboccare, una volta e per tutte, la strada dello sviluppo (così G. ARMAO, *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2017). Su tale tesi si avrà modo di svolgere qualche considerazione più avanti.

finanza pubblica che, a partire dal 2010, sono riuscite a ottenere, esse riescono senza dubbio a disporre di risorse adeguate all'ingente numero di funzioni che, anche a seguito di quegli accordi, sono state loro affidate. Il tema che al riguardo oggi si pone è quanto la specialità possa consentire loro di tenersi separate dal resto del Paese, limitando il proprio concorso agli obiettivi di finanza pubblica. La Corte costituzionale al riguardo – pur senza risolvere con chiarezza tutti i nodi sottesi alla questione sopra accennata – ha evidenziato come il principio solidaristico “interregionale” si imponga anche alle autonomie speciali, e come quindi esse non possano sottrarsi oltre certi limiti, invocando la propria specialità, al coordinamento finanziario dello Stato e al concorso ai comuni obiettivi di finanza pubblica<sup>45</sup>. Il tema, tuttavia, è molto sentito nel dibattito pubblico, nel cui ambito sono diffuse – soprattutto al livello giornalistico – decise prese di posizione che invitano a rimeditare le prerogative – secondo alcuni veri e propri privilegi – di cui godono i regimi speciali, che si tradurrebbero troppo spesso in livelli di spesa troppo alti, incoerenti rispetto a quelli presenti nelle altre Regioni e comunque non giustificati dalle circostanze<sup>46</sup>.

In sintesi, è possibile dire che gli effetti della crisi economica di questi anni si sono manifestati in danno delle Regioni speciali in modo certamente molto diverso ma comunque incisivo di quanto non sia accaduto per le Regioni ordinarie. Se per queste ultime si è assistito a processi normativi e di interpretazione costituzionale che hanno determinato un “saldo negativo” in termini di autonomia “attuale”, per le prime la disciplina statutaria e delle norme di attuazione – senza scordare peraltro l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 che rimette a queste ultime il “conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà” – hanno rappresentato un significativo argine sia sul versante delle competenze che su quello del concorso agli obiettivi di finanza pubblica. Le difficoltà di questi anni, tuttavia, pur senza tradursi in progetti strutturati (i quali anzi hanno sempre ribadito la posizione costituzionale particolare delle Regioni speciali e delle province autonome), hanno spesso generato o incrementato presso

---

<sup>45</sup> Si veda ad es., al riguardo, la sent. n. 141 del 2015, secondo la quale “incombe su tutti i cittadini, a prescindere dalle istituzioni che li rappresentano” contribuire al risanamento della finanza pubblica, e la sent. n. 219 del 2013, la quale afferma che “Autonomia non significa [...] potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. In tema cfr. G. RIVISECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, relazione al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, dattiloscritto.

<sup>46</sup> Al riguardo, per una recente analisi delle principali problematiche, cfr. G. RIVISECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in “RivistaAIC”, fasc. n. 1/2016, nonché – criticamente nei confronti delle tendenze accennate nel testo – G.F. FERRARI, *Il futuro delle specialità regionali*, in “Giur. cost.”, 2014, p. 1939 e ss., part. p. 1954 e ss.



l'opinione pubblica i dubbi sulla stessa ragion d'essere della specialità, o quanto meno sulle caratteristiche che a oggi ha assunto, in modo tale da affermare l'esigenza di un suo significativo ripensamento se non addirittura di una sua eliminazione.

## 2. *L'esigenza del bilancio di una esperienza*

Tutto all'opposto rispetto al punto di vista appena richiamato, è stata sostenuta di recente, da parte di autorevoli contributi dottrinali, la tesi secondo la quale la condizione di specialità consacrata nell'art. 116 Cost. sarebbe addirittura *sottratta* alla decisione politica, e collocata in una zona inaccessibile anche ove essa si esprima nelle forme della legge di riforma costituzionale<sup>47</sup>. Il punto è della massima importanza. L'opinione appena richiamata, per quanto autorevolmente sostenuta, non pare tuttavia condivisibile<sup>48</sup>. C'è stato in effetti chi ha qualificato il “regionalismo duale” come un “caposaldo”<sup>49</sup> o addirittura un “principio di regime”<sup>50</sup> dell'ordinamento italiano. Ciononostante utilizzare, oggi, la dottrina dei principi supremi come una *trump card* per “chiudere i giochi” e tagliare un complesso nodo di politica costituzionale, invece di provare a scioglierlo con pazienza, fa toccare con mano il rischio che detti principi si risolvano in mere opzioni valorali degli interpreti e – ove dovesse servirsene nel senso sopra accennato – del Giudice costituzionale. In altre parole, di fronte alla articolata discussione ed alla diversità di opinioni circa la perduranza delle ragioni della specialità su cui più sopra ci si è soffermati, la postulazione dell'esistenza di un principio supremo in grado di “cristallizzare” la specialità parrebbe risentire eccessivamente dei pur legittimi giudizi di valore di chi si esprime in tal senso, con l'effetto non desiderabile di sottrarre un tema discusso e discutibile, e così importante per l'organizzazione territoriale italiana, alla deliberazione politico-democratica da attuarsi secondo le forme costituzionalmente prescritte, che si collocano per di più al massimo grado dell'ordinamento.

In sintesi – e abbandonando per un attimo il terreno tecnico-giuridico – a mio modo di vedere il rilancio delle autonomie speciali non passa dalla strenua difesa dello *status quo*, quanto piuttosto dalla capacità che ciascuna realtà avrà di mettersi

---

<sup>47</sup> G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, reperibile al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Sostanzialmente adesiva l'opinione di M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 16-17.

<sup>48</sup> In senso contrario cfr. M. CECCHETTI, *Le autonomie speciali e la clausola di asimmetria (art. 116, comma 3, Cost.; art. 39, commi 13 e 14, l. cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. MARINI, G. SCACCIA, Esi, Napoli, 2016, p. 299 e ss., nonché, se si vuole, S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in “Le Regioni”, 2016, p. 49 e ss.

<sup>49</sup> A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna e alla Valle d'Aosta)*, in “Rivista di diritto costituzionale”, 1999, p. 208.

<sup>50</sup> S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in “Rassegna parlamentare”, 1997, p. 337.

davvero in discussione, in modo tale da “convincere” la sfera pubblica della perdurante attualità del diritto particolare che la riguarda o magari – perché no – dell’esistenza di nuove e diverse esigenze di differenziazione che siano in grado di rispondere, anche meglio di quelle esistenti, alle attuali peculiarità delle diverse realtà.

Quale dovrebbe essere l’oggetto e l’ampiezza della “nuova valutazione politica” concernente il futuro delle autonomie speciali? Il primo e forse più importante punto da evidenziare è che non c’è alcuna ragione per ritenere che il giudizio sulle perduranti ragioni per il mantenimento del regionalismo duale, sulla persistente adeguatezza degli strumenti della specialità per far fronte alle peculiarità delle singole realtà autonome, debba considerare queste ultime nel loro insieme, come se si trattasse di un’unica esperienza. Tutto all’opposto, ogni autonomia speciale deve essere considerata di per se stessa. E ciò non soltanto in relazione alle peculiari ragioni che, storicamente, hanno condotto alla istituzione di ciascuna, ma anche – e forse soprattutto – in relazione *alla resa* che l’autonomia speciale ha dato in tutti questi anni.

Non è facile, tuttavia, impostare in questi termini il dibattito sulle sorti istituzionali delle autonomie differenziate. Esse tendono, per comprensibili ragioni politiche, a far fronte comune, e sono inclini a proiettare nella sfera pubblica l’idea secondo la quale esiste “la” questione delle Regioni speciali, mentre invece ne esistono tante quante sono le autonomie differenziate nel nostro ordinamento costituzionale.

Il documento che forse più di ogni altro incorpora questa visione della specialità è la ben nota “Dichiarazione di Aosta” sottoscritta nel dicembre 2006 dai Presidenti delle Regioni speciali e delle Province autonome, congiuntamente ai Presidenti dell’Assemblea e dei Consigli delle medesime. In esso, infatti, si rivendica la perdurante attualità dell’assetto duale del nostro regionalismo, del quale anzi si richiede un approfondimento con la cristallizzazione costituzionale del “principio dell’accordo” con riferimento alla posizione della autonomia speciale singolarmente considerata. Il punto – dallo specifico angolo di osservazione qui prescelto – è che tali rivendicazioni, ovviamente del tutto legittime sul piano della politica istituzionale e costituzionale, sono avanzate congiuntamente, e in modo indifferenziato per tutte le esperienze di specialità. Ciascuna autonomia “speciale”, invece, è tale non solo rispetto al regionalismo ordinario, ma anche rispetto alle altre. E ciò è vero non solo quanto alle originarie ragioni ispiratrici e al “diritto particolare” che dalle medesime è scaturito, ma anche (e forse soprattutto) quanto all’esperienza di autogoverno che in questi decenni si è accumulato, e alla “resa” che lo strumento dell’autonomia speciale ha dato, innanzi tutto a beneficio degli amministrati.

Se è vero che l'autonomia speciale rappresenta lo strumento che i nostri costituenti stabilirono di adoperare per far fronte alle peculiari esigenze delle popolazioni stanziate su alcuni territori, oggi appare non solo opportuno, ma anzi necessario chiedersi *come ha funzionato* quello strumento in ciascuna di quelle realtà: perché non è detto che la valutazione a suo tempo effettuata sia senz'altro la migliore possibile, perché forse ciò che andava bene alcuni decenni or sono potrebbe non essere la migliore delle risposte per le esigenze di oggi, e perché – magari – alla prova dei fatti gli strumenti allora messi a punto potrebbero talvolta essersi dimostrati non adeguati o addirittura controproducenti per le comunità amministratesi.

### *3. Il caso della Regione siciliana*

#### *3.1. Premessa*

È evidente che una valutazione del genere di quella sopra accennata non potrebbe che assumere caratteri generali e complessivi, con riferimento a ciascuna esperienza di autogoverno speciale: ciò che, evidentemente, supera di gran lunga le possibilità del presente saggio. Il ben più modesto obiettivo di questo scritto è quello di offrire un contributo al dibattito su tale punto con specifico riferimento alla Regione siciliana, svolgendo alcune brevi considerazioni su tre settori che, per diversi motivi, appaiono significativi.

Il primo ambito su cui occorre senz'altro proporre qualche riflessione è quello relativo agli aspetti finanziari, e ciò per più di una ragione. È innanzi tutto evidente come qualunque vocazione autonomista deve confrontarsi con le risorse che ha a disposizione, poiché la prima, in mancanza della seconda, non può che risultare immancabilmente frustrata. In secondo luogo – e da tutt'altra prospettiva, vicina a quella accennata più sopra – il modo in cui le risorse vengono utilizzate dice molto sulla capacità di una comunità di autogovernarsi. Infine, il punto merita di essere messo a fuoco per capire se è vero che – come è stato sostenuto di recente – le pretese finanziarie della Regione nei confronti dello Stato che sarebbero legittimate dallo Statuto sarebbero tali da consentire alla prima di imboccare più serenamente la strada dello sviluppo.

In secondo luogo ci si soffermerà brevemente su alcuni aspetti legati all'organizzazione e al personale amministrativo, su cui si riversano parte consistente delle attenzioni normative e delle risorse finanziarie della Regione. Infine, si proverà sinteticamente a illustrare come, in quest'ultima, è stato gestito negli ultimi anni un servizio cruciale per il sano vivere di una collettività come quello del ciclo integrato dei rifiuti. Il tema dell'indagine, a mio modo di vedere, è particolarmente significativo. L'importanza del servizio in questione difficilmente può essere sovrastimata. La sua buona funzionalità è del tutto indispensabile per mantenere alte le nostre *chances* di vivere un ambiente dotato di una qualche

salubrità. Il perseguimento di tale obiettivo, oggi, è tutt'altro che semplice, poiché a tal fine è necessario utilizzare una batteria di strumenti molto articolata. È necessario affiancare adeguate soluzioni organizzative – magari allontanandosi da prassi per lungo tempo radicate presso gli amministratori locali – a ingenti investimenti che colmino il *deficit* infrastrutturale che affligge vaste zone del Paese, e che certamente – come si mostrerà – caratterizza la Regione siciliana. Tuttavia l'operato delle istituzioni pubbliche, da solo, non è sufficiente, poiché è sovente necessario promuovere un mutamento culturale in grado di modificare i comportamenti individuali a una scala rilevante. La scelta di concentrare l'attenzione su questo servizio, dunque, risponde all'intento di misurare la resa dell'autonomia speciale nell'Isola maggiore su uno dei settori centrali della vita associata che, per essere bene amministrati, necessitano più di altri di un concorso virtuoso tra istituzioni pubbliche e comunità di utenti dei servizi. Il settore dei rifiuti risulta quindi particolarmente illuminante per comprendere *come*, e *con quali risultati*, una comunità regionale si autogoverna.

### 3.2. *Gli aspetti finanziari e tributari*

#### 3.2.1. *Il tradimento della originaria vocazione dello Statuto da parte delle norme di attuazione del 1965. Il criterio del "riscosso" e quello del "maturato"*

È possibile osservare come la concezione originaria dello Statuto speciale avesse portato a un assetto delle norme statutarie concernenti gli aspetti tributari in grado di favorire l'innescarsi di processi di responsabilità fiscale. Infatti l'art. 36, primo comma, dello Statuto stabiliva (e stabilisce tutt'ora) che "al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione, e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima", restando riservate allo Stato soltanto le entrate derivanti dai tributi sulla produzione e sui tabacchi e il lotto (art. 36, comma secondo). Come si vede, si tratta di disposizioni che immaginano che la Regione sia chiamata a finanziare le proprie funzioni tramite un sistema tendenzialmente imperniato su un prelievo dalla stessa stabilito, del quale evidentemente è destinata anche a portare la responsabilità politica. Dalla lettura delle norme statutarie, invece, l'ipotesi della finanza di trasferimento risulta tendenzialmente esclusa. A regime, l'unico trasferimento dotato di una certa stabilità sarebbe dovuto essere quello del fondo di solidarietà nazionale di cui al successivo art. 38, il cui ammontare avrebbe dovuto essere rimodulato con cadenza quinquennale, e comunque, secondo la giurisprudenza costituzionale, senza che vi sia alcun vincolo costituzionale sulla sua consistenza quantitativa<sup>51</sup>.

È noto che la storia della finanza regionale ha invece smentito queste aspettative. Le norme di attuazione adottate al riguardo hanno infatti completamente tradito la *ratio* ispiratrice dell'art. 36 dello Statuto. Sul punto rileva

---

<sup>51</sup> Cfr. la sent. n. 87 del 1987 e la sent. n. 369 del 1992.

soprattutto l'art. 2 del d.p.r. 26 luglio 1965, n. 1074 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria*), ai sensi del quale “spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell’ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, a eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificata nelle leggi medesime”, fermo restando che “nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell’ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, a uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione” (così il successivo art. 4).

Questa disposizione, come è risaputo, non ha dato buona prova di se stessa, poiché ha causato un consistente contenzioso costituzionale, concernente la effettiva individuazione delle entrate tributarie da ritenersi “riscosse” nel territorio siciliano<sup>52</sup>, nonché le condizioni per attivare la riserva allo Stato delle “nuove entrate tributarie”<sup>53</sup>. Quel che rileva di più in questa sede, tuttavia, è che essa ha ribaltato, nella prassi, l’assetto che era stato immaginato in sede statutaria. Anche la Corte costituzionale lo ha riconosciuto esplicitamente, in più di una occasione. La sent. n. 111 del 1999, infatti, da un lato evidenzia che “il testo dell’art. 36 dello Statuto della Regione siciliana lascia trasparire una originaria concezione dell’ordinamento finanziario ispirata a una netta separazione fra finanza statale e finanza regionale”, in virtù della quale dovrebbe vigere “un sistema in cui il potere di disporre il prelievo tributario si esercita, quanto allo Stato, in un’“area” di materia imponibile ad esso riservata, e quanto alla Regione in tutta la restante area o per tutte le restanti possibili materie imponibili, in base a scelte autonome della Regione stessa: la quale, peraltro, dovrebbe provvedere con i propri mezzi al fabbisogno finanziario connesso alle sue funzioni, salvo il trasferimento da parte dello Stato del fondo di “solidarietà nazionale”, previsto dall’art. 38 dello stesso Statuto, tendente a “bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale”. Dall’altro però riconosce che, “come è ben noto, questo disegno abbozzato o prospettato nello Statuto – mai coordinato in seguito con la Costituzione – non si è sviluppato nell’ordinamento”, poiché “le norme di attuazione hanno delineato un assetto ben diverso”<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> In tema, oltre alle considerazioni reperibili più avanti, si vedano S. DI GREGORIO, *I criteri di riparto tra Stato e Regione del gettito dei tributi erariali. Le problematiche ed il contenzioso costituzionale*, in [www.ars.sicilia.it](http://www.ars.sicilia.it), e G. VERDE, *Finanza e patrimonio*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione siciliana*, a cura di A. RUGGERI, G. VERDE, Giappichelli, Torino, 2012, p. 365 e ss.

<sup>53</sup> Al riguardo si rinvia di nuovo a G. VERDE, *Finanza e patrimonio*, cit.

<sup>54</sup> Cfr. anche la sent. n. 138 del 1999 e la sent. n. 116 del 2010.

In sintesi, l'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, disponendo il finanziamento delle funzioni regionali tramite le somme riscosse per effetto di tributi statali, purché riferibili al territorio siciliano, ha contribuito a configurare il sistema di finanza regionale come un sistema di finanza essenzialmente derivata, relegando sullo sfondo, quale ipotesi marginale, quella che nell'art. 36 dello Statuto appariva come principale: ossia il finanziamento delle funzioni tramite l'esercizio dell'autonomia impositiva. In tal modo uno dei principali strumenti dell'autogoverno democratico di qualunque collettività che voglia essere realmente *autonoma* – ossia quello della adozione delle scelte concernenti il reperimento delle risorse – viene completamente meno.

Sulle ragioni di questo “tradimento” dello spirito statutario ci sarebbe molto da interrogarsi, e questa non è, evidentemente, la sede adatta. Non può non risultare significativo, a ogni modo, la circostanza secondo la quale esso è stato realizzato tramite le norme di attuazione: il che vuol dire che non si ha a che fare semplicemente con una aggressione centralista operata dallo Stato in danno della Regione, ma con un convinto accordo tra i primo e la seconda, in virtù del quale lo Stato avrebbe continuato a mantenere il pieno controllo della leva fiscale anche in Sicilia, e la Regione avrebbe evitato di assumersi la responsabilità politica del prelievo fiscale il cui gettito, però, avrebbe potuto utilizzare quasi integralmente<sup>55</sup>.

In tutto ciò non può non vedersi una significativa colpa della classe politica siciliana. La scelta di adeguarsi a questo tipo di logica, di evitare di rivendicare quella autonomia impositiva che lo Statuto consegnava alla Regione, è stata certamente conveniente per gli interessi egoistici del ceto politico che ha governato l'Isola per decenni, poiché è molto comodo spendere ingenti risorse pubbliche senza accollarsi la responsabilità politica del loro reperimento tramite gli strumenti del prelievo tributario. Si è trattato, però, di una scelta senz'altro perdente se vista dalla prospettiva degli interessi di lungo periodo della comunità dei siciliani, poiché in questo modo si è rinunciato alla principale delle leve dell'autogoverno, e a quello strumento che più di ogni altro avrebbe potuto far crescere il senso di responsabilità nella gestione della cosa pubblica e la consapevolezza nello svolgimento dei processi di partecipazione democratica alla adozione delle deliberazioni collettive.

Le norme di attuazione del 1965, peraltro, si sono rivelate insoddisfacenti per un altro motivo, più tecnico e concreto, poiché la loro interpretazione e

---

<sup>55</sup> Se si tiene conto del fatto che il contributo di solidarietà di cui all'art. 38 dello Statuto è stato attribuito per un lungo periodo (1961-1988) in ragione di una (alta) percentuale delle imposte di fabbricazione riscosse nelle tesorerie dell'Isola, ci si rende conto che, per lungo tempo, la parte del gettito del prelievo fiscale di cui ha potuto disporre la Regione è stata davvero ingente. Sulle modalità di quantificazione, nel corso del tempo, del contributo di solidarietà cfr. ancora G. VERDE, *Finanza e patrimonio*, cit., p. 373 e ss.

applicazione si diviene notevolmente difficile e incerta a seguito dell'entrata in vigore della riforma tributaria del 1971, che muta significativamente il sistema con il quale tali norme di confrontano. Il problema che più rileva a questi fini è tuttavia quello su cui si è dovuta cimentare la Corte costituzionale in svariate occasioni, inerente l'“esatto” criterio per individuare il prelievo tributario di spettanza regionale. Ciò in quanto – argomentando in base al sopra richiamato art. 4 del d.p.r. n. 1074 del 1965<sup>56</sup> – la Regione ha a più riprese sostenuto la spettanza anche di quanto riscosso in ragione di presupposti *maturati* nel territorio isolano. Questo nodo ha avuto un importante assestamento giurisprudenziale nella sent. n. 116 del 2010, la quale, riprendendo la giurisprudenza più risalente (sentt. nn. 71, 81 e 116 del 1973), ha affermato che l'intendimento delle norme di attuazione citate nel testo “non è quella di fissare un criterio di riparto dei tributi tra Stato e Regione basato sul luogo di realizzazione del presupposto di imposta, prevalente ed alternativo rispetto al criterio basato sul luogo di riscossione [...]”, ma “solo quella di tenere ferma la spettanza alla Regione di tributi “affluiti” a uffici finanziari situati fuori dalla Sicilia, in quelle specifiche ipotesi in cui tale afflusso sia stato dirottato da uffici finanziari situati nella Regione a uffici situati all'esterno di essa; e ciò non per il mutamento della disciplina delle modalità di pagamento del singolo tributo, bensì solo per contingenti esigenze “amministrative” (contabili o di organizzazione interna) degli uffici finanziari”<sup>57</sup>. La soluzione definitiva di questo problema è però arrivata solo di recente, con la approvazione di nuove norme di attuazione dello Statuto. Come si vedrà, però, ciò non è avvenuto senza critiche e polemiche, sia sul piano politico che su quello scientifico, cui non è possibile non dedicare un po' di attenzione per l'importanza delle questioni sottese.

### 3.2.2. *L'accordo del 20 giugno 2016: tradimento dell'autonomia o scialuppa di salvataggio?*

La premessa per comprendere le dinamiche che hanno portato alla (contestata) approvazione delle richiamate disposizioni di attuazione è quella del costante rischio di *default* che le finanze regionali hanno corso negli ultimi tempi.

---

<sup>56</sup> Ai sensi del quale – lo si ricorda – “nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, a uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione”.

<sup>57</sup> Viceversa, le sentt. nn. 111 e 138 del 1999, e 306 del 2004, avevano affermato il diverso principio secondo il quale le norme di attuazione tenderebbero “ad assicurare alla Regione il gettito derivante dalla “capacità fiscale” che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria”. Da qui la diversa conclusione della spettanza regionale del gettito dell'imposta anche quando la riscossione avviene al di fuori del territorio isolano, ma con riferimento a un evento produttivo dell'obbligazione tributaria che si verifica al suo interno.

Questo rischio si è fatto particolarmente concreto in chiusura dell'anno 2015, e per scongiurarlo la legge di stabilità per il 2016 arriva a riconoscere alla Regione un *bonus* di 900 milioni di euro per il medesimo anno<sup>58</sup>. Per risolvere con uno strumento non meramente congiunturale tale situazione, la Regione siciliana addivene a un accordo politico con il Governo nazionale il 20 giugno 2016, con il quale vengono riconfigurati a 360 gradi i rapporti finanziari tra la prima e il secondo<sup>59</sup>. In tale ottica viene definita la modalità del concorso della Regione agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica, individuati gli importi delle risorse alla medesima destinate per gli anni 2016-2018, si afferma l'impegno della Regione a garantire un saldo positivo sugli esercizi 2016 e 2017, e il pareggio di bilancio a partire dal 2018. Ancora, la Regione si impegna a conseguire una significativa riduzione della spesa corrente (3%), ad effettuare una serie di risorse amministrative dalle quali ci si aspetta un effetto positivo sulla modernizzazione della burocrazia e sullo sviluppo. In questo contesto – e per quel che qui interessa da vicino – “lo Stato e la Regione convengono che il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di spettanza della Regione sia calcolato in applicazione del criterio del ‘maturato’, in luogo del ‘riscosso’, in modo da attribuire alla Regione entrate pari a 5,61 decimi per l'anno 2016” (così il punto 6 dell'accordo), rinviandosi da un lato a una successiva norma di attuazione la giuridica e formale definizione di quanto appena esposto, e dall'altro a una pronta attuazione, per il 2016, a tali accordi, da cui deriva l'immediato trasferimento di 500 milioni di euro.

La prima forma giuridica che prende il menzionato accordo è quella dell'art. 11 del d.l. n. 113 del 2016. Le relative previsioni confluiscono poi nel d.lgs. n. 251 del 2016, con il quale vengono infine modificate le norme di attuazione dello Statuto. Tale atto normativo prevede che spettino alla Regione: a) “i 5,61 decimi per l'anno 2016, i 6,74 decimi per l'anno 2017 e, a decorrere dall'anno 2018, i 7,10 decimi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) afferente all'ambito regionale compresa quella affluita, in attuazione di disposizioni legislative o

---

<sup>58</sup> Si veda, in part., l'art. 1, comma 685, della legge n. 208 del 2015: “Nelle more dell'adeguamento delle norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria, al fine di omogeneizzare il comparto delle autonomie speciali, in modo da addivenire, tra l'altro, a un chiarimento sulla compartecipazione regionale e sulla revisione della percentuale di compartecipazione al gettito tributario, alla ridefinizione delle competenze secondo il principio della leale collaborazione istituzionale, nonché alla luce dell'adempimento, nel 2015, da parte della Regione, degli impegni in materia di contenimento delle spese e a condizione di un aggiornamento dell'intesa tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di obiettivi di contenimento della spesa per l'anno 2016, sono assegnati alla Regione siciliana 900 milioni di euro per il medesimo anno 2016”.

<sup>59</sup> La vicenda è ricostruita puntualmente e approfonditamente da G. VERDE, *La rinnovata definizione dell'assetto della finanza e dei tributi della Regione siciliana, tra disposizioni di attuazione dello Statuto e decreto legge*, in “Osservatorio sulle fonti”, 2/2016.



amministrative, a uffici situati fuori del territorio della Regione”; b) “i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime”.

L'effetto combinato del decreto legge e del decreto legislativo di attuazione consente alla Regione siciliana di ottenere alcuni vantaggi immediati piuttosto evidenti: *i)* la citata affermazione del criterio del c.d. “maturato” in luogo del criterio del c.d. “riscosso”; *ii)* il pronto conseguimento, in ragione della immediata attuazione delle previsioni sopra richiamate anche per il 2016, di una somma pari a 500 milioni di euro, che – sommati a quella, precedentemente richiamata, di 900 milioni – consentono la “sopravvivenza finanziaria della Regione; *iii)* la circostanza secondo la quale tali somme vengono per la prima volta, dopo molti anni, assegnate a quest'ultima senza il contemporaneo trasferimento di ulteriori funzioni amministrative da esercitare. A questo ultimo riguardo deve essere infatti considerato che, per molto tempo, la Regione – pur rivendicando il trasferimento di (ulteriori) ingenti risorse da parte dello Stato – si è sempre opposta all'idea di ricevere, insieme a tali risorse, ulteriori funzioni che statutariamente le spetterebbero. Da parte statale, infatti non c'è stato un diniego rigido dinanzi alle richieste regionali, ritenendosi piuttosto che queste ultime sarebbero potute essere almeno in parte soddisfatte ove l'amministrazione regionale si fosse accollata il peso di funzioni amministrative, finanziate dalle risorse trasferite, che – in forza delle previsioni dello Statuto – dovrebbero gravare sulla medesima. In sintesi, se fino al 2016 lo Stato si era sempre reso disponibile soltanto a trasferimenti “a saldo zero” – tante risorse in ragione di altrettante funzioni amministrative – dinanzi al serio rischio di *default* della Regione con l'operazione sopra richiamata quest'ultima beneficia di un consistente saldo positivo.

La soluzione descritta è stata tuttavia criticata con molta asprezza, sia in sede politica – per la quale si rinvia alle sedute della Commissione Bilancio della Camera dei deputati nel corso dei lavori inerenti la legge di conversione del citato d.l. n. 113 del 2016 – sia in sede scientifica. A tale ultimo riguardo è possibile citare, soprattutto, il punto di vista di chi ha osservato che, nonostante l'operazione appena richiamata possa apparire a prima vista favorevole per la Regione per le ragioni sopra accennate essa in realtà si risolverebbe “in una vulnerazione esplicita [...] delle attribuzioni statutarie che in nessun caso consentono di quantificare riduttivamente il gettito in favore della Regione”<sup>60</sup>. In sintesi, secondo tale tesi nel 2016 la Regione siciliana, a causa delle grandi difficoltà finanziarie in cui versava – dovute a loro volta almeno in parte alla

---

<sup>60</sup> Così G. ARMAO, *Redimibile Sicilia*, cit., p. 91 e ss. part. p. 97 e ss.

inattuazione delle previsioni statutarie sul versante delle entrate – si è trovata “costretta” ad accettare una rimodulazione delle proprie relazioni finanziarie con lo Stato che, a fronte dei vantaggi legati al riconoscimento del criterio del “maturato” e al certo e pronto trasferimento di risorse, si è concretizzata in una “stabile” rinuncia alle proprie prerogative statutarie, che le avrebbero consentito di esigere – non solo *hic et nunc*, ma anche “a regime”, risorse ben più significative di quelle ottenute. L’argomento di fondo che sostiene tale tesi è quello secondo il quale le disposizioni dello Statuto, ed in particolare il suo art. 36, assegnerebbe alla Regione “l’intero gettito fiscale prodotto sul territorio regionale”<sup>61</sup>: ciò che renderebbe contrastante con la norma citata qualunque soluzione quantitativamente “al ribasso”, anche concordata in sede di norme di attuazione.

La ricostruzione appena richiamata, tuttavia, non pare da condividere. Come si ricordava più sopra, infatti, l’art. 36 dello Statuto siciliano non riconosce alla Regione l’intero gettito di tributi statali, prefigurando viceversa un (diversissimo) sistema basato fondamentalmente sulla autonomia impositiva dell’Isola. È certamente vero che, sulla base del testo statutario, allo Stato parrebbe dover essere destinato solo il gettito di pochi e ben individuati tributi. Tuttavia non si può certo pensare che quanto appena ricordato corrisponda all’attribuzione *in toto* del gettito dei tributi, diversi da quelli riservati all’erario, che sono istituiti e regolati dalla disciplina statale. L’esercizio dell’autonomia impositiva è senza dubbio una grande opportunità che lo Statuto siciliano riconosce alla Regione. Tuttavia questa autonomia ha anche un costo che non può essere sottovalutato, legato – come si è provato ad evidenziare nelle pagine che precedono – nella sottoposizione alla responsabilità politica legata all’esercizio del prelievo fiscale. Pretendere che dall’art. 36 dello Statuto derivi senz’altro l’attribuzione integrale alla Regione del gettito dei tributi stabiliti dallo Stato equivale a invocare i benefici della previsione statutaria senza volersene accollare i pesi. È certamente legittimo ritenere che le norme di attuazione di recente approvate non rispettino lo spirito della disposizione da ultimo invocata, ponendosi addirittura in contrasto con la medesima. In punto di puro diritto si tratta anzi probabilmente di una affermazione difficilmente contestabile. Tuttavia tale conclusione vale anche per le disposizioni di attuazione del 1965 e varrebbe allo stesso identico modo per previsioni che riconoscessero alle casse regionali il 100% del gettito dei tributi sopra elencati. Ciò perché se la Regione intende incamerare la totalità di quanto riscosso per tributi diversi da quelli riservati allo Stato deve richiedere la “vera” attuazione dell’art. 36 dello Statuto, assumendosi la conseguente responsabilità di esercitare la propria autonomia impositiva: e – per inciso – non è affatto detto che i livelli di prelievo stabiliti per questa via riuscirebbero ad attestarsi su quelli fissati dalla legge statale.

---

<sup>61</sup> *Ivi*, p. 93.

In sintesi: oggi come ieri, il sistema delle relazioni finanziarie e tributarie tra Regione e Stato non rispetta lo spirito delle previsioni statutarie. Si tratta di un sistema che si è ancora una volta assestato in modo ben diverso da quanto prefigurato da queste ultime, e non tanto per la quota di gettito di spettanza regionale, quanto per la rinnovata rinuncia alla responsabilità fiscale. Di fronte a tutto questo, la Regione ha due strade. Può provare a lamentare la incostituzionalità delle previsioni di recente approvate, rivendicando una rigorosa applicazione e attuazione dell'art. 36 St. Oppure può ritenere che non sussistano le condizioni per procedere in tal senso: ma allora non le resta che “accontentarsi” dei vantaggi di recente raggiunti. Meglio: può certo tentare di spuntarne di ulteriori. Ma nella consapevolezza, tuttavia, di non avere dalla propria alcun “argomento costituzionale” spendibile.

### *3.3. Profili connessi al personale amministrativo*

Il secondo degli aspetti su cui in questa sede si è scelto di soffermarsi è strettamente legato al precedente. Le vicende connesse agli apparati amministrativi, e al personale che li anima, sono infatti strettamente legate, come è evidente, ai profili finanziari e alle sofferenze che, con relazione a questi ultimi, sono state richiamate più sopra. Come si vedrà, infatti, i costi dell'elefantiasi amministrativa che non da oggi grava sulla Regione siciliana sono tanto più gravi in quanto non si traducono in un numero rilevante di casi in una spesa efficiente, che è in grado di produrre benefici al sistema in ragione delle prestazioni che svolge. Chi, di recente, si è occupato del tema qui evocato ha infatti evidenziato come le funzioni amministrative vengano sovente svolte spesso “da uffici quasi mai dotati di competenze idonee e risorse adeguate”<sup>62</sup>. Nonostante tale inadeguatezza, tuttavia, i numeri del personale amministrativo e i livelli di spesa in cui essi si traducono sono pesantissimi, decisamente sovradimensionati anche rispetto a Regioni analoghe da un punto di vista dimensionale e della popolazione.

Le ragioni di tale risultato affondano le proprie radici nel modo in cui, nel corso dei decenni, la classe politica siciliana ha ritenuto di dover esercitare la competenza esclusiva di cui la Regione gode in materia di “ordinamento degli uffici e degli enti regionali” e di “stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione”. Se la riforma amministrativa del 1971 tentava di imprimere ai pubblici uffici una organizzazione razionale, e se, ancora alla fine degli anni '70, “l'impianto organizzativo risultava almeno in termini quantitativi

---

<sup>62</sup> R. URSI, *Un'“amministrazione fantastica”: l'organizzazione della Regione siciliana nello spettro della riforma dell'autonomia*, in G. ARMAO, M. SAJJA, *Settant'anni di autonomia siciliana. 1946-2016*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016, p. 263 e ss.

coerente” con le funzioni da esercitare<sup>63</sup>, negli anni successivi “le risorse sono state destinate al pagamento di numero sterminato di stipendi sul presupposto che a ogni busta paga seguano uno o più voti (al momento delle elezioni; di tutte le elezioni)”<sup>64</sup>.

Le cause più o meno contingenti che sarebbe necessario indicare sono numerose. Esse testimoniano però, probabilmente, un problema culturale di più ampio respiro. Come è stato efficacemente notato – ma il rilievo è comune – “l’ipertrofia organizzativa si fonda sulla scelta di utilizzare la Regione come spazio residuale su cui scaricare le inefficienze del sistema produttivo”, in quanto ritenuta “capace di assorbire qualsiasi eccedenza e ammortizzare ogni tipo di conflitto”.<sup>65</sup> Tale approccio non è stato superato neanche dalla c.d. “privatizzazione del pubblico impiego” e dall’affermazione, anche nell’ordinamento regionale, del principio di separazione tra politica e amministrazione. Le rigidità – da più punti di vista e sotto diversi profili<sup>66</sup> – che hanno continuato a contraddistinguere l’amministrazione pubblica hanno difatti reso quelle riforma null’altro che una nuova veste formale che ha coperto dinamiche consolidate, creando sovente anzi – invece che sistemi premiali ed efficientamento delle risorse – un incremento dei livelli di spesa scarsamente produttivo<sup>67</sup>.

Queste considerazioni consentono di gettare luce ulteriore su alcuni temi precedentemente evocati. Se – come è stato notato in più di una occasione – l’unico settore in cui nel corso del tempo la Regione siciliana ha davvero provato a esercitare le proprie prerogative di autonomia è quello dell’organizzazione degli uffici dei servizi e lo statuto giuridico del personale, è chiaro come e perché la crisi economica dell’ultimo decennio abbia paralizzato l’autonomia speciale, almeno nel modo in cui essa è stata concretamente intesa. Ancora: risulta chiaro perché la Regione, nei rapporti con lo Stato, si sia reiteratamente e strenuamente opposta a ulteriori trasferimenti di funzioni anche ove – in teoria – giuridicamente necessari

---

<sup>63</sup> R. URSI, *Un’“amministrazione fantastica”: l’organizzazione della Regione siciliana nello spettro della riforma dell’autonomia*, cit., p. 264, il quale nota come nel periodo indicato nel testo il totale tra organico di ruolo e comandati ammontava a circa 7.000 unità, pari a quasi un terzo dell’attuale.

<sup>64</sup> Lo nota icasticamente G. VERDE, *La rinnovata definizione dell’assetto della finanza e dei tributi della Regione siciliana*, cit., p. 7.

<sup>65</sup> R. URSI, *Un’“amministrazione fantastica”: l’organizzazione della Regione siciliana nello spettro della riforma dell’autonomia*, cit., p. 264.

<sup>66</sup> Cfr., ad es., G. CARAPEZZA FIGLIA, *L’apparato amministrativo*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione siciliana*, a cura di A. RUGGERI, G. VERDE, cit., p. 124 e ss., part. 139; R. URSI, *Un’“amministrazione fantastica”: l’organizzazione della Regione siciliana nello spettro della riforma dell’autonomia*, cit., p. 265 e ss.

<sup>67</sup> R. URSI, *Un’“amministrazione fantastica”: l’organizzazione della Regione siciliana nello spettro della riforma dell’autonomia*, cit., 265 ss., ove è reperibile anche il dato, offerto dalla Corte dei conti, secondo il quale nei primi tre anni di applicazione delle sopra richiamate riforme “i costi di apparato sono aumentati del 13,4% e le strutture amministrative sono addirittura triplicate”.

in base alle norme statutarie: ciò che ha interessato fin qui l'autonomia siciliana è il saldo positivo tra il dare e l'avere, non tanto un incremento del proprio livello di autogoverno. Forse anche nella consapevolezza che le risorse necessarie per l'esercizio di una determinata funzione, a causa delle logiche sopra brevemente richiamate, sono irrimediabilmente destinate a crescere ove questa sia calata nel contesto amministrativo siciliano: ciò che trasformerebbe inesorabilmente una operazione in pareggio – tante risorse per esercitare (altret)tante funzioni – in una operazione finanziariamente in perdita.

### *3.4. La crisi della gestione dei rifiuti*

#### *3.4.1. Un po' di "storia"*

Infine, qualche cenno su quello che, oggi, è forse il servizio pubblico più in sofferenza nell'intera Isola, ossia la gestione del ciclo integrato dei rifiuti. Chiunque conosce anche solo sommariamente le vicende inerenti tale tema nella Regione siciliana negli ultimi vent'anni sa bene che un tratto distintivo di tale periodo è il persistente ricorso a forme di amministrazione straordinaria del settore che però – nonostante le significative deroghe al diritto vigente e le non trascurabili risorse di cui le medesime hanno potuto avvalersi – non solo non sono mai riusciti né a risolvere in radice i problemi dell'Isola, ma neanche – più modestamente – hanno centrato l'obiettivo di metterla al riparo da continue situazioni di intensa e diffusa crisi.

Prendendo le mosse – per comodità espositiva – dagli anni '90 del secolo scorso, si può notare come già allora la situazione mostrasse segni di particolare gravità, non solo dal punto di vista organizzativo<sup>68</sup>, ma anche con riferimento alla situazione impiantistica e alle *performance* ambientali, con particolare riferimento ai bassissimi risultati concernenti la raccolta differenziata<sup>69</sup>. Sotto il primo profilo, sussisteva già un obbligo, per l'ordinamento regionale, di adeguamento alle previsioni del d.lgs. n. 22 del 1997 (c.d. "Decreto Ronchi"), che – sulla base di un approccio che verrà mantenuto dalla legislazione successiva ed esteso dall'art. 3-*bis* del d.l. n. 138 del 2011 a tutti i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica – imponeva di abbandonare il modello di gestione meramente comunale dei servizi di spazzamento, raccolta e smaltimento in favore della creazione di ambiti ottimali che sarebbero dovuti servire a superare la frammentazione della gestione del servizio. D'altra parte il ricorso alla discarica – per di più tendenzialmente a

---

<sup>68</sup> *Relazione territoriale sulla Regione siciliana*, 19 luglio 2016, Doc. XXIII, n. 20, d'ora in poi Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti (2014), p. 10.

<sup>69</sup> Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti (2014), *Relazione territoriale*, cit., p. 50.

discariche comunali, realizzate in base a ordinanze contingibili e urgenti<sup>70</sup> e secondo metodi e *standard* del tutto inadeguati a scongiurare il rischio di contaminazione delle matrici interessate – era pressoché totale<sup>71</sup>, e già allora era evidente che alla necessità di abbandonare gli impianti di smaltimento collocati presso i Comuni si sarebbe dovuto far fronte con la predisposizione di adeguati impianti di termovalorizzazione per ottenere un effetto di “risalita” di quella che oggi va sotto il nome di “gerarchia dei rifiuti”<sup>72</sup>.

Si fa dunque ricorso alla gestione emergenziale dei rifiuti, tramite lo strumento – che sarà in futuro utilizzato a più riprese – delle ordinanze di protezione civile, con l’obiettivo di adeguare la *governance* del servizio alle previsioni di legge, di colmare le gravi lacune infrastrutturali dell’Isola e di incrementare le *performance* ambientali, ed in particolar modo quella inerente la raccolta differenziata. Questa strategia va tuttavia incontro a un evidente fallimento. I termovalorizzatori, pur pianificati, non vengono mai in effetti realizzati, né le *performance* ambientali del servizio mostrano miglioramenti particolarmente significativi: la raccolta differenziata che era all’1% nel 1999 raggiunge il 5% nel 2005, a fronte di una media nazionale del 24,3% nello stesso anno, e il conferimento in discarica si limita a passare dal 97,2% del 1999 al 90,7% del 2005<sup>73</sup>. Al 2004, per di più, l’Isola “vanta” la più bassa percentuale in Italia di copertura dei costi del servizio mediante tassa o tariffa<sup>74</sup>.

Infine, la creazione – nel dicembre 2002 – di ben 27 ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione dei rifiuti trasforma un adempimento dovuto e potenzialmente in grado di portare benefici nelle prestazioni di efficienza in un pericoloso *boomerang*, gravido a sua volta di disfunzionalità e inefficienze. Viene infatti trasferito dai comuni alle società d’ambito il personale che si occupava in precedenza del servizio, gonfiando ben oltre il necessario i ruoli delle seconde

---

<sup>70</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, *Relazione territoriale sulla Sicilia*, 21 dicembre 2005, Doc. XXIII, n. 15, d’ora in poi Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti (2005), p. 8.

<sup>71</sup> Il dato di conferimento in discarica al 1999 era pari al 97,2% dei rifiuti prodotti in Regione in Corte dei conti-Sez. centr. controllo sulle amministrazioni dello Stato, *La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai commissari straordinari del Governo*, del 6/2007/G, 141.

<sup>72</sup> Con l’ormai nota espressione “gerarchia dei rifiuti” ci si riferisce ai criteri di priorità nella adozione di politiche inerenti la prevenzione della formazione dei rifiuti e la loro gestione previsti dall’art. 4 della direttiva 2008/98/CE e dall’art. 179 del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui bisogna preferire innanzi tutto la prevenzione della formazione del rifiuto, cui seguono la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero (compreso il recupero energetico tramite incenerimento) ed infine lo smaltimento (in discarica).

<sup>73</sup> Corte dei conti-Sez. centr. controllo sulle amministrazioni dello Stato, *La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai commissari straordinari del Governo*, del 6/2007/G, p. 41 e ss.

<sup>74</sup> Il dato è reperibile in Corte dei conti-Sez. centr. controllo sulle amministrazioni dello Stato, *La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai commissari straordinari del Governo*, cit., p. 41.

senza però che i primi – pur partecipanti necessari delle medesime, e quindi tenuti a farlo – si facciano più carico dei relativi costi. A ciò si somma una fortissima evasione dei tributi volti a finanziare il servizio, che le amministrazioni comunali non sono in grado di fronteggiare o comunque non ritengono di farlo.

Nel 2010 viene inoltre approvata una legge organica di riforma del settore (la legge regionale n. 9 del 2010), apparentemente ambiziosa, dalla quale – a prima vista – ci si sarebbe potuti forse aspettare una inversione di tendenza. Ciò, tuttavia, non accade, sia per vizi originari del provvedimento normativo, che a causa di modifiche successivamente introdotte. Quanto ai primi, è a titolo esemplificativo possibile citare la previsione della collocazione del personale già impiegato nel servizio presso le Società di regolamentazione di rifiuti (SRR), cui sono affidate le funzioni inerenti l'organizzazione del servizio. Tale soluzione infatti, pur comprensibile dal punto di vista della “tenuta sociale” della riforma, è senz'altro criticabile già sulla carta nella sua astrattezza, prescindendo del tutto da una valutazione delle concrete necessità dei singoli gestori affidatari<sup>75</sup>. Quanto ai secondi, deve essere menzionata soprattutto la norma, introdotta nel 2013, che autorizza i comuni, in forma singola o associata, a costituire i c.d. “ambiti di raccolta ottimale” (ARO), nel cui contesto organizzare ed affidare il servizio di raccolta dei rifiuti, anche prescindendo dall'esistenza di una pianificazione d'ambito. In tal modo viene dunque del tutto vanificato il tentativo di razionalizzazione della gestione del servizio che pure la originaria divisione del territorio regionale in “soli” 10 ATO sembrava prefigurare. La polverizzazione delle gestioni che la irragionevolezza della loro configurazione che la disposizione sopra menzionata ha consentito possono a buon diritto essere indicate tra le responsabili non secondarie dell'attuale stato di dissesto del settore.

Il perdurare – e per certi versi l'aggravarsi – delle criticità strutturali sopra richiamate conduce successivamente a una nuova stagione emergenziale, inaugurata nel luglio 2010 con un ulteriore ricorso agli strumenti di protezione civile. I problemi che il regime emergenziale avrebbe dovuto affrontare erano alcuni di quelli più sopra già evidenziati: carenza della pianificazione regionale, grave *deficit* infrastrutturale e scarsissime *performance* ambientali del servizio, tra cui si segnala soprattutto il bassissimo livello di raccolta differenziata. Anche in questo caso, nonostante le proroghe del regime emergenziale – l'ultima operata, con riferimento al territorio di Palermo – da parte dell'art. 2 d.l. n. 43 del 2013, non si riesce a indirizzare la gestione dei rifiuti nell'Isola verso una tranquilla

---

<sup>75</sup> Per di più la concreta attuazione della disposizione sopra richiamata ha premiato il personale non operativo molto più di quanto non fosse consentito dal rapporto 9 a 1 da quest'ultima previsto, con conseguenze facilmente immaginabili sull'inefficienza e sulla sostenibilità finanziaria del servizio. In tema cfr. Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti (2014), *Relazione territoriale*, cit., p. 91.

ordinarietà. Permangono infatti le principali criticità sopra richiamate, con l'aggravarsi progressivo della situazione impiantistica, poiché il mero trascorrere del tempo, in assenza di adeguati livelli di raccolta differenziata, consuma rapidamente la volumetria di discarica disponibile.

La data del 31 dicembre 2013 segna dunque la cessazione del regime straordinario di matrice statale. Non determina, tuttavia, il ritorno al regime ordinario. La situazione è affrontata con l'unico strumento emergenziale a disposizione delle amministrazioni territoriali esistente nell'ordinamento, ossia quello delle ordinanze contingibili e urgenti di cui all'art. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006. A partire dal 2014 il sistema della gestione dei rifiuti in Sicilia si basa infatti su una messe di ordinanze *ex art.* 191 del d.lgs. n. 152 del 2006, ora adottate dai sindaci, ora – le più importanti – adottate dal Presidente della Regione. Si tratta di disposizioni straordinarie con le quali si riesce in effetti a chiudere il ciclo dei rifiuti, a un prezzo però davvero alto, consistente tra l'altro nella frequente deroga a norme comunitarie, nella saturazione delle capacità di trattamento degli impianti in deroga alle previsioni delle AIA, e – soprattutto – nella collocazione in discarica di una ingente quantità di rifiuti priva del necessario trattamento biologico<sup>76</sup>: ciò che – in considerazione dei bassissimi livelli della raccolta differenziata nel territorio regionale – determina la possibilità davvero alta di danni per la salute e per l'ambiente<sup>77</sup>.

Le ordinanze contingibili e urgenti adottate dagli enti territoriali in virtù dell'art. 191, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 hanno tuttavia un orizzonte temporale limitato, che giunge – nei casi estremi – fino ai 24 mesi. Ebbene, il tempo a disposizione della gestione emergenziale “autonoma”, inesorabilmente si esaurisce senza che vengano realizzati progressi significativi. Anzi, per la ragione accennata poc'anzi il solo tempo trascorso invano basta a rendere la situazione della primavera del 2016, se possibile, peggiore di quella del 2014.

In considerazione della gravissima situazione del servizio, dell'assenza di alternativa e dei virulenti rischi per la salute e per l'ambiente, nel giugno 2016 il Ministro dell'ambiente e ha consentito la prosecuzione del regime straordinario

---

<sup>76</sup> Con l'espressione “trattamento biologico” si intende quel processo volto a “convertire la frazione organica biodegradabile in una frazione organica stabilizzata che ponga meno problemi nello smaltimento finale o che possa, nei casi più favorevoli, essere riutilizzata almeno come terreno di copertura” (M. PERNICE, G. MININNI, *Il sistema normativo e tecnico di gestione dei rifiuti La nuova disciplina dopo il d.lgs. n. 152 e la sua riforma*, Ipsoa, Assago, 2008, p. 20). Ciò al fine di produrre un rifiuto dotato delle caratteristiche “utili per lo smaltimento in discarica” in base alla disciplina europea (*ibidem*, p. 351), che richiede senz'altro lo svolgimento di adeguati trattamenti biostabilizzanti. In tema cfr. anche la sent. della Corte costituzionale n. 180 del 2015.

<sup>77</sup> Nella *Relazione territoriale* della Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti (2014), cit., p. 62, si legge che “al 30 giugno del 2015, nella Regione siciliana viene trattata meno della metà dei rifiuti che sono giornalmente conferiti in discarica”.



concedendo la propria intesa sull'ordinanza presidenziale, ai sensi dell'art. 191, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale – lo si ricorda – prevede che atti di tal genere possano essere reiterati per un periodo massimo di 18 mesi, per andare oltre i quali diviene necessaria l'intesa del Ministro. Tale intesa, tuttavia, non è stata un mero atto di assenso nei confronti del provvedimento regionale. Il Ministro ha invece valorizzato il più possibile le previsioni della disposizione citata secondo le quali quest'ultimo, nel concedere l'intesa, può dettare “specifiche prescrizioni”, utilizzando lo strumento accennato per esercitare un forte impulso nei confronti della Regione per la realizzazione di alcuni degli adempimenti necessari per far cessare lo stato di crisi. In particolare, si prevede per il Ministro, la possibilità di far venir meno l'efficacia dell'intesa alla realizzazione di una serie molto dettagliata di adempimenti, predisponendo contestualmente un meccanismo di monitoraggio delle attività regionali in grado di verificare con cadenze prefissate il rispetto degli obblighi regionali<sup>78</sup>.

Il meccanismo appena richiamato – che nella citata *Relazione territoriale* della Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti viene accostato “a un vero e proprio commissariamento”<sup>79</sup> – ha consentito in effetti di indirizzare l'amministrazione regionale alla adozione di atti e al compimento di attività assolutamente indispensabili per la predisposizione di un dignitoso servizio dei rifiuti. L'intesa è stata rinnovata 3 volte, ed è arrivata a coprire il regime emergenziale regionale sino al 18 dicembre 2017. Non si può certo dire che il tempo sia trascorso del tutto invano, poiché – sotto la “tutela” del ministero – qualche passo in avanti è stato registrato, ad esempio in tema di rientro nel regime ordinario, di realizzazione del disegno della *governance* previsto dalla legge statale e di raccolta differenziata. Se ciò è vero, tuttavia non può certo tacersi come i nodi principali rimangano ancora irrisolti.

L'ultimo atto della disastrosa “storia” recente della gestione dei rifiuti in Sicilia risale allo scorso 8 febbraio. In quella data si è stabilito di fare nuovamente ricorso allo strumento delle ordinanze di protezione civile, con il fine – più circoscritto rispetto ad altre situazioni – di affrontare il deficit impiantistico, con particolare riguardo alle discariche ed agli stabilimenti di compostaggio. Come accaduto in passato, il commissario governativo chiamato ad attuare gli interventi emergenziali è stato individuato nel Presidente della Regione siciliana. La situazione di maggiore criticità che con lo strumento in parola si intende affrontare è quella della discarica di Bellolampo, che serve l'area di Palermo nonché numerosi altri comuni della Sicilia occidentale, e che è in rapido esaurimento. Il periodo emergenziale è ancora in corso, di talché è prematura qualunque valutazione definitiva circa l'intervento in atto. Non si può non notare, tuttavia, il ritardo delle

---

<sup>78</sup> Cfr., in part., l'art. 15 dell'ord. n. 5/Rif.

<sup>79</sup> Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti (2014), *Relazione territoriale*, cit., p. 68.

attività da realizzare rispetto all'iniziale cronoprogramma, di talché risulta agevole la previsione secondo la quale, nella migliore delle ipotesi, sarà necessario addivenire a una proroga del regime emergenziale.

### 3.4.2. *Le attuali criticità strutturali e le performance ambientali del servizio*

Il quadro che, a oggi, caratterizza la Regione siciliana dopo circa 4 anni di “gestione straordinaria autonoma”, dei quali 1 e mezzo d'intesa con il Ministro dell'ambiente, in effetti, continua a essere davvero critico. In sintesi, può essere illustrato mettendone in rilievo i seguenti aspetti.

Conviene partire dalla fine, ossia dalle *performance* ambientali del servizio, che continuano a essere largamente insoddisfacenti. Si consideri che se dal 2012 al 2014 l'andamento della produzione di rifiuti in Sicilia si attesta su variazioni percentuali che ne segnano un decremento, anche se molto limitato (-1,9% per il 2012/2013 e -1,6% per il 2013/2014), dal 2014 al 2016 si registra addirittura in incremento di questa grandezza (0,4% per il 2014/2015 e 0,3% per il 2015/2016). La raccolta differenziata a livello regionale è la più bassa d'Italia, al 12,8% nel 2015 e al 15,4% al 2016, a fronte dell'obbligo del 65% e di una media nazionale che si attesta al 47,6% nel 2015 e al 52,5% nel 2016. Anche a livello provinciale o comunale la Sicilia registra i livelli più bassi: la Provincia di Palermo differenzia nel 2016 il 7,8% del rifiuto e il Comune appena il 7,2% (peggiorando il dato del 2015); per le Province di Siracusa, Messina ed Enna sono stati rilevati rispettivamente valori del 7,9%, 10,1% e 10,8%, sempre in riferimento all'anno 2016<sup>80</sup>. Da informazioni provenienti dalla Regione, sotto questo aspetto le *performance* parrebbero in crescita nel 2017. Si tratta però di dati non certificati da ISPRA<sup>81</sup>.

Un altro tassello particolarmente importante del quadro è rappresentato dal perdurante *deficit* impiantistico segnalato dalle deroghe ai quantitativi contenuti nelle AIA degli impianti effettuate tramite le ordinanze *ex art.* 191 del d.lgs. n. 152 del 2006. Oltre alla mancanza degli impianti necessari ad assicurare un adeguato trattamento biologico per tutta la frazione di rifiuto da conferire in discarica è la stessa chiusura del ciclo che è davvero a rischio nella Regione. I termovalorizzatori – la cui necessità è stata ribadita, da ultimo, dal citato d.p.c.m. attuativo dell'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, che ha individuato un fabbisogno annuo di 700.000 tonnellate all'anno di incenerimento – non sono stati ancora realizzati. Per di più la capacità delle discariche autorizzate nell'Isola è in rapido

---

<sup>80</sup> I dati sono tutti tratti da ISPRA, *Rapporto rifiuti urbani - Edizione 2017. Estratto*, 21 ss. Sulla raccolta differenziata, e sulle mancanze a questo riguardo delle amministrazioni regionale e locali, si sofferma di recente anche Corte dei conti-Sez. contr. Reg. sic., *Considerazioni sull'attuazione della legge regionale n. 9 del 2010*, cit., p. 10 e ss.

<sup>81</sup> Secondo queste informazioni nel 2017 Palermo si attesterebbe al 14%, Catania al 7,7%, Messina al 12% e Agrigento al 7,8%. In tema – e anche sui profili di perplessità inerenti tali dati – cfr. Corte dei conti-Sez. contr. Reg. sic., *Considerazioni sull'attuazione della legge regionale n. 9 del 2010*, cit., p. 14.

esaurimento, e non ci vorrà molto – soprattutto se i livelli di raccolta differenziata continueranno a restare così bassi – perché i rifiuti solidi urbani non possano essere smaltiti nell’ambito del territorio regionale. Solo in parte migliore è la situazione sul versante degli impianti di compostaggio, non utilizzati a pieno regime solo per gli scarsi risultati della raccolta differenziata, ma anch’essi inadeguati ove quest’ultima dovesse avvicinarsi agli obblighi di legge (65%). Come si accennava, questo specifico punto è oggetto di intervento nell’ambito dell’ultima dichiarazione dello stato di emergenza nell’Isola con riguardo alla gestione dei rifiuti. Occorrerà aspettare per capire se questa volta, a differenza di quanto accaduto in passato, si otterrà qualche risultato significativo.

Le difficoltà sopra accennate, peraltro, sono parecchio ingigantite dalla circostanza secondo la quale le risorse con le quali si dovrebbe provvedere a fronteggiarle non sono in concreto disponibili a causa della altissima evasione della TARI<sup>82</sup>, che si attesta su valori medi molto elevati, con picchi che superano addirittura il 90% in alcune realtà<sup>83</sup>. Il fenomeno è purtroppo radicato nelle abitudini isolate. Con riferimento al periodo precedente alla istituzione delle SRR, secondo le informazioni reperibili nella *Relazione territoriale* della Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti, l’evasione si attestava attorno al 40%, e in un numero non irrilevante di casi era sostenuta dagli stessi sindaci, i quali “si ergevano a capipopolo contestando gli aumenti di tariffa, per poi recarsi all’assemblea dei soci ad approvare tali misure”<sup>84</sup>.

Infine, non si può non segnalare, in questo quadro, alcuni profili di inadeguatezza dell’amministrazione regionale. Sul punto – per evitare di indulgere in considerazioni dalle basi difficilmente documentabili – può essere opportuno riferirsi ancora una volta a quanto riportato dalla menzionata *Relazione territoriale* con riferimento alle vicende amministrative che hanno accompagnato il passaggio da un assessorato (Ambiente) a un altro (Energia) delle competenze inerenti le AIA degli impianti di gestione dei rifiuti. Secondo ciò che ha potuto accertare la Commissione di inchiesta i responsabili del primo “nonostante i numerosissimi solleciti per lungo tempo si sono di fatto rifiutati di trasmettere i fascicoli relativi ai procedimenti autorizzativi già avviati, impedendo così un reale passaggio delle competenze”<sup>85</sup>. I medesimi documenti sono stati successivamente trasmessi solo “in modo frammentario e incompleto, privi di un rapporto istruttorio che

---

<sup>82</sup> ... e prima della TARSU, della c.d. TIA1, e della c.d. TIA2.

<sup>83</sup> Di recente l’assessore al bilancio del Comune di Palermo ha dichiarato, con riferimento al 2016, che circa il 91% degli esercizi di ristorazione nella Città ha evaso la TARI. La notizia è reperibile, ad esempio, sulla edizione *online* del quotidiano *La Repubblica-Palermo* ([http://palermo.repubblica.it/cronaca/2017/09/11/news/tari\\_evasione\\_di\\_massa\\_a\\_palermo\\_novanta\\_ristoranti\\_su\\_centro\\_non\\_pagano\\_la\\_tassa\\_sui\\_rifiuti-175220799/](http://palermo.repubblica.it/cronaca/2017/09/11/news/tari_evasione_di_massa_a_palermo_novanta_ristoranti_su_centro_non_pagano_la_tassa_sui_rifiuti-175220799/)).

<sup>84</sup> Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti (2014), *Relazione territoriale*, cit., p. 108.

<sup>85</sup> *Ivi*, p. 299.

consentisse di ricostruire l'iter del procedimento”, ciò che ha comportato la conseguenza di “un gravissimo intralcio e ostacolo al corretto ed efficace svolgimento delle funzioni”<sup>86</sup>. Sempre secondo ciò che ha potuto rilevare la Commissione, l'ostracismo del menzionato trasferimento di competenze – deciso “in ragione delle numerose situazioni poco chiare e talvolta illegittime che erano state ravvisate nei procedimenti amministrativi relativi al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale” – sarebbe stato determinato dalla “perdita dell'esercizio di un potere da parte di chi, sino a quel momento, lo aveva a vari livelli esercitato verosimilmente senza troppi controlli”<sup>87</sup>. L'inchiesta parlamentare segnala inoltre, al riguardo, come dagli accertamenti effettuati dalla Commissione di verifica degli iter istruttori inerenti le discariche private istituita nel 2013 dalla stessa Regione, nonché dai procedimenti penali avviati dalla procura della Repubblica di Palermo, emergerebbe una situazione di particolare gravità, ove “anche nel caso in cui non sono state accertate vere e proprie corruttele, sono state evidenziate situazioni di contiguità tra funzionari pubblici e operatori privati di certo non giustificabili nell'ambito del corretto agire amministrativo”<sup>88</sup>.

#### 4. Alcune considerazioni finali

Si diceva, all'inizio di questa riflessione, che occorre chiedersi *come ha funzionato* l'autonomia siciliana. Si tratta di un punto cruciale. Il dibattito sulla specialità usualmente si interroga circa la persistenza o meno delle ragioni di differenziazione, e la risposta a un quesito così formulato probabilmente non potrebbe che essere positiva. Bisognerebbe invece invertire l'ordine dei lavori, capire innanzi tutto quale sia stata la resa degli istituti di autonomia speciale che ormai da decenni operano nel nostro ordinamento, in modo tale da chiedersi quali norme particolari possano essere utili anche domani.

In effetti proprio con riferimento all'esperienza siciliana il dibattito pubblico conosce alcuni tentativi di metterla seriamente in discussione. Risale ormai a qualche anno or sono l'inaugurazione di un provocatorio (anche se forse non poi tanto) *Movimento per la abolizione dello Statuto siciliano*, cui aderirono giornalisti, intellettuali, professionisti e protagonisti di spicco della società civile siciliana come Pina Maisano Grassi. Nell'ambito del proscenio scientifico va menzionato la proposta per certi versi “estrema”, e anch'essa non priva di tratti provocatori, di Giuseppe Verde, secondo il quale bisognerebbe “imporre” alle Regioni speciali “un ripensamento dei propri statuti”, e, a questo fine, bisognerebbe “abrogare gli Statuti differendo però l'effetto dell'abrogazione nel tempo così da poter disporre di un arco temporale sufficiente perché le cinque Regioni procedano al

---

<sup>86</sup> *Ivi*, p. 299.

<sup>87</sup> Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti (2014), *Relazione territoriale*, cit., p. 300.

<sup>88</sup> *Ivi*, p. 301.

ripensamento delle proprie competenze ed elaborino una riscrittura dei rispettivi Statuti”<sup>89</sup>. Anche un recente libro nel quale, ripercorrendosi larghi tratti dell’esperienza autonomista siciliana senza tacere gli aspetti più criticabili della medesima se ne propone comunque un rilancio, come quello di Gaetano Armao, comincia condivisibilmente le proprie riflessioni chiedendosi “se l’autonomia sia ancora utile ai siciliani e [...] quali riforme necessiti per accrescere il (proprio) rendimento istituzionale”<sup>90</sup>.

Domande del genere evidentemente necessitano di risposte per le quali le considerazioni che è possibile proporre in questa sede rappresentano un *iter istruttorio* troppo scarno. I pur insufficienti approfondimenti esposti nelle pagine che precedono tuttavia suggeriscono qualche prima riflessione, poiché è evidente che troppo spesso l’autonomia siciliana è stata distorta per trarne privilegi ingiustificati in favore specifiche di categorie di persone, e che con altrettanta frequenza essa non ha saputo fornire ai cittadini risultati adeguati in termini di accettabili condizioni di vita e adeguate *chances* di sviluppo della propria personalità. Si potrà obiettare – come di recente si è fatto – che la logica del “risultato” dell’autonomia speciale andrebbe respinta perché essa sarebbe comunque preferibile in quanto “un popolo può preferire la condizione di libertà e povertà piuttosto che quella di schiavitù e ricchezza”: le espressioni iperboliche sostengono efficacemente la tesi secondo la quale l’autogoverno (ed in particolare quello speciale) sarebbe sempre preferibile, perché scegliere da soli le proprie sorti sarebbe comunque meglio che limitarsi a partecipare ai procedimenti (democratici) di deliberazione pubblica che si svolgono nell’intero ordinamento<sup>91</sup>. Tuttavia a me pare che questo argomento possa sostenere l’aspirazione all’indipendenza, piuttosto che a una (speciale) autonomia. L’autonomia postula sempre, innanzi tutto, l’appartenenza a un’unica comunità politica e la condivisione di *standard* minimi di trattamento circa alcuni beni giuridici fondamentali che danno corpo al principio di eguaglianza a fronte della differenziazione territoriale. Potremmo dire, utilizzando la nota teorizzazione di Dahrendorf, la comunanza almeno parziale di *chances* di vita. Ancora, l’autonomia territoriale si basa e implica su meccanismi *latu sensu* solidaristici multidirezionali e multiformi, in quanto non limitati agli aspetti economico-finanziari ma tali da includere anche la dislocazione territoriale di opere pubbliche di interesse generale, l’organizzazione di servizi, la formazione del personale amministrativo, il coinvolgimento in politiche di ampio respiro, l’inclusione in un *set* di relazioni internazionali, e via dicendo.

---

<sup>89</sup> G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in *Che fare delle Regioni?*, a cura di N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, Rodorigo, Roma, 2014, p. 265 e ss., spec. p. 295.

<sup>90</sup> G. ARMAO, *Redimibile Sicilia*, cit., p. 10.

<sup>91</sup> Così P. PINNA, *Tre discorsi sulla specialità regionale sarda*, in corso di pubblicazione su “Le Regioni”.

Come si diceva, il citato argomento di Pietro Pinna secondo cui “un popolo può preferire la condizione di libertà e povertà piuttosto che quella di schiavitù e ricchezza” può condurre certo a sostenere l’ipotesi indipendentista, ancora (e forse di nuovo) presente in alcune realtà come quella sarda, certo politicamente legittimo anche se privo di diritto di cittadinanza nel nostro ordinamento costituzionale. Mi pare però che se invece ci si colloca nella logica costituzionale dell’autonomia territoriale la domanda se quella peculiare forma di *stress* al principio di eguaglianza derivante dalla specialità sancita dall’art. 116 Cost. abbia ottenuto buoni risultati anche dai punti di vista sopra richiamati sia non solo possibile, ma anzi – dopo qualche decennio di “sperimentazione” – addirittura inevitabile. Bisogna quindi pensare – traendo spunto da un recente volume curato da Gian Candido De Martin e Francesco Merloni<sup>92</sup> – a Regioni speciali che siano *responsabili* in relazione al patrimonio di autonomia che hanno ricevuto in dote, così profondo e differente da quello delle Regioni ordinarie. E ciò in un duplice senso: *a*) di responsabilità dei governanti (e della classe politica in generale) nei confronti degli elettori della singola autonomia considerata; *b*) di responsabilità della comunità politica regionale nei confronti della più ampia comunità politica nazionale.

Tornando alla Regione siciliana, è possibile innanzi tutto notare che un appello siffatto non manca neanche da parte di chi propone convintamente un rilancio della specialità<sup>93</sup>. Tuttavia trasformare l’autonomia siciliana in una autonomia *responsabile* vuol dire adeguarsi ai processi di modernizzazione che vive l’ordinamento generale e che troppo spesso sono stati lasciati fuori da quello siciliano; accettare l’idea che la diversità mai dev’essere privilegio, di pochi o di tanti, e sempre deve render conto di se stessa, motivando le ragioni su cui si basa; prendere sul serio gli *standard* virtuosi richiesti dalla legislazione statale su servizi fondamentali quali la gestione dei rifiuti, il servizio idrico integrato o la sanità; rendersi conto che ciò comporta anche un atteggiamento costruttivo non solo da parte della classe governante ma anche della cittadinanza, che deve prender sul serio i propri doveri civici e contribuire così al benessere collettivo: non è pensabile nessun serio esercizio di autonomia – ad esempio – da parte di comunità che si ostinano a mantenere tassi di evasione dal prelievo tributario destinato alla gestione dei rifiuti pari a quelli sopra richiamati, in un contesto peraltro in cui il possibile *default* del sistema metterebbe a serio rischio (più di quanto non lo faccia già oggi) la tutela dell’ambiente e della salute delle medesime persone che si rifiutano di contribuire al suo funzionamento.

---

<sup>92</sup> G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, *Per autonomie. Proposte per l’Italia e per l’Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017.

<sup>93</sup> G. ARMAO, *Redimibile Sicilia*, cit.

Ecco, se l'autonomia siciliana saprà imboccare la strada di un mutamento culturale nel senso appena accennato allora l'autonomia speciale avrà un futuro e potrà essere rilanciata. E in quell'ottica sarà possibile discutere di competenze e di risorse. Altrimenti non è certo qualche aggiustamento dello Statuto – o anche una sua riscrittura – che potrà risolvere i problemi dell'Isola.

**Stefania Baroncelli**

## La specialità nello Statuto del Trentino-Alto Adige. Il dibattito politico, le proposte di revisione

### *1. Introduzione*

Vorrei ringraziare i colleghi Omar Chessa e Paolo Fois per avermi invitata a Sassari a questo importante Convegno e per avermi dato l'opportunità di approfondire le tematiche legate al regionalismo speciale; le affronterò riferendomi principalmente allo Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

La specialità della Regione Trentino-Alto Adige si basa su alcuni principi fondamentali rinvenibili in fonti sia nazionali sia internazionali, che accentuano l'elemento di protezione delle minoranze linguistiche.

Il primo è identificabile nell'ancoraggio internazionale, ossia nell'Accordo di pace De Gasperi - Gruber. Tale convenzione, stipulata dopo la seconda guerra mondiale, prevede una serie di diritti per i cittadini di lingua tedesca, fra cui quelli di ricevere un'istruzione nella propria madrelingua e di accedere al pubblico impiego in condizioni di parità con l'altro gruppo, con l'intento di raggiungere una più appropriata proporzione fra i gruppi etnici.

La seconda particolarità è la divisione della Regione in due Province autonome, in base alla previsione dell'art. 116, co. 2, della Costituzione, secondo la quale la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è costituita dalle Province autonome di Trento e Bolzano; un *unicum* in Italia. La Regione Trentino-Alto Adige permane, dunque, insieme alle due Province autonome.

La terza caratteristica è da identificare nella presenza di numerose norme di attuazione dello Statuto speciale. Nel ventennio 1972-1992 il Governo ha emanato oltre 200 norme di attuazione, tra d.p.r. e decreti legislativi, su proposta di una commissione paritetica (dei dodici) e di una sottocommissione dei sei (per la Provincia autonoma di Bolzano). Questi atti continuano a essere emanati anche successivamente, tanto da divenire la fonte privilegiata di adattamento del diritto statutario nel processo di evoluzione normativa. Da qui il rapporto molto stretto – come accennava Simone Pajno – fra Province autonome e Governo. Lo stesso regime finanziario è basato sul concetto dell'intesa, come testimonia una recente sentenza costituzionale sull'autonomia finanziaria del Trentino-Alto Adige di cui parlerò a breve.

Il sistema istituzionale che ho delineato è difficilmente esportabile in altre realtà sociali non di confine; come detto, la specialità altoatesina trova la sua linfa vitale nella necessità di tutelare le minoranze linguistiche. Tale bisogno è essenziale per una pacifica convivenza, ed è molto sentito a livello sociale, soprattutto in



Alto Adige. Ecco perché la composizione della Giunta regionale e della Giunta provinciale di Bolzano va fissata rispettando la proporzione rispetto all'entità dei gruppi linguistici presenti nel Consiglio regionale e nel Consiglio provinciale. E perché il Presidente della Provincia di Bolzano non è eletto direttamente dal popolo. La rappresentanza politica individuale cede il passo alla rappresentanza collettiva, del gruppo. A livello amministrativo, il sistema si appoggia sul principio della proporzionale etnica e sull'obbligo del bilinguismo che grava sui funzionari pubblici e sui concessionari di pubblico servizio. Proporzionale etnica significa che i concorsi negli uffici pubblici tengono conto della proporzione fra i gruppi etnici nell'assegnazione, così come risulta da un censimento effettuato periodicamente.

L'ultimo punto che contraddistingue la specialità trentina e altoatesina è da identificare nel rapporto intrattenuto con l'Unione Europea, che negli ultimi tempi sta assumendo un'importanza sempre maggiore. Alludo alla creazione del Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) previsto dal regolamento UE n. 1082 del 2006 con l'intento di rafforzare la collaborazione interregionale e creare una regione europea plurinazionale. Tale regolamento è alla base del GECT c.d. "Euregio Tirolo – Alto Adige e Trentino" fondato nel 2011 dai presidenti delle tre aree territoriali. Dotato di una propria personalità giuridica, il GECT Euregio lega l'Austria e l'Italia e ha un impatto rilevante anche nel campo dell'istruzione e della ricerca: finanzia programmi di mobilità di studenti e professori come anche progetti di ricerca fra le Università di Innsbruck, Trento e Bolzano. È un modello in crescita che si cerca di rafforzare, soprattutto a livello politico.

## *2. I caratteri più discussi dell'autonomia: l'ancoraggio internazionale e il trattamento finanziario*

Sulla base di questi principi base che permeano lo Statuto dal punto di vista storico, cercherò di approfondire i temi più discussi, alla luce dell'evoluzione normativa e sociale in atto. Per fare questo, mi riferirò altresì alla proposta di riforma dello Statuto presentata di recente in Alto Adige (in Trentino una proposta di medesimo contenuto ispiratore è ancora in discussione e non è stata finalizzata), che da molti è stata percepita come uno *shock*, a causa del contenuto conservatore e i profili fortemente autonomistici.

Tutto inizia con l'accordo De Gasperi - Gruber di tutela della minoranza di lingua tedesca in Alto Adige, siglato dai due Ministri degli Affari Esteri, italiano e austriaco. Questo accordo è poi inserito nel Trattato di pace tra l'Italia e le Potenze alleate. All'epoca si trattava di tutelare soltanto la minoranza di lingua tedesca; la lingua ladina, parlata in Val Badia e in Val Gardena, non vi era inclusa.

Il Trattato prevede l'uguaglianza di diritti per gli abitanti di lingua tedesca e l'insegnamento nella lingua materna. La scuola è un argomento delicato

soprattutto in Alto Adige. In ragione del diritto a ricevere l'insegnamento nella propria madrelingua non esistono scuole bilingui, ma soltanto tedesche o italiane. Le scuole ladine hanno invece un diverso *status* e prevedono l'uso di più lingue. In secondo luogo, esiste la parificazione delle lingue nei pubblici uffici (per questo motivo occorre certificare la conoscenza di due lingue per entrare nell'amministrazione pubblica), e la parità nell'accesso agli uffici pubblici, con l'obiettivo di raggiungere una più appropriata proporzione nell'impiego tra i due gruppi etnici. Questi principi sono stabiliti nell'accordo di Parigi, che internazionalizza la questione della protezione del Trentino-Alto Adige e la ancora a livello internazionale. Tale trattato, che ha avuto il merito di portare all'attenzione internazionale la questione sudtirolese, ha tuttavia cristallizzato il tema dell'integrazione al periodo successivo alla seconda guerra mondiale. La questione dei ladini, come detto, e quella della convivenza con gli stranieri in senso lato (europei o non europei), per forza di cose, non viene presa in considerazione.

In seguito al Trattato di Parigi è costituita la Regione Trentino-Alto Adige, retta dal primo Statuto di autonomia. La creazione di questa Regione, però, non è ben accolta dalla minoranza sudtirolese di lingua tedesca, perché ha l'effetto di svalutare e diluire la rilevanza degli interessi della popolazione tedesca all'interno della macro-area del Trentino-Alto Adige, a tutto vantaggio della maggioranza italiana. In più, molte disposizioni previste nell'accordo di Parigi, di fatto, non sono rispettate. Inizia quindi la fase di militanza armata e degli attentati dinamitardi da parte della minoranza di lingua tedesca. In tale situazione di aperto contrasto emerge, tuttavia, una proposta di riforma innovativa, grazie anche al ruolo determinante del rappresentante degli abitanti di lingua tedesca, Silvius Magnago, che convince i propri concittadini a favorire la separazione da Trento (c.d. *Los von Trient*) invece che dall'Italia. La controversia ha uno sbocco inaspettato: il governo austriaco porta la questione davanti all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, e ciò spinge il governo italiano, dietro esortazione delle Nazioni Unite, a creare una commissione di studio per i problemi dell'Alto Adige. Questa propone di adottare un pacchetto di misure a favore delle popolazioni altoatesine, che include un nuovo Statuto di autonomia con maggiori poteri e competenze a favore dell'autonomia delle Province autonome, e numerose leggi di attuazione. È dunque approvato il secondo Statuto di autonomia, che riconosce la scissione fra le due Province autonome: queste acquistano numerose competenze a scapito della Regione, alla quale restano limitate competenze, l'unica di rilievo essendo quella relativa agli enti locali.

Una questione collegata alle competenze è quella dell'autonomia finanziaria. Senza opportune risorse, infatti, l'autonomia legislativa e amministrativa rischiano

di essere solo apparenti<sup>94</sup>. Lo Statuto speciale ha previsto delle condizioni particolarmente benevole, sia per le risorse messe a disposizione sia per l'ampiezza della potestà tributaria riconosciuta. La specialità è da individuare, innanzitutto, nel tipo di fonte competente a regolare l'aspetto finanziario. In base all'art. 104 dello Statuto di autonomia, le norme finanziarie – contenute nel Titolo VI dello Statuto – possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato, senza che sia necessaria una specifica procedura di revisione costituzionale. A tal uopo, occorre una concorde richiesta proveniente sia dal Governo sia dalla Regione e dalle Province, in base alla loro competenza. Nella materia finanziaria trova dunque spazio il c.d. principio pattizio o dell'intesa, che evita modifiche unilaterali al sistema retributivo da parte dello Stato.

Gli ultimi sviluppi mostrano come l'autonomia finanziaria si sia delineata in base al principio dell'intesa. Nel 2009 è stipulato il c.d. "Accordo di Milano" tra il Governo, la Regione e le due Province autonome, poi recepito dalla legge finanziaria 2010. Esso prevede che alle Province siano devoluti i 9/10 di tutto il gettito fiscale del territorio, anche per voci ulteriori non previste fino a quel momento. Riconosce, inoltre, una maggiore capacità impositiva (articoli 73 e 80 dello Statuto di autonomia). Dall'altra parte, la Regione, e soprattutto le Province autonome, rinunciano a tutte le entrate previste in precedenza (somma sostitutiva dell'Iva all'importazione, quota variabile, partecipazione agli stanziamenti previsti in leggi di riparto nazionali). Inoltre, per contribuire allo svolgimento di funzioni solidaristiche, si prevede l'assunzione volontaria del finanziamento di alcune funzioni statali. L'Accordo di Milano è stato modificato successivamente da un ulteriore accordo, introdotto nella Legge di Stabilità del 2015. In base al nuovo assetto, la Provincia acquisisce varie funzioni dello Stato e le finanzia in cambio di una maggiore stabilità sulle future entrate; nello stesso tempo l'accordo diventa esaustivo nello stabilire gli obblighi gravanti su Regione e Province autonome, escludendo altre forme di concorso alla finanza pubblica previsti dalle fonti statali per le altre Regioni.

Esemplificativa è la recente sentenza n. 237 del 2017 in materia di equilibrio dei bilanci, emessa dalla Corte Costituzionale in seguito a un ricorso promosso dalle Province autonome di Bolzano e Trento e dalla Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (come da altre Regioni a Statuto speciale e non) che chiedevano se fossero obbligati a concorrere alla riduzione del debito pubblico attraverso versamenti al Fondo statale per l'ammortamento dei titoli di Stato. La Corte Costituzionale ha concluso in senso negativo, perché il concorso della Regione e delle Province autonome è già previsto interamente a livello di accordo. Di conseguenza, conclude la Corte, l'art. 4 della legge n. 164 del 2016 deve essere

---

<sup>94</sup> Vedi PETERLINI-ROSINI, *L'autonomia finanziaria*, in S. BARONCELLI, *Profili costituzionali del Trentino Alto Adige/Südtirol. Lezioni e materiali*, Giappichelli editore, Torino, 2015, p. 131.

inteso in base al criterio dell'interpretazione adeguatrice, “nel senso che esso non incide sul concorso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome alla riduzione del debito pubblico e parimenti nel senso che tale concorso resta quello stabilito dalle norme statutarie citate. In base a tale interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, la legge ordinaria prevista dall'art. 12 della legge n. 243 del 2012 non potrà dunque introdurre diverse e ulteriori forme di contributo della Regione e delle Province”<sup>95</sup>.

### 3. *La proposta di riforma dello Statuto*

Dalla proposta di riforma costituzionale ha preso slancio anche il progetto di riforma dello Statuto di autonomia. Tuttavia, la mancata approvazione della riforma, per l'esito negativo del referendum, ha inciso anche sull'interesse ad adottare il documento, soprattutto a livello politico. Le Province di Bolzano e di Trento si sono mosse congiuntamente, la prima nominando una “Convenzione”, la seconda una c.d. “Consulta”. Nell'autunno del 2017 la proposta di Bolzano era già finalizzata, mentre quella di Trento era ancora in discussione, di conseguenza mi limito a dare conto della prima. Dai lavori e dal testo della proposta della Convenzione emergono alcune questioni, sia di forma sia di sostanza.

Una prima questione si è posta per la scelta dei membri della Convenzione, che ha risentito della complessità del metodo di nomina. La Convenzione prende avvio dal c.d. Forum, un consesso allargato composto da cento cittadini che si erano autoproposti per la nomina. Il Forum si è riunito sei volte, per fare proprie proposte ma anche per avanzare idee e suggerimenti a una commissione più ristretta, con compiti esecutivi; la c.d. Convenzione dei 33. Questo organo aveva la funzione di discutere i vari progetti all'interno di un quadro normativo appropriato, e di approvare una proposta finale, da presentare al Consiglio provinciale. La Convenzione comprendeva 33 membri: dodici nominati dal Consiglio provinciale, quattro dai Comuni, due dalle associazioni degli imprenditori e due dai sindacati. Oltre a questi, si contavano cinque esperti di diritto e otto rappresentanti provenienti dal Forum dei 100.

Questo sistema, tuttavia, non ha funzionato al meglio, perché non ha garantito l'espressione di tutte le componenti linguistiche esistenti in Alto Adige e non ha permesso di esprimere soluzioni condivise. Di fatto, il sistema ha fatto emergere soprattutto la rappresentanza dei cittadini di lingua tedesca, che hanno espresso una preferenza molto forte per l'istanza autonomistica, se non per il diritto all'autodeterminazione.

La Convenzione è prevista come organo ausiliario del Consiglio provinciale altoatesino; quindi con funzione meramente consultiva. Nel prendere una decisione, sulla base delle istanze emerse, il Consiglio provinciale deve però

---

<sup>95</sup> Corte Costituzionale, sent. 237 del 2017, par. 7.

coordinarsi con il Consiglio provinciale trentino; la proposta di riforma costituzionale deve essere presentata dalla Regione e non dalla Provincia, per dettato costituzionale. Spetta, infatti, al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, in base all'articolo 116 della Costituzione, proporre le modifiche allo Statuto di autonomia.

Una seconda questione che si è presentata riguarda la difficoltà di applicare il principio del consenso. In base alla legge provinciale n. 3/2015 la Convenzione doveva decidere con il consenso di tutti; ma questo non è stato possibile a causa della varietà e diversità di vedute espresse. Alla fine, sono state approvate una relazione di maggioranza e quattro relazioni di minoranza, presentate dai pochi madrelingua italiani che erano all'interno della Convenzione. Come emerge dalla relazione finale, la combinazione "consenso e relazioni di minoranza" prevista dalla legge provinciale n. 3/2015 ha reso più difficili i lavori all'interno della Convenzione dei 33<sup>96</sup>.

Nel preambolo è stato proposto in modo esplicito il diritto all'autodeterminazione dei popoli, ossia al diritto di secessione interna, con riferimento all'art. 1 dello Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ratificato dalla Repubblica italiana con legge del 1957. D'altro canto, le relazioni di minoranza hanno dichiarato la loro contrarietà ad inserire tale concetto nel preambolo. Questa diversità di visioni testimonia come il concetto stesso di autonomia sia concepito in modo diverso dalle varie parti: come esplicitazione di uno sviluppo di convivenza avviatosi con l'accordo De Gasperi - Gruber, da una parte, e come metodo per puntare all'autodeterminazione, dall'altra.

Per l'organizzazione istituzionale, la maggior parte dei membri propone di ristrutturare la Regione e di configurarla come mera sede di raccordo volontario fra le due Province, senza competenze legislative e amministrative proprie (ma alcuni componenti propendono per il mantenimento di funzioni, in certe materie); una minoranza di abolirla *tout court*.

Con riferimento ai rapporti con lo Stato, si è manifestato un consenso per l'abolizione del Commissario del Governo (benché non unanime), mentre sono prospettate alcune soluzioni innovative per il rapporto con la Corte costituzionale: la previsione di un filtro preventivo rispetto ai ricorsi di costituzionalità in via principale; la previsione di un giudice costituzionale aggiuntivo per le cause riguardanti la Provincia autonoma di Bolzano; e, financo, l'istituzione di una Corte Costituzionale sudtirolese da sostituire alla Consulta (su proposta di alcuni componenti).

Per quanto riguarda le competenze legislative, la Convenzione sull'autonomia propone di riconoscere al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano

---

<sup>96</sup> Convenzione dei 33, *Proposte in ordine alla revisione dello Statuto di autonomia*, Eurac Research, 2017, p. 7.

competenze solo esclusive, con i limiti dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale (non della Costituzione), dello Statuto, del diritto dell'UE e del diritto internazionale (si tratta dell'orientamento maggiormente condiviso, altre tesi sono o più tradizionali o più drastiche). Nelle materie non espressamente riservate allo Stato, la potestà legislativa esclusiva spetterebbe alla Provincia autonoma. Nel caso ci sia la necessità di assicurare un raccordo con l'ordinamento statale, si farebbe utilizzo delle norme di attuazione.

Per quanto riguarda la tutela delle minoranze linguistiche, si propone di mantenere sia la proporzionale etnica sia la divisione della scuola (scuola italiana e scuola tedesca). Lo stesso criterio di mantenimento dello *status quo* è proposto anche per la clausola dei quattro anni di residenza ininterrotta, che è necessario avere per poter votare alle elezioni amministrative (comunali e provinciali). Le relazioni di minoranza esprimono concezioni ben diverse, sia perché propongono una scuola bilingue, sia perché intendono eliminare il requisito di residenza per le elezioni e ammorbidire la proporzionale etnica.

Il limite dei lavori della Convenzione va, dunque, individuata nella spaccatura che è emersa all'interno dell'assemblea fra i gruppi etnici, senza che sia emersa alcuna mediazione costruttiva e concreta. Tale situazione di avversità è stata accresciuta anche dalla mancanza di consultazione fra Trento e Bolzano, sebbene una collaborazione fosse insita nel disegno iniziale e sia comunque necessaria per finalizzare il progetto di riforma.



## **Interventi programmati**





**Pietro Soddu**

## La specialità della Sardegna in una personale esperienza

Non ho capito bene le ragioni per le quali l'amico Paolo Fois mi ha coinvolto in questo Convegno, con questo particolare tema, per raccontare l'esperienza personale.

Vorrei dire innanzitutto che per noi la specialità è un valore mentre per quasi tutti gli altri italiani è un privilegio. Come noi riteniamo che ci siano parti di privilegio nello Statuto siciliano rispetto al nostro come nello Statuto altoatesino rispetto al nostro. Lo sappiamo tutti che questo giudizio di valore che attraversa il Paese è differenziato a seconda di chi lo dà, a seconda della posizione che uno esprime.

Dicevo all'amico Giovanni Meloni che bisogna scoprire dove si sia nascosta la politica. Perché in tutti i Convegni ai quali partecipiamo o ai quali partecipo io, emerge sempre l'aspetto tecnico, economico, giuridico e sociale ma quasi mai la questione politica di fondo e cioè quella che attraversa la società civile che è presente e che dà luogo ai fenomeni che tutti condanniamo come fenomeni populistici, come fenomeni demagogici, plebiscitari e così via. Ma quando la politica scappa dai luoghi nei quali dovrebbe essere presente e operante, trova altri spazi che sono quelli che stiamo conoscendo in questi ultimi anni. E quello che manca alla discussione che stiamo facendo oggi e che ormai facciamo da 50 anni è l'aspetto politico della questione autonomistica. E proprio perché credo che questo sia il punto centrale, parlerò dell'esperienza che ho vissuto con un'accentuazione molto politica e meno tecnica.

Alle mie spalle, nascosto da un telo bianco, c'è un quadro raffigurante Giovanni Maria Angioy. La condizione di questa sala è la condizione del dibattito al quale stiamo assistendo non solo stasera ma in generale. C'è un telo bianco che nasconde o minimizza quelli che sono i fatti reali della società ossia i conflitti, i disagi, le diseguaglianze, le sofferenze, lo stato della nuova generazione, le esigenze che porta avanti il Paese e che poi troviamo nelle piazze, nelle famiglie, nelle chiese, nelle scuole. Dovunque. Dietro questo telo c'è un eroe sardo. C'è Giovanni Maria Angioy non il Conte di Moriana. Se non leviamo questo telo bianco, se non facciamo le scelte politiche di fondo, sono tutti uguali. Non ci sono quelli che vanno bene o quelli che vanno male, quelli che fanno gli interessi del popolo o quelli che fanno gli interessi propri. C'è solo un telo bianco.

Quale era la situazione all'inizio dell'autonomia e per lunghi anni? Divido la vicenda autonomistica in due fasi fondamentali. La prima è una fase di fondazione molto pacifica, molto amministrativa, molto organizzativa. Bisognava mettere le

basi, fare gli uffici, avere rapporti con lo Stato. Basti pensare che il nostro interlocutore della Presidenza del Consiglio dei Ministri si chiamava Gizzi e non era neanche un sottosegretario ma, anche se influente, un dirigente pubblico. Per chi volesse approfondire l'argomento, abbiamo una collana storica in via di pubblicazione. I primi trent'anni sono già stati pubblicati da Angeli.

Poi è arrivata la seconda fase che inizia con la creazione delle altre Regioni autonome, quelle ordinarie. Nel momento in cui nascono le Regioni ordinarie, nasce in Italia un dibattito su cosa fosse più utile fare: se unificare il sistema o se mantenere il sistema differenziato. Il dibattito si svolge anche in Sardegna. Il capo ufficio legislativo della Regione sarda in quel momento era Umberto Allegretti, storico costituzionalista e titolare della Cattedra all'Università di Firenze, sostenitore a oltranza, in polemica feroce anche con me, della uniformità. L'Italia, il Paese e anche la Sardegna avevano un interesse a unificarsi sulla base della uniformità delle autonomie. E questo argomento lo giustificavano dicendo che soltanto l'unificazione, soltanto un fronte comune, soltanto il blocco unitario delle Regioni poteva confrontarsi autorevolmente con lo Stato e trasformare lo Stato in un Paese quasi federale, regionalista. E che la differenziazione tra Regioni speciali e Regioni ordinarie era un danno anche per la Sardegna.

Perché ero contrario? Quasi tutti se non tutti eravamo contrari, la maggioranza e minoranza, governo e opposizione. Eravamo e restiamo ancora contrari a questa omogeneizzazione perché la radice dell'autonomia regionale sarda, la specialità, come quella del Trentino-Alto Adige o della Valle d'Aosta e subito dopo quella del Friuli Venezia Giulia oltre che quella della Sicilia, hanno radici diverse. Hanno origini profondamente diverse dall'idea di uno Stato regionalista. Nascono per altre ragioni storiche, politiche, culturali e geografiche. E non avevano la dominante che veniva fuori rapidamente nelle Regioni più forti quali la Lombardia, l'Emilia Romagna, il Piemonte e quelle dove l'esperienza municipale era stata condotta avanti dalla Sinistra, che viveva l'esperienza comunale come una sorta di contraltare dello Stato. Un contraltare più sociale, più aperto, più pubblico dal punto di vista dei servizi, dello stato sociale che in quegli anni si andava affermando e che sembrava dovesse attuarsi con una giustizia sociale meglio distribuita, più ampia e più forte. Noi eravamo contro questo municipalismo. Vedevamo la Regione come un ente di alto governo, quasi di sovranità. Un ente, un soggetto politico che era alla pari con lo Stato da un certo punto di vista della dignità politica e istituzionale. Avevamo l'idea che questa dignità dell'autonomia speciale servisse a dare ai sardi un autogoverno consapevole, responsabile e libero. Questo è il tema dell'autonomia.

Quale era il denominatore comune che univa forze contrapposte politicamente come la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista? Oggi è presente Giorgio Macciotta con il quale stiamo portando avanti, insieme al Presidente del Consiglio

Regionale e al Presidente Cabras della Fondazione di Sardegna, l'idea di approfittare del 70° anniversario dello Statuto e della prima elezione del Consiglio Regionale sardo per cercare di definire, tenendo conto anche dell'80° anniversario della morte di Gramsci, un'egemonia politico-culturale in Sardegna che arrivi a definire un senso comune e popolare che non sia quello che oggi domina il campo e cioè quello dei grandi media, dei grandi poteri finanziari. Che dia al popolo prima ancora che ai politici un nuovo senso comune che si radichi sui valori che sono necessari perché un'autonomia esista. Quali erano quei valori? Erano elementari. Si possono riassumere nella triade democrazia, autonomia e rinascita. La Sardegna ha vissuto per decenni una vita e un'avventura politica dominata dall'idea non della classe politica ristretta, non di una *leadership* che nessuno neanche conosce, non di una rappresentanza che non rappresenta più il popolo, ma del popolo. Il popolo combatteva per la democrazia, per l'autonomia e per la rinascita.

E oggi per che cosa combatte? Perché c'è la crisi? Per le regole? Per le questioni tecniche? Per l'insularità? Anche il Presidente Ganau oggi ha fatto secondo me un apprezzamento esagerato in merito al referendum sull'insularità. La Costituzione italiana ha la montagna come uno degli elementi caratterizzanti. Dobbiamo favorire la montagna con esenzioni fiscali, agevolazioni. La montagna non ha avuto nulla dall'inserimento nella Costituzione, ha avuto pochissimo. Non è con l'inserimento che si garantirà la specialità della Sardegna, il buon governo della Sardegna e il progresso della Sardegna ma con l'ancoraggio ai valori. E la possibilità di immettere nella società, nel popolo sardo, nell'opinione pubblica quel reticolo di principi, di valori, di sentimenti, di emozioni, di passioni politiche che riportino la politica in primo piano.

Perché, se non lo facciamo, tutto questo di cui stiamo discutendo ha poca importanza. Noi ci abbiamo provato e quale è stato l'esito? Quando si sono verificate le più gravi carenze dello Statuto autonomistico vigente e contemporaneamente è entrato in crisi il modello di sviluppo adottato dalla Rinascita, ossia l'industrializzazione e tutto quello che ne è seguito, le due forze maggiori della politica sarda, la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista, e insieme a loro tutti gli altri Partiti autonomistici, hanno provato a realizzare un'unità che andasse oltre quel comune denominatore che univa le forze in uno sforzo di convergenze parallele, come lo avrebbe chiamato Moro. Con l'Intesa autonomistica andavamo oltre le convergenze parallele e cercavamo di unire le forze in un'intesa programmatica strutturale, politica. E quando abbiamo scoperto che quel tipo di accordo era troppo poco perché il Partito Comunista voleva di più, abbiamo tentato l'unità autonomistica. Cioè abbiamo tentato di mettere insieme due forze politicamente contrapposte sul piano del potere, per raggiungere un comune obiettivo che era quella della riforma dell'autonomia e

della riforma del Piano di sviluppo. Quel tentativo fallì perché l'Italia era entrata in un cono d'ombra. Lo vogliamo accantonare il problema? Dalla morte di Moro, dalla fine del compromesso storico e dal successivo processo di crisi delle ideologie e dei regimi, siamo entrati in una condizione di caos politico, istituzionale dalla quale non riusciamo a uscire. Perché come dice la copertina dell'Espresso di domenica, al posto di "Avanti Popolo" è scritto "Indietro Popolo".

È importante anche lo scenario generale europeo. Se il processo dell'Unione Europea andrà in un senso rafforzativo, la posizione delle Regioni ne trae vantaggio, si stabilizza o crea problemi? In merito al caso della Catalogna che la politica sarda si è buttata entusiasticamente a sostenere e secondo me precipitosamente, ricordiamo che la Catalogna è la Lombardia della Spagna. Le ragioni della separazione sono economiche, egoistiche non solidaristiche. Se fosse successo in Lombardia avremmo avuto la stessa sensibilità, ci saremmo precipitati a sostenere i Lombardi? Ma i principi sono uguali per tutti.

Siamo di fronte più che a una risposta tecnica a una risposta politica. Il senso dei regimi autonomistici, non solo di quelli speciali ma di tutti, è ancora quello degli anni Settanta o è cambiato? E se è cambiato, in che misura è cambiato e quale è la nuova dimensione istituzionale, politica della rappresentanza democratica popolare, della sovranità popolare, dell'esercizio concreto della sovranità popolare. Quello della vecchia Europa o di quella che conosciamo oggi? Della struttura della Costituzione italiana di oggi o di quella del futuro? Questa è la domanda che dobbiamo porci e per rispondere a questa domanda occorre un'operazione culturale, la chiamo "gramsciana", per riportare la cultura dentro la politica e la politica dentro il popolo.

**Giorgio Carta**

## Lo Statuto speciale sardo: una necessità da aggiornare

L'autonomia speciale per la Sardegna non è un privilegio, ma una necessità, visto il perpetuarsi delle diseguaglianze che non sono ancora scomparse, nonostante lo Statuto speciale.

I ritardi nel perseguire gli obiettivi che si proponeva la classe dirigente sarda al momento della promulgazione dell'Atto Pattizio di Autonomia si sono, per certi versi, accentuati con la globalizzazione.

Il che non significa che lo Statuto speciale sia oggi un vecchio arnese da eliminare, ma ci induce a pensare che sia invece uno strumento da aggiornare, oltre che da applicare in quella parte sempre valida, ancora lettera morta.

In una interpellanza dell'on. Laconi del 3 giugno 1946, si sollecitava il Presidente del Consiglio dei Ministri a far approvare lo Statuto regionale sardo e la conseguente convocazione dei comizi elettorali.

In quella occasione venne ricordato, che il fatto che la Consulta regionale sarda si fosse opposta a estendere alla Sardegna le norme dello Statuto siciliano, ritenendo e rivendicando il diritto di esprimere la volontà dei sardi attraverso uno Statuto aderente alle esigenze particolari dell'Isola, non sollevava il Governo dalla responsabilità di mettere in atto tutti gli strumenti per risolvere un problema ormai indifferibile, stante la grave situazione in cui si trovava il popolo sardo.

Nell'argomentare lucidamente le motivazioni perché fosse necessario adottare per la Sardegna un ordinamento particolare, venne ricordato che ciò non era dovuto solamente a ragioni geografiche, storiche e culturali, ma che le modalità di annessione della Sardegna allo Stato unitario, avrebbero comportato difficoltà di inserimento di un sistema economico come quello sardo, ancora in una fase pre-capitalistica, in quella nazionale.

Da qui l'esigenza di un ordinamento speciale per colmare il divario e il progressivo impoverimento della Sardegna rispetto alle altre Regioni.

Settanta anni di Autonomia non hanno però risolto i problemi della Sardegna. Hanno consentito alcuni passi avanti, ma non hanno certo messo i sardi in condizioni di competere in condizioni di parità rispetto agli altri cittadini italiani.

Le cause sono molteplici e non sempre attribuibili a ostilità esterne. Si parte dalla non applicazione delle norme previste dallo Statuto, per arrivare all'incongruenza delle modifiche del Titolo V della Costituzione, che ha accentuato i motivi di contenzioso con lo Stato; al centralismo regionale nei confronti degli Enti Locali fungendo talvolta da Ente di amministrazione e non legislativo e di programmazione generale; alla incapacità di far valere i poteri

autonomistici nei confronti dello Stato, a sua volta costretto da Direttive europee, non riuscendo a far valere i diritti di riequilibrio derivanti dall'insularità.

Il tutto viene complicato dalla globalizzazione che, a fronte di interessi delle grosse multinazionali, non si preoccupa dei temi sociali che esistono nelle comunità regionali e nazionali.

Da qui le spinte independentiste, i radicalismi, gli egoismi delle Regioni più forti, che rivendicano attraverso referendum consultivi più poteri e meno solidarietà finanziaria nei confronti delle Regioni più deboli.

L'insularità della Sardegna è un dato oggettivo non confutabile, non credo necessiti di un referendum per essere accertata. L'inserimento in Costituzione può essere una garanzia maggiore per difendere la nostra specialità, che la politica può risolvere con l'aggiornamento dello Statuto, trattandosi di un fatto pattizio tra Stato e Regione, da approvarsi con le norme costituzionali tuttora in vigore.

Lo Statuto speciale è lo strumento che serve ai sardi non per essere privilegiati, ma solo per essere messi in condizione di parità con le altre regioni italiane e con le diverse realtà europee che sono riuscite ad avere questi riconoscimenti.

Pensare che oggi si possa omologare la specialità con l'ordinamento regionale ordinario, è un errore culturale prima che politico, perché significa perpetuare condizioni di subalternità superate dalla storia, ma non dagli egoismi delle economie più forti, specie se si pensa che con la modifica del Titolo V si sono rafforzati i poteri delle Regioni ordinarie.

Viviamo in una società multietnica, dove i correttivi a sostegno delle aree più deboli necessitano di norme speciali, per mettere tutti in grado di competere e non perpetuare quegli stati di privilegio reale, che non includono tra questi lo Statuto speciale per la Sardegna.

**Giorgio Macciotta**

## Federalismo differenziato e federalismo fiscale<sup>97</sup>

I due referendum sull'applicazione nelle Regioni Lombardia e Veneto del comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione si sono svolti in un quadro di equivoci e sottovalutazioni.

Le Regioni che lo hanno indetto parlavano di poteri, il cui esercizio dovrebbe passare dall'amministrazione statale a quella regionale, ma, invece di discuter sulle nuove modalità di organizzazione e gestione di quelle attività, facevano intendere che la materia vera era l'incremento della spesa pubblica sul territorio della Regione, attraverso l'incremento della quota di compartecipazione ai grandi tributi erariali a partire dall'IRPEF e dall'IVA.

Il Governo ha sottovalutato lungamente questa iniziativa concentrandosi sulle conseguenze giuridiche di una prevedibile risposta positiva al quesito, e, forse appagato dal depotenziamento del quesito per renderlo costituzionale ed evitare qualsiasi similitudine con la Catalogna, ha gravemente sottovalutato le conseguenze simboliche.

Il risultato è che, dopo la bocciatura, con il referendum del 4 dicembre 2016, del tentativo di fornire copertura costituzionale alla prassi neocentralista di gestione del Titolo V della II parte della Costituzione, si è riaperta una discussione sulla riforma del 2001, che oscilla tra una confusa aspirazione al federalismo "competitivo" e non meno confuse aspirazioni indipendentiste. Basta pensare alla richiesta di trasferimento di 23 nuove competenze ("tutte e subito") della Regione Veneto e allo "stravagante" ordine del giorno di solidarietà alla Catalogna (votato all'unanimità dal Consiglio Regionale della Sardegna).

Non si affrontano così i problemi reali di organizzazione di tutte le energie del Paese al fine di uno strutturale superamento della crisi. Perché è da qui, dalla crisi produttiva e sociale e dai modi per superarla, che occorrerebbe partire per valutare il modello istituzionale più adeguato ad affrontarla.

Ci si muove tra due realtà indiscutibili. Da un lato, con la crisi delle partecipazioni statali e il declino delle grandi imprese private nazionali e il trasferimento del controllo di molte tra quelle sopravvissute nelle mani di multinazionali straniere si è accentuata la frantumazione del tessuto produttivo nazionale e una tendenza pericolosa a pensare di poter risolvere in un ambito ristretto e locale gli ineludibili problemi di ridefinizione del proprio modello produttivo. Dall'altro lato, è difficile non condividere l'opinione che la crescente

---

<sup>97</sup> Il contributo ripropone il testo pubblicato in Astrid, Rassegna n. 15/2017.



globalizzazione trasferisce ben al di là degli ambiti nazionali la sede delle scelte strategiche in materia economico finanziaria. Non dotarsi degli strumenti istituzionali per affrontare questa contraddizione condanna l'Italia a una crescente irrilevanza politica sulla scala europea e mondiale ben al di sotto del suo potenziale economico, che è quello del secondo paese manifatturiero d'Europa.

E, allora, occorre domandarsi se per affrontare il disagio che emerge dalle numerose iniziative oscillanti tra neocentralismo e frantumazione non sia più opportuno ripartire da quel che c'è e da una gestione coerente dell'impianto istituzionale previsto dall'attuale Titolo V e dai provvedimenti conseguenti, a partire dalla legge 42/2009, attuativa dell'articolo 119 della Costituzione.

Nella prospettiva che in questa sede interessa sono almeno cinque le questioni che occorre affrontare.

La prima è la questione, nodale sulla base della vigente ripartizione delle competenze legislative tra i diversi livelli di governo di cui agli articoli 116 e 117 della Costituzione, della responsabilità di formazione e decisione in materia di “definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento”. Scontato che la decisione finale spetti al Parlamento della Repubblica, a norma dell'articolo 81 della Costituzione, occorre interrogarsi attraverso quali modalità tale decisione possa essere istruita e assunta senza cancellare la sostanza della non meno rilevante disposizione costituzionale (articolo 119) che prevede per “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni [...] autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci” e chiama le stesse istituzioni, in concorso, “ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”.

La legge 42 del 2009 (articolo 5, comma 1, lettera a), partendo dalla constatazione che la finanza regionale e locale ha la responsabilità di gestire rilevanti quote della spesa pubblica (al netto di quella per la previdenza e per il servizio del debito) e che tale spesa incide, in particolare, in settori determinati per lo sviluppo economico e la gestione del Welfare, assegna alla “Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica” il compito di istruire, su iniziativa del Governo nazionale, la definizione di tali obiettivi. Alla Conferenza (composta pariteticamente da rappresentanti del Governo e delle istituzioni regionali e locali) è assegnato anche il compito di concorrere “alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi” e di promuovere “l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza”.

La seconda questione riguarda le modalità di acquisizione, da parte dei livelli regionali e locali di governo, delle risorse adeguate a “finanziare integralmente le

funzioni pubbliche loro attribuite”. La Costituzione, con una formulazione assai vincolante, stabilisce che la “provvista” si realizza solo attraverso “tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” e “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”, garantendo, ai “territori con minore capacità fiscale per abitante”, un’integrazione attraverso quote di “un fondo perequativo”, assegnate “senza vincoli di destinazione”. La legge 42/2009 ha stabilito i principi attraverso i quali individuare i tributi propri e quelli erariali sui quali stabilire le compartecipazioni e i criteri per misurarne il livello.

Poi non sempre i decreti delegati sono stati coerentemente formulati e, soprattutto, nel corso della gestione, le successive manovre di bilancio hanno introdotto pesanti alterazioni di tale assetto, riducendo i tributi propri e/o la loro base imponibile e trasformando il significato delle compartecipazioni sino a ridurre la prevista autonomia di bilancio, almeno in materia di entrate, a una riedizione della vecchia pratica dei trasferimenti, per di più ridimensionati in virtù della crisi.

Da ciò deriva la terza questione da affrontare: come passare sul serio da un sistema basato (per le Regioni ordinarie dalla prima istituzione e per gli Enti Locali dalla riforma del 1972) sui trasferimenti a carico del bilancio dello Stato a un sistema fondato su una crescente responsabilità nel reperire risorse adeguate a far fronte alle scelte politiche di spesa, garantendo, insieme, un adeguato respiro pluriennale e la responsabilità degli amministratori regionali e locali per i risultati in materia di sviluppo. Il tema si affronta non solo con il coinvolgimento nella definizione degli obiettivi, come indicato in precedenza, ma anche con una corretta interpretazione della normativa di bilancio.

Non si tratta, come è evidente, di affermare l’intangibilità delle decisioni assunte ma di confermare che l’inclusione di norme “necessarie a garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica” (art. 21, comma 1ter, lettera g, della legge 196/2009) sia, come tale disposizione prevede, effettivamente “eventuale”, cioè non tale da modificare ogni anno le previsioni degli ultimi due anni del triennio, vanificando la funzione pluriennale del bilancio. Insieme è necessario che si inverta la tendenza a collocare al centro di tali interventi la progressiva eliminazione della responsabilità fiscale delle amministrazioni regionali e locali sostituendo i loro tributi (dall’IRAP all’ICI), o modificandone al ribasso la base imponibile e la manovrabilità, con trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

Muoversi in una simile direzione non significa conferire ai livelli territoriali di governo una sorta di diritto di veto, ma puntare alla responsabilizzazione degli amministratori regionali e locali e, insieme, alla maggiore efficienza della spesa.

Infatti le conseguenze del venir meno di un adeguato sistema di entrate proprie, anche sotto forma di quote fisse di compartecipazione, e la modifica annuale della manovra rischia di bloccare gli amministratori più efficienti e di fornire un alibi ai peggiori per una utilizzazione clientelare e di corto respiro delle risorse a loro disposizione.

Infine sarebbe utile che le caratteristiche di tale “eventuale” manovra fossero definite con il concorso della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica.

Naturalmente, e questa è la quarta questione, il raccordo tra spese e entrate dovrebbe essere regolato da criteri di tendenziale standardizzazione dei costi, dei fabbisogni e dei prelievi superando, come prevede correttamente la legge 42/2009, la riproposizione degli andamenti storici della finanza pubblica locale e intendendo, in particolare per quanto riguarda i fabbisogni, gli standard come obiettivo di convergenza da costruire e non come mera fotografia della situazione attuale.

In tale quadro di convergenza andrebbe anche collocato l'adeguamento delle norme degli Statuti speciali relativi al regime delle entrate. Una volta eliminate, sul terreno qualitativo, le differenti modalità di finanziamento, adottando per le Regioni a Statuto ordinario un regime simile a quello delle speciali, non si comprende, infatti, il motivo perché le norme in materia di entrata delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome non debbano adeguarsi, sul terreno quantitativo, alla previsione che l'ammontare dei prelievi da garantire, con i tributi loro assegnati (all'aliquota standard), sia tale da consentire una spesa per servizi e interventi, corrispondente a livelli standard di costi e fabbisogni definiti a livello nazionale per le medesime funzioni. Eventuali prestazioni aggiuntive dovrebbero essere garantite attraverso l'autonoma manovra della leva fiscale locale. Non può sfuggire, infatti, che una parte del malessere deriva dall'evidente sovrabbondanza di risorse, in particolare nelle Regioni confinanti con le due Province autonome, che consente un uso assai limitato della leva fiscale comunale. Si supererebbe in tal modo anche il processo che, in particolare a partire dal 2014, sta travolgendo di fatto le garanzie costituzionali delle Regioni speciali in materia di entrata al di fuori di una logica di sistema, attraverso i cosiddetti “accantonamenti”.

In tal quadro, coerente con la Costituzione, il processo di attuazione del federalismo differenziato si svilupperebbe in modo ordinato, collocandosi in un quadro non di conflitto e separazione ma di recupero di maggiore efficienza della Pubblica amministrazione nel suo complesso.

Insomma molte delle riforme auspicate sarebbero risolte, forse da tempo, se si fosse presa sul serio la Costituzione vigente e la relativa legislazione di attuazione.

## Conclusioni



**Omar Chessa**

## Considerazioni conclusive sulla specialità nel diritto costituzionale

Dopo che il Presidente Soddu ha rivendicato orgogliosamente il primato della politica, è difficile ritornare sulle questioni tecniche, sulle regole, sull'economia, sul diritto. Però il tema è questo e io sono un professore di Diritto costituzionale. Certo, le questioni di Diritto costituzionale sono profondamente intrecciate alle questioni politiche e credo che la relazione di Simone Pajno abbia illustrato quale sia la stretta corrispondenza che c'è in questo caso tra le questioni costituzionali e le questioni politiche.

La domanda del Convegno di oggi è se la specialità nello Statuto della Sardegna e la specialità in genere sia un privilegio da cancellare o un valore da preservare. Da quello che mi sembra sia emerso dai lavori di oggi, direi che a questa domanda non si possa rispondere in maniera netta ossia abbracciando l'uno o l'altro corno dell'alternativa. Proprio per le ragioni che ci hanno spiegato Simone Pajno e Stefania Baroncelli e per le altre osservazioni che sono emerse. Non esiste la Regione speciale come figura unitaria ma esistono cinque Enti regionali speciali. Cinque Enti regionali speciali ciascuno dei quali ha la propria storia, il proprio Statuto, ciascuno dei quali ha i propri privilegi finanziari e ciascuno dei quali presenta *performance* legislative e amministrative che sono diverse da quelle di tutti gli altri.

La vera domanda che ci dobbiamo porre è perché ci sono queste differenze così profonde, da dove derivano. Perché alcune Regioni hanno potuto affermare con efficacia la concezione della specialità come rapporto singolare con lo Stato e sono riuscite ad adottare un alto numero di norme di attuazione, di decreti di attuazione dello Statuto speciale. E perché invece altre Regioni sono fanalino di coda. Perché in alcuni casi è stato utile e opportuno rivendicare e ottenere maggiori competenze e perché invece in altri casi questa rivendicazione non solo non ha prodotto alcun effetto ma forse è anche inopportuna.

Per rispondere a questa domanda bisogna smettere di guardarsi l'ombelico e guardare alle prospettive e alle esperienze costituzionali comparate perché ci spiegano molte cose. Nel mondo esistono due grandi modelli di federalismo e regionalismo che sono diversi sia sul piano dei valori che perseguono sia sul piano dell'origine storica e anche sul piano della visione politica. Il primo modello di regionalismo e di federalismo che si afferma è quello differenziato, che poi diventa federalismo competitivo, che poi diventa anche federalismo asimmetrico. È il modello di federalismo che si afferma negli Stati Uniti d'America ed è il modello di regionalismo che sta alla base della nostra Costituzione del 1948. È iscritto nel

codice genetico dell'autonomia che il regionalismo debba essere differenziato. Se attribuisco competenze agli enti territoriali sub statali, lo faccio con il presupposto che questi esercitino queste competenze in maniera differenziata gli uni dagli altri. Quindi la differenziazione, ripeto, è iscritta già nel fatto che ci siano enti territoriali che abbiano competenze differenziate.

Il problema è che nel XX secolo succede qualcosa. Gli ordinamenti liberali si democratizzano, in tutte le grandi democrazie industriali si affermano i principi dello Stato democratico sociale e inevitabilmente crescono le competenze del centro, si incrementa l'intervento pubblico nell'economia. Questo mise sotto stress le strutture federali e le strutture regionali. La soluzione fu l'affermazione di un nuovo modello regionalista che prende il nome di regionalismo cooperativo, integrativo. Siccome il centro acquista competenze, per compensare questa ricentralizzazione furono necessarie iniezioni massicce di regionalismo cooperativo. Cioè aumentarono le competenze integrate, le decisioni che si prendono assieme tra centro e periferia.

Nella nostra Costituzione ci sono questi due modelli. Abbiamo il regionalismo differenziato e abbiamo il regionalismo cooperativo. Il problema è che c'è una netta preminenza del primo sul secondo. Il regionalismo differenziato risponde a una logica semplice ed elementare: ogni ente, avendo proprie competenze esclusive decide per sé, gode di uno spazio di autodeterminazione singolare. Il regionalismo integrato, cooperativo invece dice che bisogna aumentare il numero delle decisioni che si prendono assieme. Sono due modelli nei quali c'è un *trade off*. O aumentano le decisioni che i singoli enti prendono da soli, riducendo il numero delle decisioni che si prendono assieme, oppure aumenta il numero delle decisioni che si prendono assieme, riducendo inevitabilmente gli spazi di autodeterminazione esclusiva. Ho provato a esprimere questo dualismo utilizzando i termini di autonomia positiva e autonomia negativa.

Il problema del regionalismo italiano e anche del regionalismo speciale è che in questi dieci anni abbiamo praticamente puntato tutto sull'autonomia negativa e pochissimo sull'autonomia positiva. Ed è qui che sta il paradosso. La specialità regionale a quale dei due modelli appartiene? È evidente, al modello dell'autonomia negativa. Questo è all'origine di molti problemi, lo ricordava il Presidente Soddu. Quali furono le ragioni dello Statuto sardo? Quale fu il compimento della specialità, la norma finale che in qualche modo suggellava la specialità? Il Piano di Rinascita. La specialità nasce storicamente in Italia e con riguardo specifico alla Sardegna come risposta ai problemi della subalternità economia, sociale e politica. Era strumento di affermazione del secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione. Strumento di realizzazione del principio dell'eguaglianza sostanziale.

Il problema è che se la specialità è il regionalismo differenziato, dal punto di vista della modellistica guardando le esperienze un po' in giro per il mondo,

questo ha poco a che fare con l'eguaglianza sostanziale. E non è un caso che abbia funzionato benissimo per le Regioni settentrionali del Nord e con scarsissimi risultati per le Regioni speciali insulari. Le Regioni settentrionali del nord sono comunità territoriali economicamente forti. Queste comunità territoriali economicamente forti hanno tutto l'interesse a rivendicare competenze esclusive, hanno tutto l'interesse a riaffermare il principio di territorialità per cui la gran parte del gettito fiscale prodotto dal territorio deve essere speso nel territorio di riferimento. Le comunità territoriali che non hanno queste caratteristiche non hanno invece nulla da guadagnare o hanno poco da guadagnare dal regionalismo differenziato. È evidente che sono in difficoltà rispetto a quelle esperienze nella gestione della esperienza speciale.

In un saggio scritto qualche anno fa con Simone Pajno, ci interrogavamo in particolare sulla specialità finanziaria. Apro una parentesi: il nucleo profondo della specialità regionale al momento è la specialità finanziaria più che la specialità delle funzioni amministrative e legislative. La Corte Costituzionale negli ultimi anni ha smussato le differenze tra Regioni speciali e Regioni ordinarie. Il rapporto tra la funzione legislativa statale e le funzioni legislative delle Regioni speciali non è molto diverso dal rapporto che la legge statale ha con le leggi delle Regioni ordinarie. Il sistema complessivo dei limiti statali alle competenze legislative regionali è lo stesso sia per quanto riguarda le Regioni speciali che per quanto riguarda le Regioni ordinarie. Il vero elemento di differenziazione è la specialità finanziaria.

In questo saggio, io e Simone Pajno ci interrogavamo sulle prospettive della specialità finanziaria. E il grande quesito era: "Ma alla Regione Sardegna politicamente interessa conservare la specialità finanziaria?". L'esito di questa nostra disamina fu un po' ambiguo. La nostra tesi era sì nel breve periodo, perché abbiamo interesse a dare attuazione a quell'articolo 8 dello Statuto speciale che garantisce una provvista importante di risorse finanziarie. Nel medio e lungo periodo no, abbiamo anzi interesse a entrare nel sistema della perequazione perché siamo una Regione con una bassa capacità fiscale per abitante. E se anche riuscissimo a trattenere in loco l'intero gettito fiscale riferibile al territorio sardo, non riusciremmo a coprire con quelle risorse l'intero ammontare della spesa pubblica che insiste sulla Sardegna. Mentre le Regioni del settentrione sì. La Valle d'Aosta finanzia praticamente quasi tutta la spesa pubblica. Ormai è rimasto poco da trasferire allo Stato il quale si occupa solo di giustizia, sicurezza, difesa e poco altro perché tutto il resto è a carico della Regione speciale. Questo perché con il gettito fiscale riferibile a quel territorio, loro sono in grado di farsi carico di tutto. Noi no e neanche la Sicilia.

La soluzione che noi proponevamo era questa: nel breve periodo ci teniamo stretta la specialità, mentre in prospettiva cerchiamo di entrare dentro la perequazione dei costi standard. Però questo discorso non è più attuale perché



adesso gli spazi per la specialità finanziaria si sono ridotti sia per le Regioni del Nord sia per le Regioni insulari. Il grosso problema del momento è l'irresistibile espansione della potestà statale di coordinamento della finanza pubblica. Ed è un problema che riguarda tanto le Regioni ordinarie quanto le Regioni speciali. Grazie anche all'avvallo della Corte Costituzionale, questa potestà statale è diventata sostanzialmente illimitata. Lo Stato non stabilisce soltanto più i principi sul coordinamento ma ormai da tempo norme di coordinamento. Lo Stato non soltanto esercita in questo modo le potestà legislative, ma si auto attribuisce penetranti potestà amministrative, penetranti potestà di coordinamento tecnico.

Dell'autonomia finanziaria delle Regioni sia di quelle speciali che di quelle ordinarie ormai è rimasto ben poco. E a suggellare questo processo di riaccentramento vigoroso delle competenze statali è intervenuta la legge costituzionale del 2012, che ha modificato l'articolo 81 della Costituzione e non solo. Perché ha esteso al complesso delle amministrazioni pubbliche il principio di pareggio, di riequilibrio di bilancio, ma soprattutto perché ha istituito una nuova potestà legislativa statale rinforzata. E nell'esercizio di questa potestà legislativa statale rinforzata, il Governo centrale può ormai normare qualsiasi profilo che riguardi la finanza pubblica.

C'è un principio storico del costituzionalismo moderno che è quello del *no taxation without representation* cioè il Governo non può esercitare poteri di tassazione, non può gestire un bilancio pubblico se non è un Governo legittimato dalla rappresentanza politica. Questo principio può essere rovesciato. Possiamo dire anche *no representation without taxation*. Non c'è rappresentanza politica, non c'è politica se non si ha la disponibilità di un bilancio.

Se le Regioni speciali e le Regioni ordinarie non hanno più autonomia finanziaria, che se ne fanno dell'autonomia legislativa e amministrativa? C'è il rischio che diventino *flatus vocis* come in realtà è. Allora la grande questione è porre sul tavolo un obiettivo che sia comune sia per le Regioni speciali che per quelle ordinarie ed è l'obiettivo del regionalismo cooperativo. La parola d'ordine non dovrebbe essere più autonomia e basta, ma più autonomia positiva, più concertazione più collaborazione, più integrazione nei processi decisionali che si svolgono dove veramente si prendono le decisioni.

Sono d'accordo con l'intervento fatto dal Presidente Cabras. Non è questo il momento di toccare lo Statuto speciale. La vera riforma che occorre adesso è quella di stabilire il principio dell'intesa in materia di coordinamento della finanza pubblica, che è una proposta che da sempre Giorgio Macciotta mette per iscritto e avanza in molte sedi. Il principio dell'intesa in materia di coordinamento della finanza pubblica è l'unico strumento del quale possiamo disporre in questo momento per uscire dalla condizione di sotto scacco nella quale è finita l'autonomia finanziaria della Regione speciale.

# Appendice



## **Accordo De Gasperi - Gruber sull'Alto Adige Parigi, 5 settembre 1946**

1. Gli abitanti di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e quelli dei vicini Comuni bilingui della Provincia di Trento, godranno di completa eguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana, nel quadro delle disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca.

In conformità ai provvedimenti legislativi già emanati o emanandi, ai cittadini di lingua tedesca sarà specialmente concesso:

- a) l'insegnamento primario e secondario nella loro lingua materna;
- b) l'uso, su di una base di parità, della lingua tedesca e della lingua italiana nelle pubbliche amministrazioni, nei documenti ufficiali, come pure nella nomenclatura topografica bilingue;
- c) il diritto di ristabilire i nomi di famiglia tedeschi che siano stati italianizzati nel corso degli ultimi anni;
- d) l'eguaglianza di diritti per l'ammissione a pubblici uffici, allo scopo di attuare una più soddisfacente distribuzione degli impieghi tra i due gruppi etnici.

2. Alle popolazioni delle zone sopraddette sarà concesso l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo, nell'ambito delle zone stesse. Il quadro nel quale detta autonomia sarà applicata sarà determinato, consultando anche elementi locali rappresentanti la popolazione di lingua tedesca.

3. Il Governo italiano, allo scopo di stabilire relazioni di buon vicinato tra l'Austria e l'Italia, s'impegna, dopo essersi consultato con il Governo austriaco, ed entro un anno dalla firma del presente Trattato:

- a) a rivedere, in uno spirito di equità e di comprensione, il regime delle opzioni di cittadinanza, quale risulta dagli accordi Hitler-Mussolini del 1939;
- b) a concludere un accordo per il reciproco riconoscimento della validità di alcuni titoli di studio e diplomi universitari;
- c) ad approntare una convenzione per il libero transito dei passeggeri e delle merci tra il Tirolo settentrionale e il Tirolo orientale, sia per ferrovia che, nella misura più larga possibile, per strada;
- d) a concludere accordi speciali tendenti a facilitare un più esteso traffico di frontiera e scambi locali di determinati quantitativi di prodotti e di merci tipiche tra l'Austria e l'Italia.

AUSTRIAN DELEGATION  
TO THE PARIS CONFERENCE  
-----

1° - German speaking inhabitants of the Bolzano Province and of ~~the~~ neighbouring bilingual townships of the Trento Province will be assured a complete equality of rights with the Italian-speaking inhabitants, with <sup>in</sup>the framework of special provisions to safeguard the ethnical character and the cultural and economic development of the German-speaking element.

In accordance with legislation already enacted or awaiting enactment the said German-speaking citizens will be granted in particular:

- (a) elementary and secondary teaching in the mother-tongue;
- (b) purification of the German and Italian languages in public offices and official documents, as well as in bilingual topographic naming;
- (c) the right to re-establish German family names which were Italianized in recent years;
- (d) equality of rights as regards the entering upon public offices, with a view to reaching a more appropriate proportion of employment between the two ethnical groups.

2° - The populations of the above mentioned zones will be granted the exercise of an autonomous legislative and executive regional power. The frame within which the said provisions of autonomy will apply, will be drafted in consultation also with local representative German-speaking elements.

3° - The Italian Government, with the aim of establishing good neighbourhood relations between Austria and Italy, pledges itself, in consultation with the Austrian Government and within one year from the signing of the present Treaty:

- (a) to revise in a spirit of equity and broad-mindedness the question of the options for citizenship resulting from the 1939 Hitler-Mussolini agreements;
- (b) to find an agreement for the mutual recognition of the validity of certain degrees and University diplomas;
- (c) to draw up a convention for the free passengers and goods transit between Northern and Eastern Tyrol both by rail and, to the greatest possible extent, by road;
- (d) to reach special agreements aimed at facilitating enlarged frontier traffic and local exchanges of certain quantities of characteristic products and goods between Austria and Italy.



5. September 1946



## **Dichiarazione Universale dell'UNESCO sulla diversità culturale Adottata all'unanimità a Parigi durante la 31esima sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO, Parigi, 2 novembre 2001**

La Conferenza Generale, impegnata alla piena realizzazione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali proclamati nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e in altri strumenti giuridici universalmente riconosciuti, quali i due Patti Internazionali del 1966 relativi l'uno ai diritti civili e politici e l'altro ai diritti economici, sociali e culturali.

*Ricordando* che il Preambolo dell'Atto costitutivo dell'UNESCO afferma “ [...] che, esigendo la dignità dell'uomo, la diffusione della cultura e educazione di tutti in una prospettiva di giustizia, libertà e pace, ciò comporta per tutte le nazioni doveri sacri da rispettare in uno spirito di mutua assistenza”. *Ricordando* inoltre il suo primo articolo che attribuisce all'UNESCO, tra gli altri compiti, quello di promuovere “gli accordi internazionali che riterrà utili per facilitare la libera circolazione delle idee attraverso il dialogo e l'immagine”. *Facendo riferimento* alle disposizioni relative alla diversità culturale e all'esercizio dei diritti culturali che compaiono tra gli strumenti internazionali promossi dall'UNESCO<sup>98</sup>. *Riaffermando* che la cultura deve essere considerata come l'insieme dei tratti distintivi spirituali e materiali, intellettuali e affettivi che caratterizzano una società o un gruppo sociale e che essa include, oltre alle arti e alle lettere, modi di vita di convivenza, sistemi di valori, tradizioni e credenze. *Constatando* che la cultura si trova al centro dei dibattiti odierni sull'identità, la coesione sociale e lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza. *Affermando* che il rispetto della diversità delle culture, la tolleranza, il dialogo e la cooperazione in un clima di fiducia e di mutua comprensione sono tra le migliori garanzie di pace e di sicurezza internazionali. *Auspiciando* una più vasta solidarietà fondata sul riconoscimento della diversità culturale, sulla presa di coscienza dell'unitarietà del genere umano e sullo sviluppo degli scambi interculturali. *Considerando* che il processo di globalizzazione, facilitato dal rapido sviluppo delle nuove tecnologie d'informazione e comunicazione, pur costituendo una sfida per la diversità culturale, crea tuttavia le condizioni per un dialogo rinnovato tra culture e civiltà.

Consapevole del compito specifico, affidato all'UNESCO, nell'ambito delle Nazioni

---

<sup>98</sup> Tra i quali, in particolare, l'Accordo di Firenze del 1950 e il relativo Protocollo di Nairobi del 1976, la Convenzione Universale sui diritti d'autore del 1952, la Dichiarazione dei principi della cooperazione culturale internazionale del 1966, la Convenzione relativa alle misure da adottare per vietare e impedire l'importazione, l'esportazione e il transito delle proprietà illecite dei beni culturali del 1970, la Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale del 1972, la Dichiarazione dell'UNESCO sulla razza e sui pregiudizi razziali del 1978, la Raccomandazione relativa alla condizione dell'artista del 1980 e la Raccomandazione sulla tutela della cultura tradizionale e popolare del 1989. Definizione conforme alle conclusioni della Conferenza mondiale sulle politiche culturali (MONDIACULT, Messico, 1982), della Commissione mondiale della cultura e dello sviluppo (Notre Diversité Créatrice, 1995) e della Conferenza intergovernativa sulle politiche culturali per lo sviluppo (Stoccolma, 1998).

Unite, di tutelare e promuovere la ricchezza delle diversità culturali,

Proclama i seguenti principi e adotta la presente Dichiarazione:

## IDENTITÀ, DIVERSITÀ E PLURALISMO

### *Articolo 1 - La diversità culturale, patrimonio comune dell'Umanità*

La cultura assume forme diverse nel tempo e nello spazio. La diversità si rivela attraverso gli aspetti originali e le diverse identità presenti nei gruppi e nelle società che compongono l'Umanità. Fonte di scambi, d'innovazione e di creatività, la diversità culturale è, per il genere umano, necessaria quanto la biodiversità per qualsiasi forma di vita. In tal senso, essa costituisce il patrimonio comune dell'Umanità e deve essere riconosciuta e affermata a beneficio delle generazioni presenti e future.

### *Articolo 2 - Dalla diversità al pluralismo culturale*

Nelle nostre società sempre più diversificate, è indispensabile assicurare un'interazione armoniosa e una sollecitazione a vivere insieme di persone e gruppi dalle identità culturali insieme molteplici, varie e dinamiche. Politiche che favoriscano l'integrazione e la partecipazione di tutti i cittadini sono garanzia di coesione sociale, vitalità della società civile e di pace. Così definito, il pluralismo culturale costituisce la risposta politica alla realtà della diversità culturale. Inscindibile da un quadro democratico, il pluralismo culturale favorisce gli scambi culturali e lo sviluppo delle capacità creative che alimentano la vita pubblica.

### *Articolo 3 - La diversità culturale, fattore di sviluppo*

La diversità culturale amplia le possibilità di scelta offerte a ciascuno; è una delle fonti di sviluppo, inteso non soltanto in termini di crescita economica, ma anche come possibilità di accesso a un'esistenza intellettuale, affettiva, morale e spirituale soddisfacente.

## DIVERSITÀ CULTURALE E DIRITTI DELL'UOMO

### *Articolo 4 - I diritti dell'uomo, garanti della diversità culturale*

La difesa della diversità culturale è un imperativo etico, inscindibile dal rispetto della dignità della persona umana. Essa implica l'impegno a rispettare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, in particolare i diritti delle minoranze e dei popoli autoctoni. Nessuno può invocare la diversità culturale per minacciare i diritti dell'uomo garantiti dal diritto internazionale, né per limitarne la portata.

### *Articolo 5 - I diritti culturali, ambito favorevole alla diversità culturale*

I diritti culturali sono parte integrante dei diritti dell'uomo, che sono universali, inscindibili e interdipendenti. Il libero svolgersi di una diversità creativa esige la piena realizzazione dei diritti culturali, quali sono definiti all'Articolo 27 della Dichiarazione. Ognuno deve quindi avere la possibilità di esprimersi, di creare e diffondere le proprie



opere nella lingua di sua scelta e in particolare nella lingua madre; ognuno ha diritto a una educazione e formazione di qualità che rispettino pienamente la sua identità culturale, ognuno deve poter partecipare alla vita culturale di sua scelta, ed esercitarne le forme, nei limiti imposti dal rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

*Articolo 6 - Verso una diversità culturale accessibile a tutti*

Nell'assicurare la libera circolazione delle idee attraverso parole e immagini, bisogna vigilare affinché tutte le culture possano esprimersi e farsi conoscere. La libertà d'espressione, il pluralismo dei media, il multilinguismo, le pari opportunità di accesso alle espressioni artistiche, alle conoscenze scientifiche e tecnologiche – compresa il formato digitale – e la possibilità, per tutte le culture, di essere presenti sui mezzi d'espressione e diffusione, sono i garanti della diversità culturale.

## DIVERSITÀ CULTURALE E CREATIVITÀ

*Articolo 7 - Il patrimonio culturale, alle fonti della creatività*

Ogni creazione affonda le sue radici nelle tradizioni culturali, ma si sviluppa a contatto con altre culture. Per questa ragione il patrimonio culturale, deve essere preservato in tutte le sue forme, valorizzato, e trasmesso alle generazioni future in quanto testimonianza dell'esperienza e delle aspirazioni dell'umanità, e al fine di alimentare la creatività in tutta la sua diversità e di favorire un vero dialogo interculturale.

*Articolo 8 - I beni e i servizi culturali, merci diverse dalle altre*

Di fronte agli attuali mutamenti economici e tecnologici, che aprono vaste prospettive alla creazione e all'innovazione, un'attenzione particolare deve essere riservata alla diversità dell'offerta creativa, al doveroso rispetto dei diritti degli autori e degli artisti così come alla specificità dei beni e dei servizi culturali che, in quanto portatori di identità, di valori e di senso, non devono essere considerati delle merci o beni di consumo.

*Articolo 9 - Le politiche culturali, quali catalizzatori di creatività*

Le politiche culturali devono assicurare la libera circolazione delle idee e delle opere e nello stesso tempo creare le condizioni favorevoli alla produzione e diffusione di beni e servizi culturali diversificati, attraverso istituzioni culturali che dispongano di mezzi per affermarsi su scala locale e mondiale. Spetta a ciascuno Stato, nel rispetto degli obblighi internazionali, definire la propria politica culturale e realizzarla con gli strumenti più adeguati, sia che si tratti di sostegni operativi che di quadri normativi appropriati.

## DIVERSITÀ CULTURALE E SOLIDARIETÀ INTERNAZIONALE

*Articolo 10 - Rafforzare le capacità di creazione e diffusione su scala mondiale*

Di fronte agli attuali squilibri dei flussi e degli scambi dei beni culturali su scala mondiale, bisogna rafforzare la cooperazione e la solidarietà internazionali in modo da permettere a tutti i Paesi, specie quelli in via di sviluppo e quelli in fase di transizione, di costituire istituzioni culturali valide e competenze sul piano sia nazionale che internazionale.

### *Articolo 11 - Creare partenariati tra settore pubblico, settore privato e società civile*

Le forze del mercato non possono da sole garantire la tutela e la promozione della diversità culturale, garanzia di uno sviluppo umano durevole. In questa prospettiva, è opportuno riaffermare il ruolo fondamentale delle politiche pubbliche, in partenariato con il settore privato e con la società civile.

### *Articolo 12 - Il ruolo dell'UNESCO*

L'UNESCO, sulla base del suo mandato e delle sue funzioni, ha la responsabilità di: a) promuovere l'assunzione dei principi enunciati nella presente Dichiarazione nelle strategie di sviluppo elaborate in seno alle diverse istituzioni intergovernative; b) servire da istituzione di riferimento e concertazione tra gli Stati, gli organismi governativi e non governativi internazionali, la società civile e il settore privato per l'elaborazione comune di concetti, obiettivi e politiche in favore della diversità culturale; c) proseguire nell'azione normativa, di sensibilizzazione e di sviluppo delle capacità negli ambiti connessi alla presente Dichiarazione che rientrino nelle sue competenze; d) facilitare l'attuazione del Piano d'azione, le cui linee essenziali sono allegare alla presente Dichiarazione.

### *Linee essenziali di un piano d'azione della Dichiarazione Universale dell'UNESCO sulla diversità culturale*

Gli Stati membri si impegnano a prendere le misure appropriate per diffondere ampiamente la Dichiarazione universale dell'UNESCO sulla diversità culturale e incoraggiare la sua effettiva applicazione, collaborando soprattutto alla realizzazione dei seguenti obiettivi:

1. Approfondire il dibattito internazionale sulle questioni relative alla diversità culturale, in particolare quelle che riguardano lo sviluppo e il suo impatto sulla formulazione delle politiche, tanto nazionali quanto internazionali; incentivare in particolare la riflessione relativa all'opportunità di uno strumento giuridico internazionale sulla diversità culturale.
2. Avanzare, in ambito sia nazionale che internazionale, nella definizione dei principi, delle norme e delle pratiche, dei mezzi di sensibilizzazione e delle forme di cooperazione più consone alla salvaguardia e alla promozione della diversità culturale.
3. Favorire lo scambio delle conoscenze e delle pratiche migliori in materia di pluralismo culturale, al fine di facilitare, nelle società diversificate, l'integrazione e la partecipazione di persone e gruppi provenienti da differenti orizzonti culturali.
4. Migliorare la comprensione e la chiarezza del contenuto dei diritti culturali, come parte integrante dei diritti dell'uomo.
5. Tutelare il patrimonio linguistico dell'umanità e difendere le capacità espressive, la creatività e la diffusione del maggior numero possibile di lingue.
6. Incoraggiare la diversità linguistica, nel rispetto della lingua madre, in ogni ambito dell'educazione, dovunque ciò sia possibile, e stimolare l'apprendimento del multilinguismo fin dalla più tenera età.

7. Suscitare, attraverso l'educazione, una presa di coscienza del valore positivo della diversità culturale e migliorare a questo scopo sia l'impostazione dei programmi scolastici che la formazione degli insegnanti.
8. Incorporare nel processo educativo, dove necessario, approcci pedagogici tradizionali che permettano di preservare ed ottimizzare metodi culturalmente appropriati alla comunicazione e trasmissione del sapere.
9. Incoraggiare l'alfabetizzazione digitale” e assicurare una maggiore padronanza delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che dovrebbero essere viste sia come disciplina educativa che come strumenti pedagogici in grado di valorizzare l'efficacia dei servizi educativi.
10. Promuovere la diversità linguistica nel cyberspazio e incoraggiare l'accesso universale attraverso la rete globale a tutte le informazioni di pubblico dominio.
11. Contrastare il divario digitale, in stretta cooperazione con le istituzioni competenti del sistema rilevanti delle Nazioni Unite, incoraggiando l'accesso alle nuove tecnologie da parte dei paesi in via di sviluppo, aiutandoli a padroneggiare le tecnologie dell'informazione e facilitando la diffusione digitale dei prodotti culturali endogeni e l'accesso da parte di questi paesi alle risorse digitali educative, culturali e scientifiche disponibili a livello mondiale.
12. Incoraggiare la produzione, la salvaguardia e la diffusione di contenuti diversificati nei media e nelle reti globali di informazione e, a questo scopo, promuovere il ruolo dei servizi radiotelevisivi pubblici nello sviluppo di produzioni audiovisive di qualità, in particolare incoraggiando la creazione di meccanismi cooperativi per facilitare la loro distribuzione.
13. Formulare politiche e strategie per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, in particolare il patrimonio culturale orale e immateriale, e combattere il traffico illegale di beni e servizi culturali.
14. Rispettare e proteggere la conoscenza tradizionale, in particolare quello delle popolazioni indigene; riconoscere il contributo della conoscenza tradizionale, soprattutto per quanto riguarda la protezione dell'ambiente e la gestione delle risorse naturali, e incoraggiare le sinergie tra la scienza moderna e la conoscenza locale.
15. Incoraggiare la mobilità di creatori, artisti, ricercatori, scienziati e intellettuali e lo sviluppo di programmi e collaborazioni di ricerca internazionale, e allo stesso tempo impegnarsi per conservare e valorizzare la capacità creativa dei paesi in via di sviluppo e dei paesi in transizione.
16. Assicurare la protezione del copyright e del diritto d'autore ad esso collegati nell'interesse dello sviluppo della creatività contemporanea e della giusta remunerazione del lavoro creativo, e allo stesso tempo sostenere il diritto pubblico di accesso alla cultura, in accordo con l'Articolo 27 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo.
17. Assistere la manifestazione e il consolidamento delle industrie culturali nei paesi in via di sviluppo e nei paesi in transizione e, a questo scopo, cooperare allo sviluppo delle infrastrutture e abilità necessarie, incoraggiando la comparsa di mercati locali vitali, e semplificare l'accesso ai prodotti culturali di questi paesi al mercato globale

- e alle reti di distribuzione internazionale.
18. Sviluppare politiche culturali, elaborati per promuovere i principi contenuti nella Dichiarazione, compresi accordi di supporto operativo e/o quadri normativi appropriati, in accordo con gli obblighi internazionali di ogni Stato.
  19. Coinvolgere da vicino la società civile nell'elaborazione di politiche pubbliche dirette a salvaguardare e promuovere la diversità culturale.
  20. Riconoscere e incoraggiare il contributo che il settore privato può offrire per valorizzare la diversità culturale e facilitare a questo scopo la creazione di forum di dialogo tra il settore pubblico e quello privato.

**Dichiarazione di Aosta delle Regioni a statuto speciale e Province autonome, Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome**  
**2 dicembre 2006**

I Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, congiuntamente ai Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli delle medesime Regioni e Province autonome, riuniti ad Aosta il 2 dicembre 2006, esprimono soddisfazione per la decisione delle Commissioni Affari costituzionali del Senato e della Camera di dare continuità agli approfondimenti ed al confronto sul tema del rapporto tra le specialità regionali e le innovazioni scaturite dal nuovo Titolo V, parte II della Costituzione.

Le autonomie speciali hanno rappresentato per decenni l'unica esperienza di regionalismo in Italia, preparando il terreno alla graduale effettiva estensione di poteri anche alle altre Regioni, a lungo rimaste solo sulla carta. Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome hanno intrapreso un'azione congiunta in materia di valorizzazione delle autonomie speciali.

È innegabile che l'autonomia speciale mantenga la sua originalità essendo fondata su fattori differenziali assolutamente singolari, diversi da Regione a Regione, che affondano le radici in ragioni storiche, istituzionali territoriali (insularità, territorio esclusivamente montano, frontalierità), culturali e linguistiche (minoranze linguistiche) senza pari – nonché irreversibili – e non in un mero atto di volontà statale di generale decentramento.

Tanto è vero che alcune di esse sono state riconosciute come autonomie territoriali ben prima della redazione della Costituzione e della stessa fondazione della Repubblica (Valle d'Aosta, 1945; Sicilia, 1946). Altre, inoltre, rinvengono il proprio fondamento in elementi esterni alla Repubblica, quali atti e fatti di rilievo internazionale (Trentino-Alto Adige/Südtirol, Friuli Venezia Giulia), o antecedenti ed essa (Sardegna).

Gli speciali ordinamenti che ne sono conseguiti a tutela della particolarità delle singole comunità scaturiscono da un rapporto sostanzialmente pattizio con lo Stato, caratterizzato da particolari modalità convenzionali (Commissione paritetica; partecipazione al Consiglio dei Ministri; rappresentanza minima garantita in Parlamento – nel caso della Valle d'Aosta –, etc.).

Il modello originario di regionalismo duale, che si è successivamente sviluppato nell'esperienza costituzionale italiana, conferma la propria attualità. Le condizioni differenziate di autonomia riconosciute alle Regioni speciali rispetto a quelle ordinarie, spesso oggetto di un dibattito confuso e strumentale, costituiscono la conseguenza del più ampio novero delle competenze esercitate.

Pertanto, le differenze esistenti – sia sotto il profilo strutturale che funzionale – tra le varie autonomie speciali attestano l'imprescindibile considerazione individuale e singolare che va riservata a ognuna di esse.

La specialità, inoltre, imprime la propria natura al complesso delle autonomie territoriali delle rispettive Regioni.

In particolare, l'esercizio della potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali ha permesso di dare luogo a un vero e proprio "sistema" regionale delle autonomie che, superando gli anacronistici schemi che preconizzavano rapporti diretti tra il singolo ente locale e lo Stato, ha dato luogo a un'integrazione del tutto originale e senza pari in Italia, essendo simile invece a quella presente in alcune delle più avanzate forme di Federazione.

Questo è tuttavia solo un esempio dell'apporto delle autonomie speciali allo sviluppo della c.d. governance in Italia, che rappresenta come il mantenimento e la promozione di tali forme di autonomia costituisca un interesse preminente della Repubblica.

I grandi temi relativi alle riforme istituzionali non sarebbero infatti oggi in discussione senza il contributo e lo stimolo ultra-decennale dell'esperienza delle autonomie speciali.

La territorialità del gettito, alla base del c.d. federalismo fiscale, la asimmetria delle forme di autonomia, gli organismi di raccordo con lo Stato ed altri temi solo ultimamente assurti alla ribalta italiana sono questioni da sempre ben note alle autonomie speciali.

L'invocazione, da parte delle altre Regioni, dell'attribuzione di analoghe prerogative costituisce finalmente, dopo molto tempo, un segnale positivo sotto il profilo della maturazione della coscienza regionalistica in Italia e pare denotare una certa inversione di tendenza verso modelli di regionalismo più avanzato che valorizza il ruolo avanzato delle autonomie speciali.

Le autonomie speciali sono peraltro contraddistinte, sin dall'inizio, da quel tratto fondamentale costituito dalla responsabilità nei confronti delle rispettive comunità da parte dei loro rappresentanti ed amministratori.

Ciò ha permesso lo sviluppo dei territori e delle comunità profondamente toccati dagli eventi bellici del secolo scorso e da altri fattori di problematicità, in parte strutturali, che sono stati superati o leniti con l'esercizio responsabile delle prerogative riconosciute. L'autonomia speciale è quindi strumento essenziale di recupero del differenziale economico.

Il nuovo ruolo dell'Europa comporta la definizione in sede comunitaria delle politiche di sviluppo alle quali le Regioni a statuto speciale e le Province autonome intendono concorrere direttamente, anche in ragione del ruolo transfrontaliero nell'area alpina o in quella euro-mediterranea che costituisce intrinseca vocazione delle autonomie speciali. Conseguono quindi la necessaria valorizzazione di tale ruolo attraverso l'instaurazione di rapporti diretti con i territori contermini e la partecipazione diretta alla fase ascendente delle politiche comunitarie e la diretta attuazione della fase discendente da parte delle Assemblee regionali. Allo stesso scopo, va assicurata la rappresentanza di ciascuna autonomia speciale in tutte le sedi decisionali, ivi compreso il Parlamento europeo.

Le autonomie speciali ritengono pertanto necessario che vi sia il pieno e definitivo recepimento, in tutte le sedi competenti, dei seguenti principi cardine:

1. il loro peculiare *status*, derivante da fattori differenziali storici, istituzionali, territoriali (insularità, territorio esclusivamente montano, frontalierità), culturali e linguistici (minoranze linguistiche) le pone su di un piano diverso dalle altre Regioni, che comporta una speciale strutturazione dei rapporti con lo Stato, i quali non possono essere che connotati da individualità e bilateralità; da ciò discende che:

- non possono essere imposte modificazioni degli ordinamenti delle autonomie speciali senza il loro consenso ed è necessaria anzi la costituzionalizzazione del principio dell'intesa e della natura pattizia degli Statuti ai fini dell'indispensabile adozione delle modifiche statutarie. Appare infatti fondamentale e strategico che si instauri progressivamente un processo di revisione degli Statuti speciali (peraltro già avviato in alcune Regioni), ritenendo insufficiente un mero adeguamento degli stessi al mutato assetto costituzionale – ferma restando la specificità delle situazioni legate alla presenza di minoranze linguistiche e a trattati internazionali – ed invece necessario rafforzare lo sviluppo e la valorizzazione delle singole realtà regionali. Costituendo gli attuali Statuti un minimum di garanzia incompressibile, i medesimi non possono essere riformati *in pejus* ma solo incrementati, spettando la valutazione in merito all'opportunità e necessità di tale eventuale incremento in primis alle comunità interessate. Ciò vale, in particolare, per gli elementi costitutivi delle Regioni e Province autonome medesime, tra i quali il loro territorio. Corollario di quanto sopra è l'individuazione di meccanismi procedurali tali da dare certezze temporali sulla conclusione dell'iter di approvazione individuale delle leggi costituzionali di modifica degli Statuti speciali.
- il processo costituente di riscrittura degli Statuti speciali e delle correlate “leggi statutarie” rappresenta un'occasione di primaria importanza per adeguare le proprie istituzioni politiche ed amministrative alle nuove sfide cui debbono far fronte le Regioni nella gestione del proprio territorio e delle rispettive collettività, in chiave di collaborazione con le altre Regioni, con la Comunità nazionale e con l'Unione europea.
- l'aggiornamento degli ordinamenti speciali ed il recepimento delle eventuali maggiori forme di autonomia riconosciute alle Regioni a statuto ordinario va effettuato, innanzitutto, attraverso l'emanazione di urgenti norme di attuazione statutaria. Tra queste vanno incluse quelle volte a consentire il pieno spiegamento del ruolo della Regione quale rappresentante dello Stato sul proprio territorio in applicazione di principi già sanciti da alcuni ordinamenti speciali (Sicilia e Valle d'Aosta) che possono condurre ad imputare alla Regione le funzioni in atto esercitate dai Prefetti, dalle Sovrintendenze nonché quelle afferenti al Demanio.
- la rappresentanza delle autonomie speciali nei confronti dello Stato non può che essere singolare ed individuale. Eventuali sedi di rappresentanza collettiva, sono riconosciute liberamente da ognuna di esse, alle quali è riservata la piena facoltà di determinarne le forme, le modalità ed i limiti. Pertanto, alla luce di quanto sopra, non si palesa adeguato alle caratteristiche delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome alcun sistema “a maggioranza” e appare necessario prevedere nelle sedi di concertazione, quali le Conferenze, un'autonoma sessione esclusivamente dedicata alle autonomie speciali. Le predette peculiarità sotto il profilo della rappresentanza dovranno peraltro essere tenute in considerazione nell'ambito dell'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 in merito alla partecipazione delle autonomie speciali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. In tale ambito dovrà essere assicurata la specifica rappresentanza delle autonomie speciali correlata a uno specifico sistema di

votazione per gruppi. Ciò significa che la volontà della Commissione si forma validamente solo con il concorso favorevole di tutti i gruppi.

–In ogni caso, l’attuazione del predetto articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 deve essere considerata transitoria rispetto all’auspicata necessaria creazione della Camera delle Regioni, in quanto i soli Enti queste ultime, assieme allo Stato, dotati di potestà legislativa. Ciò considerato che la Camera della Regioni si delinea quale luogo privilegiato di confronto e raccordo istituzionale, di cui si è sentita profondamente la mancanza nell’esperienza regionalistica italiana.

2. Le autonomie speciali, dotate di potestà primaria in materia di enti locali, costituiscono un “sistema” integrato ed omogeneo con i medesimi e, in tale ambito, ben potrebbero prevedersi da parte di ciascuna Regione sistemi differenziati anche attinenti agli organi degli enti intermedi (Province) in ipotesi non a costituzione elettiva ma di rappresentanza di secondo livello;

da ciò discende che:

–in particolare, in relazione a quelle autonomie speciali che sostengono gli oneri della finanza locale, assumendosene pertanto la responsabilità e che hanno istituito organismi di concertazione istituzionale appositi, lo Stato si deve rapportare con l’intero sistema, non essendo possibile la frammentazione del medesimo.

3. Il particolare ordinamento finanziario delle autonomie speciali deve essere coerente con il complesso dei poteri e delle funzioni loro riconosciute nonché con le peculiarità delle singole situazioni che ne caratterizzano i rispettivi territori;

da ciò discende che:

–agli oneri finanziari sostenuti autonomamente, ed alla relativa responsabilità, deve corrispondere la rispettiva autonomia decisionale.

–la compartecipazione alla perequazione deve tenere conto, ove ricorrano, delle situazioni di svantaggio strutturale ed economico che connotano i territori delle autonomie speciali, superabili proprio in virtù del particolare ordinamento finanziario loro riconosciuto.

–va data piena attuazione all’autonomia fiscale delle autonomie speciali sulla base di principi stabiliti da specifiche norme di attuazione statutaria.

–vanno emanate norme di attuazione statutaria che disciplinino le necessarie ed adeguate forme di coordinamento tra il nuovo sistema della finanza pubblica complessiva, anche per quanto riguarda il patto di stabilità interno, e l’ordinamento finanziario delle autonomie speciali.

Il Presidente dell’Assemblea regionale della Sicilia

Il Presidente del Consiglio regionale della Sardegna

Il Presidente del Consiglio regionale della Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste

Il Presidente del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol

Il Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano

Il Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Trento

Il Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia

Il Presidente della Regione Siciliana



Il Presidente della Sardegna  
Il Presidente della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste  
Il Presidente del Trentino-Alto Adige/Südtirol  
Il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano  
Il Presidente della Provincia autonoma di Trento  
Il Presidente del Friuli Venezia Giulia

## **“Convenzione dei 33” – Proposte in ordine alla revisione dello Statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige 30 giugno 2017**

Proposte in ordine alla revisione dello Statuto di autonomia

Le proposte riportate sulle pagine seguenti sono state elaborate su incarico della Convenzione dei 33 dai membri Esther Happacher, Renate von Guggenberg e Roberto Toniatti, eletti nella qualità di esperti di diritto, e sono state deliberate nella loro versione definitiva dalla Convenzione dei 33 il 30 giugno 2017

### *I. Considerazioni generali*

Il presente documento contiene le proposte della Convenzione dei 33 riguardanti gli adeguamenti istituzionali e le necessarie integrazioni della legge fondamentale per l'Alto Adige.

Di conseguenza, il testo propone delle modifiche a livello di legge costituzionale e riflette quelle posizioni su cui si è manifestato consenso ovvero un orientamento in varia misura favorevole, quest'ultimo reso per quanto possibile compatibile con alcune posizioni minoritarie.

### *II. Preambolo*

In seno alla Convenzione dei 33 è maturato consenso sull'opportunità di premettere al testo dello Statuto speciale un preambolo.

Il testo del preambolo dovrebbe essere breve, essenziale, preciso e formulato in un linguaggio facilmente comprensibile e non contenere riferimenti espliciti a disposizioni normative, ma riportare il loro contenuto.

Si propongono i seguenti contenuti:

- un riferimento all'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946 e la successiva prassi come fonte di diritto internazionale a garanzia dell'autonomia della Provincia autonoma di Bolzano
- un riferimento circa l'unicità e la specialità dell'autonomia dell'Alto Adige, dotata di una propria tutela di diritto internazionale e nel quadro della Costituzione della Repubblica Italiana della quale costituisce un principio fondamentale sottratto alla revisione costituzionale
- un riferimento alla rilevanza dei diritti e delle libertà delle persone in generale e, in particolare, delle persone appartenenti a minoranze, prescritti dal diritto internazionale e dal diritto dell'Unione europea nonché dei diritti riconosciuti alle minoranze dal diritto internazionale, dal diritto dell'Unione europea e dal diritto costituzionale e connessi diritti di autonomia
- confermare l'importanza dell'Unione europea e dei suoi valori ed obiettivi fondamentali e della partecipazione attiva al processo di integrazione europea

- confermare il particolare rilievo della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale
- un riferimento alle buone relazioni di vicinato tra l'Italia e l'Austria e al ruolo di collegamento tra due grandi aree linguistiche e culturali
- sottolineare la storia comune con il Trentino, il *Land Tirol* e l'intera comunità ladina dolomitica
- sottolineare la parità di diritti delle cittadine e dei cittadini dell'Alto Adige indipendentemente dal gruppo linguistico di appartenenza e la tutela, la salvaguardia e la promozione delle peculiarità storiche, etniche, culturali e linguistiche nonché l'importanza della promozione dell'armonia nella convivenza tra i tre gruppi linguistici
- segnalare la volontà di governare in comune e nel rispetto reciproco la Provincia autonoma di Bolzano e di perseguire il comune sviluppo dell'autonomia e della tutela delle minoranze
- un richiamo alle radici cristiane del territorio, caratterizzato anche dallo spirito dell'umanesimo laico e dell'illuminismo
- un espresso riconoscimento dei valori europei, in particolare del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto, del rispetto dei diritti umani, del pluralismo, della non discriminazione, della tolleranza, della giustizia, della solidarietà e della parità tra donne e uomini
- sottolineare la volontà di un progresso economico e sociale per tutti, la responsabilità per un adeguato equilibrio sociale della società, l'obiettivo di una gestione economica sostenibile a tutela dell'ambiente e delle risorse e la loro conservazione per le future generazioni, la garanzia per lo sviluppo economico delle aziende al fine di assicurare l'occupazione
- un riferimento alle attività poste in essere nell'ambito delle procedure bilaterali di comune accordo tra l'Italia e l'Austria
- un riferimento al desiderio delle cittadine e dei cittadini dell'Alto Adige di premettere al testo dello Statuto speciale un preambolo.

In ordine al contenuto del preambolo si è ampiamente discusso e si sono manifestate opinioni molto diverse. Tuttavia sembra che sui contenuti di cui sopra sia maturato un orientamento favorevole sufficientemente largo, equilibrato e condiviso da parte dei componenti della Convenzione dei 33.

Inoltre, è stato proposto un esplicito riferimento al diritto all'autodeterminazione avente il seguente tenore:

- un riferimento al diritto all'autodeterminazione dei popoli come previsto dall'art. 1 dello Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ratificato e reso esecutivo dalla Repubblica Italiana con legge 17 agosto 1957, n. 848, dall'art. 1 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, e dall'art. 1 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, ratificati e resi esecutivi dalla Repubblica Italiana con legge 25 ottobre 1977, n. 881.

In merito è stato espresso dissenso da alcuni componenti, come risulta dalle relazioni di minoranza.

### III. Organizzazione istituzionale

Il tema dell'organizzazione istituzionale è stato costantemente tenuto presente nei lavori della Convenzione dei 33, anche attraverso contributi scritti.

La Convenzione dei 33 non ha discusso gli organi della Provincia. Questa circostanza induce a ritenere che non è stata avvertita la necessità di una loro riforma, salvo che per le esigenze di maggiore tutela del gruppo linguistico ladino.

Non di meno, si segnala che la riformulazione del ruolo della Regione produce come effetto che gli organi della Provincia siano destinatari delle competenze a suo tempo attribuite agli organi della Regione.

Maggiore attenzione va data al linguaggio dello Statuto, sia per fare corrispondere il dato linguistico all'adeguamento istituzionale sia per esigenze di sistematicità, superando la mera traduzione dall'italiano al tedesco (p. es. *Land Südtirol*) e introducendo la denominazione ladina a livello statutario.

#### Il ruolo della Regione

Si è manifestato consenso sulla necessità di superare l'attuale configurazione della Regione.

Tuttavia, la varietà delle posizioni emerse e discusse nei lavori della Convenzione dei 33 ha reso palese che manca il consenso sul ruolo da attribuire alla Regione.

Una parte dei componenti della Convenzione dei 33 è palesemente a favore dell'abolizione *tout court* della Regione.

Fra chi ritiene che la Regione non debba essere eliminata, esiste un orientamento ampiamente favorevole alla configurazione della Regione quale sede di raccordo volontario fra le due Province, ma senza la titolarità di competenze legislative e amministrative proprie. Le due Province infatti possono gestire materie di interesse comune tramite accordi interprovinciali. Il contesto funzionale delineato non richiede che la Regione sia dotata di un apparato amministrativo e di governo articolato.

Alcuni componenti della Convenzione dei 33 ritengono invece necessario il mantenimento in capo alla Regione della titolarità di funzioni legislative in materie di interesse comune da definirsi.

In conseguenza dell'adozione di una o l'altra delle opzioni sopra indicate, è stata proposta la denominazione dello Statuto come Statuto speciale delle Province autonome di Bolzano e di Trento e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. Nella diversa prospettiva di uno Statuto esclusivo per l'Alto Adige, si propone la denominazione dello Statuto come Statuto speciale della Provincia autonoma di Bolzano.

In ogni caso si è manifestato consenso sulla previsione circa la costituzione delle due Province autonome di Bolzano e di Trento fornite di personalità giuridica e a che le città di Bolzano e di Trento siano il rispettivo capoluogo di Provincia.

#### Il ruolo dei Comuni

La discussione svoltasi nella Convenzione dei 33 ha fatto emergere il consenso sui seguenti punti:

1. Il Comune è ente autonomo e rappresentativo della comunità locale, di cui cura gli interessi e promuove lo sviluppo, anche in forma associata. È titolare di funzioni

amministrative proprie e di ulteriori funzioni amministrative attribuite dalla legge provinciale secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, nonché di risorse finanziarie adeguate.

La Convenzione dei 33 propone di introdurre nello Statuto apposite disposizioni che valorizzino in questo senso il ruolo dei Comuni.

2. Il Consiglio dei Comuni è la sede di rappresentanza degli interessi dei Comuni nonché di raccordo e di collaborazione con la Provincia. È organo di consultazione obbligatoria per la Provincia in tutte le materie di interesse comunale per garantire un'effettiva partecipazione del governo locale alla deliberazione delle politiche provinciali.

La Convenzione dei 33 propone di introdurre nello Statuto il Consiglio dei Comuni quale organo di consultazione e concertazione tra la Provincia e i Comuni, prevedendo eventualmente una disciplina sui principi concernenti le modalità di partecipazione al procedimento legislativo provinciale.

#### *IV. Rapporti internazionali e Unione europea*

La discussione svoltasi nella Convenzione dei 33 ha fatto emergere consenso su quanto segue:

1. La Convenzione dei 33 propone al Consiglio provinciale di integrare lo Statuto speciale attraverso un capitolo espressamente destinato a disciplinare le relazioni internazionali, transfrontaliere, transnazionali e interregionali e con l'Unione europea, prevedendo che con norma di attuazione saranno disciplinate le modalità di svolgimento di tali attività.

#### **MOTIVAZIONE:**

Allo stato attuale lo Statuto speciale non prevede alcun riferimento alle relazioni internazionali, transfrontaliere, transnazionali e interregionali e con l'Unione europea. Di conseguenza, non disciplina la fase ascendente di partecipazione ai processi decisionali nell'ambito dell'Unione europea né la fase discendente di attuazione e di esecuzione del diritto e delle politiche dell'Unione europea. Questo vale altresì per quanto riguarda gli accordi e i trattati internazionali dello Stato il cui oggetto riguarda direttamente l'interesse della Provincia e delle sue attività internazionali.

A partire dalla revisione costituzionale del 2001, la dimensione internazionale ed europea intrinsecamente propria delle competenze autonome e l'idoneità del loro esercizio a produrre effetti non circoscritti nell'ambito interno degli ordinamenti statali e regionali sono stati riconosciuti esplicitamente e richiedono in questa fase di revisione statutaria divenire riconosciuti anche nello Statuto.

Considerato tutto questo, è pertanto opportuno prevedere un titolo apposito dedicato alle questioni sopra esposte. Al fine di garantire una disciplina statutaria organica della materia, si ritiene utile riprendere in Statuto la disciplina fondamentale già contenuta nell'articolo 117 (commi 3, 5 e 9) della Costituzione. Inoltre, si evidenzia che la tutela delle minoranze linguistiche è principio riconosciuto a livello internazionale e sovranazionale.

Nota Bene: Atteso che nell'elenco delle competenze legislative (esclusive) provinciali dovrà essere prevista la competenza in materia di disciplina dei rapporti internazionali e con l'Unione europea (si rinvia al Capitolo VI) e che nel preambolo dello Statuto potrà

trovare posto un riferimento alla partecipazione al processo di integrazione europea (si rinvia al Capitolo II), si procede a dare delle indicazioni sul titolo di cui sopra.

In applicazione di tale ampia motivazione, la Convenzione dei 33 propone di prevedere:

A. La Provincia autonoma di Bolzano, nelle materie di sua competenza, partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti dell'Unione europea e degli accordi e i trattati internazionali, pone in essere attività internazionali e provvede all'attuazione e all'esecuzione degli accordi e dei trattati internazionali e degli atti dell'Unione europea, anche al fine di garantire una disciplina derogatoria per la tutela delle minoranze linguistiche. Le modalità di partecipazione alle fasi ascendente e discendente in materia europea e internazionale sono disciplinate con norma di attuazione.

Le norme di attuazione di cui sopra disciplinano in particolare: la rappresentanza della Provincia nel Comitato delle Regioni come membro titolare permanente; la rappresentanza della Provincia presso gli organi e le istituzioni dell'Unione Europea; gli obblighi informativi preventivi del Governo rispetto alla formazione di atti e all'elaborazione delle politiche dell'UE, anche su precisa sollecitazione da parte della Provincia; un obbligo per il Governo di ricorrere alla Corte di Giustizia su richiesta della Provincia.

B. La Provincia autonoma di Bolzano, nelle materie di sua competenza, pone in essere attività di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, nel quadro del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale. In particolare, può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, anche al fine di garantire una disciplina derogatoria per la tutela delle minoranze linguistiche. Le modalità attraverso le quali tali competenze si attuano sono disciplinate con norma di attuazione.

Si pone in evidenza che le norme di attuazione di cui sopra ai punti A e B devono incorporare il vigente sistema già disciplinato da norma di attuazione, così garantendo la continuità, in particolare con riferimento al potere sostitutivo statale.

2. La Convenzione dei 33 propone al Consiglio provinciale di provvedere all'adeguamento del testo dello Statuto speciale al diritto dell'Unione europea, in particolare nei punti seguenti:

- precedenza nel collocamento del lavoro
- sportelli bancari
- scambio di prodotti con l'estero
- “cittadini”: si suggerisce di mantenere: il termine “cittadini” e di integrarlo con la formulazione “e persone ad esse equiparate dal diritto dell'Unione europea”.

#### MOTIVAZIONE:

Sussiste un obbligo generale di adeguamento degli ordinamenti degli Stati membri al diritto dell'Unione europea.

Una volta che si modifica lo Statuto speciale, si pone l'occasione per adeguare lo Statuto all'ordinamento europeo.

In particolare, deve essere assicurata l'osservanza del principio di non discriminazione e di uguaglianza dei cittadini dell'Unione europea e delle persone ad essi equiparate dal diritto dell'Unione europea.

#### *V. Rapporti con lo Stato*

##### Commissario del Governo

È emerso un orientamento ampiamente favorevole all'abolizione del Commissario del Governo. Ne consegue che delle competenze attualmente attribuite al Commissario del Governo diventa destinatario il Presidente della Provincia.

##### MOTIVAZIONE:

Il venire meno del Commissario del Governo non compromette alcun bene costituzionalmente protetto, come risulta anche dall'esperienza della Regione autonoma della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* sin dal 1948.

Inoltre, con la legge costituzionale n. 3/2001 è stato abrogato l'ufficio del Commissario del Governo.

Alcuni componenti si sono espressi in favore del mantenimento del Commissario del Governo.

##### Contenzioso costituzionale

Nell'ambito dei rapporti fra Provincia autonoma e Stato si è convenuto sull'esigenza irrinunciabile di mantenere inalterato il complesso dei meccanismi di garanzia già acquisiti in sede di norme di attuazione come per esempio l'istituto della continuata vigenza della legge provinciale impugnata da parte dello Stato davanti alla Corte Costituzionale.

Nell'ambito dei rapporti tra Provincia autonoma e Stato si è inoltre dibattuta l'opportunità di introdurre alcune innovazioni significative sulle quali peraltro non si è palesato un consenso, ma un forte interesse.

In particolare, ciò riguarda la previsione di un filtro (istituzionale e/o procedurale) preventivo rispetto all'esperimento di ricorsi di costituzionalità in applicazione del principio di leale collaborazione.

In questo contesto si è anche prospettato un giudice costituzionale aggiuntivo nelle cause riguardanti la Provincia autonoma di Bolzano, prendendo ispirazione da quanto già previsto per il Consiglio di Stato.

Alcuni componenti si sono espressi a favore di una Corte Costituzionale sudtirolese al posto della Consulta.

##### Organi giurisdizionali

Nell'ambito della discussione in Convenzione dei 33 è emerso consenso sull'abolizione delle sezioni distaccate delle giurisdizioni già operanti in Provincia quale ad esempio la Sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa della Regione autonoma di Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. Quindi, la Convenzione dei 33 è propensa a che ciascuna autorità giudiziaria nell'ordinamento della Provincia autonoma sia indipendente da Trento.

##### MOTIVAZIONE:

Le modifiche proposte rispecchiano la configurazione paritaria delle due Province autonome. Inoltre si è manifestato un orientamento ampiamente favorevole all'attribuzione delle cause aventi riflessi internazionali al Tribunale delle imprese di Bolzano. In analogia a quanto emerso in relazione al Tribunale delle imprese, si prospetta l'istituzione del Tribunale europeo dei brevetti.

## MOTIVAZIONE:

La proposta si giustifica per la funzione di cerniera che la cultura giuridica e l'apparato giurisdizionale dell'Alto Adige svolge tra la sfera giuridica e la sfera delle imprese e gli interessi del mondo economico, anche in ragione delle conoscenze linguistiche applicate al diritto.

Alcuni componenti si sono espressi in senso contrario in base alla motivazione per la quale tale funzione giurisdizionale si segnala per l'esigenza di una elevata specializzazione.

### Modifiche statutarie

Il tema della revisione dello Statuto non è rimasto estraneo all'attenzione della Convenzione dei 33. Di conseguenza, l'articolo 103 dello Statuto dovrà formalizzare il requisito dell'intesa forte quale condizione imprescindibile per le modifiche statutarie, già formalizzato da due successive leggi di revisione costituzionale deliberate dal Parlamento (2005 e 2016). Il corpo elettorale altoatesino ha avuto modo di esprimere il proprio consenso al meccanismo d'intesa in occasione del referendum tenutosi il 4 dicembre 2016.

### *VI. Autonomia legislativa e amministrativa*

La Convenzione dei 33 ha espresso consenso al fine di ispirare la revisione dello Statuto con l'obiettivo di consolidare, ampliare e migliorare l'autonomia legislativa e amministrativa e di trasformare le vigenti competenze secondarie, concorrenti e integrative in competenze esclusive.

La Convenzione dei 33 sottolinea l'esigenza di un assetto dei rapporti fra norme autonome e norme statali che non comprometta le garanzie dell'autonomia.

Inoltre ha espresso consenso sull'esigenza irrinunciabile di tutelare l'autonomia legislativa e amministrativa dalla giurisprudenza costituzionale che privilegia sistematicamente una disciplina unitaria e di conseguenza necessariamente uniforme.

#### 1. Competenze legislative

La Convenzione dei 33 propone al Consiglio provinciale di attribuire alla Provincia autonoma la titolarità delle competenze legislative attualmente attribuite alla Regione, sia per coerenza sistematica e complementarità, sia perché allo stato attuale esse sono già esercitate su delega della Regione e finanziate interamente dalla Provincia autonoma; tale intervento prescinde dal mantenimento della Regione o meno.

A tale riguardo, la Convenzione dei 33 propone al Consiglio provinciale di prevedere una ripartizione delle competenze legislative con indicazione delle materie che corrisponda ai seguenti criteri di fondo:

La titolarità della competenza legislativa della Provincia autonoma è sempre di natura esclusiva.

Circa i limiti della competenza legislativa della Provincia si sono delineate le seguenti posizioni:

A. L'esercizio della funzione legislativa esclusiva avviene nel rispetto della Costituzione dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.



B. L'esercizio della funzione legislativa esclusiva avviene nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, dello Statuto, del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale.

C. L'esercizio della funzione legislativa esclusiva avviene nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.

L'orientamento favorevole più ampio è stato raggiunto sulla proposta di cui al punto B, con la seguente motivazione:

La formulazione "principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale" corrisponde alla natura speciale dell'ordinamento autonomo che per definizione rappresenta una deroga al regime generale disposta dalla Costituzione repubblicana ma non rispetto ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale (Corte Costituzionale sentenza n. 1146/1988).

Questi limiti escludono ogni potere di indirizzo e di coordinamento statale come limite all'esercizio delle competenze provinciali.

Clausola residuale:

Spetta alla Provincia autonoma la potestà legislativa esclusiva in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, salvo quanto previsto dallo Statuto.

Clausola di salvaguardia:

In nessun caso le norme del nuovo Statuto possono essere interpretate nel senso dell'attribuzione allo Stato, alle sue amministrazioni o ad enti pubblici nazionali di funzioni o compiti già trasferiti, delegati o comunque attribuiti alla Provincia autonoma, agli enti locali e alle autonomie funzionali dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del nuovo Statuto.

MOTIVAZIONE:

Si ritiene opportuno inserire una clausola di garanzia volta a impedire interpretazioni restrittive o comunque peggiorative delle nuove norme rispetto all'attuale disciplina.

La titolarità esclusiva della competenza legislativa della Provincia autonoma non esime in determinate materie previste dallo Statuto, là dove necessario, da un raccordo dell'ordinamento statale con l'ordinamento autonomo. A tal fine, l'attuale iniziativa di revisione dello Statuto fa affidamento su un modello di disciplina di tali rapporti che definisca attraverso norme di attuazione l'eventuale applicazione dell'ordinamento statale.

a) Competenze con norma di attuazione facoltativa

- ordinamento e organizzazione in ambito provinciale, disciplina giuridica e contrattuale del personale, procedimenti amministrativi, servizi pubblici
- tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico, culturale, artistico e popolare e dei beni culturali, ambientali e paesaggistici, nonché degli usi e costumi locali; istituzioni e attività culturali
- promozione della cultura in tutte le sue articolazioni e valorizzazione del patrimonio delle realtà associative e del volontariato
- ordinamento, istituzione e gestione del servizio radiotelevisivo e relative infrastrutture anche in ambito transfrontaliero

Alcuni componenti esprimono dissenso in rapporto alla gestione del servizio radiotelevisivo.

- scuola materna e assistenza alla prima infanzia e relativo personale
- scuola e istruzione e relativo personale
- università e relativo personale; ricerca scientifica e tecnologica; sostegno all'innovazione e al trasferimento tecnologico dei settori produttivi
- assistenza scolastica e universitaria; diritto allo studio
- edilizia scolastica e universitaria
- addestramento, istruzione e formazione professionale, anche postuniversitaria; professioni nonché mobilità professionale
- formazione linguistica
- commercio anche con l'estero
- apprendistato e disciplina del relativo rapporto
- polizia locale urbana e rurale spettacoli pubblici
- esercizi pubblici
- industria e incremento della produzione industriale
- demanio idrico, compresi le aree fluviali, gli alvei e le pertinenze, i ghiacciai e i laghi, nonché le opere di bonifica valliva e montana, le opere di sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, le opere idrauliche e gli altri beni immobili e mobili strumentali all'esercizio delle relative funzioni; fanno in ogni caso parte del demanio idrico tutte le acque sotterranee e le acque superficiali, nonché ogni altra acqua individuata come demanio pubblico dalle norme vigenti
- utilizzazione delle acque pubbliche, mediante concessioni di derivazioni per qualsiasi scopo, compreso quello idroelettrico
- tutela della salute; igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera; ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri
- ordinamento sportivo e promozione e organizzazione delle attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature
- produzione, trasporto e distribuzione di energia da qualsiasi fonte
- assistenza scolastica e universitaria; diritto allo studio
- rapporti con l'Unione europea; relazioni internazionali; cooperazione per la solidarietà internazionale; cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale
- ordinamento delle Camere di commercio e di istituzioni dotate di autonomia funzionale
- ordinamento degli enti e aziende credito
- ordinamento della comunicazione
- servizi postali
- previdenza e assicurazioni sociali, inclusa la facoltà di istituire appositi fondi o istituti autonomi o di agevolarne l'istituzione
- alimentazione

- impianto e tenuta dei libri fondiari e catasto
  - istituzione, ordinamento e funzionamento degli enti locali; disciplina giuridica e contrattuale del personale, procedimenti amministrativi, servizi pubblici e modifica della rispettiva denominazione e dei confini
  - promozione e organizzazione di attività di tutela dei consumatori
  - organizzazione del sistema statistico e informatico
  - sviluppo della cooperazione e vigilanza sulle cooperative
- b) Competenze con norma di attuazione obbligatoria

- toponomastica
- ordine e sicurezza pubblica, polizia provinciale
- tutela e sicurezza sul lavoro
- contrattazione collettiva nel settore privato
- articolazione provinciale del Comitato olimpico
- amministrazione della giustizia

In ordine al complesso dell'elencazione delle materie attribuite alla competenza legislativa provinciale esclusiva si è aggregato un orientamento largamente favorevole ma non il consenso della Convenzione.

In particolare, in rapporto alle titolarità delle competenze in materia di polizia provinciale, tutela e sicurezza sul lavoro, contrattazione collettiva nel settore privato e Comitato olimpico provinciale, alcuni componenti hanno espresso dissenso.

c) Competenze c.d. statutarie

Le leggi sulla forma di governo della Provincia, in particolare sui rapporti tra gli organi della Provincia, sull'assetto del governo dell'autonomia, in materia elettorale e di democrazia diretta (c.d. leggi statutarie) sono da mantenere come leggi c.d. rafforzate (referendum eventuale, maggioranze qualificate) e da estendere a delle forme di democrazia partecipativa.

d) Competenze in materia di autonomia finanziaria e tributaria

Si rinvia al capitolo VIII sull'autonomia finanziaria e tributaria.

Alcuni componenti della Convenzione dei 33 hanno suggerito di verificare la finanziabilità dell'espansione dell'autonomia legislativa e amministrativa.

## 2. Competenze amministrative

La Convenzione dei 33 non vede necessità di cambiare i principi vigenti in materia di competenze amministrative nei rapporti con lo Stato, in particolare il principio del parallelismo tra competenze legislative e competenze amministrative includenti tutti i controlli.

Nell'ambito del sistema di governo della Provincia autonoma realizzato dallo Statuto, il ruolo dei Comuni deve essere valorizzato secondo i principi indicati nel capitolo III del presente documento, in particolare prevedendo a livello statutario come principi portanti i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione e delle risorse finanziarie adeguate.

La Convenzione dei 33 fa presente che l'attribuzione di nuove competenze deve comportare anche il trasferimento alla Provincia autonoma di Bolzano dei rispettivi beni

demaniali e patrimoniali dello Stato (p.es. strade, ferrovie) e della Regione.

### *VII. Tutela delle minoranze*

#### Proporzionale etnica

I lavori della Convenzione dei 33 hanno mostrato un orientamento ampiamente favorevole all'opportunità di mantenere l'assetto attuale della disciplina circa la proporzionale etnica.

Nella discussione su singoli profili tematici, non è stato raggiunto consenso (estensione della proporzionale etnica in materia di accesso a ulteriori settori di lavoro pubblico; ulteriore flessibilizzazione della proporzionale etnica; sospensione temporanea dell'applicazione della pr-oporzionale etnica con verifica degli effetti di tale sospensione).

Non è emerso un orientamento favorevole significativo all'introduzione nello Statuto di norme per una disciplina innovativa idonea a produrre effetti sull'attuale disciplina contenuta in norme di attuazione allo Statuto speciale in materia.

#### Scuola

Nei lavori della Convenzione dei 33 è emerso un orientamento ampiamente favorevole alla conferma dell'articolo 19 dello Statuto speciale come garanzia dell'insegnamento nella madrelingua.

Inoltre è emersa la consapevolezza dell'opportunità a beneficio delle giovani generazioni di godere di una didattica di alta qualità e adeguata agli sviluppi delle scienze educative.

Alcuni componenti si sono espressi a favore di una scuola plurilingue.

#### Ladini

In riferimento al gruppo linguistico ladino, la Convenzione dei 33 ha raggiunto un orientamento favorevole sull'opportunità di valorizzare il gruppo linguistico ladino in contesti in cui la sua consistenza numerica non permette una rappresentanza diretta dei ladini.

Alcuni componenti hanno sollevato il problema circa la possibilità che tale innovazione crei distorsioni dell'equilibrio oggi esistente sulla base di determinate disposizioni statutarie.

In particolare, sono state proposte le seguenti modifiche allo Statuto:

- parificare, nelle località ladine, la lingua ladina alla lingua tedesca e alla lingua italiana
- prevedere la designazione di un giudice appartenente al gruppo linguistico ladino nel Tribunale di Giustizia amministrativa di Bolzano
- prevedere la presenza di un membro del gruppo linguistico ladino nelle Commissioni paritetiche di cui all'art. 107 dello Statuto
- prevedere un'apposita commissione speciale con un membro del gruppo linguistico ladino nel caso dell'applicazione della procedura di cui all'articolo 84 dello Statuto (cosiddetta garanzia di bilancio).

La Convenzione dei 33 non ha manifestato un significativo orientamento favorevole a una deroga alla proporzionale etnica a favore del gruppo linguistico ladino, all'introduzione di una lingua unitaria ladina, all'estensione dell'insegnamento della lingua

ladina al di fuori delle località ladine, all'estensione del diritto all'uso della lingua ladina al di fuori delle località ladine e davanti alle autorità giudiziarie in generale.

La Convenzione dei 33 ha manifestato consenso per la promozione di una piattaforma comune fra tutte le componenti della comunità ladina dolomitica nonché un particolare interessamento per misure dirette a promuovere i ladini appartenenti ai comuni di Livinallongo del Col di Lana/Fodom, Colle Santa Lucia/Col e Cortina d'Ampezzo/Anpezo/Ampëz.

#### Clausola di residenza

È stato discusso il requisito della residenza quadriennale per l'esercizio del diritto di voto. Non è emerso un orientamento favorevole significativo in relazione alla sua modifica.

#### Proposta per un nuovo patto di convivenza

Circa la richiesta avanzata da alcuni componenti della Convenzione dei 33 di allentare i meccanismi a tutela delle minoranze in considerazione del rafforzamento dell'autonomia legislativa e amministrativa per porre le basi per un nuovo patto di convivenza, non è stato raggiunto consenso.

#### *VIII. Autonomia finanziaria e tributaria*

La Convenzione dei 33 ha espresso consenso a favore dell'attribuzione alla Provincia autonoma di una maggiore autonomia finanziaria e tributaria nel rispetto degli obblighi derivanti dall'Unione europea e di consolidare in via generale il principio dell'intesa in materia.

L'obiettivo della proposta è quello di migliorare la sicurezza della pianificazione dei bilanci pubblici, di assicurare la programmabilità delle risorse e di conseguire una chiara e corretta attribuzione delle responsabilità in merito alle spese e alle entrate. A tal fine è anche necessario consolidare la potestà legislativa in materia di bilancio osservando l'obiettivo di dati comparabili anche a livello europeo.

Nel corso della discussione avvenuta al termine dell'audizione degli esperti in data 19 maggio 2017 sono emersi i seguenti principi direttivi:

##### 1. Certezza e programmabilità delle risorse finanziarie:

- consolidare il concetto per il quale le imposte versate e riferentesi al territorio della Provincia autonoma sono nell'immediata disponibilità della Provincia
- assicurare che il contributo finanziario solidale dell'Alto Adige avvenga prioritariamente attraverso l'assunzione di nuove competenze, d'intesa con lo Stato
- garantire che nell'ambito della perequazione l'intesa con lo Stato definisca regole trasparenti a lungo termine
- assicurare che venga posto un tetto massimo per la partecipazione alla riduzione del debito pubblico per la quota riferibile all'Alto Adige
- in ogni caso garantire che l'intesa con lo Stato definisca in termini assoluti un eventuale ulteriore contributo finanziario solidale alla finanza pubblica, con riduzione adeguata in fasi avverse del ciclo economico.

##### 2. Autonomia tributaria e accesso al credito

- ampliare la competenza impositiva in relazione a tributi propri, anche a livello locale
- assicurare la competenza di manovra dei tributi erariali mediante modifica di aliquote e previsione di esenzioni, detrazioni e deduzioni, in conformità con l'ordinamento dell'Unione europea
- assicurare la potestà di emettere titoli di debito in conformità con un predeterminato livello massimo di indebitamento definito d'intesa con lo Stato.

Alcuni componenti della Convenzione dei 33 si sono espressi a favore della riscossione dei tributi da parte della Provincia autonoma.

Inoltre, alcuni componenti della Convenzione dei 33 si sono espressi a favore dell'ampliamento delle competenze in merito a prestazioni integrative in materia di pensioni, prestazioni di assistenza e previdenza.

#### *IX. Norme di attuazione*

La Convenzione dei 33 ha espresso consenso sulla conferma delle norme di attuazione quale strumento normativo idoneo anche a integrare e specificare il contenuto delle competenze di autonomia nel rispetto del principio di leale collaborazione e in conformità ai principi di tutela delle minoranze linguistiche.

La Convenzione dei 33 ha espresso altresì consenso sull'opportunità di disciplinare i tempi di adozione delle norme di attuazione, che sono da emanare entro il termine massimo di 12 mesi che decorre dal momento in cui il Governo dello Stato o il Governo della Provincia autonoma ne manifestano la necessità.

In caso di mancata adozione delle norme di attuazione entro il termine previsto, l'esercizio delle competenze da parte della Provincia autonoma può essere oggetto di impugnazione da parte dello Stato davanti alla Corte Costituzionale.

La Convenzione dei 33 ha espresso altresì consenso a favore della nuova figura delle norme di attuazione obbligatorie, attraverso le quali si esprime il raccordo fra l'esercizio delle nuove competenze esclusive della Provincia autonoma e il quadro normativo dello Stato.

La Convenzione dei 33 ha inoltre confermato la natura paritetica delle Commissioni dei Sei e dei Dodici quale strumento negoziale per la disciplina dei rapporti fra la Provincia autonoma e lo Stato. La natura pattizia delle norme di attuazione suggerisce il mantenimento di tale funzione entro la sfera di competenza degli organi esecutivi.

Alcuni componenti hanno espresso la necessità di un maggiore coinvolgimento del Consiglio provinciale all'interno del procedimento di adozione delle norme di attuazione.

#### *X. Adeguamento del testo alle modifiche sostanziali già occorse*

La Convenzione dei 33 evidenzia che in ogni caso l'articolo 55 dello Statuto deve essere modificato per introdurre il ricorso diretto statale successivo.

[*Omissis*]

## **Statuto della Corsica**

### **Legge del 13 maggio 1991 e successive modifiche**

#### *Disposizioni generali*

##### Articolo L4421-1

La Corsica costituisce una collettività territoriale della Repubblica ai sensi dell'articolo 72 della Costituzione. Essa si amministra liberamente secondo le condizioni fissate dal presente articolo oltre che alle disposizioni non contrarie della prima parte, dal I al III libro della presente sezione, e delle leggi n. 72-619 del 5 luglio 1972 che portano alla creazione e all'organizzazione delle regioni e della legge n. 82-213 del 2 marzo 1982 relativa ai diritti di libertà dei comuni, dei dipartimenti e delle regioni.

##### Articolo L4421-2

La collettività territoriale della Corsica è sostituita alla regione della Corsica in tutti i suoi diritti e doveri.

#### *Organizzazione*

##### Articolo L4422-1

Gli organismi della collettività territoriale della Corsica comprendono l'Assemblea della Corsica e il suo presidente, il consiglio esecutivo della Corsica e il suo presidente assistiti dal consiglio economico, sociale e culturale della Corsica.

#### L'Assemblea della Corsica

##### Composizione

##### Articolo L4422-2

La composizione dell'Assemblea della Corsica e la durata dei mandati dei consiglieri sono regolate dalle disposizioni dell'articolo L. 364 del codice elettorale.

##### Comma 2: Funzionamento

##### Articolo L4422-3

L'Assemblea della Corsica risiede nel capoluogo della collettività territoriale della Corsica. In ogni caso, su decisione della sua commissione permanente, può riunirsi in qualsiasi altro luogo della Corsica.

Si riunisce, a pieno diritto, il primo giovedì che segue la sua elezione.

##### Articolo L4422-4

L'Assemblea della Corsica tiene, ogni anno, su convocazione del suo presidente, due sessioni ordinarie di una durata massima di tre mesi. La prima si apre il 1 febbraio. La seconda si apre il 1 settembre. Se queste date corrispondono a un giorno festivo,

l'apertura della sessione ha luogo il primo giorno lavorativo che segue. Le sessioni sono aperte e chiuse dal presidente dell'Assemblea.

Alcune sessioni straordinarie sono organizzate per iniziativa del presidente del consiglio esecutivo o su richiesta di un terzo dei consiglieri dell'Assemblea con un ordine del giorno determinato, fissato durante la convocazione, per una durata che non può superare i due giorni. Lo stesso consigliere dell'Assemblea non può presentare più di una domanda di sessione straordinaria per semestre.

In caso di circostanze eccezionali, l'Assemblea può essere riunita da un decreto.

In caso di seggio vacante del presidente del consiglio esecutivo della Corsica, per qualche motivo che segue, il presidente dell'Assemblea della Corsica convoca immediatamente l'Assemblea e si procede all'elezione di un nuovo consiglio esecutivo.

#### Articolo L4422-5

Le sedute dell'Assemblea sono pubbliche, a meno che la maggioranza assoluta dei membri presenti o rappresentati non decida altrimenti. Le condizioni di trasmissione televisiva o di radiodiffusione sono determinate dal regolamento interno dell'Assemblea della Corsica.

#### Articolo L4422-6

Sono nulle tutte le delibere fatte dall'Assemblea fuori dal tempo delle sessioni o fuori dal luogo delle sedute.

#### Articolo L4422-7

L'Assemblea non può deliberare se la maggioranza assoluta dei suoi membri in funzione non è presente o rappresentata.

Però, se il giorno fissato per la convocazione, il numero dei membri presenti o rappresentati è insufficiente per deliberare, la riunione è rinviata a pieno diritto al terzo giorno che segue, e le delibere sono quindi valide, qualunque sia il numero dei presenti o dei rappresentati.

Un Consigliere dell'Assemblea impossibilitato ad assistere alla riunione può fare una delega di voto per questa riunione, a un altro consigliere dell'Assemblea. Quest'ultimo non può ricevere più di una delega.

Le delibere dell'Assemblea sono adottate in base a maggioranza dei suffragi espressi.

#### Articolo L4422-8

Al momento della sua prima riunione, presieduta dal suo decano e con i due membri più giovani che svolgono la funzione di segretari, l'Assemblea elegge al suo interno, a scrutinio segreto, il suo presidente.

Con una deroga alle disposizioni dell'articolo L4422-7, l'Assemblea può deliberare solo se i due terzi dei suoi membri sono presenti o rappresentati. Se questa condizione non si verifica, la riunione si tiene a pieno diritto tre giorni più tardi. La riunione può quindi avere luogo senza la condizione di quorum.

Il presidente viene eletto dalla maggioranza assoluta dei consiglieri dell'Assemblea a scrutinio segreto. Se questa elezione non si verifica dopo i primi due turni di scrutinio, si



procede a un terzo turno di scrutinio, e l'elezione ha luogo con la maggioranza relativa. In caso di uguaglianza di voti, l'elezione è acquisita a beneficio dell'età.

Il presidente è eletto per la durata del mandato dell'Assemblea.

In caso di seggio vacante del presidente dell'Assemblea, per qualunque motivo, le funzioni di presidente sono provvisoriamente esercitate da uno dei membri della commissione permanente, scelto nell'ordine della loro elezione, e si procede a una nuova elezione del presidente e di altri membri della commissione permanente.

#### Articolo L4422-9

Subito dopo l'elezione del presidente e sotto la sua presidenza, l'Assemblea procede all'elezione dei membri della commissione permanente secondo la stessa condizione di quorum di quella prevista dall'articolo L4422-8.

La commissione permanente è presieduta dal presidente dell'Assemblea che ne è membro di diritto. Essa comprende inoltre dieci consiglieri dell'Assemblea.

Le candidature alla commissione permanente sono depositate presso il presidente nel momento che segue l'elezione del presidente. Se entro questo tempo, il numero dei candidati non è superiore a quello dei posti a disposizione, le nomine prendono effetto immediatamente.

Nel caso contrario, i membri della commissione permanente oltre che il presidente, sono eletti a scrutinio di lista, secondo la rappresentanza proporzionale alla più forte media, senza *panachage* o voto preferenziale.

Ogni consigliere o gruppo di consiglieri dell'Assemblea può presentare una lista di candidati nel momento che segue la fine di questo tempo concesso, senza che sia necessario che essa presenti tanti nomi quanti sono i seggi disponibili.

I seggi sono attribuiti ai candidati secondo l'ordine di presentazione su ciascuna lista. Se più di una lista ha la stessa media per l'attribuzione dell'ultimo seggio, questo spetta alla lista che ha ottenuto il più grande numero di suffragi. In caso di uguaglianza dei suffragi, il seggio è attribuito al più anziano dei candidati suscettibili di essere eletti. Se il numero dei candidati che figurano sulla lista è inferiore al numero di seggi che sono disponibili, il/i seggi non distribuiti sono attribuiti alla/alle medie più forti che seguono.

I due vicepresidenti dell'Assemblea sono in seguito designati da questa tra i membri della commissione permanente. Se il numero dei candidati non è superiore a due, le nomine hanno effetto immediato. In caso contrario, si procede alla loro elezione a scrutinio maggioritario seguendo le stesse condizioni dell'elezione del presidente.

In caso di seggio vacante di membro della commissione permanente o di mancanza del presidente, il/i posti vacanti sono distribuiti secondo la procedura fissata dal terzo comma sopra citato.

A difetto e se un solo seggio è vacante, si procede a una nuova elezione seguendo le stesse condizioni previste dal quarto, quinto e sesto comma sopra citato.

I membri della commissione permanente vengono eletti per un anno all'apertura della prima sessione ordinaria. La commissione permanente organizza il lavoro dell'Assemblea.

#### Articolo L4422-10

Il presidente ha da solo il dovere di far rispettare l'ordine all'interno dell'Assemblea.

Può far espellere dalla sala delle sedute tutte le persone che turbano l'ordine.

Le date e l'ordine del giorno delle sedute sono decretate dal presidente dopo la consultazione dei membri della commissione permanente. I processi verbali delle sedute sono sottoscritti dal presidente.

#### Articolo L4422-10-1

(inserito nella Legge n. 96-393 del 13 maggio 1996 art. 2 IV Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 1996)

Le disposizioni dell'articolo L4135-28 relativo alla responsabilità degli eletti sono applicabili al presidente dell'Assemblea della Corsica.

#### Articolo L4422-11

Le disposizioni dell'articolo L4135-1 sono applicabili ai consiglieri stipendiati dell'Assemblea.

#### Articolo L4422-12

L'Assemblea stabilisce il suo regolamento interno nel mese che segue la sua elezione. Il regolamento fissa le modalità del suo funzionamento che non sono previste nel presente capitolo.

Il regolamento interno può essere deferito al tribunale amministrativo.

Per deroga alle disposizioni dell'articolo L4422-7, il regolamento interno è adottato dalla maggioranza assoluta dei membri che compongono l'Assemblea.

#### Articolo L4422-13

Allorché il funzionamento normale dell'Assemblea si rivela impossibile, il Governo può pronunciare la sua dissoluzione attraverso un decreto motivato adottato in consiglio dei ministri. Esso ne informa il Parlamento nel più breve tempo possibile.

Si procede a una nuova elezione dell'Assemblea in un periodo di tempo di due mesi. L'Assemblea si riunisce a pieno diritto il primo giovedì che segue lo scrutinio. I poteri dell'Assemblea eletta in seguito a uno scioglimento, finiscono la stessa data in cui sarebbero finiti i poteri dell'Assemblea dissolta.

In caso di scioglimento dell'Assemblea, il presidente del consiglio esecutivo disbriga gli affari correnti della collettività territoriale. Le sue decisioni non sono esecutive se non con l'accordo del rappresentante dello Stato nella collettività territoriale della Corsica.

#### *Il consiglio esecutivo e il presidente del consiglio esecutivo Elezione e composizione*

#### Articolo L4422-14

Nel momento della riunione prevista dall'articolo L4422-8 e dopo aver eletto la sua commissione permanente, l'Assemblea della Corsica procede, tra i suoi membri, all'elezione del consiglio esecutivo della Corsica e del suo presidente, alle stesse condizioni di quorum e di maggioranza che previste all'articolo L4422-8.

I consiglieri esecutivi della Corsica e il presidente del consiglio esecutivo sono eletti a

scrutinio di lista con deposito delle liste complete che comportano altrettanti nomi, quanti sono i seggi a disposizione, senza aggiunte o soppressioni di nomi e senza modifiche dell'ordine di presentazione.

Se qualche lista non ha raccolto al primo e al secondo turno la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea, si procede a un terzo turno. In quest'ultimo caso, la totalità dei seggi è attribuita alla lista che ha ottenuto il maggior numero di suffragi. In caso di uguaglianza dei suffragi tra le liste arrivate in testa, questi seggi sono attribuiti alla lista in cui i candidati hanno la media d'età più elevata. Il presidente è il candidato che figura in testa alla lista degli eletti.

Ogni consigliere dell'Assemblea della Corsica eletto al consiglio esecutivo è considerato come dimissionario delle sue funzioni di consigliere dell'Assemblea. Perciò, il regime delle incompatibilità che riguardano i consiglieri dell'Assemblea della Corsica è applicato. È sostituito in seno all'Assemblea secondo le condizioni previste dall'articolo L. 380 del codice elettorale.

#### Articolo L4422-15

Il consiglio esecutivo è composto da un presidente assistito da sei consiglieri esecutivi.

#### Articolo L4422-16

In caso di decesso o di dimissioni di un consigliere esecutivo oltre che del presidente, l'Assemblea procede, su richiesta del presidente del consiglio esecutivo della Corsica, a una nuova elezione per il seggio vacante.

In questo caso, l'elezione ha luogo secondo le modalità e nelle condizioni di quorum previste per l'elezione del presidente dell'Assemblea della Corsica.

#### Articolo L4422-17

In caso di seggio vacante del presidente del consiglio esecutivo della Corsica per qualsiasi motivo, le sue funzioni sono provvisoriamente esercitate da un consigliere esecutivo scelto nell'ordine della sua elezione fino all'elezione di un nuovo consiglio esecutivo secondo le condizioni previste dall'articolo L4422-4.

#### *Disposizioni relative ai membri del consiglio esecutivo*

#### Articolo L4422-18

(Legge n. 96-393 del 13 maggio 1996 art. 2 IV Gazzetta Ufficiale del 14 maggio 1996)

Sono applicabili rispettivamente alle funzioni di membro e di presidente del consiglio esecutivo, le disposizioni relative ai mandati di consigliere regionale e di presidente del consiglio regionale tali come essi sono previsti dagli articoli da L4135-1 a L4135-28. Tuttavia, le funzioni di membro del consiglio esecutivo sono, per quanto concerne il loro regime di indennità, assimilate a quelle di membro della commissione permanente di un consiglio regionale.

## *Rapporti tra l'Assemblea e il consiglio esecutivo*

### Articolo L4422-19

Il presidente e i consiglieri esecutivi hanno accesso alle sedute dell'Assemblea della Corsica. Sono ascoltati, sotto loro richiesta, sulle questioni iscritte all'ordine del giorno.

### Articolo L4422-20

L'Assemblea della Corsica può mettere in causa la responsabilità del consiglio esecutivo con il voto di una mozione di sfiducia.

La mozione di sfiducia, menziona da una parte l'esposizione dei motivi per i quali è stata presentata e, dall'altra parte, la lista dei nomi dei candidati ai mandati di presidente e di consiglieri esecutivi della Corsica chiamati ad esercitare le funzioni previste nel presente capitolo in caso di adozione della mozione di sfiducia.

Su questa mozione non è deliberato se non allorché è firmata da un terzo dei consiglieri dell'Assemblea. Il voto non può avere luogo prima di quarantotto ore dopo la deposizione della mozione. Sono verificati solo i voti favorevoli alla mozione, che non è considerata come adottata se non quando abbia ricevuto il voto della maggioranza assoluta dei membri che compongono l'Assemblea.

Allorché è adottata la mozione di sfiducia, i candidati al mandato di presidente e di consiglieri esecutivi entrano immediatamente nella funzione.

### Articolo L4422-21

Almeno dodici giorni prima della riunione dell'Assemblea della Corsica, il presidente del consiglio esecutivo della Corsica trasmette al presidente dell'Assemblea un rapporto su ciascuno dei punti che devono essere esaminati dall'Assemblea, oltre che, se necessario, i progetti di delibera corrispondenti.

L'ordine del giorno dell'Assemblea comporta, per priorità e nell'ordine che il presidente del consiglio esecutivo ha fissato, i punti scelti da quest'ultimo.

I progetti sui quali il consiglio economico, sociale e culturale della Corsica è obbligatoriamente consultato sono indirizzati al presidente dell'Assemblea dal presidente del consiglio esecutivo accompagnati dal parer di questo consiglio.

### Articolo L4422-22

Le delibere dell'Assemblea della Corsica possono prevedere misure di applicazione decretate dal presidente del consiglio esecutivo secondo le condizioni fissate dall'articolo L4424-5.

## *Il consiglio economico, sociale e culturale della Corsica*

### Articolo L4422-23

Il consiglio esecutivo e l'Assemblea della Corsica sono assistiti da un consiglio economico, sociale e culturale della Corsica. L'effettivo del consiglio economico, sociale e culturale della Corsica non può superare quello dell'Assemblea della Corsica. Comprende due sezioni:

Una sezione economica e sociale;

Una sezione della cultura, dell'educazione e del quadro di vita.

Questo consiglio stabilisce il suo regolamento interno. Può essere deferito al tribunale amministrativo. Secondo le condizioni previste dal regolamento interno, il consiglio elegge al suo interno, a scrutinio segreto, il suo presidente oltre che gli altri membri del suo ufficio.

I consiglieri esecutivi e i consiglieri dell'Assemblea non possono far parte del consiglio istituito dal presente articolo.

#### Articolo L4422-24

Sono applicabili rispettivamente alle funzioni di membro e di presidente del consiglio economico, sociale e culturale della Corsica, le disposizioni relative ai mandati dei membri e del presidente del consiglio economico e sociale regionale, così come sono previsti negli articoli L4134-6 e L4134-7.

#### *Il rappresentante dello Stato*

#### Articolo L4422-25

Il rappresentante dello Stato nella collettività territoriale della Corsica è nominato da un decreto in consiglio dei ministri. Rappresenta ciascuno dei ministri e dirige i servizi dello Stato, secondo le condizioni fissate dall'articolo 21-1 della legge n. 72-619 del 5 luglio 1972, che porta alla creazione e all'organizzazione delle regioni e all'elaborazione del piano di sviluppo previsto dall'articolo L4424-19.

Il rappresentante dello Stato nella collettività territoriale della Corsica ha l'incarico di tutelare gli interessi nazionali, del rispetto delle leggi e del controllo amministrativo. Se non è stato stabilito diversamente dal presente titolo, egli esercita le competenze destinate al rappresentante dello Stato nella regione, seguendo la delega del Governo.

Secondo le condizioni previste dagli articoli L4423-1 e L4425-7, egli veglia all'esercizio regolare delle loro competenze da parte delle autorità della collettività territoriale della Corsica.

#### Articolo L4422-26

Su loro richiesta, il presidente dell'Assemblea e il presidente del consiglio esecutivo ricevono dal rappresentante dello stato in Corsica le informazioni necessarie all'esercizio delle loro attribuzioni.

Su sua richiesta, il rappresentante dello Stato nella collettività territoriale della Corsica riceve dal presidente dell'Assemblea e dal presidente del consiglio esecutivo le informazioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni.

#### Articolo L4422-27

Il rappresentante dello Stato nella collettività territoriale della Corsica è l'unico abilitato ad esprimersi a nome dello Stato davanti agli organismi della collettività territoriale della Corsica.

In accordo col presidente dell'Assemblea e con il rappresentante dello Stato nella

collettività territoriale della Corsica, esso è ascoltato dall'Assemblea.

Inoltre, su richiesta del primo ministro, il rappresentante dello Stato nella collettività territoriale della Corsica è ascoltato dall'Assemblea.

#### Articolo L4422-28

Ogni anno il rappresentante dello Stato nella collettività territoriale della Corsica, informa l'Assemblea, con un rapporto speciale, dell'attività dei servizi dello Stato nella collettività territoriale della Corsica. Questo rapporto dà luogo a un dibattito in presenza del rappresentante dello Stato.

#### Articolo L4422-29

Il rappresentante dello Stato nella collettività della Corsica esercita il controllo previsto dagli articoli L4423-1 e L4425-7.

#### *Servizi e beni dello Stato messi a disposizione della collettività territoriale della Corsica*

#### Articolo L4422-30

I servizi dello Stato che partecipano all'esercizio delle competenze trasferite alla collettività territoriale della Corsica sono, secondo le necessità, messi a disposizione della collettività territoriale della Corsica secondo le condizioni previste dall'articolo L4151-1 e dall'articolo 16-3 della legge n. 72-619 del 5 luglio 1972 che porta alla creazione e all'organizzazione delle regioni.

Tuttavia, i servizi o parti dei servizi incaricati esclusivamente della messa in opera di una competenza attribuita alla collettività territoriale della Corsica, con il presente articolo sono trasferiti alla collettività territoriale della Corsica secondo le condizioni fissate da un decreto in Consiglio di Stato.

I funzionari dello Stato esercitano le loro funzioni nei servizi o parti dei servizi previsti nel comma precedente e possono optare per lo statuto di funzionario territoriale per un periodo di due anni a partire dalla data di entrata in vigore dei trasferimenti delle competenze previsti dalla legge n. 91-428 del 13 maggio 1991 recante statuto della collettività territoriale della Corsica, secondo le condizioni previste ai II e III degli articoli 123 della legge n. 84-53 del 26 gennaio 1984 recanti disposizioni statutarie relative alla funzione pubblica territoriale.

Le disposizioni del presente articolo sono applicabili, se necessario, agli enti pubblici creati dal presente titolo.

#### Articolo L4422-31

I trasferimenti di competenze alla collettività territoriale della Corsica comportano a pieno diritto la messa a disposizione della collettività territoriale della Corsica di beni mobili ed immobili utilizzati dallo Stato per l'esercizio di queste competenze. Questa messa a disposizione è constatata attraverso un processo verbale che precisa soprattutto la consistenza, la situazione giuridica e lo stato dei beni consegnati. Allorché i beni consegnati sono di proprietà dello Stato, il ripristino è a titolo gratuito. La collettività territoriale della Corsica assume l'insieme degli obblighi del proprietario e possiede tutto il

potere della gestione. Si sostituisce allo Stato nei suoi diritti e obblighi che derivano dai contratti e dagli affari che questa può concludere per lo sfruttamento, il sostentamento e la conservazione dei beni consegnati oltre che per il funzionamento dei servizi. Essa si sostituisce ugualmente allo Stato nei diritti e nei doveri che derivano per quest'ultimo, a riguardo di terzi, del dazio delle concessioni o di autorizzazioni di ogni tipo su tutti o su una parte dei beni inviati.

Allorché i beni messi a disposizione della collettività territoriale della Corsica sono presi in affitto dallo Stato, la collettività territoriale della Corsica subentra a tutti i diritti e le obbligazioni di questo. È sostituita dallo Stato nei contratti di ogni tipo, che questo ha concluso per lo sfruttamento, il sostentamento e dei beni così come per il funzionamento dei servizi. In caso di perdita totale o parziale dei beni dati dallo Stato alla collettività territoriale della Corsica, lo Stato riprende l'insieme dei suoi diritti e obbligazioni sui beni adibiti ad altro.

Le disposizioni del presente articolo sono applicabili, se necessario, agli enti pubblici menzionati dal presente titolo.

### *Regime giuridico degli atti*

#### Articolo L4423-1

Le delibere dell'Assemblea della Corsica e del consiglio esecutivo, oltre che gli atti del presidente della Corsica e del presidente del consiglio esecutivo sono sottoposti al controllo di legittimità secondo le condizioni fissate dalle disposizioni del capitolo II del articolo IV del libro I della presente parte.

### *Competenze dell'Assemblea della Corsica*

#### Articolo L4424-1

L'Assemblea regola con le sue delibere gli affari della collettività territoriale della Corsica e controlla il consiglio esecutivo.

Essa vota il bilancio, chiude il conto amministrativo, adotta il piano di sviluppo e lo schema di sviluppo della Corsica.

#### Articolo L4424-2

L'Assemblea della Corsica è consultata sui progetti di legge o di decreto che comportano disposizioni specifiche alla Corsica. L'Assemblea dispone di un periodo di un mese per dare il suo parere. Questo periodo è ridotto a quindici giorni in caso d'urgenza su richiesta del Primo ministro. Alla fine di questo periodo, il parere è considerato come dato.

Di sua propria iniziativa o su richiesta del consiglio esecutivo o del Primo ministro, l'Assemblea della Corsica può presentare proposte che tendano a modificare o adattare disposizioni legislative o regolamentari in vigore o in corso di elaborazione che riguardano le competenze, l'organizzazione e il funzionamento d'insieme delle collettività territoriali della Corsica, oltre che tutte le disposizioni legislative o regolamentari che riguardano lo sviluppo economico, sociale e culturale della Corsica.

Queste proposte sono indirizzate al presidente del consiglio esecutivo che le trasmette al Primo ministro.

#### *Competenze del consiglio esecutivo*

##### Articolo L4424-3

Il consiglio esecutivo della Corsica dirige l'azione della collettività territoriale della Corsica, secondo le condizioni e i limiti fissati dal presente titolo, principalmente nel campo dello sviluppo economico e sociale, dell'azione educativa e culturale e di sviluppo del territorio.

Esso elabora, in collaborazione con le collettività locali dell'isola, e mette in opera il piano di sviluppo della Corsica e lo schema di sviluppo della Corsica.

#### *Competenze del presidente del consiglio esecutivo*

##### Articolo L4424-4

Il presidente del consiglio esecutivo prepara ed esegue le delibere dell'Assemblea.

È il coordinatore delle spese e prescrive l'esecuzione delle entrate della collettività territoriale della Corsica, su riserva delle disposizioni particolari del codice generale delle imposte relative alla riscossione degli incassi fiscali delle collettività locali. È il capo dei servizi della collettività territoriale della Corsica.

Egli gestisce il personale della collettività secondo le condizioni previste dall'articolo 16-3 della legge n. 72-619 del 5 luglio 1972 che porta alla creazione e all'organizzazione delle regioni e la legge n. 84-53 del 26 gennaio 1984 che stabilisce le disposizioni degli statuti relativi alla funzione pubblica territoriale. Può, sotto la sua sorveglianza e responsabilità, affidare una delega di firma ai responsabili di questi servizi.

Egli gestisce il patrimonio della collettività territoriale della Corsica. A questo titolo egli esercita i poteri di sicurezza afferenti questa gestione. Delega, sotto la sua sorveglianza e responsabilità, l'esercizio di una parte delle sue attribuzioni ai consiglieri esecutivi. Queste deleghe su decreto sussistono fino a quando non sono state revocate.

##### Articolo L4424-5

Il presidente del consiglio esecutivo della Corsica, attraverso decreto assunto in seno al consiglio esecutivo, assume tutte le iniziative:

1. Che tendono a precisare le modalità di applicazione delle delibere dell'Assemblea;
2. Che fissano le regole dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi della collettività territoriale della Corsica.

##### Articolo L4424-6

Ogni anno, il presidente del consiglio esecutivo rende conto all'Assemblea, attraverso un rapporto speciale, della situazione della collettività territoriale, dell'attività e del finanziamento dei suoi diversi servizi e degli organismi dipendenti, oltre che dello stato di esecuzione del piano. Il rapporto precisa ugualmente lo stato di esecuzione delle delibere dell'Assemblea e la situazione finanziaria della collettività territoriale. Il rapporto è



sottoposto per conoscenza al consiglio economico, sociale e culturale della Corsica, prima del suo esame da parte dell'Assemblea. Questo rapporto dà luogo a un dibattito.

#### Articolo L4424-7

Il presidente del consiglio esecutivo della Corsica può dare al Primo ministro ogni suggerimento o critica sull'organizzazione e il funzionamento dei servizi pubblici dello Stato nella collettività territoriale della Corsica.

#### Articolo L4424-8

Il presidente del consiglio esecutivo rappresenta la collettività territoriale della Corsica in giustizia e in tutti gli atti della vita civile. Egli intenta le azioni in nome della collettività territoriale della Corsica in virtù della decisione dell'Assemblea e può difendere in tutte le azioni intentate contro la collettività territoriale. Può fare tutti gli atti di conservazione e di interruzione di decadenza o di prescrizione.

#### *Competenze del consiglio economico sociale e culturale*

#### Articolo L4424-9

Il consiglio economico, sociale e culturale della Corsica prima di tutto è consultato dal presidente del consiglio esecutivo:

al momento della preparazione del piano di sviluppo della Corsica, dello schema di sviluppo della Corsica e sui progetti di delibere della collettività territoriale relativo alle competenze previste dagli articoli L4424-27 e L4424-28;  
su tutti gli studi regionali su piani di sviluppo e urbanizzazione;  
sulla preparazione del piano nazionale in Corsica;  
sugli orientamenti generali del progetto di bilancio della collettività territoriale.

Esso dà il suo parere sui risultati della loro messa in opera.

Ad iniziativa del presidente del consiglio esecutivo della Corsica, o del presidente dell'Assemblea, egli può essere investito delle richieste di concorsi o di studi su tutti i progetti della collettività territoriale della Corsica a carattere economico, sociale o culturale.

Egli può, inoltre, emettere pareri su tutte le questioni che rientrano nelle competenze della collettività territoriale della Corsica in materia economica e sociale, che interessano l'avvenire culturale della Corsica o che hanno conseguenze in materia di educazione o di qualità della vita, oltre che sull'azione e i progetti degli enti o degli organismi pubblici o di società ad economia mista che intervengono in questo campo.

#### Articolo L4424-10

Il consiglio economico, sociale e culturale della Corsica è allo stesso modo consultato obbligatoriamente e preventivamente su tutti i progetti di delibera che riguardano l'azione culturale ed educativa, principalmente per la salvaguardia e la diffusione della lingua e della cultura corsa.

Esso dà il suo parere sui risultati della loro messa in opera.

Esso stabilisce, inoltre, un rapporto annuale sulle attività delle società menzionate

dall'articolo L4424-16. Questo rapporto è indirizzato all'Assemblea dal presidente del consiglio esecutivo.

### *Attribuzioni della collettività territoriale della Corsica in materia di identità culturale*

#### *Educazione*

##### Articolo L4424-11

Su proposta del rappresentante dello Stato nella collettività territoriale della Corsica e dopo la consultazione dei dipartimenti e dei comuni interessati oltre che del consiglio economico, sociale e culturale della Corsica, l'Assemblea della Corsica crea la carta scolastica degli enti d'insegnamento menzionata dall'articolo L4424-12.

##### Articolo L4424-12

La collettività territoriale della Corsica finanzia, costruisce, fornisce e mantiene le scuole secondarie, i licei, gli istituti pubblici, l'insegnamento professionale, gli istituti di insegnamento artistico, gli istituti di insegnamento speciale, oltre che le scuole di formazione marittima, gli istituti di insegnamento agricolo menzionati nell'articolo L811-8 del codice rurale e i centri di informazione e di orientamento.

La collettività territoriale della Corsica può conferire la direzione di lavori di costruzione, di fornitura e di mantenimento degli istituti che esigono il suo intervento ai dipartimenti e ai comuni che lo richiedono. Una convenzione determina le modalità di questa delega.

Lo Stato assicura alle scuole secondarie, ai licei, agli istituti pubblici di insegnamento professionale, di educazione speciale, oltre che alle scuole di formazione marittima, agli istituti di insegnamento agricolo menzionati nell'articolo L811-8 del codice rurale e ai centri di informazione e di orientamento, i mezzi finanziari direttamente legati alla loro attività pedagogica.

##### Articolo L4424-13

Nel quadro della politica nazionale dell'insegnamento superiore, il presidente del consiglio esecutivo presenta all'Assemblea della Corsica le proposte relative alla formazione superiore e alle attività di ricerca universitaria, in seguito al parere dell'università della Corsica.

Su questa base, l'Assemblea della Corsica stabilisce, in funzione delle priorità che determina in materia di sviluppo culturale, economico e sociale, e dopo una consultazione del consiglio economico, sociale e culturale della Corsica, la carta della formazione superiore e della ricerca universitaria. Questa carta diventa effettiva in seguito a una convenzione tra la collettività territoriale della Corsica, lo Stato e l'università della Corsica.

##### Articolo L4424-14

Su proposta del consiglio esecutivo, che raccoglie il parere del consiglio economico, sociale e culturale della Corsica, l'Assemblea determina le attività educative complementari che organizza la collettività territoriale della Corsica.

L'Assemblea adotta, alle stesse condizioni, un piano di sviluppo dell'insegnamento della lingua e della cultura corsa, dando la precedenza alle modalità di inserimento di questo insegnamento nelle ore scolastiche. Queste modalità sono oggetto di una convenzione conclusa tra la collettività territoriale della Corsica e lo Stato.

#### Articolo L4424-15

Nel limite del numero di impieghi stabilito ogni anno dallo Stato, in accordo con la collettività territoriale della Corsica, il presidente del consiglio esecutivo ripartisce, su proposta dell'autorità competente, gli impieghi attribuiti agli istituti di insegnamento pubblico menzionati dall'articolo L4424-12.

#### *Comunicazione, cultura e ambiente*

#### Articolo L4424-16

La collettività territoriale della Corsica, dopo una consultazione del consiglio economico, sociale e culturale della Corsica, conclude con le società pubbliche del settore audiovisivo che hanno sede in Corsica, convenzioni particolari per promuovere la realizzazione dei programmi della televisione e radiodiffusione che hanno per oggetto lo sviluppo della lingua e della cultura corsa e destinati ad essere diffusi sul territorio della Corsica.

Essa potrà ugualmente, con l'aiuto dello Stato, favorire delle iniziative e promuovere delle azioni nell'ambito della creazione e della comunicazione con tutte le persone pubbliche o private, cittadine degli Stati membri della Comunità europea e del suo ambiente mediterraneo.

#### Articolo L4424-17

La collettività territoriale della Corsica stabilisce le iniziative che intende portare avanti in campo culturale, tenendo conto soprattutto delle proposte che le sono indirizzate dai dipartimenti e dai comuni.

Inoltre, stabilisce le iniziative che intende portare avanti in materia di diffusione artistica e culturale, di sensibilizzazione e di insegnamento artistico, oltre che, su riserva delle disposizioni della legge del 31 dicembre 1913 sui monumenti storici, riguardo il lavoro di conservazione dei monumenti storici che non appartengono allo Stato. A questo scopo, lo Stato attribuisce alla collettività territoriale, secondo la legge delle finanze e nelle condizioni previste dall'articolo L4425-2, una dotazione globale che si sostituisce all'insieme dei crediti attribuiti in precedenza dallo Stato per queste attività.

#### Articolo L4424-18

Nel quadro della politica nazionale dell'ambiente, la collettività territoriale della Corsica stabilisce le attività che intende condurre per la protezione dell'ambiente nell'isola e decide le sue priorità in materia di sviluppo locale.

Viene creato un ente dell'ambiente della Corsica. Questo ente ha come compito, nel quadro degli orientamenti definiti dalla collettività territoriale della Corsica, di assicurare la valorizzazione, la gestione, l'animazione e la promozione del patrimonio della Corsica.

L'ente è presieduto da un consigliere esecutivo nominato dal presidente del consiglio esecutivo. La sua gestione è assicurata da un direttore nominato su proposta del presidente dell'ufficio, con decreto deliberato in consiglio esecutivo.

L'organismo incaricato della gestione del parco naturale regionale, nel quadro di una convenzione stipulata con l'ente, contribuisce a realizzare le politiche definite dalle collettività territoriali. Il personale dei servizi del parco naturale regionale è retto dallo statuto che gli è applicabile il 2 aprile 1992, data di entrata in vigore della legge n. 91-428 del 13 maggio 1991 che reca lo statuto della collettività territoriale della Corsica.

Le condizioni di applicazione di queste disposizioni sono fissate dal presidente del consiglio esecutivo, secondo le condizioni definite dall'articolo L4424-5, previo parere della commissione interministeriale dei parchi naturali regionali.

Per la realizzazione delle attività che la collettività territoriale della Corsica definisce in materia di ambiente, lo stato le attribuisce ogni anno, secondo la legge finanziaria e nelle condizioni previste dall'articolo L4425-2, una dotazione globale. Questa dotazione si sostituisce ai concorsi di bilancio attribuiti dallo Stato alla Corsica in applicazione della legge n. 82-659 del 30 luglio 1982 recante statuto particolare della regione della Corsica: competenze, per la protezione dell'ambiente, ad eccezione di quelle attribuite in precedenza ai dipartimenti e ai comuni e di quelli che corrispondono alla messa in opera di interventi su scala nazionale.

#### *Attribuzioni della collettività territoriale della Corsica in materia di sviluppo economico*

##### *Progetto e aiuti*

##### Articolo L4424-19

La collettività territoriale della Corsica elabora per il periodo di applicazione del piano della nazione, un piano di sviluppo che determina gli obiettivi a medio termine di sviluppo economico, sociale e culturale dell'isola, oltre ai mezzi necessari per realizzarli. Questo progetto fissa gli orientamenti sulla base dei quali deve essere approvato lo schema di piano di sviluppo della collettività territoriale. Questo schema è approvato in un periodo di due anni dopo l'adozione del primo piano di sviluppo.

Questo piano deve essere realizzato entro un anno a partire dall'insediamento dell'Assemblea della Corsica.

Il piano di sviluppo prevede principalmente i programmi d'esecuzione necessari alla conclusione del contratto di piano con lo Stato, che è uno dei mezzi attraverso i quali si utilizza la solidarietà nazionale indispensabile alla collettività territoriale della Corsica per assicurare il suo sviluppo economico e sociale.

Il piano di sviluppo è preparato dal consiglio esecutivo e adottato dall'Assemblea della Corsica secondo una procedura che essa determina e che prevede necessariamente il parere dei dipartimenti, dei comuni, del consiglio economico, sociale e culturale della Corsica e dei collaboratori economici e sociali della Corsica.

##### Articolo L4424-20

Il regime di aiuti diretti e indiretti della collettività territoriale a favore dello sviluppo

economico, previsto dall'articolo I del libro V della prima parte, è determinato dalla collettività territoriale della Corsica secondo le condizioni fissate da un decreto in Consiglio di Stato.

Il regime degli interventi economici della collettività territoriale della Corsica è fissato per mezzo di una delibera dell'Assemblea della Corsica.

Il presidente del consiglio esecutivo realizza queste delibere secondo le condizioni previste dall'articolo L4424-5.

La collettività territoriale può, inoltre, partecipare a un fondo di sviluppo economico gestito da una società di sviluppo regionale che ha per oggetto l'apporto di fondi propri alle imprese in via di sviluppo.

#### Articolo L4424-21

Il comitato di coordinamento per lo sviluppo industriale della Corsica è composto per terzi da rappresentanti dello Stato, da rappresentanti dell'Assemblea della Corsica in proporzione ai gruppi e da rappresentanti delle società nazionali. Esso si riunisce su richiesta del Primo ministro o dell'Assemblea della Corsica.

Il comitato anima e coordina le attività delle società nazionali in Corsica al fine di realizzare dei progetti industriali di interesse regionale.

#### *Agricoltura*

#### Articolo L4424-22

La collettività territoriale della Corsica determina nell'ambito del piano di sviluppo i grandi orientamenti dello sviluppo agricolo e rurale dell'isola. Perciò, dispone dell'ufficio dello sviluppo agricolo e rurale della Corsica e dell'ente di fornitura idraulica della Corsica, enti pubblici regolati dagli articoli L112-11 fino al L112-15 del codice rurale, e sulle quali la collettività territoriale esercita il suo potere di tutela.

#### *Turismo*

#### Articolo L4424-23

La collettività territoriale della Corsica stabilisce nell'ambito del piano di sviluppo i grandi orientamenti dello sviluppo turistico dell'isola.

In deroga alla legge n. 87-10 del 3 gennaio 1987 relativa all'organizzazione regionale del turismo, un'istituzione specializzata viene incaricata, nell'ambito degli orientamenti definiti dalla collettività territoriale della Corsica, di coordinare l'insieme delle attività di sviluppo del turismo in Corsica. Questa istituzione garantisce principalmente la promozione turistica dell'isola e realizza la politica d'aiuto all'ammodernamento e lo sviluppo delle strutture d'accoglienza e d'alloggio.

Questa istituzione specializzata è presieduta da un consigliere esecutivo nominato dal presidente del consiglio esecutivo.

## *Alloggio*

### Articolo L4424-24

La collettività territoriale della Corsica definisce nell'ambito del progetto di sviluppo le sue priorità in materia di habitat, dopo consultazione dei dipartimenti e in particolare dopo aver preso visione delle proposte giunte dai comuni. L'Assemblea della Corsica, su proposta del consiglio esecutivo, decreta la ripartizione, tra i programmi di accesso alla proprietà, di costruzioni di nuove strutture abitative di miglioramenti dell'habitat esistente, degli aiuti forniti dallo stato sotto forma di tasso agevolato o di sovvenzioni.

La parte dell'insieme degli aiuti previsti dal comma precedente, attribuita ogni anno, alla collettività territoriale della Corsica, non può essere inferiore alla metà dell'insieme degli aiuti dello Stato ricevuti a questo titolo dalla regione della Corsica nel corso degli anni 1987, 1988, 1989.

L'Assemblea della Corsica, su proposta del consiglio esecutivo, può inoltre, concedere sovvenzioni, prestiti, tassi agevolati e prestiti garantiti.

## *Trasporti*

### Articolo L4424-25

La collettività territoriale della Corsica stabilisce, insieme all'ufficio dei trasporti, uno schema dei trasporti interdipartimentali dopo aver consultato il consiglio economico, sociale e culturale della Corsica, i dipartimenti e degli organismi consolari.

Questo schema s'impone ai piani dipartimentali dei trasporti. In convenzione con i dipartimenti, la collettività territoriale della Corsica incarica questi ultimi all'organizzazione dei collegamenti interdistrettuali previsti dallo schema dei trasporti.

### Articolo L4424-26

La collettività territoriale della Corsica si sostituisce allo Stato nei diritti e obbligazioni di questo per quanto concerne la gestione dei trasporti ferroviari. Essa riceve dallo Stato un concorso di bilancio di importo equivalente agli incarichi assunti dallo Stato per la gestione dei trasporti ferroviari secondo le disposizioni convenzionali in vigore dal 13 maggio 1991, data di promulgazione della legge n. 91-428 che reca statuto della collettività territoriale della Corsica.

### Articolo L4424-27

La collettività territoriale della Corsica definisce, sulla base del principio di continuità territoriale, destinato ad attenuare i disagi dell'insularità e secondo le condizioni dell'articolo L4425-4, le modalità di organizzazione dei trasporti marittimi e aerei tra l'isola e tutte le destinazioni della Francia continentale, in particolare per quanto riguarda i servizi e le tariffe.

### Articolo L4424-28

I collegamenti sono assicurati nell'ambito di un servizio pubblico adattato a ogni modalità di trasporto, al fine di offrire dei servizi per quanto riguarda le condizioni di

accesso all'isola, di qualità, di regolarità e di prezzi destinati ad attenuare i disagi dell'insularità.

La collettività territoriale della Corsica concede questi collegamenti a compagnie marittime la cui flotta sia immatricolata in Francia e a compagnie aeree titolari di un'autorizzazione o di un nulla osta deliberato dal ministro incaricato dei trasporti. Questi contratti assicurano la totalità del trasporto dei passeggeri e del carico tutto l'anno nell'ambito del servizio pubblico.

La collettività territoriale della Corsica si sostituisce allo Stato e alla regione della Corsica nei suoi diritti e obbligazioni, per la continuazione dei contratti in corso nei confronti delle compagnie titolari di concessioni a partire dalla data del 2 aprile 1992, data della prima riunione dell'Assemblea della Corsica facendo seguito al suo rinnovo risultante dalla legge n. 91-428 del 13 maggio 1991 recante statuto della collettività territoriale della Corsica.

#### Articolo L4424-29

Sotto forma di un ente pubblico della collettività territoriale della Corsica a carattere industriale e commerciale, l'ente dei trasporti della Corsica, sul quale la collettività esercita il suo potere di tutela, ha gli incarichi definiti qui sotto.

Per l'applicazione dei contratti di concessione stipulati in virtù degli articoli L4424-27 e L4424-28 e prendendo in considerazione le priorità di sviluppo economico definite dalla collettività territoriale della Corsica, l'ente dei trasporti della Corsica stipula con ciascuna delle compagnie di trasporto concessionarie del servizio pubblico, convenzioni quinquennali che definiscono le tariffe, le condizioni di esecuzione e la qualità del servizio oltre che le loro modalità di controllo.

L'ente ripartisce i crediti previsto all'articolo L4425-4 tra i due tipi di trasporto aereo e marittimo, con la clausola che questa ripartizione rimanga compatibile con gli ingaggi contrattati nell'ambito delle convenzioni concluse con le concessionarie e che essa non nuoccia di per se stessa all'equilibrio finanziario di queste compagnie.

L'ente assicura la realizzazione di ogni altro incarico che potrebbe essergli affidato dalla collettività territoriale della Corsica nei limiti delle sue competenze.

L'ente è presieduto da un consigliere esecutivo nominato dal presidente del consiglio esecutivo.

Il rappresentante dello Stato nella collettività territoriale della Corsica assiste a pieno diritto alle riunioni del consiglio di amministrazione ed è destinatario delle sue delibere.

La gestione dell'ente è assicurata da un direttore nominato su proposta del presidente dell'ente con decreto adottato in consiglio esecutivo.

Il consiglio di amministrazione dell'ente è composto da rappresentanti delle organizzazioni socio-professionali, da rappresentanti dei dipartimenti della Corsica del sud e dell'alta Corsica e, a titolo maggioritario, da rappresentanti eletti dell'Assemblea della Corsica.

L'ente dei trasporti della Corsica si sostituisce all'ente dei trasporti della regione della Corsica, istituito dall'articolo 20 della legge n. 82659 del 30 luglio 1982 già citato, nei diritti e obbligazioni per l'esecuzione delle concessioni in corso al 2 aprile 1992, data della prima riunione dell'Assemblea della Corsica che ha seguito il suo rinnovo che risulta dalla

legge n. 91-428 del 13 maggio 1991 recante statuto della collettività territoriale della Corsica.

#### Articolo L4424-30

La collettività territoriale della Corsica assicura la costruzione, il regolamento, il mantenimento e la gestione della rete stradale classificata nelle strade nazionali. Per convenzione, la collettività territoriale può delegare la messa in opera alle province.

La rete stradale classificata nella rete nazionale, è trasferita come patrimonio della collettività territoriale.

#### Articolo L4424-31

Il prodotto della tassa dovuta dalle imprese di trasporto pubblico aereo e marittimo previsto dall'articolo 1599 *vicies* del codice generale delle imposte è oggetto di un capitolo separato intitolato: "Fondi di intervento per il piano di sviluppo della Corsica" in seno al bilancio della collettività, e gestito da un comitato presieduto dal presidente del consiglio esecutivo.

Il rappresentante dello Stato in Corsica e i parlamentari eletti nelle province della Corsica di diritto sono membri del comitato.

#### *Formazione professionale*

#### Articolo L4424-32

La collettività territoriale della Corsica assicura la realizzazione delle iniziative di apprendistato e di formazione professionale continua, secondo le condizioni previste per le regioni dalla legge n. 83-8 del 7 gennaio 1983 relativa alla ripartizione delle competenze tra i comuni, i dipartimenti, le regioni e lo Stato.

Inoltre, in applicazione di una convenzione stabilita con il rappresentante dello Stato nella collettività territoriale della Corsica, la collettività territoriale organizza degli stages creati in esecuzione dei programmi definiti a titolo di orientamenti prioritari dall'articolo L910-2 del codice del lavoro e finanziati con i crediti dei fondi della formazione professionale e della promozione sociale.

Le operazioni di impianto di interesse nazionale condotte dallo Stato a titolo di associazione nazionale per la formazione professionale degli adulti sono oggetto di un'intesa tra il rappresentante dello Stato nella collettività territoriale della Corsica e la collettività territoriale della Corsica.

Il programma di altre operazioni di impianto dell'associazione nazionale per la formazione professionale degli adulti è determinato dalla collettività territoriale della Corsica.

#### *Energia*

#### Articolo L4424-33

Nel rispetto delle disposizioni del piano della nazione, la collettività territoriale della Corsica:



1) Elabora e realizza il programma di ricerca, di sfruttamento e di valorizzazione delle risorse energetiche locali della Corsica, che punta sulla geotermia, l'energia solare, l'energia del vento e del mare, l'energia tratta dalla biomassa, l'energia tratta dalla valorizzazione e dal recupero dei rifiuti, delle reti di calore, l'energia idraulica delle opere la cui potenza è inferiore a 8000 chilowatt e che comporta allo stesso modo misure destinate a favorire il risparmio energetico;

2) Partecipa all'elaborazione e alla realizzazione di un piano che tende a soddisfare i bisogni e a diversificare le risorse energetiche dell'isola in accordo con gli enti pubblici nazionali.

### *Disposizioni finanziarie*

#### Articolo L4425-1

La collettività territoriale della Corsica beneficia delle seguenti risorse fiscali:

a) La tassa differenziale sui veicoli a motore percepita a profitto della collettività territoriale della Corsica, prevista dal nono al dodicesimo punto dell'articolo 1599 del codice generale delle imposte;

b) I tre quarti del prodotto di diritto di consumo sui tabacchi previsto dall'articolo 268 bis del codice doganale;

c) La tassa dovuta dalle imprese di trasporto pubblico, aereo e marittimo, prevista dall'articolo 1599 *vicies* del codice generale delle imposte;

d) Il prodotto del diritto di consumo sugli alcolici percepito in Corsica, previsto dall'articolo 403 del codice generale delle imposte;

e) Il diritto di registrazione di una nave come francese e di navigazione, oltre che il diritto di passaporto, previsto dagli articoli 238 e 240 del codice doganale, delle navi da diporto il quale porto di attracco è situato in Corsica.

La collettività territoriale della Corsica beneficia ugualmente delle risorse finanziarie particolari di cui dispone la regione della Corsica in virtù della legge n. 82-659 del 30 luglio 1982 recante statuto particolare della regione della Corsica: competenze e di quelle istituite dalla legge n. 91-428 del 13 maggio 1991 recante statuto della collettività territoriale della Corsica e la legge n. 94-1131 del 27 dicembre 1994 recante statuto fiscale della Corsica.

#### Articolo L4425-2

I carichi finanziari che risultano per la collettività territoriale della Corsica dalle competenze trasferite in applicazione del presente titolo sono oggetto di un'attribuzione da parte dello Stato di risorse di un importo equivalente.

Le risorse attribuite sono equivalenti alle spese effettuate alla data del trasferimento dallo Stato a titolo delle competenze trasferite.

Il loro importo è constatato dalla decisione congiunta del ministro dell'interno e del ministro del bilancio, sentito il parere di una commissione presieduta dal presidente della camera regionale dei conti e che comprende, in numero uguale, rappresentanti dello Stato e della collettività territoriale della Corsica.

I carichi menzionati nel primo comma sono compensati dal trasferimento delle

imposte dello Stato e dall'attribuzione delle risorse del bilancio.

#### Articolo L4425-3

I carichi che risultano per la collettività territoriale della Corsica, dall'esercizio delle sue competenze in materia di formazione professionale continua sono compensati secondo le condizioni previste dall'articolo L4332-1.

#### Articolo L4425-4

Lo Stato versa alla collettività territoriale della Corsica un concorso individualizzato in seno alla dotazione generale di decentralizzazione della collettività territoriale della Corsica intitolato: "dotazione di continuità territoriale", il cui importo evolve come dotazione globale di funzionamento.

Questo concorso è destinato alla realizzazione delle disposizioni degli articoli L4424-27 e L4424-28.

L'importo della dotazione di continuità territoriale è per l'esercizio 1991 quello dell'esercizio precedente rivalutato conformemente alla variazione, prevista in seno alla legge delle finanze, dei prezzi del prodotto interno lordo commerciale.

L'importo di questa dotazione è, se necessario, aumentato delle somme versate da tutte gli altri cittadini, e in particolare dalla Comunità europea, al fine di compensare tutti i danni che derivano dalle restrizioni apportate alla libertà di fissare le tariffe.

#### Articolo L4425-5

La collettività territoriale della Corsica si incarica del finanziamento dei servizi e degli enti pubblici che essa crea.

Un rapporto che espone la ripartizione degli aiuti attribuiti dalla collettività territoriale della Corsica, i loro importi e i loro beneficiari, è annesso al conto amministrativo sottoposto annualmente all'Assemblea.

#### Articolo L4425-6

Il progetto di bilancio della collettività territoriale della Corsica è decretato in consiglio esecutivo dal suo presidente che lo trasmette al presidente dell'Assemblea prima del 15 febbraio.

#### Articolo L4425-7

La camera regionale dei conti partecipa al controllo degli atti di bilancio della collettività territoriale della Corsica e dei suoi enti pubblici e assicura il controllo dei loro conti, secondo le condizioni previste nella prima parte del libro VI.

Essa può, inoltre, procedere a delle verifiche su richieste motivate sia dal rappresentante dello Stato nella collettività territoriale della Corsica, sia dal presidente del consiglio esecutivo.

Se il rappresentante dello Stato nella collettività territoriale della Corsica ritiene che una delibera del consiglio d'amministrazione di un ente pubblico della collettività territoriale della Corsica può gravemente aumentare il carico finanziario o il rischio incorso dalla collettività territoriale della Corsica, incarica, entro un mese dopo la data

della ricezione, la camera regionale dei conti di informare simultaneamente l'ente pubblico interessato e la collettività territoriale della Corsica. La presa in carico della camera regionale dei conti determina una seconda lettura da parte del consiglio d'amministrazione della delibera contestata. La presa in carico non ha effetto sospensivo.

La camera regionale dei conti dispone di un periodo di un mese per far conoscere il suo parere al rappresentante dello Stato nella collettività territoriale della Corsica, agli enti pubblici e alla collettività territoriale della Corsica.

#### *Disposizioni di applicazione*

##### Articolo L4426-1

Decreti in Consiglio di Stato fissano, secondo le necessità, le modalità di applicazione del presente titolo.

\*\*\*\*\*

#### **Nota sulle modifiche apportate allo Statuto nel corso tempo. Autore: Serge Tomi, segretario generale dell'Assemblea corsa**

La Corsica, spesso assimilata a una Regione, è una collettività territoriale con *status* speciale, ai sensi dell'articolo 72 capoverso 10 della Costituzione. Fino alla creazione nel 2014 della metropoli di Lione – che ne condivide lo *status* –, la Corsica era l'unica autorità locale appartenente a questa categoria.

Dal 1° gennaio 2018, la “collettività di Corsica” (e non più “collettività territoriale della Corsica”) è diventata una comunità con status speciale al posto della collettività territoriale della Corsica e dei dipartimenti della Corsica del Sud e della “*Haute-Corse*”.

#### *Uno Statuto peculiare*

Mentre la Corsica è stata a lungo un dipartimento come gli altri, la politica di regionalizzazione e l'impossibilità di costituire aree metropolitane comprendenti un solo dipartimento hanno portato alla creazione dei due dipartimenti della Corsica del Sud e della Corsica settentrionale con la legge del 15 maggio 1975.

Le richieste locali di maggiore autonomia o indipendenza hanno aumentato il desiderio di dotare la Corsica di uno *status* specifico. È in questo senso che è diventata una Regione

metropolitana prima delle altre, con la legge del 2 marzo 1982 sullo *status* speciale della Regione corsa, integrata dalla legge del 30 luglio 1982 sulla giurisdizione.

La Corsica aveva quindi un'Assemblea Corsa e competenze piuttosto ampie. Questo Statuto regionale anticipato ha perso la sua originalità con l'istituzione di regole operative per altre Regioni metropolitane (legge del 6 gennaio 1986).

Di conseguenza, sono emerse nuove richieste, basate su esempi di Regioni insulari in altri Paesi europei che godono dello *status* di autonomia (Sardegna, Sicilia, Isole Baleari, Isole Canarie e Madera). Essi culminarono con la promulgazione della legge del 13 maggio 1991 sullo Statuto della collettività territoriale della Corsica, che fa della Corsica una collettività territoriale con uno *status* particolare. Anche se non è più una Regione in senso amministrativo, è ancora governata, in tutti i casi in cui non vi è alcuna disposizione specifica, dalla legge applicabile alle Regioni.

Tuttavia, in modo originale per una collettività decentrata francese, conosce un meccanismo di responsabilità politica dell'esecutivo prima dell'Assemblea della Corsica, che può votare un moto di sfiducia (che richiama il modello del sistema parlamentare tedesco).

La legge del 22 gennaio 2002 sulla Corsica le ha conferito nuovi poteri, ma non ha cambiato il suo status.

### *La Collettività di Corsica*

La legge sulla nuova organizzazione territoriale della Repubblica del 7 agosto 2015 aveva diverse disposizioni relative alla Corsica (articolo 30 e seguenti della legge Notre): da questo momento non ha più la qualifica di "autorità locale", ma di "comunità di Corsica"; a partire dal 1° gennaio 2018, quest'ultima costituisce una collettività con uno *status* speciale ai sensi dell'articolo 72 della Costituzione, invece della collettività territoriale della Corsica e dei dipartimenti della *Corse-du-Sud* e *Hante-Corse*.

La Corsica si amministra liberamente, alle condizioni stabilite dalla legge e da tutte le altre disposizioni legislative non contraddittorie relative ai Dipartimenti e alle Regioni.

Inoltre, tenendo conto di questa creazione, la legge procede alla definizione delle regole operative delle istituzioni di questa collettività, in particolare: termini di trasferimento di merci; diritti e doveri delle tre precedenti comunità; creazione di una conferenza di coordinamento delle autorità locali in Corsica che riunisce membri del consiglio esecutivo della Corsica, il Presidente dell'Assemblea della Corsica, i presidenti delle comunità di agglomerazione, i sindaci dei comuni di 30.000 abitanti o più, un rappresentante di autorità locali e gruppi di comunità nei territori montani, otto rappresentanti eletti dei presidenti delle comunità di Comuni e otto rappresentanti eletti dei sindaci dei Comuni con meno di 30.000 abitanti; estensione dei poteri del Presidente del Consiglio esecutivo della Corsica; ritorno all'Assemblea di Corsica dei membri dell'esecutivo in caso di dimissioni collettive o di mozione di sfiducia; procedure per il controllo della legalità degli atti adottati dalle autorità corse; competenze delle autorità corse.

In vista della creazione della collettività della Corsica, la legge del 7 agosto 2015 ha autorizzato il governo centrale francese a prendere, secondo la procedura delle ordinanze di cui all'articolo 38 della Costituzione e per un periodo di 18 mesi, le misure che rientrano nel campo di applicazione della legge in nove diverse aree. Il 21 novembre 2016 sono state adottate tre ordinanze, una riguardante varie misure istituzionali relative alla collettività della Corsica, l'altra recante varie misure elettorali applicabili in Corsica e l'ultima che integra e specifica le norme di bilancio, finanziarie, fiscali e di contabilità applicabile alla collettività della Corsica.

Il progetto di legge costituzionale presentato dal Primo Ministro francese il 4 aprile 2018 prevede l'inserimento di un nuovo paragrafo nell'articolo 72 della Costituzione per includere lo "*status* speciale" della Corsica.

## **Discorso del Presidente della Regione Sardegna Francesco Pigliaru in occasione della seduta solenne del Consiglio Regionale della Sardegna per i 70 anni dello Statuto, alla presenza del Presidente Sergio Mattarella 26 febbraio 2018**

Signor Presidente della Repubblica, onorevoli consigliere e consiglieri, Presidente Ganau, Autorità e ospiti tutti, oggi per la Sardegna, per quest'Aula, per il nostro Governo regionale, è una giornata importante.

L'occasione, come sappiamo, è la celebrazione dei 70 anni del nostro Statuto speciale, che coincidono con i 70 anni della nostra Costituzione italiana.

La nostra Costituzione - Vorrei partire da qui, dalla Carta costituyente della Repubblica, democratica, fondata sul lavoro, sul dovere di solidarietà, sul rifiuto della guerra, dell'odio razziale e religioso e sul valore fondante dell'antifascismo.

Principi universali, che costituiscono il patto che unisce i cittadini e lo Stato.

Un mese fa, nell'apprezzata iniziativa voluta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la nostra città, la nostra Regione, hanno accolto la Carta in una tappa importante di quello che è stato battezzato il Viaggio della Costituzione. Era la tappa dedicata all'articolo quinto, proprio l'articolo che indica la strada verso l'Autonomia, che apre la via al riconoscimento delle ragioni che hanno portato alla nostra Specialità.

E in quell'occasione, nelle vetrine dell'esposizione, sono state affiancate una copia originale della Costituzione italiana e una copia originale dello Statuto speciale della Sardegna.

Ecco, credo che quell'immagine sia il miglior punto di osservazione dal quale partire.

Il nostro Statuto speciale come ordinamento di rango costituzionale, valore sancito dalla Carta costituzionale che ci unisce tutti, che lega la Sardegna all'Italia.

Carta sorella della Carta nazionale, nata e pensata per un'Autonomia sorella della Repubblica, base ed esempio di quel principio di leale collaborazione essenziale nel rapporto tra la Regione e lo Stato, tra il nostro governo e quello centrale.

Dentro questo rapporto, per noi che governiamo ora, così come certamente per quanti ci hanno preceduto, per ognuno secondo propria misura, c'è un punto fermo: la nostra Specialità. Che, non ci stancheremo mai di sottolineare, non è principio teorico. Tutt'altro.

La nostra Specialità ha ragioni storiche, linguistiche, geografiche. Sono ragioni fondative, che permangono anche in questo momento storico in cui spinte centrifughe arrivano per altri motivi da altre regioni.

Ma la nostra Specialità ha la sua ragione permanente nella condizione di insularità, che quelle ragioni riassume in un unico concetto.

Insularità che richiama l'applicazione del principio di uguaglianza, e da questo discende la necessità di ordinamenti speciali, differenziati.

Essi servono a garantire livelli uguali di diritti fondamentali e di risposte a bisogni. Pensiamo, per citare esempi che condizionano la vita quotidiana di persone e imprese in

Sardegna, al diritto alla mobilità e all'approvvigionamento energetico.

Ed essi, gli ordinamenti speciali, differenziati, sono essenziali per predisporre strumenti che siano costantemente adeguati ai tempi, allo svolgimento di funzioni necessariamente nuove e diverse, incluse quelle che derivano dall'essere la Sardegna anche terra di frontiera rispetto alla gestione di problemi e dinamiche sovranazionali come l'immigrazione.

L'errore del centralismo - Tale ordinamento, il nostro Statuto, è la Carta che ci permette di attuare quella Autonomia che a sua volta ci consente di dare risposte specifiche a problemi specifici, certo, ma che diversamente da come sembrano pensare anche Stati a noi molto vicini, è anche potente collante dell'unità nazionale.

Ciò perché il decentramento della responsabilità di governo migliora l'efficacia dell'azione pubblica avvicinando le persone e i loro bisogni, spesso differenziati per storie e geografie locali, alle Istituzioni che devono formulare le risposte ed erogare i servizi.

Il mondo è complesso, localmente differenziato. E immaginare uno Stato centralista capace di dettare soluzioni buone per tutte le realtà, è una pericolosa illusione: non esistono politiche universalmente efficaci. Per questo il ruolo di uno Stato centrale è semmai quello di favorire la più ampia sperimentazione a livello locale di politiche di sviluppo, e far sì che quelle valutate positivamente si diffondano, diventando patrimonio dell'intero Paese.

Autonomia, dunque, come base irrinunciabile dello sviluppo di una coscienza e di una capacità di autogoverno.

Autonomia, dunque, come componente essenziale in ogni concepibile percorso di sviluppo e di reale emancipazione.

E allora si rinunci una volta per tutte all'illusione che esista una soluzione centralistica adeguata alla complessità dei problemi che abbiamo di fronte. Problemi le cui implicazioni territoriali possono essere ignorate solo al costo di un fallimento.

Questa è la lezione più preziosa che proviene dall'esperienza autonomistica e che arricchisce la cultura di governo del nostro Paese: una lezione che ci auguriamo non venga mai dimenticata.

Il corretto uso - Ma, va detto, perché tutto ciò attivi concretamente un tale meccanismo virtuoso, l'esperienza autonomistica deve in ogni istante tener presente la propria natura di esercizio di responsabilità e non può restare sorda alle sollecitazioni che provengono con forza dalla società, che riguardano il corretto uso e i necessari sviluppi.

Altrimenti, il rischio è quello di perdere la reciproca sintonia e di vivere in un ordinamento non più adeguato alle reali esigenze della nostra comunità.

Questo significa che noi, tenuti a una così alta responsabilità, prima di qualunque altra cosa dobbiamo chiederci quanta Specialità c'è dentro il nostro Statuto, e quanto abbiamo saputo fare per attuare concretamente le possibilità offerte dall'Autonomia.

Non è questa l'occasione per un rendiconto dettagliato delle luci e delle ombre incontrate nell'esercizio della nostra Autonomia. È però utile ricordare che quel rendiconto non può che essere la somma delle valutazioni dei risultati ottenuti dalle azioni di un governo dotato di autonomia. E che, per rendere rigorose e trasparenti agli occhi

dei cittadini quelle valutazioni, è necessaria l'adozione di normative che le consentano e che ne garantiscano il rigore.

Ecco una ragione in più per auspicare in questa sede la promulgazione di una legge sulla valutazione delle politiche pubbliche: essa collocherebbe la Sardegna tra le Regioni europee più avanzate in questo campo così importante - ma troppo spesso trascurato nel resto del Paese - per rinforzare il dialogo tra cittadini e Istituzioni.

Adeguatezza ai tempi - Allo stesso tempo, come ho detto, non dobbiamo smettere di interrogarci sulla adeguatezza della nostra Autonomia ai tempi.

La Specialità, infatti, deve trovare il proprio costante e perpetuo concretizzarsi nell'adesione sociale ai suoi contenuti.

E la stessa essenza della nostra Specialità, l'insularità, che come ho detto richiama l'applicazione del principio di uguaglianza, richiede di essere declinata nello Statuto in modo più moderno, dettagliato, tenendo conto delle esigenze attuali.

La condizione geografica di isola periferica comporta infatti un vero e proprio 'costo di cittadinanza', che noi abbiamo misurato per la prima volta, mostrando in quale misura tale condizione viola il principio di eguaglianza.

Di recente anche negli studi presentati dai sostenitori di un referendum sull'insularità, presenti in quest'Aula e che ringrazio per il loro contributo, è stato rilevato il peso di tali svantaggi.

Gli esiti del nostro lavoro, presentati al Governo, hanno portato al Patto per la Sardegna, che destinando risorse mirate alla mitigazione degli svantaggi, primi fra tutti mobilità esterna e interna ed energia, ci ha fatto fare passi importanti, seppur non sufficienti.

Perché davvero avvenga una corretta applicazione del principio di eguaglianza nei confronti dei cittadini sardi, non ci stancheremo mai di ripeterlo, è necessario infatti arrivare a incidere sulla normativa europea e sulla sua interpretazione.

In questo senso abbiamo chiesto al Governo, e continueremo a chiedere con forza, di affiancare presso le Istituzioni europee la nostra richiesta di riconoscimento della condizione insulare quale requisito per l'applicazione di aiuti specifici, sul modello di quanto avviene per le regioni ultraperiferiche.

L'importante lavoro dei Parlamentari sardi ha consentito di mettere per iscritto, nella Legge di Stabilità, le procedure per istruire e dare attuazione a questa richiesta, anche con l'istituzione di un Comitato paritetico Stato-Regione. Passaggi importanti, perché come ho detto è essenziale che lo Stato italiano affianchi la Sardegna in questa rivendicazione per noi fondamentale.

Così come è importante che, nel momento in cui sono ancora da definire le azioni che dovranno essere adottate per mitigare in modo finalmente adeguato l'intero spettro degli svantaggi associati alla condizione di insularità, siano anche finalmente rese chiare, nel clima di fiducia e di leale collaborazione al quale non abbiamo mai smesso di dare il nostro contributo, le regole in base alle quali ci viene imposto un livello così alto di accantonamenti. Livello che ci pare ingiustificato, ingiusto, indifferente al problema dei costi dell'insularità che limitano il nostro sviluppo e causano tassi di disoccupazione inaccettabili.

Non solo risorse, anche regole - L'esercizio concreto della nostra Autonomia richiede sì risorse adeguate, come ho appena sostenuto, ma anche regole coerenti con l'obiettivo che è quello, ricordiamolo, di rimuovere svantaggi strutturali, di garantire pari opportunità.

Talvolta l'assenza di regole di questa natura vincola lo sviluppo di un territorio più della limitatezza stessa delle risorse.

L'attuale normativa europea sugli Aiuti di Stato, per esempio, riconosce in modo insufficiente la diversità che caratterizzano il funzionamento del mercato in un contesto di discontinuità territoriale, l'estensione dei possibili fallimenti del mercato a essa associati, nei trasporti come in altri settori, e in questo modo rischia di limitare ingiustificatamente lo spazio per gli interventi correttivi adottabili dall'Istituzione pubblica.

È qui, l'ho detto e lo ribadisco, che lo Stato italiano deve avere il suo ruolo fondamentale di accompagnamento delle giuste rivendicazioni della Sardegna. Quando le regole sulla concorrenza smettono di guardare a esigenze vitali dei cittadini e delle comunità, allora c'è la lesione di un diritto fondamentale che lo Stato deve aiutarci a superare.

Il nostro obbligo e privilegio è esercitare la responsabilità dell'Autonomia. Ma vero è che la possibilità di coglierne tutte le opportunità passa anche attraverso quel principio di leale collaborazione che non può che portare vantaggi a tutte le parti in gioco.

Il buon uso dell'Autonomia - Certo, di quell'obbligo e privilegio che l'Autonomia trasforma in autogoverno, si deve farne buon uso.

Se ne fa buon uso quando si aggrediscono i vincoli allo sviluppo, i nodi strutturali che limitano l'emancipazione dal ritardo economico. In una parola, quando si ha il coraggio di adottare trasformazioni profonde che talvolta per produrre i propri benefici richiedono tempi difficili da accettare da parte chi pensa alla politica come esclusiva ricerca di immediato consenso.

Noi, che nella nostra esperienza di governo abbiamo scelto il sentiero stretto, il più difficile e complesso, lo sappiamo bene.

Signor Presidente, questa per la Sardegna è infatti una stagione di grandi riforme, tanto importanti quanto urgenti: alcune passate, altre in corso, altre ancora da fare. E le riforme non si misurano in Piani straordinari o solo in risorse: le riforme si misurano in base alla capacità di incidere sulla vita delle persone, oggi e in una prospettiva più ampia.

È una stagione, dunque, di scelte difficili che si svolge in un periodo caratterizzato dalla peggior crisi dal dopoguerra, una crisi che ha portato con sé un carico di scetticismo non semplice da superare. Ma non ci sono alternative per chi persegue l'interesse generale: bisogna lavorare con la consapevolezza che permettere alla fiducia verso le istituzioni di ritornare richiede tempo, perché i benefici delle riforme, anche delle più giuste, diventano reali solo attraverso il lungo processo che consente ai cittadini di percepire nel concreto gli effetti positivi della trasformazione.

Fa tutto parte del sentiero stretto, signor Presidente, del buon uso dell'Autonomia.

E per questo lavoriamo fin dal primo giorno per accrescere le competenze dei nostri giovani, per abbattere la dispersione scolastica, per dare loro opportunità di occupazione



senza dover lasciare la propria terra. Lavoriamo fin dal primo giorno per facilitare alle nostre aziende l'ingresso nei grandi mercati, per utilizzare al meglio negli ambiti più diversi le possibilità fornite dalle nuove tecnologie, per favorire la gestione associata di servizi tra comunità, per garantire una sanità sempre più efficiente, sanità che la Sardegna, ricordiamolo, ha totalmente a suo carico.

In definitiva, signor Presidente, per aiutare la nostra terra a uscire definitivamente dal ritardo economico ci servono pari opportunità, che a loro volta richiedono, come ho sostenuto, maggiori margini di manovra per la nostra Autonomia, poiché questa è garante di un autogoverno che, a esigenze che mutano con l'avanzare del tempo e della storia, deve poter dare risposte adeguate.

Anche il dialogo con lo Stato, signor Presidente, che crediamo necessario e opportuno perché a ciò si possa giungere, fa parte dell'assunzione di responsabilità che deriva alla Sardegna dalla nostra Specialità, dalla nostra Autonomia.

Celebriamola nel modo migliore, rendendola ogni giorno più concreta.

**Discorso del Presidente del Consiglio Regionale della Sardegna  
Gianfranco Ganau in occasione della seduta solenne del Consiglio  
Regionale per i 70 anni dello Statuto, alla presenza del Presidente Sergio  
Mattarella  
26 febbraio 2018**

Signor Presidente, onorevoli colleghe e colleghi, Presidente Pigliaru, assessore e assessori, autorità e ospiti tutti, il 26 febbraio di settant'anni fa lo Statuto della Sardegna veniva promulgato con la legge costituzionale n. 3, approvata con 280 voti a favore, 81 contrari e due astenuti, durante una delle ultime febbrili sedute dell'Assemblea costituente.

Diveniva, dunque, la terza legge costituzionale della neonata Repubblica democratica e antifascista.

Oggi ricordiamo quel momento fondante e abbiamo l'onore di farlo alla presenza del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, che ringrazio a nome dell'Istituzione che rappresento e di tutti i cittadini sardi.

Storicamente l'autonomia speciale si è affermata per il concorrere di una pluralità di condizioni ed eventi: lo sviluppo di un importante movimento autonomista, con connotazioni federaliste e indipendentiste, che incise anche sui partiti nazionali e sulle loro rappresentanze in Sardegna; la distanza dell'Isola dal Continente; l'accentuarsi dell'arretratezza delle condizioni economiche e sociali per la ristrettezza del mercato interno, la difficoltà dei collegamenti, la condizione complessiva di isolamento, il senso di distacco e di insofferenza verso un sistema amministrativo eccessivamente accentrato e contemporaneamente inefficiente; la percezione della difficoltà di fronteggiare tali situazioni dal centro dello Stato.

“Il popolo e non solo il popolo è nudo e scalzo” scriveva il generale Pinna, Alto commissario per la Sardegna, nella relazione presentata al Consiglio dei ministri alla fine del 1944.

Si dice che l'autonomia nacque nella scontentezza perché più ambizioso era il progetto, si dice che lo Statuto venne approvato in un clima di diffidenza e indifferenza, ma di fatto, settanta anni fa, la Sardegna ottenne l'autonomia regionale cui auspicava da quasi un secolo e la ottenne, per singolare coincidenza, nel centenario dei moti popolari di Cagliari e di tutta l'Isola che portarono, tra il novembre del 1847 e i primi mesi del 1848, alla soppressione degli antichi istituti autonomistici e alla totale unificazione della Sardegna con gli Stati Piemontesi.

Alla Sardegna veniva riconosciuta la dignità di Regione a Statuto speciale, veniva data autonomia nel governo della propria vita comunitaria e dunque la responsabilità di risollevarsi dalle ceneri della guerra e costruire il proprio futuro di una vita pacifica e capace di soddisfare i bisogni della propria comunità.

Autonomia e responsabilità, potrebbero sembrare poca cosa oggi, ma se si pensa solo un attimo alla storia degli ultimi 2.000 anni della Sardegna, che è stata storia di dominazioni succedutesi una dopo l'altra – fenici, cartaginesi, romani, bizantini, pisani,

spagnoli – ci si rende conto che la storia dei sardi è stata la storia degli altri, in cui i sardi hanno vissuto da spettatori quando non da vittime.

Non ci deve stupire, dunque, se questo passo venne accolto come un fatto enormemente importante, e grandi furono le aspettative, le speranze, la fiducia riposta in questa nuova istituzione regionale.

Da quel momento, Presidente, si dice che la Regione ha iniziato a essere una piccola patria, un piccolo Stato per la comunità sarda.

L'istituzione democratica regionale ha rappresentato fin da subito e tuttora impersona il volto prossimo delle istituzioni e l'interlocutore necessario nel confronto con le istituzioni statali.

E sono venuti gli anni del primo dopoguerra, del piano di rinascita, della prima industrializzazione, con i suoi problemi e anche con tanti errori, in cui abbiamo assistito a una Sardegna che si risollevava non solo dalla guerra ma da un ritardo storico di secoli, una Sardegna antichissima usciva quasi d'improvviso dal medioevo per affacciarsi alla modernità.

Dobbiamo essere orgogliosi di questi settanta anni di autonomia, di quanto è stato fatto, sono stati un periodo di straordinario progresso, settanta anni di pace dentro la pace garantita con la nascita della Comunità Europea, (oggi Unione Europea), settanta anni di avanzamento economico e sociale, di superamento della povertà, dell'analfabetismo, delle malattie; malattie come la malaria di cui si moriva in gran numero anzitempo. Il primo provvedimento del neonato Consiglio, la legge n. 1 del 27 giugno 1949, fu la costituzione del fondo regionale per la lotta contro le malattie sociali.

Ma soprattutto sono convinto che dobbiamo provare a costruire l'orgoglio di quanto potremmo fare.

E voglio farlo con lei, Presidente, partendo proprio dall'art. 1 del nostro Statuto che bene calibra l'unità politica con l'autonomia.

Lasciate che lo ricordi:

“La Sardegna con le sue isole è costituita in Regione autonoma fornita di personalità giuridica entro l'unità politica della Repubblica Italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione e secondo il presente Statuto”.

Con l'articolo 1, lo Statuto sardo identifica un territorio (la Sardegna) e a “presidio” di questo territorio dispone la costituzione di un ente (la Regione autonoma) al quale implicitamente attribuisce il governo dell'isola evidenziandone fin da subito i termini: l'autonomia si svolge nell'ambito dei principi dell'unità politica e dell'unità e indivisibilità della Repubblica italiana; le implicazioni che da questa unità derivano si evincono allora dai principi della Costituzione e dello Statuto speciale, quali parametri che indirizzano e danno significato all'autonomia della Regione sarda.

Parametri che, si badi bene, non sono limiti ma possibilità di sviluppo, di integrazione, di valorizzazione.

Dunque viene subito da pensare che l'autonomia regionale debba essere in primo luogo una autonomia governata da e ispirata ai principi di uguaglianza (formale e sostanziale), di solidarietà e di libertà; ai diritti sia della persona singola che delle formazioni sociali in cui essa svolge la propria personalità; e che tali principi e diritti debbano essere declinati nella realtà locale per valorizzarne la cultura e la peculiarità

(geografica, storica, linguistica, ambientale, economica, antropologica).

In altre parole l'articolo 1 dello Statuto ricorda che la storia sarda da un certo momento in poi, pur mantenendo intatte molte peculiarità che per secoli la hanno contraddistinta, si intreccia inestricabilmente con la storia d'Italia e ne condivide le sorti.

L'Italia è cresciuta e noi siamo cresciuti insieme a lei, ma in questo percorso di crescita comune la differenza nord e sud nonostante tutti gli sforzi non si è attenuata e per certi versi è persino aumentata. Questo ritardo, che a volte ci sembra una specie di destino ingiusto, altro non è che lo specchio di quello che ancora non siamo riusciti a fare, insieme Presidente, la Regione e lo Stato, perché come ci ha ricordato all'inaugurazione dell'anno accademico solo insieme le persone, i territori, gli Stati possono ottenere risultati positivi per tutti.

Da anni ci diciamo che questo percorso dell'autonomia sarda sembra sia bloccato, sembra non sia stato capace di stare al passo con i tempi, a raccogliere la sfida della modernità, esercitando la propria specialità, la propria autonomia nelle necessità di oggi: trasporti, educazione, cultura, lingua, ambiente, digitale etc. Da anni il dibattito regionale evidenzia le insufficienze dello Statuto, sia per il suo carattere riduttivo originario, sia per il quadro di funzioni oggi inadeguato rispetto agli obiettivi, sia per la intervenuta trasformazione del quadro istituzionale considerato soprattutto il mutato ruolo che, a livello nazionale, ha assunto il complessivo sistema delle autonomie territoriali e il peso sempre maggiore di organi extra-statali ed europei.

Nel dispositivo statutario neanche una parola sul diritto alla mobilità dei sardi, diritto alla mobilità sia all'interno del territorio regionale che, soprattutto, da e per la Sardegna.

Neanche una parola sul diritto a essere collegati alle grandi reti dell'energia che muovono le industrie e le esigenze di una vita urbana moderna, neanche una parola o troppo poche parole su scuola, educazione, beni culturali, lingua, e neanche una parola naturalmente su temi che sarebbero entrati con prepotenza nella nostra vita quotidiana e nell'economia attuale, le telecomunicazioni, le reti digitali, internet; neanche una parola o troppo poche parole sulle responsabilità di autogoverno del territorio, nelle sue componenti fondamentali del paesaggio, dell'uso del suolo ai fini edificatori, ma anche della difesa del suolo dall'inquinamento, dall'abuso delle attività industriali e militari.

Neanche una parola sulla necessità di equilibrio nella presenza e in particolare modo nelle attività dell'esercito in Sardegna. Ancora oggi la Sardegna sopporta da sola il 61% delle servitù militari.

Insufficienza, Presidente, che non significa necessità di superamento ma richiesta di maggiori poteri e di maggiori spazi di autonomia perché è comune e ribadita la convinzione che le ragioni della specialità della Sardegna sono non solo attuali ma per certi aspetti, oggi, ancora più evidenti e incisive e appaiono più profonde e marcate che altrove, trovando motivazioni in cause oggettive e non modificabili, di carattere geografico oltre che storiche, politiche e istituzionali.

Esse vanno in primo luogo individuate nell'essere isola e nelle conseguenze che l'insularità e la perifericità dal sistema nazionale hanno prodotto e purtroppo continuano a produrre.

Dall'insularità discendono indubbiamente profili di peculiarità identitari, ambientali da valorizzare e declinare in positivo ma, è evidente, che tale condizione comporta, rispetto

al territorio della penisola, l'impiego di maggiori risorse per assicurare alla comunità anche i servizi più essenziali.

La Sardegna, proprio a causa di questo, è esclusa da tutti i sistemi di rete nazionali ed europei con gravissime conseguenze e penalizzazioni.

Nel campo energetico è l'unica Regione italiana a non poter fruire di energia a basso costo (metano), con conseguente grave penalizzazione e maggiori costi per le attività produttive e i cittadini.

È l'unica Regione italiana senza una autostrada, con un indice infrastrutturale (strade, ferrovie, porti, aeroporti) pari a 50, fatta 100 la media nazionale. Indice che se riferito al sistema ferroviario scende al 17,4 su 100. Di conseguenza il 75% del totale dei trasporti (persone e merci) si svolge su gomma e su una struttura stradale fortemente inadeguata.

A questo si aggiunge l'assenza di efficaci politiche statali che garantiscano continuità con il resto del territorio nazionale, in particolare quella aerea, che si somma agli alti costi di quella marittima.

Il patto per la Sardegna è stato un segnale importante che darà sicuramente risultati ma rimane una misura *una tantum* rimessa nella disponibilità del governo di turno.

Presidente, oggi come ieri, la nostra è una terra dalla quale si emigra alla ricerca di lavoro, di possibilità, di dignità.

La nostra è una terra dove si registra una disoccupazione giovanile al 56,3%, dove la dispersione scolastica, nonostante gli sforzi fatti, è ancora al 18%.

E allora, voglio richiamare l'attenzione sull'articolo 13 dello Statuto, il cosiddetto piano di rinascita, il quale prevede che "Lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'isola".

E lo richiamo perché in questa disposizione, dal carattere sintetico, è in realtà racchiusa la ragione di fondo che ha motivato l'istituzione della Regione speciale: l'arretratezza creata dal secolare sfruttamento e dal dominio, che all'epoca dell'Assemblea costituente contraddistingueva una terra ricca di potenzialità, può, anzi deve, essere superata con il concorso dello Stato e della Regione. Ecco che allora l'unità della Repubblica rappresenta anche un concorso per operare una rinascita. Un patto, dunque, che coinvolge in una comune responsabilità sia lo Stato che la Regione.

Un patto costituente che con lungimiranza prevedeva che solo la crescita di ciascun territorio, di ciascuna Regione, di ciascuna parte del nostro paese avrebbe consentito all'Italia di risollevarsi dalle macerie della guerra.

Insieme, come ricordava ancora lei Presidente, un metodo impegnativo e al contempo necessario.

Sono convinto che la disposizione contenuta nell'articolo 13 sia oggi ancora attuale. Non è un residuo storico, né una disposizione che non risponde più alle esigenze dell'isola. Essa è ancora in vigore e lancia una sfida per il futuro: la rinascita (economica, sociale, culturale, spirituale) non si compie una volta per tutte. Si rinasce sempre laddove si trovano motivazioni per crescere, per progredire, per conquistare nuove frontiere.

In questo senso, dunque, il termine rinascita, racchiuso nello Statuto speciale, costituisce ancora il senso e il significato della specialità e invita la Sardegna a valorizzare le proprie risorse per uscire ogni giorno dall'isolamento e per rilanciare la propria unicità oltre i confini dell'isola.

E invita lo Stato a concorrere con convinzione a questo processo perché oggi ancor più di ieri la specialità attiene ai diritti dei cittadini, prima ancora che ai rapporti fra istituzioni e merita perciò di essere declinata e valorizzata quale strumento per la parità di condizioni fra tutti cittadini a prescindere dal territorio in cui essi risiedono. Perché solo un Paese che garantisce a tutti i suoi abitanti, indipendentemente dalla collocazione geografica, dal colore della pelle, dalla religione, dall'orientamento sessuale pari opportunità, diritti e dignità è un Paese veramente libero.

Ci chiediamo spesso se si possa essere orgogliosi del nostro percorso di autonomia. Certamente possiamo esserlo, come per ogni cosa che non ci è stata concessa ma che abbiamo conquistato con le nostre mani e con il nostro lavoro. Ma se dobbiamo essere orgogliosi di quanto è stato fatto dai nostri padri e dai nostri nonni, ancora di più dobbiamo essere orgogliosi dell'impegno di oggi.

C'è un desiderio non detto, non espresso, il desiderio di affrancare quest'isola bellissima dalla povertà e dall'incapacità di rispondere alle giuste esigenze di ciascuno di noi.

E allora dico che le ragioni dell'autonomia e della specialità risiedono nella responsabilità che tutte le istituzioni, dallo Stato alla Regione agli enti locali, hanno nei confronti dell'intera comunità sarda ma anche nella responsabilità che ciascuno di noi ha nel farsi artefice del nostro destino. Responsabili di quanto occorre fare, sapendo che nessuno ci sostituirà nel nostro compito, perché lo Statuto speciale invita ancora oggi proprio i sardi a rinascere.



## Hanno collaborato a questo numero

STEFANIA BARONCELLI

Professore ordinario di Diritto Pubblico – Libera Università di Bolzano

MANLIO BRIGAGLIA

Già Professore ordinario di Storia Contemporanea – Università degli Studi di Sassari

MARIAROSA CARDIA

Presidente Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna; Professore ordinario di Storia delle Istituzioni Politiche – Università degli Studi di Cagliari

ANTONELLO CABRAS

Presidente Fondazione di Sardegna

GIORGIO CARTA

Presidente della Sezione sarda dell'Associazione degli ex Parlamentari della Repubblica

OMAR CHESSA

Professore ordinario di Diritto Costituzionale – Università degli Studi di Sassari

ANDRÉ FAZI

*Maitre de conférences* in Scienza politica – Università della Corsica

PAOLO FOIS

Professore emerito di Diritto Internazionale – Università degli Studi di Sassari; Vicepresidente Associazione tra gli ex Consiglieri regionali della Sardegna

GIANFRANCO GANAU

Presidente del Consiglio regionale della Sardegna

GIORGIO MACCIOTTA

Già Deputato al Parlamento italiano

SIMONE PAJNO

Professore ordinario di Diritto Costituzionale – Università di Sassari

PIETRO SODDU

Già Presidente della Regione Sardegna

FILIPPO SPANU

Assessore degli Affari generali, Personale e Riforma della Regione Sardegna