

Il compiersi dei primi cinquant'anni del Secondo Statuto di Autonomia della Regione Trentino-Alto Adige / Südtirol (1972-2022) rappresenta lo spunto per un articolato bilancio, a più voci, sul processo italiano di regionalizzazione e sulla posizione che in esso hanno avuto e potranno ancora avere le autonomie speciali. Non si tratta solo di stimolare uno sguardo retrospettivo, pure utile per l'acquisizione consapevole di alcuni indispensabili dati di contesto storico-istituzionale. A venire in gioco, più in generale, è il grande e attuale dibattito sul grado della differenziazione territoriale che il sistema repubblicano delle autonomie può alimentare e sostenere.

È una discussione che oggi si svolge al di fuori di un disegno sistematico di riforma e pare affidare le sorti dei rapporti tra lo Stato e le autonomie a singole iniziative, finalizzate a realizzare forme innovative di regionalismo differenziato. Si sta dunque dando vita a un modello dichiaratamente e diffusamente asimmetrico? Quali sono le infrastrutture di questa trasformazione? Qual è il ruolo dell'amministrazione centrale? E quali cambiamenti possono derivare per il significato e per le proiezioni organizzative dell'autonomia? Su questi temi si confrontano studiosi di esperienza e provenienza diverse, alla ricerca delle coordinate necessarie per rispondere agli interrogativi che caratterizzano tuttora il regionalismo italiano come un progetto in costante divenire.

Contributi di: J.-B. Auby, E. Balboni, R. Bifulco, M. Cammelli, E. Carloni, C. Caruso, F. Clementi, F. Cortese, A. Deffenu, D. Florenzano, T. Font i Llovet, G. Gardini, P. Giangaspero, A. Giovanardi, D. Giroto, B. Guastaferrò, F. Guella, A. Mastromarino, F. Palermo, S. Parisi, A. Ruggeri, I. Ruggiu, G. Tarli Barbieri, R. Toniatti, D.E. Tosi, L. Violini, J. Woelk.

Fulvio Cortese è professore ordinario di Diritto amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento. Fa parte della direzione di diverse riviste (*Le Regioni; Pólemos – Journal of Law, Literature and Culture; Munus – Rivista giuridica dei servizi pubblici; Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale*) ed è responsabile per i nostri Tipi, con Roberto Bin e Aldo Sandulli, della collana *Studi di diritto pubblico*.

Jens Woelk è professore ordinario di Diritto costituzionale comparato nella Facoltà di Giurisprudenza ("cattedra Euregio") e nella Scuola di Studi internazionali dell'Università di Trento. Collabora con l'Istituto di studi federali comparati di Eurac Research a Bolzano. È membro effettivo del Gruppo di esperti del Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa.

 **FrancoAngeli**
La passione per le conoscenze

€ 45,00 (U)

ISBN 978-88-351-4796-1



9 788835 147961

SDP

1590.2.11

F. Cortese, J. Woelk (a cura di)

**AUTONOMIE SPECIALI
E REGIONALISMO ITALIANO**



Autonomie speciali e regionalismo italiano

Un bilancio

a cura di
Fulvio Cortese, Jens Woelk

FRANCOANGELI

SDP Scritti di
Diritto Pubblico

SÌ, MA NON COSÌ: DIECI ANNOTAZIONI INTORNO ALL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Francesco Clementi

1. Introduzione

Gli ultimi decenni hanno sovrapposto in modo confuso velleitarie linee federaliste, resistenti chiusure municipaliste, concrete regressioni centraliste, tutte raccolte intorno al medesimo slogan: dare attuazione al Titolo V della Costituzione, cercando di rispondere in modo efficace ai problemi che dal 2001 emergono dall'intrecciarsi della legislazione statale e regionale. E che il Covid ci ha mostrato duramente, palesando i rischi di una frammentazione eccessiva nella garanzia dei diritti fondamentali per tutti i cittadini sul territorio, a partire dalla tutela della salute.

Pur tuttavia, come è noto, dal 2017, anzitutto Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – tre Regioni a statuto ordinario – hanno chiesto di ottenere ciò che è scritto in Costituzione da oltre vent'anni: ossia più autonomia legislativa, ampliando il quadro delle materie loro trasferite rispetto a quello originariamente previsto, ai sensi dell'ulteriore differenziazione che la Costituzione prevede *ex art. 116, 3° co.*

Se dare attuazione alla Costituzione è evidentemente in sé corretto, la via dell'ulteriore differenziazione presenta almeno tre generali questioni di fondo che non possono non essere evidenziate, ossia: (a) i modi e le forme relative al modello di differenziazione delineato dall'art. 116 e il suo necessario inserirsi nel sistema di rapporti tra livelli di governi periferici e livello di governo centrale; (b) il possibile grado di differenziazione all'interno di una Repubblica una e indivisibile (*ex art. 5 Cost.*), rispetto a quello delle Regioni ordinarie e a quello delle autonomie speciali; (c) la questione delle risorse e degli equilibri della finanza pubblica, dentro una dicotomia che in sintesi si può esprimere così: modello solidaristico vs. modello competitivo.

Peraltro queste tre generali questioni – che sono lo sfondo di ogni ragionamento in tema, a mio avviso – debbono tenersi innanzitutto rispetto a quattro ulteriori e conseguenti nodi chiave: (a) il rapporto tra uguaglianza e differenziazione; (b) quello tra competizione e cooperazione regionale; (c) quello tra particolarismo territoriale, anche dal punto di vista economico, e coesione sociale nazionale; infine (d) quello – come ci ricorda il recente disegno di legge predisposto dal Ministro Calderoli, appena approvato dal Governo Meloni a fine gennaio 2023 – tra inattuazione costituzionale e proposte di riforme istituzionali.

2. Dieci annotazioni intorno all'autonomia differenziata

Tenuto conto di tutto ciò, dentro questo perimetro si possono evidenziare alcuni fili rossi comuni – per comodità analitica, qui sinteticamente raccolti in dieci punti – per cogliere gli elementi essenziali del dibattito in corso, a partire dal fatto che, al momento, ben dieci Regioni a statuto ordinario hanno avviato il procedimento previsto dall'art. 116, 3° co., Cost.¹, sebbene al loro interno vi sia una diversa gradazione di intensità rispetto alle richieste formulate e alle modalità proposte.

In primo luogo, vi è innanzitutto un'incertezza di fondo intorno al tipo di forma di Stato cui deriverebbe l'attuazione dell'art. 116, 3° co., Cost., non da ultimo per le difficoltà del nostro ordinamento, incapace di assorbire le naturali spinte centrifughe che emergerebbero, trasformando così un ordinamento fondato sull'unione nella diversità, in uno fondato sulla diversità senza unità. Insomma, la storica tensione regionalista – ma in sé regolata – rischia di divenire, a seguito dell'approvazione dell'autonomia differenziata, una vera e propria realtà di tipo federalista, potenzialmente addirittura meno regolata: fatto che, *ictu oculi*, non appartiene alla storia e alle tradizioni del nostro ordinamento repubblicano.

Conseguentemente, proprio per evitare il rischio di trasformare comunque la forma di Stato del nostro Paese da una regionale a una in senso federale – peraltro, si badi, con una legge ordinaria, svuotando da dentro il senso del testo costituzionale, per le “vie brevi”, evitando il percorso

1. In particolare: tre (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) hanno concluso con il Governo, all'inizio del 2018, un accordo preliminare alla stipula dell'intesa e sono perciò ad uno stadio di trattative più avanzato (sebbene ancora lontano dal concludersi); mentre sette (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) hanno presentato una proposta di differenziazione che, a sua volta, è in corso di esame congiunto nel c.d. tavolo tecnico istituito presso il Dipartimento degli Affari regionali.

disegnato dal Costituente per una revisione costituzionale *ex art. 138 Cost.* –, sarebbe opportuno allora baricentrare le spinte centrifughe, in parallelo al processo di differenziazione richiesto da quelle dieci regioni a statuto ordinario, dentro una dimensione unitaria di rango costituzionale; modificando, cioè, l'attuale bicameralismo tramite l'introduzione di una Camera delle Autonomie, tale da tenere assieme appunto le plurime diversità regionali nel Parlamento nazionale, dando loro un perno collettivo comune.

In secondo luogo, questa scelta – un contestuale e parallelo percorso di riforma del bicameralismo insieme con quello relativo all'attuazione della differenziazione regionale – sarebbe oltremodo utile anche per utilizzare innanzitutto gli importanti margini di flessibilità che il testo del Titolo V continua ad offrire, essendo per lo più ancora “inattuato”: basti immaginare, ad esempio, riguardo alla parziale attuazione tanto dell'art. 118 Cost. (considerando il tema dell'amministrativizzazione regionale come la vera natura oggi dell'ente regione) quanto dell'art. 119 riguardo al finanziamento. E di riuscire a fare tutto ciò dentro una dimensione costituzionale tale da valorizzare appunto il dibattito autonomico in modo pubblico: dove il confronto avviene, cioè, con il tono e il rango costituzionale adeguati, e non invece – come ormai da tanti, troppi, anni avviene – nella dimensione angusta del sistema delle Conferenze Stato-Regioni (o Unificata), che sono ormai assurte a “terza Camera”, pur non costituzionalizzata, del Paese.

Fatto si è che – terzo punto – onde evitare i rischi di un'attuazione incongrua, e alla ricerca degli strumenti più idonei, di certo tra le modalità di attuazione quella più corretta non può che essere quella che si fonda su una legge-quadro, dando seguito opportunamente a quanto delineato sia nella Relazione finale prodotta in tema dalla Commissione di studio – la c.d. Commissione Caravita – istituita con decreto del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, in data 3 dicembre 2019², sia quanto evidenziato nelle conclusioni, del 12 luglio 2022, dell'Indagine conoscitiva «sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», deliberata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali il 21 marzo 2019³.

In questo senso, d'altronde, in attesa appunto della riforma del bicameralismo, elementi centrali non possono non essere che i luoghi del raccordo inter-istituzionale, valorizzando evidentemente pure lo strumento delle c.d. intese rafforzate (riprendendo quanto delineato dall'art. 8 del

2. Si veda in merito la composizione e i fini istituzionali, al link: <https://www.affari-regionali.it/media/506647/decreto-costituzione-commissione-studio-per-le-autonomie.pdf>.

3. Si veda in merito il link: <https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2022& mese=07&giorno=12&view=&commissione=23>.

testo licenziato dalla Commissione Caravita), distinguendo caso per caso ciascuna esperienza regionale, proprio perché le Regioni hanno una loro storia e non sono tutte uguali; e dunque marcando così un'attuazione dell'art. 116 fondata su una vera cultura dell'autonomia, protetta comunque nei suoi principi fondamentali comuni, a partire dal principio di solidarietà.

Di talché sarebbe difficile immaginare un processo di differenziazione che non coinvolgesse appunto le stesse Conferenze nel procedimento, oltre che nella stessa definizione dei LEP, non da ultimo perché questo consentirebbe di fare emergere ulteriormente il cuore centrale della questione relativa al processo di definizione della differenziazione regionale, ossia se vi è (o meno) un progetto culturale per le Regioni che hanno richiesto una maggiore autonomia. Non da ultimo perché proprio intorno a questo nodo si può cogliere il senso profondo di una realtà regionale più mobile di quanto è lo stesso Paese e che ha una veste istituzionale che appunto non corrisponde più a se stessa.

Pertanto – e in quarto luogo – se l'iter di differenziazione non riuscirà a far emergere il nodo culturale che in sé essa presenta (e rappresenta) nel nostro Paese come sfida politico-identitaria, apparirà poi difficile considerare quella richiesta regionale di un'autonomia differenziata come fondata adeguatamente sul testo costituzionale; perché, in realtà, pur lamentandone correttamente un'inattuazione, nei fatti le Regioni istanti denunciano una debolezza politico-culturale difficile da rimuovere rispetto a quella solida, espressa dal sistema politico-culturale – e dunque valoriale – del testo costituzionale. In sostanza, si possono denunciare parti “tramontate” del testo costituzionale, dedicandosi alle parti “scoperte di esso”, secondo un'efficace sintesi di Marco Cammelli, solo se si riesce davvero a dimostrare il senso politico-culturale di ciò rispetto al tessuto connettivo valoriale sotteso al testo costituzionale; altrimenti si è solo di fronte a una richiesta che ha una legittima dimensione amministrativa di differenziazione, e dunque fonte di potenziale disuguaglianze, ma che potrebbe addirittura essere più rischiosa per il senso collettivo dell'unità del Paese e dei suoi cittadini se essa si venisse a saldare insieme con pericolosi fantasmi di un'identità territoriale distinta e distante da quella nazionale.

In questo senso, il fuoco analitico che deve guidare il processo di differenziazione – ed è il quinto punto – non può che partire dal sistema amministrativo, che è il motore pulsante del tema; non da ultimo perché a quel livello si viene a realizzare, in concreto, la legittimazione reale delle istituzioni. Se ciò in parte sembra potersi realizzare, di certo – ed è il sesto punto – appare difficile immaginare un percorso di differenziazione “a

freddo”, senza cioè tenere in conto il resto delle necessità del sistema ordinamentale, a partire dagli effetti della riduzione del numero dei parlamentari e dell’evidente monocameralismo di fatto che ormai qualifica il nostro ordinamento, così come del rafforzamento dell’integrazione europea, *in primis* alla luce dell’attuazione concreta del Pnrr (per non parlare poi del c.d. presidenzialismo, che tutto è tranne ciò che la parola tecnicamente esprime).

Per cui, onde evitare di fermarsi alla superficie delle cose, senza coglierne la vera profondità, va evidenziato il fatto che il dibattito intorno alla differenziazione pone una grande questione identitaria sull’allocazione dell’indirizzo politico nel nostro ordinamento, non da ultimo perché se, guardando alle esperienze comparate, le prime camere danno indirizzo politico di governo sulla base del voto popolare e le seconde danno il profilo identitario del Paese, dando rappresentanza alla dimensione territoriale, il processo di attuazione della differenziazione regionale in senso autonomico – a parità di bicameralismo più che simmetrico – non può far altro che contribuire a non risolvere la grande questione sul profilo e l’assetto di forma di Stato che questo Paese nei fatti ha; lasciando così fortemente indebolita tanto l’idea di unità nella diversità, quanto quella di diversità dentro la medesima unità.

In questo senso, come settimo punto, un utile strumento – che tuttavia al momento non viene considerato come tale – è il profondo rapporto che vi potrebbe essere in tema tra chi chiede differenziazione e le dinamiche proprie dell’integrazione europea; non da ultimo perché consentirebbe di far emergere anche le asimmetrie potenziali, proprio su questo versante, tra le Regioni a statuto speciale e quelle che aspirano a differenziarsi; e ciò porrebbe chiaramente in luce la necessità di un discorso sistemico sull’autonomia in Italia tra Regioni ordinarie, speciali, differenziate, e non invece uno fondato soltanto su un semplice cabotaggio, finalizzato alla “mera attuazione” della previsione costituzionale, come taluni invece sostengono. E che il dibattito in corso sembra voler promuovere.

Dunque c’è un errore metodologico di fondo io credo. Perché – ed è il mio ottavo punto – l’idea di attuare la differenziazione regionale senza considerare né la dinamica di integrazione europea né l’impatto che sta avendo, e soprattutto avrà, il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) è un problema importante di metodo, prima che di merito, e che, *ex-post*, rischia di pesare molto di più di quanto oggi non appaia, perché molte delle politiche che andrebbero ad essere differenziate su base regionale, nei fatti, in realtà, potrebbero rischiare di non corrispondere più alle linee di coordinamento unitario di indirizzo del nostro ordinamento nei confronti dell’Unione europea. Un danno che diviene viepiù beffa imma-

ginando, appunto, l'assenza di un organo di coordinamento costituzionale comune come potrebbe essere una seconda Camera delle autonomie.

Così, anche a rimanere ai soli fondi del Pnrr, mentre quelli mirano a rafforzare le (infra)strutture sociali e collettive, qui banalmente sembra puntarsi soltanto a una forte diversificazione regionale. Peraltro, nel dare alle Regioni materie che addirittura il buon senso eviterebbe – perché in sé di livello almeno nazionale (grandi infrastrutture, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) – comunque le si indebolisce, perché le si fa per lo più dipendere, come sostiene da ultimo il disegno di legge ordinaria c.d. Calderoli, dal ritmo del bilancio annuale nazionale.

Ecco che il quadro, come dire, si offusca, e l'ambiguità della politica sul punto diviene predominante.

Assume poi un rilievo ulteriore – ed è il nono punto – l'assenza, che anche il testo Calderoli al momento in cui si scrive sembra non voler neanche collegare ad una pari iniziativa governativa, sia pure di tipo costituzionale, della previsione di una “clausola di supremazia”, che protegga i diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale: uno strumento la cui importanza è stata dimostrata, invece, proprio dalla pandemia rispetto alle dure asimmetrie tra le varie Regioni che abbiamo visto riguardo al tema della tutela della salute (dai vaccini alla gestione delle RSA etc.). E che naturalmente sarebbero oltremodo esaltate dentro la differenziazione.

Infine come decimo punto, ma davvero non da ultimo, il dibattito – come conferma anche l'impianto delineato dal disegno di legge Calderoli – sembra non tenere in gran conto il Parlamento, il cui ruolo appare fortemente insufficiente ad assolvere, con la necessaria consapevolezza, al compito non da poco che la via per la differenziazione richiede: ossia quello di ridisegnare l'assetto funzionale delle Regioni, e dunque l'assetto repubblicano in sé. A maggior ragione se – come deve essere – questo deve trovare nella definizione dei LEP, consolidati nella loro misura entro un anno dall'approvazione della legge quadro, una coerenza che invece i meccanismi di finanziamento basati sulla spesa storica sembrano delineare non adeguatamente, nel senso che potrebbero pesantemente penalizzare le Regioni con un insufficiente livello di servizi, almeno a stare alle proposte già messe nel dibattito pubblico.

3. Annotazioni conclusive

Ecco che allora il quadro che sembra emergere intorno al tema di un'autonomia differenziata, e dunque intorno al trasferimento di nuove

funzioni e delle relative risorse ai 2/3 delle Regioni a statuto ordinario (10/15), palesa in realtà molte più domande e dubbi che certezze; a maggior ragione se ciò poi viene a calarsi nella realtà procedimentale, assai lunga, complessa e farraginoso che disegna il disegno di legge Calderoli: un atto che pare essere più una bandiera piantata nel terreno del dibattito politico che un reale elemento utile per districare i numerosi problemi che questo tema pone all'attuazione – doverosa – della previsione costituzionale.

Sullo sfondo di questo tema rimane tuttavia inevasa la principale, e direi paradigmatica, questione, ossia quale livello di solidarietà un ordinamento statale sempre più interconnesso con l'Unione europea, da un lato, e, dall'altro, sempre più disconnesso con il sistema regionale – nelle sue plurime varianti di Regioni ordinarie, speciali e un domani differenziate – debba avere, non da ultimo per rispettare e attuare quella solidarietà perequativa che la Costituzione chiede espressamente proprio a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni riguardo ai diritti civili e sociali, i c.d. LEP.

A guardar bene, allora, questo tema dell'attuazione di un'autonomia differenziata regionale nel nostro Paese, appaiono evidenti due cose: che non sono possibili soluzioni semplificatrici nell'attuazione della Costituzione. E che il rischio di un corto circuito stavolta c'è davvero.

Vien da dire, in finale: sì, ma non così.