

PRESENTAZIONE

Il *Quaderno* n. 23 raccoglie, come di consueto, alcune delle lezioni tenute nel corso degli ultimi seminari dal 2012 al 2015.

Il filo conduttore che le lega, al di là della diversità degli argomenti trattati, è quello delle riforme proposte o già realizzate e che investono sia il piano della legislazione ordinaria (quelle già realizzate), sia quello delle norme costituzionali (la riforma della seconda parte della Costituzione, approvata in seconda lettura dal Parlamento e che con ogni probabilità deve ora affrontare la consultazione referendaria. Non si tratta certo di una casualità.

Una scuola di specializzazione che si propone di perfezionare la formare giovani studiosi sui grandi temi istituzionali e, in particolare, sul ruolo delle assemblee parlamentari nel quadro della dinamica della nostra forma di governo, non poteva certo ignorare quella che è stata fin dall'inizio (2013) la cifra politica di questa legislatura, ossia la riforma della legge elettorale e della seconda parte della Costituzione. E infatti, si ricorderà che nelle dichiarazioni programmatiche del Governo Letta, prima, e del Governo Renzi, dopo, quello delle riforme è stato indicato come un obiettivo prioritario.

Si è aperta così una vicenda, non ancora conclusa di cui gli incontri seminariali hanno cercato di seguire le diverse tappe, cercando di fornire ai giovani alcune utili chiavi di lettura per orientarsi nell'ambito di un dibattito (non solo politico, ma anche scientifico) spesso caratterizzato da una notevole confusione e approssimazione. Così, da un lato si è affrontato il tema della riforma costituzionale, ripercorrendo le tappe precedenti di un percorso che ha origini lontane, per valutare se le proposte più recenti si pongano in un rapporto di continuità o discontinuità con quanto discusso e proposto in passato, dall'altro si è tentata qualche proiezione sull'impatto che le proposte in discussione potranno avere sulla funzionalità del nostro ordinamento.

Non solo, ma una particolare attenzione è stata dedicata anche ad alcune rilevantissime riforme legislative che in modo diverso interagiscono con quanto si propone sul piano della revisione costituzionale: il riferimento è innanzitutto alla nuova legge elettorale per la Camera dei Deputati, stretta-

mente legata al nuovo assetto che assumerebbe il nostro istituto parlamentare, e, in secondo luogo alla c.d. legge Delrio che ha introdotto modifiche profonde nel sistema delle autonomie locali, inducendo un ripensamento complessivo nei rapporti e nella distribuzione di funzioni tra Comuni, Province (là dove rimangono) e Regioni.

Naturalmente non sono stati affatto trascurati i temi per così dire “classici” che il Seminario affronta da quelli relativi al *drafting* a quelli relativi agli strumenti e alle modalità di svolgimento dell’attività legislativa, ma anch’essi sono stati affrontati con una particolare sensibilità al clima complessivo che si è inaugurato con l’avvio della legislatura in corso.

Sempre nella prospettiva di mantenere uno stretto contatto tra i contenuti del Seminario e i mutamenti che investono la nostra realtà istituzionale, oggetto della ricerca collettiva che i borsisti sono tenuti a svolgere in parallelo alla frequenza dei corsi, è stato il bicameralismo nell’esperienza dei Paesi europei che hanno adottato questa formula parlamentare. La ricerca è ora in corso di pubblicazione presso il Senato della Repubblica.

Paolo Caretti-Massimo Morisi

Firenze, maggio 2016

LEZIONI 2012-2015

I

PRESENTE E FUTURO DELLE AUTONOMIE
REGIONALI IN ITALIA E IN EUROPA

UMBERTO ALLEGRETTI *

SOMMARIO: Introduzione. – 1. Le Regioni come elemento costitutivo della democrazia. – 2. Al di là della democrazia formale e politica: le Regioni come articolazione della democrazia sostanziale. – 3. La differenziazione dell'organizzazione e dell'azione pubblica come carattere della regionalizzazione. – 4. Le Regioni tra compiti di coesione e tendenze alla rivalità. – 5. La “omogeneità” delle strutture fondamentali dello Stato e delle Regioni. – 6. La mobilità e diversificazione dei modelli. – 7. L'autonomia tra crescita e recessione. – 8. La tensione tra autonomia e centralizzazione e il suo carattere problematico. Gli strumenti politici e giuridici per affrontarli. – 9. Il regionalismo e l'Unione europea. – 10. La funzione delle Regioni nella coesione territoriali entro l'Unione europea. – 11. Le debolezze regionali. – 12. La difficoltà di presagire il futuro. Elementi di permanenza (globalizzazione e pluralità delle “culture”). L'Italia e il caso sardo. – 13. Il caso del Trentino-Alto Adige/Südtirol: una Regione di frontiera e “transfrontaliera”. – 14. Una conclusione. – Bibliografia.

INTRODUZIONE¹

Limitandosi qui a quella che fin verso la fine del XX secolo si chiamava

* *Professore emerito di Diritto costituzionale presso l'Università di Firenze.*

¹ Questo testo, già oggetto di una lezione al Seminario di studi e ricerche parlamentari 2015, è frutto dell'elaborazione di un intervento svolto sullo stesso tema presso la Libera Università di Bolzano (UPAD) il 27 novembre 2015, nel convegno (org. G. Lanzinger) *Ripensare e rilanciare l'autonomia provinciale e regionale nella dimensione europea*, ai cui Atti è destinato.

Europa occidentale – salvo alcuni accenni ad altri paesi – cerchiamo di sintetizzare alcuni problemi presenti e (nella misura in cui è possibile) di intravedere quelli futuri delle autonomie territoriali di livello immediatamente sub-statale in Italia e in Europa. Lo faremo in termini generali, il che potrà provocare qualche imprecisione nella lettura dei casi comparati, ma servirà, si spera, a gettare luce su alcune problematiche essenziali.

Quale che sia il loro nome – regioni, province con autonomia legislativa, comunità autonome o anche stati membri di stati federali (senza entrare nella questione se fra gli Stati federali e quelli regionali vi sia o no una differenza di natura; e per l'Italia tenuto conto che, per opinione autorizzata, federale non è) – gli organismi territoriali del tipo indicato sono caratteristica frequente degli Stati europei. Essi si presentano secondo importanti termini comuni, per cui si possono considerare unitariamente facendo riferimento alla denominazione generica di Regioni. Una “linea di continuità” (Volpi, 1997, pp. 388, 397, 415) accomuna, pur nelle differenze di grado e di natura specifica, le varie autonomie politiche che differenziano tali Stati da quelli puramente unitari o accentrati (nella misura in cui questi ancora esistono). Di maniera che in qualche modo quella linea sembra prevalere sulle diversità che pure si danno in seno ad essi, le quali peraltro impediscono l'emergere di un modello o di modelli specifici omogenei.

Naturalmente quest'impostazione, poiché lo stato federale è, comunque, un ordinamento fondamentalmente unitario retto da principi di supremazia della Federazione sui singoli Stati, non sarebbe applicabile a eventuali strutture puramente confederali. E men che meno alla secessione e all'indipendenza rispetto allo Stato-madre (come nei casi della Catalogna e della Scozia), e non comporta, almeno per ora, un deperimento decisivo degli Stati o addirittura la loro sparizione (come chi immagina una “Europa delle Regioni” intesa in questo senso. Per altro verso, alcuni problemi posti dalle Regioni investono in maniera affine anche gli enti territoriali sub-regionali – comuni, province puramente amministrative o altro – che non saranno però oggetto qui di trattazione diretta.

1. LE REGIONI COME ELEMENTO COSTITUTIVO DELLE DEMOCRAZIE

La prima riflessione è che le Regioni, dove esistono, sono un elemento costitutivo essenziale delle democrazie (e non solo nella parte di mondo qui considerata). La loro presenza è quindi genuinamente costituzionale. Lo è senz'altro negli Stati che le prevedono nelle loro costituzioni e spesso in queste le garantiscono mediante formule espresse come intangibili anche da

revisioni costituzionali: così accade, tra gli Stati federali, col nome e titolo stesso, con l'art. 20.1 e con l'art. 79.3 della Costituzione tedesca, con l'art. 2 della Costituzione austriaca e con la proposizione iniziale e molte altre della Costituzione svizzera; e tra gli Stati unitari, con gli artt. 6 e 288, lett. n) e o) della Costituzione portoghese (nei limiti nei quali vi è prevista la regionalizzazione politica e l'inclusione in seno all'autonomia delle autarchie locali delle Regioni amministrative, non ancora in concreto istituite). Equivalenti sono formule meno esplicite quali quelle dell'art. 2 della Costituzione spagnola e dell'art. 5 della Costituzione italiana. Ma sembrano potersi ormai dirsi dotate di valore costituzionale anche laddove istituite per via di legislazione ordinaria, come in Francia e nel Regno Unito. Fanno eccezione gli Stati dell'area scandinava, che non prevedono un livello intermedio fra Stato ed enti locali (tra cui principali i Comuni).

Mentre alcuni paesi (Svizzera, Germania, Austria) si fondano su autonomie di tipo regionale basate su strutture storiche, altri (Italia, Spagna, Portogallo) hanno assunto struttura regionalizzata solo con l'entrata nella democrazia o in tempi più recenti (Belgio, Francia, Regno Unito). L'Italia rappresenta il caso di uno Stato già voluto fortemente unitario – in età liberale e fascista – che con la Costituzione democratica si è dato una regionalizzazione generalizzata.

Il carattere costitutivo è legato al complemento e all'arricchimento che portano alla democrazia rappresentativa, stabilendone un'articolazione territoriale più vicina ai cittadini e al tempo stesso più larga rispetto ai comuni e alle province non dotate di poteri legislativi, che può dirsi una forma di partecipazione del popolo all'esercizio dei poteri pubblici superiori. Addirittura, in certi casi, come sicuramente la Spagna ma anche l'Italia, nello sviluppo del regionalismo è da porre un importante e consapevole fattore di superamento dello Stato autoritario o totalitario e una difesa contro il suo ritorno. In definitiva, la funzione "integratrice" dello Stato (nella nomenclatura risalente a una classica opera di Smend) viene meglio svolta con una diffusione del potere nel territorio, le cui istituzioni sono tramite tra il potere pubblico e la comunità generale.

Le difficoltà nell'affrontare la complessità degli interessi e dei poteri pubblici nell'epoca attuale e la crescita del sentimento di identità dei vari territori – motivi dunque sia di carattere economico ed efficientistico (che sembrano ancora prevalere in Francia) che di natura più prettamente "culturale" ed etnica dotata di radici storiche remote oggi nuovamente molto sentite (così nel Regno Unito per la Scozia, il Galles, l'Irlanda del Nord) – hanno portato all'estensione geografica del regionalismo a Stati già unitari, come tipicamente il Belgio, la Francia e, al di là dell'antica estensione dell'autogoverno

degli enti locali e del mantenimento delle peculiarità istituzionali e socio-storiche sempre rimaste alla Scozia, il Regno Unito.

In alcuni casi, problemi di questa natura si sono finora presentati in maggior misura in alcune parti soltanto del territorio statale. Così in Portogallo, la cui costituzione prevede Regioni politiche per le sue due parti insulari e per il resto rende possibili regioni puramente amministrative; ma anche in Francia dove, nonostante la debolezza di fondamento e di poteri delle Regioni ormai istituite su tutto il territorio, alla Corsica (oltre che alla Nuova Caledonia e alla Polinesia francese) è stato conferito uno statuto particolare che le conferisce una particolare sebbene limitata autonomia.

2. AL DI LÀ DELLA DEMOCRAZIA FORMALE E POLITICA: LE REGIONI COME ARTICOLAZIONE DELLA DEMOCRAZIA SOSTANZIALE

Questo lato strettamente politico, formale, procedurale della regionalizzazione è senza dubbio fondamentale ed è quello che si evidenzia per primo e che raccoglie le opinioni più comuni in merito alla presenza delle autonomie (e non solo del loro livello regionale) e alla fondazione e al riconoscimento delle Regioni. Peraltro, nella luce dell'attuale complessa natura della democrazia l'esistenza di queste ultime affonda essa stessa in ragioni e persegue fini molto più articolati. La democrazia, infatti, non è solo l'espressione del governo popolare fondato sul potere della maggioranza esprimentesi nella democrazia rappresentativa (come soprattutto si configura a partire dalle sue origini settecentesche, o anche nella democrazia diretta, come nell'antica Atene), che costituisce il suo concetto "minimo" (Bobbio, 1995, Sartori, 2007). Ma è anche garanzia dei diritti fondamentali della persona – della sua "dignità" – dell'aspirazione e del tentativo di realizzazione dell'uguaglianza sociale ed economica, dei diritti sociali che a questa danno corpo, dell'interlocuzione con le istituzioni da parte della comunità e delle sue unità associative, e in definitiva del "bene comune" inteso come obiettivo ed effetto di una ricerca "discorsiva" (nel senso di Habermas, da altri completato, v. U. Allegretti, 2011, p. 300 s.).

Che senso compiuto avrebbe la democrazia contemporanea con un "impoverimento" dato dal suo ridursi a termini formali, procedurali e organizzativi? E che senso le Regioni, che pure di questo lato della democrazia sono nella loro elementarità figlie, se mancassero loro quelle altre componenti fondamentali, se non se ne cogliessero le ragioni sostanziali più profonde, cioè il legame con l'esercizio dei diritti fondamentali della persona, con il suo "bisogno" di prestazioni e di diritti sociali del più vario contenuto (sani-

tario, assistenziale, di istruzione e culturale in genere, movimento nello spazio e al tempo stesso stabilità sul territorio), e anche il “discorso partecipativo” su tutto questo, condotto in quella “prossimità” che in genere manca allo Stato? Le Regioni (e in realtà le varie espressioni dell’autonomia, rispetto a esse “più basse” o “minori”) sono uno dei modi per avvicinarsi alla realizzazione di questo più vasto contenuto della democrazia. A questo proposito si può citare l’art. 225, commi 1 e 2 della Costituzione portoghese, nel quale delle Regioni è detto molto esplicitamente quali sono il fondamento e i fini delle autonomie delle sue isole, che “si fondano sulle caratteristiche [...] economiche, sociali e culturali [...] delle popolazioni” e che “mirano alla partecipazione democratica dei cittadini, allo sviluppo economico e sociale” e alla promozione e difesa degli interessi regionali, realizzando così “la solidarietà” di tutti i cittadini.

Che questo costituisca non una pura meta ideale ma una pratica concreta, più o meno effettivamente ed efficacemente realizzata, si vede nel fatto che una gran parte, vorremmo dire una parte crescente, dei servizi che lo Stato è chiamato a svolgere a pro’ dei cittadini non è affidata allo stesso Stato centrale, ma alle entità locali, tra le quali le Regioni hanno un ruolo particolare di promovimento e di guida. E ciò senza dubbio anche per la maggiore “prossimità” ai cittadini che le autonomie possono ben utilizzare a quei fini, beninteso senza che ciò escluda un compito generale dello Stato stesso, che anzi ne è un presupposto.

3. LA DIFFERENZIAZIONE DELL’ORGANIZZAZIONE E DELL’AZIONE PUBBLICA COME CARATTERE DELLA REGIONALIZZAZIONE

Un carattere e insieme un obiettivo di questa presenza dei tanti elementi componenti la dimensione politica e quella sostanziale della democrazia è il fatto che le Regioni realizzano, o possono realizzare, un notevole livello di differenziazione tra loro, che crea diversità rilevanti tra le varie Regioni di uno stesso paese (e questo vale in misura diversa anche per le altre autonomie).

Tale differenziazione è di varia qualità e di varia misura ma, come accennato, presuppone l’assolvimento da parte dello Stato centrale dei suoi compiti più generali di guida di una data società nazionale e pertanto deve trovare finalità e limiti nelle scelte di base statali. Così accade ad esempio in Italia, nella cui Costituzione, secondo la riforma del 2001, è assegnato allo Stato il compito della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il

territorio nazionale” (art. 117.2, lett. m). Non molto diversamente, in Germania, almeno nell’ambito della legislazione concorrente prevista da certe disposizioni, la legislazione della Federazione può intervenire in maniera vincolante per i Länder “se e nella misura in cui” ciò è reso necessario dalla “creazione di rapporti di vita equivalenti nel territorio federale o dalla realizzazione dell’unità giuridica ed economica nell’interesse dello Stato intero” (art. 72.2). E ancora in Spagna la Costituzione assegna allo Stato “la regolazione delle condizioni fondamentali che garantiscono l’uguaglianza di tutti gli spagnoli nell’esercizio dei diritti e nell’adempimento dei doveri costituzionali” (art. 149.1, n. 1; le traduzioni delle costituzioni sono mie).

Le differenze nei fatti e negli intenti caratterizzanti le popolazioni dei vari territori regionali producono diversificazioni tra le realizzazioni concrete delle singole Regioni. Le diversità di fisionomia di natura politica, sociale, economica, culturale delle varie Regioni tendono così a generare corrispondenti differenze nell’organizzazione e nelle azioni delle singole Regioni come strumento per il loro affrontamento. Tali differenze sono in effetti strutturali alla natura dell’autonomia.

Ciò avviene tanto di più quanto maggiori sono le differenze nelle situazioni di fatto di ogni singolo Paese. In Italia, le differenze di fatto tra i territori sono particolarmente rilevanti, per effetto di una storia antica e travagliata, che dopo centocinquanta anni di unità nazionale continua, e nei tempi recenti in parte accresce, il divario, non solo economico, tra Centro-Nord e Sud e anche all’interno di queste grandi partizioni del Paese. In altri casi, significative differenze possono radicarsi su un terreno religioso, come un tempo, in Germania, per la mescolanza e la prevalenza a volta a volta di credenti protestanti o cattolici, e oggi per la presenza di forti nuclei musulmani; o in altri campi su un terreno storico, remoto o recente, come rispettivamente – uscendo per un momento dall’area dell’Europa occidentale che ci siamo prefissi di mettere sotto esame – la storia dell’area balcanica o di quella prossima alla Russia o quella dei paesi che hanno appartenuto per approssimativamente un quarantennio all’area comunista. E naturalmente, può essere (tale può dirsi il caso dell’ex-Germania Est o di altri paesi dell’Europa orientale soggetti all’egemonia sovietica) che fattori socio-storici e fattori economici si intreccino e si rafforzino mutuamente.

4. LE REGIONI TRA COMPITI DI COESIONE E TENDENZE ALLA RIVALITÀ

Peraltro, le differenze di cui abbiamo parlato sono, in nome dell’unità e indivisibilità dello stato e in virtù dei meccanismi di riserve competenziali

già detti, controbilanciate da esigenze e strumenti che, utilizzando il linguaggio dei trattati e della pratica dell'Unione europea, vengono ormai denominati col vocabolo "coesione".

La coesione come termine europeo è nata, come si sa, per affermare l'obiettivo della creazione di un'unità economica e sociale, ma più di recente è stata ulteriormente postulata come coesione "territoriale". È evidente che le Regioni (e in altra misura, tutte le autonomie) hanno a che fare con questo problema. Esse, a certe condizioni, sono uno degli strumenti – sempre nell'ambito di criteri fatti valere dallo Stato centrale – valido e si direbbe necessario per aumentare il livello di sostanziale equivalenza delle condizioni e modalità di vita dei vari territori. Ciò anche se, in più d'un caso concreto, si può constatare o temere (così molti ritengono per l'Italia meridionale) che, al contrario di quanto ripromesso, l'autonomia, poco sentita o mal esercitata, sia una delle modalità deludenti per il progresso delle relative regioni.

“La dimensione territoriale della coesione – che non è tanto un valore in sé quanto un mezzo per realizzare la coesione sociale, economica e culturale, pur mantenendo le differenze dipendenti per esempio da situazioni ideali e culturali oltre che geografiche ed economiche – nasce dalla convivenza di due dimensioni: l'efficienza e l'equità” (Napolitano, 2015; Tuccari, 2015). Se infatti la coesione consiste nell'obiettivo “per cui i cittadini dell'Unione non dovrebbero trovarsi in situazioni di svantaggio ascrivibili al luogo in cui vivono o lavorano” (Napolitano), entrambe quelle dimensioni possono realizzarsi attraverso le Regioni, in quanto espressive della maggior prossimità ai cittadini rispetto allo Stato. Ovviamente a questo fine non si può far conto solo dello spirito solidaristico delle popolazioni e delle classi dirigenti regionali, ma bisogna predisporre istituzioni adatte allo scopo, in particolare ricorrendo a quelle di natura finanziaria, alle quali si accennerà nel seguito.

Anche a questo riguardo – in fondo la coesione può essere per certi aspetti il volto opposto della differenziazione e per altri quest'ultima funzionare proprio come uno strumento per il raggiungimento della coesione – vengono in rilievo differenze sociali, economiche, culturali. Esse possono giocare all'interno della singola unità statale e possono assumere, anzi più vistosamente assumono, il loro rilievo nei rapporti tra i diversi Stati, inclusi gli Stati membri dell'Unione europea. Nel primo caso la loro funzione di coesione è evidente, e in questo senso possiamo ancora una volta riferirci alla Costituzione portoghese, che nell'art. 225.2 già citato pone tra le finalità della creazione delle Regioni (nelle parti del paese dove davvero sono realizzate come tali) il “rafforzamento dell'unità nazionale e dei legami di solidarietà fra tutti i portoghesi”. Del secondo caso parleremo in seguito, riferen-

docì allo specifico gioco in funzione della coesione previsto per gli istituti europei.

Non ci si deve però nascondere, se si osserva la realtà e soprattutto quella recente, che quella che sarebbe la funzione coesiva della regionalizzazione può tendere in parte a trasformarsi nel suo contrario. Può cioè accadere che la Regione costituisca il tramite per affermare l'egoismo naturale di certi territori, in particolare di quelli più ricchi che non vorrebbero cedere parte della loro ricchezza ad altri – ammesso che questo sia il possibile prodotto d'una politica di coesione –. Basti pensare al caso delle Regioni del Nord-Italia, e in particolare di quella nobile sua parte che è il Veneto, che negli ultimi decenni hanno inteso opporsi a una politica di redistribuzione, del resto molto debole e in gran parte fallita, a favore del Mezzogiorno. Tra l'altro, in questo come forse i altri casi, si è creato o voluto creare un legame, magari non raggiunto, tra Regioni trovantisi in condizioni similari (così con la politica della Lega Nord e con la creazione stessa del concetto artificiale di "Padania"). O evocare i casi, pur diversi, delle Fiandre, della Catalogna e della stessa Scozia, dove Regioni ricche o potenzialmente tali si sono battute o si battono per il regionalismo e magari per l'indipendenza in funzione di opposizione a politiche di coesione nazionale, naturalmente affermandone l'improprietà sulla base di varie motivazioni.

Insomma, si può dire che da un punto di vista realistico si può avere nella Regione un'eterogeneità dei fini originari e comunque si deve francamente constatare che propensione a pratiche di coesione e rivalità-ostilità verso altre Regioni (per esempio nell'atteggiamento di porzioni del Nord Italia verso il Mezzogiorno) oscillano come atteggiamenti diversi e opposti. Confermando che il senso degli istituti giuridici e politici può conoscere nella realtà significati e funzioni diversificati e perfino opposti.

5. LA "OMOGENEITÀ" DELLE STRUTTURE FONDAMENTALI DELLO STATO E DELLE REGIONI

Ci sono, ovviamente, delle condizioni perché questa conformità alla democrazia entro l'unità dell'ordinamento statale si realizzi. Principi costitutivi dell'ordinamento statale e principi delle strutture regionali devono corrispondere, anche negli ordinamenti federali.

Ciò riguarda innanzi tutto i diritti e doveri fondamentali delle persone: così si esprime fortemente la Costituzione spagnola (art. 149.1.1), come pure innanzi tutto la Costituzione federale tedesca, che coi suoi artt. 28.1, 28.3 e 72.2 (e così anche indirettamente con l'art. 142) intendono assicurare

in tutto il territorio la garanzia dell'unità giuridica e anche economica dei cittadini in campi fondamentali.

Inoltre si deve trattare anche nelle Regioni di un'organizzazione democratica, in particolare delle forme della democrazia rappresentativa e sociale che sostengono, nella struttura e nelle funzioni, la costituzione unitaria, anche se a carattere federale. La Costituzione tedesca attuale (a somiglianza delle precedenti) lo prevede nell'art. 28 e in altri in maniera espressa ed analitica, troppo complessa per non generare problemi interpretativi (si veda anche l'art. 31 con la sua celebre formula "*Bundesrecht bricht Landesrecht*"), ma tuttavia formale (Baldini, 2002). Ciò non impedisce che il diritto dei vari Länder preveda istituti di democrazia diretta.

In Italia, i diritti e i doveri fondamentali sono senza dubbi di sorta assicurati a tutti anche nei confronti degli ordinamenti delle Regioni, e rafforzati dalla competenza trasversale dello Stato a fissare "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti e doveri sociali" per tutto il territorio (art. 117.2, lett. m). A sua volta, la legge di modifica della Costituzione (mentre si scrive, il d.d.l. costituzionale approvato dal Senato il 13 ottobre 2015 e dalla Camera di Deputati l'11 gennaio 2016), oltre a mantenere ed estendere o precisare quell'articolo, assegna allo Stato potestà esclusiva sulle "norme sul procedimento amministrativo" per finalità di "assicurarne l'uniformità" territoriale (nuovo art. 117.2, lett. g) e gli conferisce la possibilità di intervenire su qualunque espressione della potestà delle Regioni a "tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica" (nuovo art 117.4).

Per quanto attiene alla struttura organizzativa, una delle espressioni più chiare, che non impedisce tuttavia differenze specifiche anche notevoli, è quella della Costituzione elvetica, la quale all'art. 6.2, lett. b) dichiara che per essere garantite dalla Costituzione federale le costituzioni cantonali "assicurano [...] forme repubblicane rappresentative o democratiche". In Germania, l'art. 28 della Costituzione federale obbliga le costituzioni dei Länder alla conformità ai "principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale nel senso della *Grundgesetz*". L'art. 123 della Costituzione italiana nel testo vigente (non modificato dalla riforma in corso), abbandona la vecchia soggezione degli statuti ordinari, oltre che alla "armonia con la Costituzione", anche alle leggi della Repubblica, da parte di quelle che oggi sono le apposite "leggi statutarie" delle singole Regioni, incluse quelle speciali; ma richiede loro l'armonia con la Costituzione e – incoerentemente proprio per le Regioni speciali – con "i principi dell'ordinamento giuridico" della Repubblica. E anche se sono ammesse e presenti differenze non piccole, soprattutto nella fase transitoria ancora attuale in cui si ha una forma di governo notevolmente differente da quella parlamentare pura che vale per lo

Stato, la sussistenza di una forma parlamentare di governo è principio di omogeneità tra forma di governo dello Stato e forma di governo regionale (v. D'Atena, 2013, p. 110).

Certo, l'omogeneità ha alcune difficoltà ad affermarsi nelle nuove realtà in via di regionalizzazione: così in Francia solo a grado a grado si vengono delineando chiaramente forme di governo democratico delle Regioni (Ruggiu, 2002); nel Regno Unito nei confronti dell'autonomia della Scozia le diversità sono profonde, per esempio, nel sistema elettorale che, contro le ben ferme tradizioni di Westminster, è "approssimativamente proporzionale" (Leyland, 2000).

Naturalmente, ciò comporta che il principio di omogeneità viga anche tra le Regioni stesse. Anche in ordinamenti la cui costituzione è ispirata alla differenziazione generalizzata delle Regioni e benché questa possa essere dovuta all'iniziativa regionale (così in Spagna), si è di fatto avuta un'equiparazione sostanziale delle varie Regioni.

Ci sono però aspetti significativi su cui Regioni e Stato tendono a differenziarsi: quelli della democrazia diretta e della partecipazione dei cittadini alle attività delle istituzioni pubbliche, entrambi chiamati a integrare la forma dominante di democrazia rappresentativa. I due campi per certi aspetti sono contigui ma tuttavia restano anche tra loro differenziati (v. U. Allegretti, 2011). Essi trovano una presenza maggiore a livello regionale che statale e hanno per contro nei Comuni un luogo ancora più forte, anche se non realmente generalizzato.

Gli istituti di democrazia diretta più importanti, e principalmente il referendum, sono presenti a livello statale in pochi ordinamenti: il caso più noto è quello della Confederazione svizzera, che ne prevede la possibilità per "l'accettazione o il rifiuto", su richiesta di un certo numero di cittadini, delle leggi e dei decreti federali di "carattere obbligatorio generale". La Costituzione italiana, a sua volta, prevede la possibilità dell'abrogazione con referendum di leggi, oltreché quella del referendum oppositivo (ritenuto nella pratica anche confermativo) delle leggi di revisione costituzionale non approvate dalle Camere a maggioranza dei due terzi dei componenti. Ma vi è uno Stato come la Germania che, per motivazioni storiche, esclude il referendum con la norma dell'art. 20.2, tranne il caso di ristrutturazione territoriale dei Länder (art. 29, che però un autore come Denninger ritiene "in pratica morto").

Per contro, in Italia come in altri Paesi sono possibili referendum regionali anche di tipo diverso, se previsti dai rispettivi statuti o costituzioni; in Germania le legislazioni dei Länder hanno introdotto referendum locali.

Le strutture di tipo partecipativo forte appartenenti a quella che può esse-

re denominata “democrazia partecipativa” in senso proprio (v. il già citato U. Allegretti, 2011), sono per il momento solo terreno di disseminazione sia nell’amministrazione – che è il campo più normale di applicazione – che nella legislazione, e perfino nei processi di formazione delle costituzioni. Benché quasi ignote ai più, non sono però infrequenti: tra le molte esperienze e i molti saggi presenti nella letteratura mondiale che ne chiariscono le forme e il valore, val la pena di citare i numerosi studi di G. Allegretti e di Y. Sintomer, e del primo in particolare l’analisi del caso originario del bilancio partecipativo e tuttora largamente paradigmatico di Porto Alegre (v. G. Allegretti, 2003).

L’applicazione più importante a livello statale è data dalla Francia, per le opere aventi una forte incidenza sull’ambiente o sulla pianificazione del territorio. Invece maggiore è la frequenza a livello di Regioni. In Germania non mancano esperienze di questo tipo. Nelle Regioni italiane vi sono casi di regolazione e diffusione da parte delle Regioni di forme di quella che, ove l’espressione sia usata in senso proprio, si denomina “democrazia partecipativa”, e – a parte ipotesi come quella del Lazio, che negli anni tra il 2005 e il 2010 ha praticato la partecipazione pubblica nella formazione dei principali documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio della Regione, oltretutto un vivace sostegno alla democrazia partecipativa nei comuni – le pratiche più evolute si hanno nell’esperienza della Toscana (Bortoloni e Corsi, 2012). La legislazione toscana, arrivata ormai alla sua seconda edizione, non solo attua il sostegno tecnico e l’aiuto finanziario alla diffusione della partecipazione negli enti locali, ma anche, seguendo l’esempio francese, a livello della Regione stessa ha previsto la predisposizione di procedure di dibattito pubblico per opere ad alto impatto territoriale, di recente rese obbligatorie per molte ipotesi, finalmente ora in via di attuazione. In sostanza, guardando anche ad altri Stati e alle altre Regioni italiane (U. Allegretti, a cura di, 2010), il contributo da parte delle Regioni alla diffusione e al perfezionamento di forme di democrazia partecipativa si svolge in duplice direzione: pratica partecipativa su atti della stessa Regione (caso meno diffuso) e sostegno finanziario e non solo, all’espandersi di forme partecipative nei Comuni.

6. LA MOBILITÀ E DIVERSIFICAZIONE DEI MODELLI

Nondimeno, una caratteristica del modello regionale (ma anche di quello dei minori enti locali) è la sua mobilità e diversificazione.

Diversificazione nello spazio, che si ha sia negli Stati in cui le Regioni

(Portogallo e per altro verso Regno Unito) si limitano a particolari territori; sia in quelli in cui ciascuna Regione ha rispetto alle altre, almeno potenzialmente, una diversità strutturale (Spagna); sia in quelli nei quali esse sono presenti in via generalizzata sull'intero territorio statale ma alcune sono configurate come "speciali" rispetto al modello generale applicabile nel resto del territorio statale (Italia). Questa specialità è stata essa stessa sempre ambigua: tra l'altro esprimendosi, come di recente notato (De Martin, 2015), peraltro solo in parte anche in forma di una sorta di "principio pattizio", ha giocato in due sensi, probabilmente secondo la diversità dei pesi metagiuridici delle diverse Regioni; per esempio in senso rafforzativo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (che tra l'altro ha alle spalle un solido appoggio internazionale), in senso debole per la Sardegna.

Ciò risale al dopoguerra ma è dovuto a situazioni non contingenti, così che si può ritenere che la loro presenza sia pur sempre fondata e attuale. Infatti permangono anche nelle condizioni di oggi i fattori principali che l'hanno originata, ciascuna in modi e misure diverse. Il fattore linguistico, culturale e storico resta più che evidente per il Trentino-Alto Adige/Südtirol e particolarmente per la Provincia di Bolzano, dove è il prodotto di una storia complessa e travagliata (per un animato racconto letterario ma fondato su accurate ricerche documentali e d'archivio, v. Gruber, 2012). Cose simili possono dirsi, in misura meno acuta, per il Friuli-Venezia Giulia (va aggiunta qui la diversità fra parte friulana e parte giuliana della Regione) e per la Valle d'Aosta, in relazione alle componenti rispettivamente slovena e francese.

Il caso sardo, che chi scrive ben conosce, mette in evidenza l'insularità "distante", e con questa le connesse condizioni di particolarità ecologica, dati di base irremovibili, anche se attenuabili col progredire della modernità. In connessione anche con essi, si è stati in presenza innanzi tutto in certi periodi (come quello "giudicale" dell'Alto Medioevo) di una storia di indipendenza, in altri, più lunghi, di totale o parziale legame-dipendenza da una varietà di Stati estranei all'Isola e in parte rilevante dalla stessa Italia (Pisa, Genova, Aragona, Spagna, poi Piemonte) che hanno lasciato vaste tracce. Un lascito della geografia e della storia è il perdurante sottosviluppo, ma errerebbe chi ritenesse la componente economica, sebbene persistente, l'unica o la più determinante. Vi sono infatti elementi di natura culturale, linguistica, sociale e di convinzione della propria identità distinta da quella (o quelle) strettamente italiane che, più vivacemente emersi a consapevolezza nei decenni recenti, dopo e in presenza dell'instaurazione dell'autonomia regionale – ma non tali da reclamare né idealmente né realisticamente l'accesso alla separazione dalla penisola o all'indipendenza – pesano forse più

della pur importante vicenda economica (conferme, tuttavia da analizzare nella realtà e nelle cause, del senso di auto-identità dei sardi si hanno dall'importante analisi su basi statistiche di G. De Muro, F. Mola e I. Ruggiu, 2013).

Elementi simili si presentano in Sicilia, erede di una storia millenaria che presenta identità propria e lunghe situazioni di indipendenza.

Pertanto, si possono opporre considerazioni considerevoli all'orientamento, oggi diffuso nel mondo politico e forse ancor più in dottrina, secondo il quale in regionalismo speciale non avrebbe più ragion d'essere e a quello che vedrebbe la specialità estendersi, quasi alla maniera spagnola, a tutte o a molte delle Regioni finora dette "ordinarie".

Purtroppo, per una serie di fattori, tra cui la scarsa cura legislativa e il disinteresse da parte delle autorità centrali e l'inerzia delle stesse Regioni interessate, si è creata da tempo per le Regioni speciali una situazione caotica delle fonti regolatrici, le quali si muovono in varia direzione in diversi contesti, e che non appare sanata dalla riforma costituzionale in corso. Tale situazione non potrà terminare se non con l'emanazione di nuovi statuti, tenuta questa (ormai così sembra) a un principio di "intesa" tra Stato e Regione, che è però come al solito di portata equivoca circa il suo valore nei confronti della decisione finale e che oltretutto non si sa bene da quali organi sarebbe espressa (v. su tutto ciò l'accurata ricerca di Pajno e Rivosecchi, 2015).

Appare certo che le riforme finanziarie degli artt. 81, 97 e 119 siano da intendere applicabili, per la loro natura di principi costituzionali generali, anche alle Regioni speciali, portando tra l'altro a ridimensionare, ma non a sopprimere, i loro privilegi finanziari. Ma nel complesso, a noi pare che la stessa ragion d'essere della specialità anche in avvenire non possa che essere nel senso di un'autonomia "maggiore" di quella ordinaria (si può mai pensare a un'autonomia speciale minore o equivalente a quella ordinaria?), giustificata, come si è appena detto, dalla persistenza, pur nelle modifiche temporali intervenute, delle situazioni che rispettivamente la sorreggono nei vari contesti.

Comunque, la particolarità dell'esistenza di Regioni può nascere dall'identificazione di esse a livello di costituzione dello Stato, ma anche essere lasciata alla proposta di entità locali (v. ancora la Spagna) o essere il frutto di ampliamenti di un'autonomia per sé ordinaria ma che può essere arricchita per alcune materie da una procedura di intesa tra Regioni che lo richiedono e lo Stato (è il caso dell'art 116.3 della Costituzione italiana, che finora non ha trovato applicazione ma di cui si prevede un'estensione nella riforma costituzionale in corso).

A loro volta, le potestà riconosciute alle regioni sono diversificate secon-

do i vari casi: sia nella distribuzione, generalmente seguita, secondo il criterio delle materie; sia nelle problematiche che si pongono per i vari tipi di potestà legislative o comunque normative (distinte o distinguibili in varie categorie: potestà esclusive, concorrenti, e questo secondo diversi significati) e in quelle dei poteri amministrativi (senza soffermarsi sui problemi, non presenti se non in alcuni ordinamenti a modello federale, dei poteri giurisdizionali).

Vi è poi una mobilità nel tempo, talora molto intensa. Essa può tradursi in atto (anche nelle regioni costituzionalmente previste) con legislazione ordinaria e nei casi di maggior corposità con modifiche costituzionali. L'Italia, come si sa, ha conosciuto e conosce entrambi i sistemi di mutazione ed è un caso sicuramente di mobilità di forte intensità.

L'assetto del sistema autonomistico può anzi addirittura dirsi uno dei campi delle costituzioni soggetti alla massima mutevolezza. Se, all'origine di molte costituzioni, una certa fermezza del panorama era possibile (anche se non da tutti condivisa), l'organizzazione di molti elementi di questo sistema o arrivava alla messa in gioco totale (il che era pur dato presso certe tendenze politiche o dottrinali), o era normalmente riconosciuta. Invece, nei decenni a noi più vicini si delinea in contrario la tendenza alla rimessa in gioco di molti aspetti. Nondimeno, può trattarsi di una mobilità lenta, per tappe in senso estensivo, come nel Regno Unito e in Francia.

Si può a ragione dire, come si è detto per l'Italia, che opera spesso una "legge del pendolo", poiché si presentano in successione fasi di espansione dei poteri delle regioni e fasi di contrazione. Essi sono dovuti – come notato sopra – sia a revisioni costituzionali nell'uno o nell'altro senso, che a riforme legislative; a giurisprudenze restrittive di certe giurisdizioni costituzionali; o addirittura alla mera pratica nei rapporti Stato-Regioni. Il nostro paese ha conosciuto in materia un andamento particolarmente travagliato, sia nel lungo periodo (fino al 1970), in cui hanno avuto vita concreta le sole Regioni a statuto speciale – perseguitate da una legislazione di attuazione e da una prassi statale marcatamente centralizzatrici – sia dopo. Da quella data, si sono succedute fasi ancora restrittive, come quelle inizialmente seguite alla generalizzazione effettiva dell'ordinamento all'intero paese, e fasi di successive espansioni, dovute alla legislazione di trasferimento dei poteri del 1977, a leggi su quello che fu chiamato "federalismo amministrativo" (legislazione Bassanini della fine degli anni novanta) e al "federalismo fiscale" del 2011 (in realtà risultato nell'attuazione molto modesto). L'espansione maggiore è quella realizzata con la revisione costituzionale del 2001, ma oggi la nuova riforma costituzionale in itinere si muove in senso parzialmente restrittivo.

Diversa la situazione spagnola, dove negli anni dopo il 2003, si è avuto

quello che più d'uno ha chiamato il “secondo processo autonomistico”, espresso dalla approvazione di nuovi statuti (v. Biagi, 2011).

Particolari oscillazioni si hanno nella delicata materia della finanza, il cui assetto è condizione altamente decisiva per il buon funzionamento delle regioni e reagisce evidentemente anche sul complesso dei problemi della finanza dello Stato nel suo complesso, della quale costituisce una componente importante. In passato, nel concetto prevalente nel pensiero dottrinale e diffuso in una parte del corpo politico, l'assetto finanziario era considerato nella prospettiva della garanzia di un buon funzionamento dell'autonomia, nel duplice senso di assicurare la sufficienza delle regioni nell'adempimento dei propri compiti e di dar loro un'adeguata responsabilità rispetto al popolo regionale. Si tratta certamente di requisiti che, pur traditi non da ora (in Italia in particolare), non sono ripudiabili né oggi né nel futuro.

Ma l'evoluzione finanziaria imposta dalla globalizzazione e seguita con ancor maggiore vigore dalle circostanze di grave crisi economica degli anni dal 2008 e più fortemente dal 2011, ha posto questi argomenti in secondo piano, favorendo con accenti di necessità restrizioni finanziarie sempre più gravi per la finanza regionale e locale, spesso (ma non saggiamente) congegnate con misura maggiore che per lo Stato.

Sebbene i criteri di ripartizione delle entrate e specialmente dei tributi possano essere assai vari da un ordinamento a un altro – ed esser talora previsti direttamente dalla Costituzione e talaltra in prevalenza dalle leggi di attuazione – tuttavia alcuni principi sembrano discendere dalla natura stessa dell'autonomia regionale. Le Regioni devono avere assicurata una notevole larghezza di potere di imposizione e le loro entrate non possono essere interamente né in prevalenza dovute ad una finanza di trasferimento dallo Stato (come ancora avviene in Italia). Non si può peraltro realizzare il trattenimento nella Regione dove sono prodotti della totalità né della maggior parte dei proventi dei tributi (come spesso si sente pretendere dalle Regioni del Nord-Italia). La solidarietà verso lo Stato e le altre Regioni esige invece che esista una cospicua parte di affluenza allo Stato del gettito regionale e che sussista un fondo, variamente denominato e congegnato, con cui organi appositi (di preferenza misti tra Stato e Regioni) redistribuiscano sulle Regioni povere somme aventi fini di ristabilire un'equità tra le varie parti dello Stato. Per quanto attiene alle spese, dominante deve esser la scelta regionale; il che non toglie che alcuni vincoli possano essere determinati dallo Stato per le spese essenziali, necessarie a realizzare l'unità economica tra i cittadini delle varie parti del Paese.

Per ora, la mobilità aveva fino a tempi recenti toccato meno il ritaglio territoriale, a parte, oltre ovviamente il caso belga, i casi tedeschi, e in parti-

colare (oltre l'unione del Baden e del Württemberg realizzata nel 1955) le conseguenze dell'entrata dei territori dell'ex-Repubblica democratica tedesca nella Germania federale. Ma ora (2015) essa domina il riassetto delle regioni francesi, dimezzate nel numero, e che sembra prescindere da problemi di identità storica e culturale per ispirarsi a motivazioni soprattutto economiche e senza una chiara visione delle competenze regionali (così da potersi paradossalmente dire, anche per il procedimento tutto d'autorità usato, un'estrema manifestazione dello Stato francese accentrato).

In Italia, è stata solo finora una serie di dottrine di prevalente matrice economicistico-efficientistica a sostenere un diverso accorpamento delle Regioni con una diminuzione del loro numero; ma potrebbe ora annunciarsi una fase più politica di posizione del problema. Si può tuttavia osservare, contro siffatte tendenze, che si tratta di decisioni che non possono non tener conto, oltre che dell'elemento economico, del carattere "culturale" (nel senso più lato) e del complessivo radicamento "storico" che hanno assunto le regioni esistenti, nonostante la loro origine recente e la creazione dall'alto. Si può davvero considerare possibile la fusione di Regioni dotate, pur nel paesaggio comune sia fisico che, oggi, politico, che presentano, di un'individualità storica e antropologica propria, come sono Toscana, Umbria e Marche?

7. L'AUTONOMIA TRA CRESCITA E RECESSIONE

Comunque, la mobilità non è a senso unico, ma può portare alla crescita dell'autonomia o alla sua recessione, e farlo alternatamente in vari periodi di tempo.

Complessivamente, in alcuni paesi (Italia, Germania) sembra che attualmente si sia entrati in un movimento in senso recessivo; in altri, come Spagna, Belgio, Regno Unito, in senso prevalentemente espansivo. Ma anche in questi paesi, a seguito della sconfitta del referendum indipendentista in Scozia e della dichiarazione di incostituzionalità del simile ma non legale referendum catalano, il senso "conservatore" delle costituzioni statali sembra essere quello dominante. Una famosa sentenza del 2010 del Tribunale Costituzionale spagnolo ha in questo tracciato una strada di equilibrio tra autonomie e Stato centrale che difficilmente può essere ritenuto provvisorio. Tuttavia, i risultati negativi per l'indipendenza potranno portare a una successiva espansione dell'autonomia, come pare accadrà per la Scozia e forse per altre Regioni nel Regno Unito, e con tutta probabilità per la Catalogna e per l'intero contesto spagnolo.