



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

**LE RELAZIONI FRA AUTONOMIE SPECIALI
E REGIONI ORDINARIE
IN UN CONTESTO DI CENTRALISMO ASIMMETRICO:
LE COMPLESSITÀ DI UNA DIALETTICA
(1970-2020)**

a cura di
ROBERTO TONIATTI

2022



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

57

2022

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

*Redazione a cura dell'Ufficio Pubblicazioni Scientifiche
dell'Università degli Studi di Trento*

© *Copyright 2022*
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-974-1
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea, grazie al contributo della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento - Dipartimento di Eccellenza finanziato dal MIUR - CUP E66C18000370005 per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli con ISBN 979-12-5976-245-0

Febbraio 2022

LE RELAZIONI FRA AUTONOMIE SPECIALI
E REGIONI ORDINARIE
IN UN CONTESTO DI CENTRALISMO ASIMMETRICO:
LE COMPLESSITÀ DI UNA DIALETTICA
(1970-2020)

a cura di
Roberto Toniatti

Università degli Studi di Trento 2022

INDICE

	Pag.
INTRODUZIONE	
Roberto Toniatti <i>Presentazione</i>	3
Fulvio Cortese <i>Un check up per il regionalismo italiano</i>	7
Roberto Toniatti <i>Le perduranti incertezze delle autonomie regionali (ordinarie e non solo): una celebrazione dei primi cinquant'anni, con qualche amarezza</i>	31
PARTE PRIMA	
L'ORDINAMENTO REGIONALE: LE ORIGINI, IL MODELLO, LE FUNZIONI, L'ATTUAZIONE	
Antonio Ruggeri <i>La specialità regionale: dalle sofferte e non gratificanti esperienze del passato (e del presente) una lezione da mettere a frutto nella ricerca di una nuova e qualificante identità</i>	69
Massimo Carli <i>Le Regioni ordinarie: le origini, il modello, le funzioni, l'attuazione</i>	111
Guerino D'Ignazio, Anna Margherita Russo <i>I 'primi' cinquanta anni delle Regioni nella crisi pandemica Sars-Cov-2: verso un regionalismo dell'emergenza?</i>	123
Roberto Louvin <i>Regioni speciali versus Regioni ordinarie: tempi, luoghi e punti di vista di un dialogo complicato</i>	157
Esther Happacher <i>Spunti per il regionalismo da una "speciale" specialità: l'esempio dell'Alto Adige/Südtirol</i>	179

INDICE

Pag.

PARTE SECONDA
L'AUTONOMIA STATUTARIA DELLE REGIONI

Gianmario Demuro	
<i>Lo Statuto speciale, forma, materia, revisione</i>	191
Lorenza Violini	
<i>Statuti delle Regioni ordinarie: forma, materia e revisione</i>	201
Matteo Cosulich	
<i>Lo Statuto fra Regione e Stato</i>	215
Raffaele Bifulco	
<i>Le Regioni e la sfida della sostenibilità</i>	227

PARTE TERZA
LE RISORSE MATERIALI
DELL'AUTONOMIA REGIONALE

Elena D'Orlando	
<i>L'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province speciali</i>	253
Camilla Buzzacchi	
<i>Il finanziamento delle Regioni ordinarie</i>	281
Giovanni Tarli Barbieri	
<i>L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali. Il finanziamento delle Regioni ordinarie</i>	305
Gianfranco Postal	
<i>Considerazioni sulle relazioni tra modelli finanziari delle Regioni a Statuto ordinario e a Statuto speciale</i>	333
Franco Gallo	
<i>Conclusioni</i>	365
Gli Autori.....	377

REGIONI SPECIALI *VERSUS* REGIONI ORDINARIE: TEMPI, LUOGHI E PUNTI DI VISTA DI UN DIALOGO COMPLICATO

Roberto Louvin

SOMMARIO: 1. *Nozze d'oro?* 2. *Sorelle? Nemiche? Separate in casa?* 3. *Alcuni studi sulle relazioni "ordinarie-speciali"*. 4. *Le fasi alterne di un rapporto complesso*. 5. *Un'impressione conclusiva*.

1. Nozze d'oro?

Cinquant'anni sono un lasso di tempo più che adeguato per valutare l'andamento di una relazione: è l'arco ideale di un rapporto matrimoniale, ma è anche un periodo sufficientemente lungo per non cadere nella trappola di considerare essenziali e risolutivi epifenomeni di breve durata e di scarsa incidenza.

È insomma il tempo giusto per un bilancio serio e maturo.

Il rapporto fra le regioni speciali e quelle ordinarie presenta profili complessi: se l'elenco degli elementi che appartengono all'insieme 'ordinario' ha una sua omogeneità formale e sostanziale piuttosto evidente (salvo aver dato luogo a *performances* piuttosto variabili nei processi di radicamento, di consolidamento democratico e di sviluppo gestionale), l'elenco delle 'speciali' porta a constatare presupposti storico-politici, ordinamentali, di struttura amministrativa e di politiche assai diversificati. Non è perciò fuori luogo parlare di regioni (e province autonome) assolutamente diverse fra loro, al punto da rappresentare storie e modelli difficilmente omologabili. Lo schematismo cartesiano, in questa materia, è da respingere in quanto fuorviante, utile solo a portare legna al fuoco della disinformazione e dei populismi.

Ad accrescere la complessità dell'analisi contribuisce in maniera decisiva il nodo – da sempre irrisolto – del diverso approccio scientifico e ideologico riguardo al diritto e alla necessità che permangano entità ter-

ritoriali intermedie forti fra lo Stato e gli enti locali: qui, tutto ciò che è sottointeso, implicito e inespresso pesa come un macigno e continua a generare equivoci.

Mentre una parte della politica e della dottrina regionalistica percepisce gli enti regionali come un livello di governo naturale e necessario, l'altro emisfero da sempre considera le regioni, in particolare quelle speciali, come un male minore, accettato in Italia negli anni 1945-1948 solo per superare le conflittualità generate da qualche eccesso nazionalistico del regime precedente.

La prima visione, che potremmo definire 'regione-centrica', vede nello Stato il baricentro di una sintesi ordinamentale che dovrebbe fare delle regioni, in maniera necessaria e ineliminabile, la base della democrazia dell'intero apparato statale in un orizzonte necessariamente federale¹ e un fattore decisivo di crescita e sviluppo di una democrazia partecipata, strutturata secondo una logica di autonomie e di sussidiarietà ben presente anche nella visione regionalistica sturziana².

Su questo filone si sono innestati successivamente, con esiti diversi e talvolta contraddittori, pulsioni separatiste e riflessi protezionistici che hanno perfino portato, in qualche caso, alla confisca dei valori seriamente e responsabilmente autonomistici ad opera di oligarchie e gruppi notabili che hanno fatto degli apparati regionali uno strumento di privilegio sia interno che esterno. Nessun sistema è d'altra parte totalmente indenne da derive di questa natura.

L'opposta visione, che possiamo qualificare come 'Stato-centrica', sposa invece decisamente l'idea che la sovranità statale richieda, sempre e comunque, la priorità degli interessi espressi dagli organi statali nella decisione politica, sia essa costituzionale, legislativa o ammini-

¹ Efficacemente riassunta nel 1943 da Emilio Lussu, uno dei protagonisti dell'Assemblea costituente nel saggio inaugurale *La ricostruzione dello Stato* con cui si apre la collana *L'Italia libera*, organo ufficiale clandestino del Partito d'Azione: "La costituzione di uno stato federale esige una coscienza generale federalista, altrimenti si costruisce sulla sabbia. Esige una tale coscienza nazionale per cui le regioni si considerino i baluardi più validi dell'unità nazionale. Se noi abbiamo questa coscienza nazionale, non del federalismo dobbiamo avere paura ma del centralismo (...) Nello stato federale, il potere centrale coordina, influenza e dirige: governa, non domina".

² L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Roma, 1949.

strativa, fino al punto di spegnere, se ritenuto necessario, l'esperienza regionale, o quantomeno di ridurre gli organi regionali a un simulacro di autonomia e a un mero strumento di decentramento amministrativo.

Fare chiarezza su questo nodo vuol dire riconoscere che il rapporto si risolve sempre in equilibri temporanei, tregue, intese provvisorie. Il riconoscimento di queste due diverse prospettive spiega anche a mio giudizio utilmente tutta la precarietà del rapporto, nell'ordinamento repubblicano italiano, fra regioni speciali e ordinarie. Un'incertezza e un'instabilità che peraltro non vanno però vissute in maniera necessariamente drammatica, poiché fanno parte della fisiologia e non della patologia degli ordinamenti compositi moderni; è l'ineliminabile necessità di una continua regolazione del rapporto di forze fra i soggetti in campo, sempre che una delle due parti non intenda, alla fine, sopprimere definitivamente l'altra, o non coltivi l'intimo e segreto obiettivo di chiudere ogni possibilità di confronto e di andarsene sbattendo la porta. Alcune prospettive separatistiche sono, al pari di molti altri paesi europei, da sempre coltivate con diverso grado di condivisione nelle rispettive comunità, in alcune delle nostre regioni speciali (ma oggi anche in altre regioni, come il Veneto) e dovrebbero essere sempre attentamente considerate poiché sono state alla base stessa della scelta del modello regionale in Italia³.

2. *Sorelle? Nemiche? Separate in casa?*

Il modo in cui le regioni speciali e le province autonome di Trento e di Bolzano vedono le loro 'sorelle' più giovani è stato poco considerato finora, ma merita di essere indagato a fondo. In questo breve scritto

³ “La définition de ces différents territoriaux dans des formes d'autonomie provisoire pactisée – et partiellement négociée avec les forces irrédentistes locales ou avec des puissances étrangères dans la période qui précède l'adoption de la Constitution de 1947 – renforce l'orientation de l'Assemblée constituante vers la création d'un système politique globalement régionalisé”: R. LOUVIN, *Les aspirations sécessionnistes et leurs implications constitutionnelles en Italie*, in O. LECUCQ (a cura di), *Sécession et processus sécessionniste en droit international, européen et constitutionnel*, Institut Universitaire Varenne, 2017, p. 212.

tentiamo solo di avanzare qualche ipotesi di ricostruzione e di periodizzazione di questo rapporto: il tema è molto vasto e richiederebbe un più approfondito sforzo di ricerca. Speriamo che qualcuno possa presto far-sene carico partendo da questi spunti ancora approssimativi.

Proverbi popolari come “fratelli coltelli”, “cugini assassini”, “parenti serpenti” e simili evocano fatalmente l’idea che le relazioni fra simili e affini siano cariche di gelosia, rivalità e competizione. Il rapporto è sempre complesso e la sensazione di non essere veramente il soggetto a cui il genitore (lo Stato, a seconda dei casi padre o patrigno) rivolge l’amore e le attenzioni auspicate nella giusta misura genera conflitti, tensioni e rancori talvolta inestinguibili.

La politica non è indenne da questi sentimenti e le istituzioni sono costantemente attraversate da pulsioni di questo genere: solo un ingenuo potrebbe disconoscerlo. D’altra parte, i sentimenti di questo tipo sono oggi platealmente fruttati ad arte da demagogie e populismi di varia provenienza, che alimentano e perpetuano animosità e antagonismi. La maturità – di una persona, di una comunità, di un’istituzione – starebbe però proprio nel gestire questa emotività in maniera positiva, per rendere benefiche e stabili le relazioni attuali e future. È non sarebbe già poca cosa...

Non dimentichiamo poi che l’autoaffermazione, la crescita, l’identificazione, la differenziazione di struttura e caratteri risentono del vissuto personale di ciascuna comunità: pensare si possa ignorare il passato stratificato all’interno delle singole realtà regionali è sintomo di grave superficialità. Da questo punto di vista, la dottrina giuridica pecca oggi di eccessiva astrazione e difficilmente coglie il diverso ‘sentire’ delle comunità regionali come elemento strutturante della relazione e fondamento delle scelte politiche. Bisogna mettersi all’ascolto della parola degli storici e dei letterati per poterne percepire l’assoluta originalità e la difficoltà di una *reductio ad unum*:

Ognuno era diverso dal vicino, cui si opponeva antagonisticamente, ma anche da coloro che proclamava fratelli: l’italiano di Trieste si sentiva un italiano speciale, la cui italianità era il frutto d’una continua lotta anziché un pacifico dato acquisito, lo sloveno del Carso era in una situazione diversa rispetto a quello di Lubiana o della Carniola; il tedesco di Trieste non si trovava nella stessa condizione di quello che viveva nelle

terre tedesche dell'impero o in Germania. Ognuno viveva non nella natura o nella realtà ma nell'idea di sé stesso, nella letteratura, chi acquistava così un valore esistenziale fondante⁴.

Oggi è purtroppo molto più frequente l'approccio riduzionistico che considera irrilevanti le condizioni di partenza – in alcuni casi addirittura pre-costituzionali – delle odierne autonomie speciali⁵.

Essere – o non essere – stati per secoli indipendenti⁶, avere fatto o meno parte di insiemi statuali (o imperiali)⁷ differenti come avvenuto per quasi tutte le autonomie sia di nord-est che insulari, avere o meno alle spalle una lunga storia di autogoverno⁸ ovvero di sostanziale sudditanza a poteri esterni⁹, essere stati dominatori o dominati, isolati o aper-

⁴ A. ARA, C. MAGRIS, *Trieste: un'identità di frontiera*, Torino, 1982, p. 17.

⁵ È giusto ricordare invece proprio quei trascorsi pre-costituzionali, per il cui approfondimento risultano preziosi i contributi raccolti da G. ROLLA (a cura di), *Regimi speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, 2013 e da M. COSULICH, G. ROLLA (a cura di), *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Napoli, 2014.

⁶ Si pensi alle complesse vicende storiche della Sardegna, a partire dalla *Carta de Logu*, codice di leggi del Giudicato d'Arborea di Eleonora d'Arborea promulgata alla fine del XIV secolo, attraverso la sottoposizione al Governo Viceregio e alla Reale *Audiencia* nel XVI secolo, fino alla “fusione perfetta” proclamata dal Re Carlo Alberto nel 1847: tappe spesso intercalate da moti insurrezionali e fenomeni resistenziali che hanno forgiato nei secoli la moderna coscienza autonomista e nazionalitaria sarda.

⁷ Resta indelebile l'impronta politico-culturale del regime austroungarico sui territori del nord-ovest. Sulle pregresse esperienze costituzionali pre-unitarie: M. MERIGGI, *Gli stati italiani prima dell'Unità. Una storia istituzionale*, Bologna, 2002. Una riflessione complessiva sulla dinamica italiana di *nation building* è svolta da R. MARTUCCI, *L'invenzione dell'Italia unita. 1855-1864*, Milano, 1999.

⁸ Come nel caso della Valle d'Aosta: R. LOUVIN, *Il profilo storico-istituzionale dell'ordinamento valdostano*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino, 2020, pp. 1-26.

⁹ P. PINNA, fin dalle prime righe del suo saggio su *Le origini e l'evoluzione dell'autonomia sarda*, in M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, 2020, p. 3, indica che “L'autonomismo sardo probabilmente è il risultato del risentimento provato e coltivato da lungo tempo dai sardi, che hanno vissuto le molte dominazioni straniere da essi subite come un'ingiustizia e conservato la propria identità di popolo”.

ti ai traffici¹⁰, faro di cultura internazionale o realtà periferica e minoritaria, sono tutte variabili che influenzano ancora profondamente il rapporto odierno con i propri vicini, comprese le realtà istituzionalmente e astrattamente omologhe che possono essere percepite visceralmente come concorrenti e avversarie. Alcuni scritti politologici sono illuminanti a questo proposito¹¹, ma non bisogna dimenticare che le dinamiche economiche mettono continuamente in competizione i territori e che la stessa integrazione europea ha prodotto e continuerà a produrre effetti profondamente diversi nelle diverse regioni del Paese.

3. *Alcuni studi sulle relazioni “ordinarie-speciali”*

Per conoscere veramente il punto di vista delle regioni speciali, un intenso apporto d'informazione viene da studi a carattere monografico dedicati alle singole realtà regionali. La prospettiva dell'analisi trasversale da parte dei giuristi e politologi ha finora riguardato soprattutto la micro-comparazione di singoli istituti (gli statuti, le norme d'attuazione, le forme di governo, le potestà legislative...), mentre sono piuttosto rare le opere dedicate all'approfondimento e all'analisi dell'*animus* e delle strategie delle regioni speciali nei confronti delle sopravvenute realtà omologhe¹².

¹⁰ Si pensi alle vicende storiche della Sicilia e alla sua potenziale statualità contesa al centro del Mediterraneo, che avrebbe potuto avere esiti non dissimili dall'acquisita sovranità della ben più piccola Malta.

¹¹ Tra i migliori materiali per una ricostruzione di questo diverso 'vissuto' regionale dei popoli e dei territori di minoranza nei loro rapporti con l'Italia segnaliamo, tra gli altri, il ponderoso volume di C. GATTERER, *In lotta contro Roma*, Bolzano, 1994, e l'interessante opera collettiva curata da G. NEVOLA, *Altre Italie, Identità nazionale e Regioni a statuto speciale*, Roma, 2003.

¹² Per l'Alto Adige-Südtirol possiamo rinviare riassuntivamente al recente volume di F. SANZOVO, *Alto Adige o Südtirol? Storia di un rapporto difficile*, Trento, 2020; per la Provincia autonoma di Trento a M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI, *Quarant'anni di autonomia. Il Trentino del Secondo Statuto (1971-2011)*, Milano, 2011; per la Sardegna si richiamano i molti contributi contenuti in M. CARDIA, *70 anni di Autonomia speciale della Sardegna*, Cagliari, 2018; le vicende dell'autonomia valdostana moderna sono ricostruite da S.J. WOOLF, *La Valle d'Aosta, modello di un'identità procla-*

Proficuo appare anche il ricorso agli spunti offerti dalla convegnoistica istituzionale promossa fin dagli anni settanta soprattutto a livello regionale, da cui emergono meglio gli umori che hanno accompagnato le varie fasi del dialogo a distanza fra autonomie speciali e ordinarie.

Restando sul terreno propriamente giuridico, per farsi un'idea di questa varietà di traiettorie regionali possiamo oggi rifarci anche al prezioso *corpus* di studi e riflessioni raccolto nella collana 'Diritto costituzionale regionale' diretta da Pasquale Costanzo e Antonio Ruggeri¹³. I volumi finora pubblicati offrono uno spaccato illuminante di che cosa significhi 'essere regione' per ciascuno di questi territori e come si viva in ciascuno di essi il rapporto con le entità omologhe. Questa collana va considerata in parallelo con l'unica altra raccolta completa e approfondita di studi dedicata alle singole entità regionali, ossia la collana "L'ordinamento amministrativo delle regioni" diretta da Guido Landi¹⁴. L'impostazione di ciascuna di queste due raccolte evidenzia un differente approccio degli studiosi, ma è anche il riflesso di due modi distinti e concorrenti di intendere l'autonomia regionale.

La più antica, quella diretta da Guido Landi, evidenziava un interesse prevalentemente pratico-amministrativo e sembrava ridurre il fatto regionale a una dimensione debolmente autonomistica.

La seconda, ormai in via di completamento, grazie anche alla maggior profondità temporale e al più corposo materiale esperienziale a disposizione degli autori, mette invece in luce maggiormente le aspettative e le frustrazioni vissute da queste istituzioni nel corso di un mezzo secolo e più di vita e di relazioni centro-periferia. Questa seconda serie di studi costituisce dunque anche un materiale prezioso per uno sguardo

mata, in S.J. WOOLF (a cura di), *Storia d'Italia, Le Regioni dall'unità ad oggi (La Valle d'Aosta)*, Torino, 1995 e sono attualizzate negli atti del convegno per il 70° anniversario dello Statuto speciale raccolti da R. LOUVIN, *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli, 2019.

¹³ Inaugurata nel 2011 dal volume curato da P. COSTANZO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, questa serie di studi copre ormai la quasi totalità delle regioni italiane.

¹⁴ Questa fortunata collana ha preso avvio nel 1978 con la pubblicazione del volume di R. BARBAGALLO, *La regione Valle d'Aosta* (oggetto di numerose successive ristampe e nuove edizioni, fra cui anche quella in francese del 1998, *La région Vallée d'Aoste*) e si è conclusa nel 1986 con il volume di G. LOMBARDI, *La regione Piemonte*.

alle relazioni orizzontali fra le regioni speciali e le regioni ordinarie, benché questo tema non pare aver suscitato nei volumi finora pubblicati eccessivi entusiasmi¹⁵.

4. *Le fasi alterne di un rapporto complesso*

Se si prende a riferimento il periodo di rodaggio dell'esperienza autonomistica differenziata dal 1948 al 1970, si può osservare come l'esistenza di quello che Salvemini chiamava un «vaso vuoto con sopra la targhetta di Regione» non abbia costituito, per le già costituite autonomie speciali, un problema spinoso. L'assenza in quegli anni di un termine di confronto generale e di una possibile collaborazione orizzontale fra enti regionali non ha infatti impedito il radicamento delle esperienze autonomistiche e ha addirittura favorito per alcuni aspetti la definizione di assetti differenziati più adeguati alle realtà considerate.

Le autonomie particolari, nel periodo considerato, non si sono schierate in maniera aperta per un completamento del disegno costituzionale, considerando tale vicenda soprattutto come problema statale e non attribuendovi di conseguenza un'importanza capitale. D'altra parte, agli occhi della dottrina internazionale l'esperienza italiana nel trattamento delle problematiche speciali sembrava aver colto importanti risultati e si dimostrava già di per sé sufficientemente 'matura'¹⁶.

Non va peraltro sottovalutato il fatto che, in quel periodo si sono registrate comunque crisi gravissime, come quella sudtirolese degli anni sessanta, pesanti intromissioni nella gestione interna delle istituzioni regionali¹⁷ e ingiustificati ritardi attuativi degli Statuti speciali¹⁸.

¹⁵ Cfr. A. RUGGERI, G. VERDE, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012; E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017; M. BETZU, G. DEMURO, P. PINNA, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, cit.; P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, cit.

¹⁶ Come sembra suggerire l'analisi di G. PALAZZOLI, *Les régions italiennes. Contribution à l'étude de la décentralisation politique*, Paris, 1966.

¹⁷ Fu il caso della 'crisi del fil di ferro' del 1966 in Valle d'Aosta.

Il successivo periodo inaugurato dalla prima attuazione del Titolo V della Costituzione nel 1970, con la creazione delle regioni ordinarie¹⁹, è accompagnato da un'iniziale simpatia da parte delle consorelle già operanti e da una discreta fiducia verso questa svolta considerata benefica e modernizzatrice per l'intero impianto regionalistico italiano. L'arrivo delle regioni ordinarie è salutato come un elemento rafforzativo delle esperienze in essere e non è avvertito come foriero di possibili conflitti.

Nemmeno l'*imprinting* centralistico dell'intera manovra è inizialmente avvertito, e la stessa pesante intromissione del Parlamento rispetto all'autonomia statutaria delle neonate regioni non è colto appieno dalle autonomie speciali, abituate d'altra parte a vedere nei loro stessi statuti (seppur rafforzati dal loro rango costituzionale) una fonte eteronoma di emanazione statale. L'entusiasmo e la passione che accompagnarono questa fase sono comunque, almeno in parte, condivisi dalle istituzioni regionali asimmetriche.

Un osservatorio importante, a questo proposito, è la Valle d'Aosta dove, per effetto di dinamiche locali ma anche in forte connessione con le contemporanee vicende dell'attuazione del dettato costituzionale sul piano nazionale, si formò, in conseguenza di una scissione della Democrazia cristiana, un movimento politico di ispirazione cattolica e regionalista – per un breve momento addirittura forza egemone nella politica regionale – che faceva della prospettiva di piena attuazione del sistema regionale italiano uno dei punti di forza del proprio programma, proponendo le regioni speciali come riferimento per la crescita delle più giovani omonime istituzioni territoriali²⁰. È interessante notare anche come

¹⁸ Emblematica, in questo senso, la vicenda il caso del Piano di Rinascita per la Sardegna.

¹⁹ Attuazione resa possibile dall'approvazione delle norme per l'elezione dei consigli regionali (l. 108 del 1968), dall'adozione dei provvedimenti finanziari attuativi dell'ordinamento regionale e di delega legislativa al governo per il passaggio delle funzioni e del personale statale alle regioni nelle materie di loro competenza (l. 281 del 1970 e l. 1084 del 1970).

²⁰ Non è un caso che proprio Feliciano Benvenuti, uno dei *maîtres à penser* dello schieramento cattolico e acceso sostenitore della necessità di una sollecita creazione delle regioni ordinarie in linea con il dettato costituzionale, fosse stato quindici anni prima relatore della tesi alla Cattolica di Milano del giovane *leader* demopopolare valdostano Dante Malugutti.

la fase nascente delle regioni fosse avvertita, negli ambienti più aperti al dialogo con le esperienze esterne, come una duplice e reciproca opportunità di arricchimento²¹.

Le prime frizioni nelle relazioni orizzontali si avvertirono soprattutto quando, a seguito dei massicci trasferimenti di funzioni amministrative a favore delle autonomie ordinarie con il d.P.R. 616 del 24 luglio 1977, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382. In quel momento, le regioni differenziate iniziano a percepire la loro posizione come concretamente deteriore e più sfavorevole: al tentativo di omogeneizzazione sul piano istituzionale si accompagnava una forte spinta all'omologazione delle competenze e delle politiche che la politica regionale non tardò ad avvertire al pari della stessa dottrina²².

La sensibilità verso questo pericolo di 'scavalco' diventò ancora più acuta nei primi anni Ottanta²³ e l'avvio dell'esperienza condivisa di interlocuzione con le istituzioni centrali praticata in seno alla Conferenza Stato-Regioni e nell'intero sistema delle Conferenze²⁴ palesò presto i segni di una latente concorrenza fra le due componenti.

²¹ Lo si coglie bene nella posizione del leader democratico-popolare e all'epoca Presidente della Giunta regionale della Valle d'Aosta Cesare Dujany: C. DUJANY, *Une nouvelle conception de l'autonomie valdôtaine*, in *Le flambeau*, 1972, fasc. 1, pp. 12-23. Questa posizione può dirsi sostanzialmente mantenuta fino al manifestarsi dei primi effetti del d.P.R. 616, come testimoniano alcuni incontri di dialogo tra politici e studiosi del diritto costituzionale: REGIONE VALLE D'AOSTA (a cura di), *Il ruolo delle autonomie speciali nell'ordinamento regionale italiano con particolare riguardo alla potestà legislativa primaria: atti del convegno di studi giuridici*, Padova, 1979.

²² Si vedano in proposito le considerazioni contenute negli *Atti del Convegno di Lignano: Il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni a Statuto Ordinario e le Regioni a Statuto Speciale*, Milano, 1972.

²³ Per un bilancio d'insieme: ISAP, *La Regionalizzazione*, II, Milano, 1983.

²⁴ Molti sono stati gli interventi in dottrina sul funzionamento del Sistema delle Conferenze, sul suo impatto nella promozione di un regionalismo cooperativo e nei suoi effetti sulla forma di governo italiana: per tutti, nei vari periodi di vita di questi organismi, si vedano: M. CARLI, *La Conferenza Stato-Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1984, pp. 173 ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000, pp. 473 ss. e G. CARPANI, *La Conferenza Stato-regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006. Ra-

In seno alla Conferenza delle regioni e delle province autonome (nata come Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome), nata nel 1981 anche allo scopo di assicurare un confronto permanente interregionale all'interno del sistema dei governi regionali, il dualismo è sempre stato presente, anche se le regioni speciali si sono distinte per atteggiamenti più o meno collaborativi a seconda delle rispettive tradizioni politiche, più o meno integrate nella logica politica romana. Ciascuna regione autonoma ha assunto, in un momento o nell'altro, la guida della Conferenza, benché singolarmente sia percepibile qualche differenza nel grado e nelle modalità di coinvolgimento nell'azione collettiva. È significativo, ad esempio, che nessun presidente alto-atesino abbia mai assunto la funzione al vertice della Conferenza, segno senz'altro di un atteggiamento più defilato rispetto alle vicende politiche romane.

Il frequente ricorso all'organizzazione di separati momenti di interlocuzione con il Governo e la creazione di organismi di consultazione reciproca interna fra le autonomie speciali va letto in chiave prevalentemente difensiva. Come osserva acutamente Ilenia Ruggiu, il ruolo delle speciali nei procedimenti consultivi su fonti primarie, per esempio, "è tendenzialmente quello di chiedere l'inserimento di emendamenti con cui svincolarsi dall'applicazione delle leggi statali, rimandando alle norme di attuazione la disciplina delle materie". In questo senso le conferenze sono in genere apparse tendenzialmente sensibili rispetto a tali richieste, sollevandole puntualmente di fronte al governo. Se non sono emersi, al di là di qualche parentesi 'aventiniana', marcati disallineamenti, non si può dire nemmeno che sia maturata una forte propensione collaborativa²⁵.

Nel contempo, le potenzialità che la Costituzione italiana, analogamente a quella spagnola²⁶, assicura a possibili collaborazioni interre-

rissime sono però le notazioni che riguardano il rapporto, all'interno di tali organismi, fra le autonomie ordinarie e speciali.

²⁵ I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze e il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, relazione al Convegno "Dieci anni dopo: più o meno autonomia regionale?", Bologna, 27-28 gennaio 2011.

²⁶ L'art. 145 c. 2 della Costituzione spagnola stabilisce infatti che "gli Statuti potranno prevedere i casi, i presupposti e le modalità in base ai quali le Comunità Auto-

gionali²⁷ non hanno dato i frutti che sarebbe stato lecito attendersi. La possibilità di ricorrere a queste forme di coordinamento orizzontali, tipica espressione di un principio federativo, sarebbe preziosa per condividere tra enti omologhi l'esercizio di determinate funzioni, senza lasciarle automaticamente calamitare dalla superiore competenza statale.

Eppure, anche se sono praticabili non solo intese interregionali per la costituzione di organi comuni (si pensi a materie come l'energia, il territorio, l'ambiente o il diritto alla salute)²⁸, ma anche semplici accordi di programma o convenzioni, questi non sembrano essere strumenti particolarmente apprezzati e a cui le regioni ricorrano volentieri per dare vita a forme di regionalismo più marcatamente cooperativo in senso orizzontale.

Ad accendere i riflettori sugli effetti omologanti delle politiche in atto all'inizio del nuovo millennio e a dare avvio a una nuova fase delle relazioni interregionali ha contribuito non poco l'elevato tasso di conflittualità tra lo Stato e le regioni nei giudizi di fronte alla Corte costituzionale. I principi di leale collaborazione e di armonia con la Costituzione, il ricorso a tecniche e strumenti di indirizzo e un coordinamento comune delle decisioni politiche e dell'azione amministrativa, all'interno di un disegno generale di regionalismo che pure si voleva a parole 'cooperativo', mostrava non pochi effetti uniformanti avvertiti come destabilizzanti dagli ordinamenti particolari. Le esigenze della differenziazione, in questo contesto, venivano quasi programmaticamente ignorate alla luce dello spirito di uniformità normativa che le nuove regioni non avvertivano allo stesso modo, non vivendo in maniera significativa, ad esempio, situazioni territoriali complesse come quelle montane e insulari.

nome potranno stipulare convenzioni fra loro per la gestione e prestazione di servizi delle medesime...".

²⁷ Art. 118, c. 8: "La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni".

²⁸ A queste forme di intesa ha dedicato un'ampia ricognizione il volume di A. STERPA, *Le intese tra le regioni*, Milano, 2011.

Mentre si tentava a livello centrale di sciogliere i nodi dell'inadeguatezza del sistema politico-istituzionale regionale del suo complesso, degli squilibri finanziari attraverso una maggior responsabilizzazione delle entità regionali, della ridefinizione del riparto competenziale e del superamento del cardine del parallelismo tra le funzioni legislative e amministrative per sostituirlo con un meccanismo di allocazione delle funzioni amministrative ispirato al principio di sussidiarietà, le autonomie speciali guardavano con un certo sospetto alle manovre in corso, all'epoca fortemente sostenute anche da forze politiche particolarmente radicate in alcuni contesti territoriali, soprattutto a trazione leghista, da cui sembrava potersi attendere un'azione favorevole all'insieme delle autonomie regionali.

Intorno al tema particolarmente problematico della forma di governo regionale, l'intruppamento forzato nel 2001 di tutte le realtà speciali in un'unica riforma²⁹, seppur con soluzioni diversificate, dimostrò per esempio quante difficoltà incontrasse sul terreno istituzionale il mantenimento del dialogo bilaterale Stato-regioni speciali. Appariva ormai evidente l'aspirazione, assecondata o almeno non troppo contrastata dalle stesse rappresentanze parlamentari elette nelle regioni speciali, di attenuare le divaricazioni in essere, secondo una prospettiva sempre più condivisa da parte delle regioni ordinarie. In fondo, la maggioranza delle regioni ordinarie propendeva chiaramente per una riforma di sistema espressione di un sostanziale paternalismo parlamentare, e non di un vero patto politico fra lo Stato e le regioni stesse. E secondo questa concezione sulle note della stessa musica tutti, senza distinzioni, avrebbero dovuto ballare.

L'intera operazione politica, che sarebbe di lì a poco sfociata nella riforma del Titolo V, vedeva dunque scettiche, se non addirittura apertamente ostili, le autonomie speciali, poco propense a subire passivamente la dinamica di trasformazione e desiderose quantomeno di aprire un ombrello protettivo, cosa che si concretizzò solo parzialmente attra-

²⁹ L. cost. 31 gennaio 2001, n. 2, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*.

verso la clausola di maggior favore introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001³⁰.

Quella del 2001 fu senz'altro un'occasione mancata di promuovere una forte cooperazione orizzontale fra le regioni, fondata su una maggior fiducia reciproca che evidentemente faceva però difetto. L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali come delineata dall'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001³¹, in questo senso, si è rivelata negli anni immediatamente successivi un'altra occasione persa di costruire un quadro di reciproca alleanza fra le regioni, recidendo almeno in parte i fili dell'eccessiva dipendenza politica di ciascun governo regionale rispetto ai suoi vertici politici nazionali di riferimento.

Non sono mancati però, in quel frangente, interessanti sperimentazioni di collaborazione e tentativi di sviluppare una cultura comune del rilancio istituzionale per tutte le regioni, nel rispetto delle storie e delle particolarità di ciascuna. Ne è stata prova l'avvio, nel 2001, come anticipazione di una possibile Camera delle Regioni, del "Congresso delle Regioni", organismo spontaneamente promosso dalle assemblee regionali allo scopo di integrare l'azione delle assemblee stesse, fino a quel

³⁰ L. cost. n. 3 del 2001, art. 10, c.1: "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

³¹ L'art. 11 c. 1 della l. cost. 3 del 2001 prevede che "Sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali". Su tale possibile evoluzione della Commissione: N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le trasformazioni della rappresentanza*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, 137 ss. Lo stesso autore è ritornato sull'attualità di questa prospettiva con il recente saggio dal titolo *L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU, S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, G. VERDE, *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi: Italia e Spagna a confronto*, Napoli, 2018, 229-243.

momento collegate fra loro solo da un organo associativo di vertice espresso dai rispettivi uffici di presidenza³².

Il periodo di prima applicazione del nuovo Titolo V è stato senz'altro politicamente favorito dal vento in poppa per le regioni ordinarie, i cui presidenti, beneficiando di una crescente popolarità e dell'effetto legittimante dell'elezione diretta, ostentavano come un vanto la denominazione ufficiosa di 'governatori' che invece alcuni dei presidenti di regioni speciali, a buon diritto, contestavano e ricusavano.

In questa situazione, la volontà di "tagliare le unghie alle autonomie speciali" è partita in sordina, nella progressione di una campagna di continua diffamazione nei confronti delle istituzioni regionali speciali, quasi una *whispering campaign* che ha però avuto forte risonanza pubblica al momento della tentata attuazione del federalismo fiscale³³. Il protagonista indiscusso di questa manovra, il Ministro per la semplificazione normativa nel Governo Berlusconi IV Roberto Calderoli, ha avuto il merito di essere senz'altro il più esplicito (oltre che il più vicino a regioni influenti come la Lombardia, il Piemonte e il Veneto, all'epoca tutte allineate politicamente al suo partito) nel dichiarare, il 22 dicembre 2010, aperte le ostilità contro le speciali:

³² L'atto di convocazione del 19 dicembre 2001 del primo Congresso delle Regioni, tenutosi per la prima volta a Montecitorio nella Sala della Lupa il 7 e l'8 marzo 2001 e operativo fino al 2005 (nella forma di "Assemblea Nazionale degli Eletti e delle Elette nei Parlamenti regionali e delle Province Autonome"), sottolineava la necessità di "dotare le Assemblee legislative di un organismo comune di raccordo per indirizzare e costituire il naturale momento di complementarità istituzionale rispetto alle iniziative politiche assunte sul piano esecutivo dai rispettivi Governi e, in forma comune, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, in un quadro di regole definito che consenta agli uni di legiferare e agli altri di esercitare le funzioni di governo in un'ottica federale". Materiali essenziali per la comprensione delle aspirazioni dell'epoca, in una stagione di vivace parlamentarismo regionale, sono raccolti nella rivista *Parlamenti regionali* e in parte accessibili attraverso il sito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome www.parlamentiregionali.it.

³³ Si potrebbero menzionare innumerevoli casi di attacchi genericamente portati allo scopo di delegittimare le istituzioni regionali in genere, e quelle speciali in particolare, in qualche caso con punte di elevata disinformazione: per tutti, P. DE ROBERTIS, *La casta a statuto speciale. Conti, privilegi e sprechi delle regioni autonome*, Soveria Mannelli, 2013.

Cerco, con il federalismo, di rendere via via più speciali le regioni ordinarie e più ordinarie quelle speciali. Il problema delle speciali è che per legge devi patteggiare tutto con loro, ci vuole il consenso per ogni modifica. Spesso l'ottengo instillando il buon senso con il ricatto³⁴.

Il federalismo fiscale è così diventato incidentalmente lo strumento, diciamo pure chiaramente, per un'aggressione pianificata contro le autonomie speciali.

A poco sono valse, in questo clima le prese di posizioni, ufficiose e ufficiali, per tentare di far valere le ragioni positive dell'apporto delle autonomie speciali allo sviluppo della *governance* italiana e di fare intendere che il mantenimento e la promozione di tali forme di autonomia costituisca un interesse preminente della Repubblica³⁵.

Negli anni successivi, il desiderio di farla finita con l'anomalia delle regioni speciali, espresso a mezze parole anche dalle forze politiche al Governo³⁶ che denotavano in questo un'inquietante "leggerezza costituzionale"³⁷, trovava allineati autorevolissimi presidenti di alcune fra le maggiori regioni italiane, come il piemontese Sergio Chiamparino³⁸ e il toscano Enrico Rossi³⁹. Queste non potevano certo essere premesse positive per un dialogo sereno...

³⁴ Intervista al 'Ministro per la semplificazione' Roberto Calderoli di F. SPECCHIA, *I piani di Calderoli sul federalismo. Così la lega sta smantellando le Regioni a Statuto Speciale*, in *Liberò*, 9 maggio 2010.

³⁵ La posizione era già stata espressa negli anni precedenti e si riassume nel messaggio lanciato coralmemente nel 2006 attraverso la Dichiarazione di Aosta dalle Regioni a statuto speciale e Province autonome ad opera sia dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome che dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

³⁶ La Ministra per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi, il 6 ottobre 2014, alla Leopolda: «Ora non possiamo proporlo, ma sarei favorevole all'abolizione delle regioni a statuto speciale».

³⁷ V. ONIDA, intervista a *La Repubblica*, 26 ottobre 2016.

³⁸ S. CHIAMPARINO, in *Le Regioni.it*, 27 ottobre 2014: «In materia di Titolo V della Costituzione, si dovrebbe affrontare la questione delle regioni a statuto speciale, anche perché, come dice il film di Alain Resnais, 'La guerra è finita'».

³⁹ E. ROSSI, *Il Fatto Quotidiano*, 13 aprile 2015: «Lo statuto speciale è anacronistico, basta disparità (...) Sono più ricche perché possono trattenere molti più tributi. Non ci sono più le ragioni storiche e geopolitiche. Se parliamo di riforma del Titolo V bisogna toccare anche quelle». Per una completa disamina delle iniziative volte al depoten-

Riprendendo in seguito un'impostazione già espressa nei primi anni duemila da Agazio Loiero, ministro per gli Affari regionali nel Governo Amato e successivamente Presidente della Regione Calabria, una parte significativa della classe dirigente regionale del Meridione faceva a sua volta propria la linea dell'ostilità sia nei confronti delle regioni del nord, per le loro rivendicazioni canalizzate nel solco dell'art. 116, terzo comma, del nuovo Titolo V, che verso le autonomie speciali in genere.

Questa linea 'meridionalista' ha trovato grande risonanza nella stampa nazionale e crescente teorizzazione politica negli scritti di alcuni autori⁴⁰, in un crescendo dai toni sempre più apocalittici⁴¹, ed è diventata di fatto il *mainstream* ideologico di molta parte della classe politica delle regioni del Sud, propensa a contestare *a priori* e su tutti i fronti ogni forma di differenziazione, quale che ne sia la motivazione storica, culturale, economica o sociale. L'attacco, a partire dal 2017, contro la 'secessione dei ricchi' e la possibile 'dissoluzione' dello Stato, mette sostanzialmente sullo stesso piano le autonomie speciali e le aspiranti autonomie potenziate del Nord. In questo scenario, l'ostilità già radicata contro le prime trova nuove argomentazioni, rilanciate dalla grande stampa nazionale, e a nulla valgono le razionali argomentazioni tratte da documenti e studi sul miglior impegno delle risorse pubbliche in determinati territori, sulla spesa *standard* effettiva, sui residui fiscali nelle regioni ordinarie e a statuto speciale.

Trovando autorevole sponda nella dottrina che da due decenni ormai ritiene superate le ragioni fondatrici della specialità e che ha denunciato la mancanza di coraggio della classe politica nazionale "nell'affrontare di petto il tema delle Regioni ad autonomia speciale" e di dichiararne

ziamento o all'abolizione delle autonomie di quegli anni, ci permettiamo di rinviare a R. LOUVIN, *Il diverso approccio di Francia e Italia nella fusione dei territori regionali*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. I, Napoli-Torino, 2020, in particolare pp. 451-452.

⁴⁰ Per tutti: G. VIESTI, *Autonomia differenziata, un processo distruttivo*, in *Il Mulino*, marzo 2019.

⁴¹ M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019.

definitivamente cessate le ragioni di esistere⁴², esponenti politici di vertice di molte regioni ordinarie hanno reiterato prese di posizione ostili.

È tornato anche a levarsi, seppur per una breve stagione, il vento macro-regionalista che sembrava ormai definitivamente dimenticato dopo lo slancio che ne aveva accompagnato la prima manifestazione negli anni Ottanta, a partire dal celebre studio della Fondazione Agnelli⁴³. Un campanello d'allarme che evidenzia il permanere di visioni espansionistiche di alcune regioni maggiori e giustifica l'apprensione dei soggetti di più ridotte dimensioni, soprattutto per quanto riguarda il tema di cui ci occupiamo, da parte delle micro (o mini) regioni e province autonome dell'area alpina.

Emblematica è anche la vicenda dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione. L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie è stata seguita senza particolari passioni dal fronte della specialità. Non pregiudizialmente ostili, e anzi in qualche caso interessate a tenere la porta aperta al possibile utilizzo di questa via per ampliare ulteriormente il loro bagaglio di competenze, le regioni ad autonomia differenziata non sono scese in campo risolutamente per appoggiare tali rivendicazioni, limitandosi solo in qualche caso a tentare di trarne indirettamente profitto attraverso una possibile estensione delle loro potestà negli ambiti individuati in applicazione dell'art. 116, terzo comma. Ep-

⁴² Alcune posizioni in questo senso erano già emerse negli *Approfondimenti e contributi* della Commissione di esperti e Comitato di redazione del 2013 per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove si suggeriva che fosse "eliminata la differenziazione tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale. Sono finite le ragioni che ne giustificarono la creazione. Dopo sessanta anni è arrivato il momento di un bilancio sull'uso che della specialità è stata fatta. Non è più sostenibile economicamente" (p. 21) e si sottolineava che "Nel nuovo quadro europeo e all'interno del Titolo V, le autonomie speciali appaiono ormai, a settanta anni dalla fine della guerra, largamente ingiustificate, fonte solo di inaccettabili sperequazioni e spesso di spesa incontrollata" (p. 14).

⁴³ Lo studio della Fondazione Giovanni Agnelli del 1993, *Nuove Regioni e riforma dello Stato*, considerava che "la presenza di entità regionali di piccole e piccolissime dimensioni, inadeguatamente dotate sul piano dell'autonomia finanziaria (e nelle quali vi è probabilmente anche un'insufficiente dotazione di risorse umane), costituisce un ostacolo alla riuscita di qualsiasi riforma che preveda un forte decentramento di funzioni alle regioni" (p. 9).

pure in quel momento si assisteva a un vero e proprio *tentativo di emulazione* rispetto alle tanto criticate specialità da parte delle Regioni ordinarie – che si facevano espressamente forti del precedente delle regioni speciali e delle province autonome come argomento di autorità per avvalorare il massiccio trasferimento richiesto a loro favore – nelle intese sottoscritte dal Governo Conte I, peraltro presto archiviate dalla successiva svolta politica nazionale.

Su un altro fronte, sono state anche le incertezze e gli insuccessi delle autonomie speciali nel promuovere una stagione produttiva di riforme dei loro ormai vetusti – e in parte superati – statuti a giustificare in parte il clima di ostilità alimentato nei loro confronti. Essere costretti a giocare sempre in difesa non ha agevolato il dispiegamento delle energie migliori e ha condotto all'*impasse* della quasi impossibile riscrittura degli statuti speciali.

Qui pesa come un macigno il rischio permanente di un azzeramento d'autorità degli ordinamenti differenziati, un pericolo mai dissolto e che non si dissolverà finché permarranno conflittualità latenti fra le stesse regioni, dotate oltretutto di forze diseguali fra loro nelle aule parlamentari. Le spinte regionali delle autonomie speciali per una loro naturale evoluzione strutturale saranno sempre soffocate dal rischio di colpi di mano parlamentari che potrebbero essere eliminati definitivamente solo da un meccanismo di *previa intesa* come principio di sistema⁴⁴, un vero e proprio meccanismo di *backstop* analogo a quello che garantisce la permanenza dell'*acquis* nei rapporti interni all'Unione europea.

⁴⁴ Un principio la cui introduzione preclude a indubbe difficoltà tecnico-politiche, al punto da essere definito un vero e proprio “vaso di Pandora” in quanto “la mancata introduzione in Costituzione del principio dell'intesa per le revisioni degli statuti speciali sposta la necessità di regolare la dimensione pattizia del principio di specialità nella procedura di revisione degli statuti speciali, al fine di stabilire in via permanente la presenza di un'intesa procedimentalizzata garantendo la specialità da interventi unilaterali del livello centrale senza cancellare la sovranità parlamentare”: F. PALERMO, *L'autonomia speciale del Trentino, dell'Alto Adige e del Trentino-Alto Adige tra solidità e incertezza*, in C. CASONATO, E. HAPFACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione TAA-ST*, Torino, in corso di pubblicazione.

D'altro canto, le autonomie differenziate non sono riuscite finora a spiegare fino in fondo l'interesse non solo della loro conservazione, ma della loro stessa promozione come autonomia

vissuta come assunzione di responsabilità vitali, come opzione per la qualità comunitaria del vivere sociale, come impegno diffuso all'interno della comunità, con la consapevolezza circa la natura diffusa della classe dirigente regionale e circa la conseguente vocazione a una *autonomia militante* come investimento costante della memoria del passato per la sua proiezione nel presente e nel futuro⁴⁵.

È invece una caricatura del loro modo di essere che a essere spesso trasmessa dai media, senza che nessuno si dia seriamente la pena di contestarla.

5. *Un'impressione conclusiva*

Questo tentativo, per quanto superficiale e incompleto, di indagare sui rapporti orizzontali fra le regioni ad autonomia speciale e quelle ordinarie mette in luce una latente sfiducia fra le une e le altre. E non si può dire che l'esperienza di mezzo secolo di coesistenza all'interno dell'ordinamento repubblicano abbia generato un grande capitale di reciproca stima e una volontà tenace di rafforzare legami di mutua solidarietà.

L'*Umwelt* favorevole alle regioni, in Italia ma anche in Spagna e in Francia, lo slancio dei meravigliosi – almeno sotto questo profilo – anni Settanta è purtroppo irrimediabilmente tramontato.

In Francia le regioni sono state territorialmente riconfigurate d'autorità e appaiono ormai prive di una vera e propria anima, ridotte a conglomerati amorfi e anonimi dopo le *lois sur le fusionnement*⁴⁶.

⁴⁵ R. TONIATTI, *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli, 2019, p. 90.

⁴⁶ Per un bilancio dell'operazione di *fusionnement*, a cinque anni di distanza dalla sua attuazione: A. GRANERO (a cura di), *La France des 13 régions, une réforme aboutie?*, Paris, 2020.

La Spagna è oggettivamente divaricata fra forme di definitivo appiattimento e rivendicazioni estreme, pesantemente criminalizzate dal potere centrale incapace di gestire con duttilità e con adeguata autorevolezza il dialogo fra Madrid e Barcellona senza ricorrere a strumenti repressivi.

Ma anche in Italia i motivi di preoccupazione purtroppo non mancano.

Le regioni speciali erano – e si confermano – istituzioni naturalmente e tendenzialmente instabili, fondate su un precario compromesso fra i sostenitori di una visione monolitica dell'*État d'abord* e l'opposta visione althusiana e federalista, da sempre peraltro minoritaria in Italia, in un quadro che costringe quindi a navigare in permanenza a vista per evitare gli scogli di un sempre possibile scontro aperto.

In fondo, non si è mai capito e accettato fino in fondo, da ogni parte, il valore democratico delle regioni propugnato da Emilio Lussu alla Costituente e in tutti i suoi scritti, mentre ci si è adagiati nella tecnicizzazione e burocratizzazione delle strutture regionali, rischiando di perdere l'anima e di cadere vittima della sindrome di Dorian Gray.

E neppure è bastata, per favorire in questi anni nell'ambito degli studi regionalistici, una miglior reciproca comprensione circa la necessità di articolare le istituzioni in maniera sempre attenta all'eccezione, al contesto di minoranza, alla differenza culturale la lucida, la generosa lezione di studiosi come Paolo Carrozza che è sempre stato, tra i comparatisti, uno dei giuristi più attenti e sensibili nel valorizzare la differenza come principio di sistema e nel tentare di comporre gli antagonismi e le differenze secondo logiche federali, al punto di farne la vera e propria cifra del suo lavoro scientifico.

Ma se alle già pesanti resistenze degli apparati centrali, mai immuni da un forte spirito di autoconservazione, si aggiunge l'avversione da parte delle stesse realtà omologhe, è difficile pronosticare un sereno avvenire per le nostre regioni.

Come interpretare queste tendenze sostanzialmente anti-cooperative, soprattutto alla luce di una probabile crescita della competizione fra i territori in termini di concorrenza economica?

E come non cogliere oggi i pericoli insiti in una complessiva riduzione delle risorse economiche disponibili per il *welfare* regionale, an-

che per effetto della *deregulation* e della *race to the bottom* che si sta già manifestando su scala planetaria e, per quanto ci riguarda più direttamente, nel contesto dell'Unione europea?

Gli studiosi del diritto e della politica regionale sono abituati a ragionare prevalentemente in termini interni all'ordinamento nazionale e a sviluppare le loro analisi al netto delle dinamiche economiche. Ma come non preoccuparsi, in questo caso, di un dato così inquietante, che mina alla base le stesse ragioni di solidarietà interna al sistema politico della Repubblica: il recente rapporto della Commissione europea *Taxation trends Report in the Eu* (aggiornato agli ultimi riscontri del 2020) ci rivela che l'aliquota massima media della tassazione tra gli Stati dell'Unione è in drammatica discesa: essa si assesta attualmente al 21,5%. Rispetto al 2000 ci troviamo già a oltre dieci punti in meno e siamo scesi di quasi trenta punti rispetto gli anni Ottanta. Come dire: la coperta si restringe per tutti e la finanza regionale, quali che siano le soluzioni individuate per dare concreta attuazione all'art. 119 della Costituzione, si troverà più o meno dappertutto fatalmente in gravissima difficoltà.

Dopo aver molto riletto, in questi tempi di pandemia, il capitolo XXXI dei Promessi sposi che tratta della peste a Milano, sarà quindi bene rileggere anche il capitolo III, con la sua celebre metafora dei capponi di Renzo. Aiuterebbe a rendersi conto che solo facendo fronte comune, senza beccarsi e smettendo di accusarsi a vicenda, si potrebbero aprire degli spazi di rinnovamento reale per il regionalismo italiano, in tutte le sue varianti, e ci si potrebbe finalmente dedicare all'opera, quanto mai necessaria, di risanamento e di rilegittimazione politica di tutte le autonomie regionali.