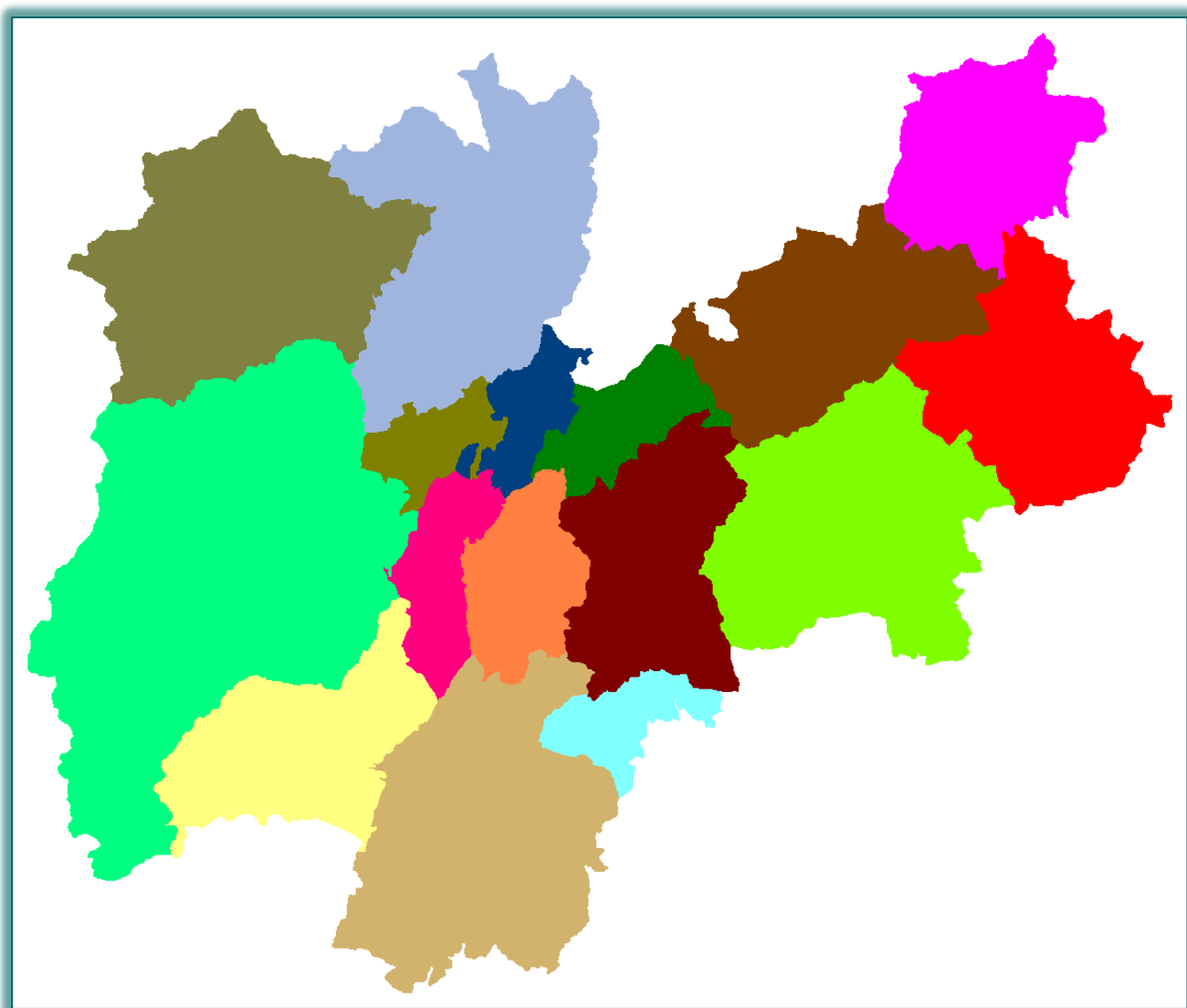
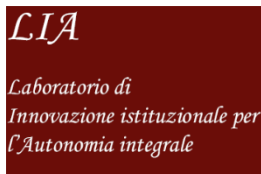


**LA CULTURA DELL'AUTONOMIA:
LE CONDIZIONI PRE-GIURIDICHE PER UN'EFFICACE
AUTONOMIA REGIONALE**



TRENTO 2018



LA CULTURA DELL'AUTONOMIA: LE CONDIZIONI PRE-GIURIDICHE PER UN'EFFICACE AUTONOMIA REGIONALE

Atti del Seminario organizzato nell'ambito della celebrazione
della Giornata dell'Autonomia 2017

Roberto Toniatti (a cura di)

ISBN 978-88-8443-773-0

sito internet: <http://www.liatn.eu/>

© Copyright 2018

Rainer Arnold, Elena D'Orlando, Steven Forti, Esther Happacher, Roberto Louvin, Francesco
Palermo, Gianfranco Postal, Ugo Rossi, Roberto Toniatti

Università degli Studi di Trento

In copertina: Mappa delle "Comunità di valle" della Provincia autonoma di Trento

License: CC-BY-SA-3.0 Author: CristianNX



Foto Archivio Ufficio Stampa. Provincia autonoma di Trento

LA CULTURA DELL'AUTONOMIA:
LE CONDIZIONI PRE-GIURIDICHE PER
UN'EFFICACE AUTONOMIA REGIONALE

INDICE

Presentazione1
Ugo Rossi

RELAZIONI

La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l'approccio giuridico-istituzionale. 1
Roberto Toniatti

La cultura dell'autonomia nell'ordinamento federale tedesco: l'esperienza della Baviera 19
Rainer Arnold

La Catalogna: dalla cultura dell'autonomia alla tentazione dell'indipendenza..... 31
Steven Forti

La cultura dell'autonomia e le sue declinazioni 47
Elena D'Orlando

La cultura dell'autonomia - esempi di un'autonomia "coraggiosa" 61
Esther Happacher

INDICE

La cultura dell'autonomia. Riflessioni giuridiche su un concetto non solo intuitivo 69
Francesco Palermo

INTERVENTI

Le norme d'attuazione come fonte di autonomia dinamica 85
Roberto Louvin

Le norme di attuazione quali espressione della cultura dell'autonomia nell'esperienza della Provincia Autonoma di Trento..... 103
Gianfranco Postal

PRESENTAZIONE

L'AUTONOMIA TRENTINA A 70 ANNI DALL'ACCORDO DE GASPERI-GRUBER

Ugo Rossi

5 settembre 1946: la giornata che vede la firma dell'Accordo De Gasperi-Gruber non rappresenta solo un passaggio epocale della storia della nostra autonomia ma anche un evento esemplare nella difficile fase di ricostruzione democratica del Paese e dell'Europa nel secondo dopoguerra.

Dopo gli anni cupi del fascismo e del nazismo l'autonomia trentina ritrovava le sue ragioni più profonde all'interno di una Repubblica italiana proiettata verso l'Europa!

Colpiscono ancora oggi la visione e il coraggio del politico più illustre di questa terra, Alcide De Gasperi, che passando attraverso la storia di tre Parlamenti seppe via via parlarci come "padre" del Trentino, dell'Italia e dell'Europa.

È anche vero che nel 1946 nessun Accordo sarebbe stato possibile – per lo meno di questa portata storica – senza un interlocutore altrettanto coraggioso e lungimirante sul fronte austriaco. A Karl Gruber, ministro degli Esteri austriaco del tempo, dobbiamo dunque la riconoscenza che si deve a quei politici che, nonostante le avversità dei tempi, accettano di fare fino in fondo il proprio dovere di rappresentanti del popolo e di cittadini.

C'è una cosa che accomuna De Gasperi e Gruber: pur sostenendo gli interessi di Paesi diversi, hanno saputo tirare fuori dalle difficoltà del presente tutto ciò che c'era di buono per una proposta condivisa! In questo senso, parlare dell'Accordo De Gasperi – Gruber come della

Magna Charta dell'autonomia significa anche dare a entrambi i protagonisti il merito dovuto.

In tempi di facile populismo e di anti-politica mi si conceda anche la seguente osservazione. Che oggi sulla bontà dell'Accordo De Gasperi-Gruber ci sia molto meno discordia che in passato, è anche la dimostrazione del fatto che là dove all'origine ci sono politici competenti, fedeli alla propria vocazione e con una visione strategica del futuro, anche per le generazioni successive diventa più facile operare in un clima di crescente concordia! A dire, in ultima, che il difetto non è nell'arte della politica – come purtroppo spesso si sente dire – ma semmai in quei politici che non sono all'altezza di interpretarla come strumento consegnato agli uomini proprio per andare al di là delle angustie del presente.

Questa osservazione mi dà lo spunto per una ulteriore riflessione. Se l'Accordo De Gasperi-Gruber vale a buon diritto come *Charta* fondativa della nostra autonomia, c'è da chiedersi cosa possa comportare per noi oggi dichiararsi "autonomisti" nello spirito di De Gasperi.

Si potrebbe cominciare a rispondere dicendo che il concetto di autonomia esclude qualsiasi deriva verso quella che lo stesso De Gasperi, ancora nel 1919, definiva senza mezzi termini come "l'idra sotterranea" del "centralismo". Ma basta essere contro il centralismo romano per essere amici dell'autonomia? Io credo di no. Certo non bastava per De Gasperi.

E se d'altra parte noi facessimo dell'autonomismo una ideologia in nome di una radicale contrapposizione tra l'Italia e il cosiddetto "Tirolo storico" non rischieremmo forse – cito sempre il De Gasperi del primo dopoguerra – di costruire semplicemente una "repubblichetta" al traino del "mondo di ieri"?

E così facendo non rischieremmo infine di "scimmiottare" gli stessi tirolesi – come ci ha sempre ricordato un grande storico trentino, mons. Iginio Rogger –, invece di camminare con loro fianco a fianco nella costruzione di una Euregio davvero europea, da buoni amici e con pari dignità?

Ecco allora il bisogno di interpretare la nostra autonomia secondo uno spartito più raffinato e fondato di quello usato da coloro che

ragionano sempre e solo in termini di *aut-aut*. La nostra storia, la nostra sensibilità autonomistica ci chiede di andare *oltre*. Ci chiede, in ultima, di “fare sintesi” percorrendo un’*alta* “*via media*”.

Qui può davvero aiutarci il genio politico di De Gasperi. Che non si limita ad essere “contro”. E che accetta la sfida di tenere insieme le tensioni più vitali di questa terra di confine anche quando non sono rivolte verso la stessa meta. Perché quel campo di tensioni che da sempre caratterizza la storia del Trentino è qualcosa di più di un *puzzle* composto da tasselli fissi e immobili!

No, questo campo di tensioni è fatto di interazioni e opposizioni in movimento, di processi sempre aperti, di storie diverse che anno dopo anno acquistano nuovi significati. Proclamare l’impossibilità di far convivere queste diversità significherebbe un impoverimento della nostra storia, non certo un ricupero di senso identitario!

Penso ancora una volta alla tragica vicenda dei 55.000 trentini chiamati sin dal 1914 a combattere in Galizia nelle fila dell’esercito austriaco. Sono tutti parte indissolubile della storia di un Trentino che per circa un secolo è appartenuto all’Austria. Una storia che è giusto studiare e conoscere già sui banchi della scuola.

Ma non è tutto: con lo stesso rispetto dovuto anzitutto alla verità storica e, ancor più, alla sofferenza umana io dico anche che vanno ricordati i 700 o poco più “irredentisti” che nel 1915 scelsero di indossare la divisa italiana e di combattere sul fronte opposto.

L’ho già detto a suo tempo nel mio breve saluto al Presidente Mattarella in occasione della *Lectio degasperiana* del 2016: «noi oggi queste due storie le vogliamo raccontare su presupposti scientifici e non più ideologici. E soprattutto le vogliamo tenere insieme!». Rifuggendo dunque dagli *aut-aut* e ricuperando proprio dalla lezione degasperiana un concetto di identità plurale, positiva e su più livelli. Che ci permetta di amare la lingua e la cultura italiana, ma senza per questo cessare di studiare e coltivare la lingua e la tradizione tedesca. E, ancora, senza cessare di studiare a fondo la lingua inglese, oggi primo *trait d’union* nel nuovo mondo globalizzato.

Insomma: qui si tratta di immaginare la possibilità di essere cittadini a livelli diversi, ed è dunque chiaro che il tutto non possa esaurirsi né in un dialetto locale, in ogni caso patrimonio da non smarrire, né nello

stesso principio di nazionalità.

Una fase storica della nostra autonomia si è comunque conclusa. Nel momento stesso in cui si è consapevoli della necessità storica e politica di un Terzo Statuto, servono “fiato e gambe” per rimettersi in viaggio.

Ma cosa mettere nel nostro zaino?

Accanto allo studio della storia passata e ad un concetto plurale di identità io credo che nel nostro zaino ci dovrà ancora essere spazio per almeno altre tre realtà preziose.

Spazio per un surplus di “*responsabilità*”, anzitutto!

In primo luogo, facendo bene e fino in fondo la nostra parte. Ne era cosciente De Gasperi quando, a chiusura del cammino costituzionale, a fine gennaio del 1948 pronunciava parole che sono al tempo stesso monito e coscienza della propria specificità di trentino nella nuova Italia repubblicana. Ecco il noto passo: «Io che sono pure autonomista convinto e che ho patrocinato la tendenza autonomista, permettete che vi dica che le autonomie si salveranno, matureranno, resisteranno, solo ad una condizione: che dimostrino di essere migliori della burocrazia statale, migliori del sistema accentrato statale, migliori soprattutto per quanto riguarda le spese. Non facciano la concorrenza allo Stato per non spendere molto, ma facciano in modo di creare una amministrazione più forte e che costi meno. Solo così le autonomie si salveranno ovunque, perché se un'autonomia dovesse sussistere a spese dello Stato, questa autonomia sarà apparente per qualche tempo e non durerà per un lungo periodo ... La storia dirà se abbiamo, con questo nostro atto di fede nelle autonomie, avuto ragione o torto».

Se poi con De Gasperi vogliamo riconoscere nella parola d'ordine “autonomia” non solo un “complesso di organismi” istituzionali ma anzitutto un insieme “di criteri d'ordine e di serietà di metodo” (“Nuovo Trentino”, 21.5.1919), ecco allora che accanto alla parola “responsabilità” dobbiamo scrivere altre due parole: *solidarietà* e *visione*.

Una politica contro il centralismo che sia priva dello spirito positivo della solidarietà finisce prima o poi per divenire gretto localismo se non addirittura mero egoismo. Lo dico con fermezza: il nostro sentimento autonomistico non ha nulla a che vedere con un localismo che percepisce il mondo come minaccia e non come risorsa per confrontarsi

con quanto c'è di meglio al suo interno!

Per lo stesso motivo un Trentino che pensasse solo a se stesso sarebbe una insanabile contraddizione con la nostra accezione di autonomia. Ne era consapevole De Gasperi quando già nel 1919 invitava i trentini a non chiudersi su se stessi ma ad aprirsi ai bisogni delle regioni più povere «E se la nostra voce di ultimi venuti non potesse apparire immodesta, vorremmo aggiungere che lo stesso interesse autonomistico rende tutte le province sorelle, perché il centralismo livellatore della burocrazia ed il capitalismo accentratore sono nemici di tutte».

Ho detto infine che serve visione. Certo, una visione strategica del futuro non può confondersi con i sogni dei visionari. Ma non può nemmeno essere scambiata con la *Realpolitik* di quanti fanno della politica una mera descrizione del presente. Per dirla ancora con De Gasperi: è ben vero che la ginestra non fiorisce sulla lava appena scesa e che, fuor di metafora, non c'è posto in politica per gli ingenui; ma è anche vero che per fare un passo bisogna comunque, prima o poi, sollevare un piede. Bisogna insomma saper anche guardare lontano!

Questa capacità di tenere in equilibrio passato, presente e futuro è una costante della lezione di statisti come De Gasperi e Gruber. Ed anche di politici più vicini a noi come Aldo Moro, che tanta parte ha avuto nel processo che ha portato al “Pacchetto”. Per non parlare, in sede più locale, di uomini come Bruno Kessler e Silvius Magnago.

Anche noi siamo qui con lo spirito positivo dei costruttori. Sappiamo bene che per costruire ci vogliono mattoni, non vuote parole. E sappiamo anche che questi mattoni sarebbero troppo pesanti se non li portassimo tutti insieme secondo le nostre vocazioni e possibilità.

Sappiamo infine anche questo: che per edificare la “cattedrale” della nostra autonomia – opera peraltro sempre bisognosa di nuovi interventi e ritocchi – è quanto mai necessaria la virtù della pazienza. Non a caso per De Gasperi è proprio la pazienza il tratto distintivo di una politica autentica capace anche di costruire!

Certo, parlare oggi di pazienza in un mondo in cui la maggior parte dei politici – ma non solo costoro! –, si muove con i criteri dell'*audience* e con l'approccio di chi vende un prodotto non è facile.

E d'altra parte l'autonomia è un bene troppo prezioso perché su

questo punto si possano accettare facili scorciatoie. Se dunque noi oggi ci richiamiamo anche alla virtù della pazienza non è per indulgenza verso noi stessi ma semplicemente perché sappiamo come ogni costruzione impegnativa, oltre a buoni architetti e ad un progetto serio, richieda sempre anche un tempo adeguato per la sua attuazione!

Il discorso vale anche per la Regione. Che certo va ripensata, non annullata!

Il discorso vale poi per la costruzione, da qualche anno avviata, dell'Euregio. Qui serve un grande progetto strategico per le tante comunità presenti a scavalco del Brennero. La strada è indubbiamente in salita ma anche nel mio ruolo di presidente del GECT è oggi motivo di grande speranza constatare, giorno dopo giorno, come fra i tre *Länder* qui coinvolti – il Trentino, l'Alto Adige/Südtirol e il Tirolo – si stia ragionando sempre più di progetti strutturali in una logica d'insieme: dalla formazione alla mobilità, dall'agricoltura alla sicurezza.

Con una prospettiva finale che non può restare un sogno di mezza estate: fare di questa "terra di mezzo" tra Kufstein e Borghetto una terra d'Europa attraversata da "fili di seta" in cui memoria, convivenza, benessere e opportunità si diano la mano e camminino insieme accanto all'ormai robusto albero dell'autonomia!

Prendo questa metafora dal collega e amico Arno Kompatscher, presidente della Provincia autonoma di Bolzano. Pochi giorni fa, con parole molto belle e a mio parere anche forti e coraggiose come forse mai in passato è avvenuto a Bolzano, Arno ci ha ricordato come l'albero dell'autonomia sudtirolese – in prima battuta proprio grazie all'Accordo De Gasperi-Gruber – possa oggi contare su un forte consenso della popolazione e non abbia bisogno di steccati.

Ha ragione Kompatscher: quest'albero può ormai crescere sotto il cielo blu dell'Europa – «ein kräftiger Baum unter (europa)blauem Himmel» –, forte dell'apporto di tutti e tre i gruppi linguistici che vivono in Alto Adige/Südtirol e aperto ai suoi vicini

Sarà questo anche il destino che accompagnerà la crescita dell'altrettanto robusto albero dell'autonomia trentina. Continuerà a crescere rigoglioso sotto il medesimo cielo d'Europa. Con una storia *anche* non scritta e con solidi punti in comune con la tradizione

sudtirolese. Lo prova una secolare abitudine a fare da sé da parte di tante comunità di valle a livello di micro-autonomia; ma anche una rete impressionante di interazioni con il mondo di lingua tedesca e ladina a livello storico, politico, sociale e culturale.

È questa appunto quella che potremmo definire la “costituzione materiale” non scritta che sta a monte dell'Accordo De Gasperi-Gruber quale Magna Charta della nostra autonomia!

A buon diritto e con lungimiranza questo seminario intende soffermarsi sulla “cultura dell'autonomia”. Dire che l'autonomia è frutto anche della cultura è dire che l'autonomia nasce dalle fatiche e dalla lungimiranza di un popolo. Riflettere oggi anche su quest'aspetto significa fare in modo che il nostro “meritare” l'autonomia possa essere ricondotto sia a logiche di buon governo sia al fatto che c'è un popolo che continua a respirare a praticare i principi di una costituzione non scritta ma ben presente dentro i nostri cuori e la nostra sensibilità.

A maggior ragione servirà sempre più camminare insieme a partire anzitutto da “buone pratiche” tra le comunità che vivono in questa regione.

Soprattutto in tempi di risorgente centralismo a Roma. Ma anche in presenza di nuovi rigurgiti nazionalistici anche in Austria.

Parlare del cielo blu dell'Europa mi porta infine a sottolineare quanto l'autonomia possa dare e al tempo stesso ricevere dall'Europa!

Ma di quale Europa vogliamo parlare? È un'idea di Europa che si può riassumere in un motto di valenza fondativa: *“uniti nella diversità per la pace e la democrazia”*

Questo motto non è un regalo del cielo, né nasce per caso, ma è la faticosa conquista di una storia millenaria. Il suo significato può certamente evolversi nel tempo, non però auto-contraddirsi. Qui bisogna essere chiari: se l'Europa dopo secoli di spinta in avanti cominciasse oggi a rinchiudersi su se stessa e a reintrodurre barriere interne, andrebbe incontro non solo alla sua fine politica, ma anche – verrebbe quasi da dire – alla sua fine “semantica”!

Perché l'Europa o è unità nella diversità per la pace e la democrazia oppure diventa un puro spazio geografico dai confini incerti. Dove il passo dai nazionalismi alla guerra è molto più breve di quanto si immagini!

Ancora una volta i cosiddetti “realisti” della politica ci mettono in guardia dal sognare un mondo che non c’è. Ma bisognerebbe anche ammettere che questo mondo non potrà mai cambiare in meglio se del presente si mette in evidenza solo ciò che divide e provoca paura tra la gente.

Anche sulla questione dei profughi – tra chi da una parte solleva solo paure e erige muri e chi dall’altra sottovaluta la situazione presente per ingenuità o per ragioni ideologiche – noi chiediamo il coraggio di percorrere una “terza via”. Capace di ragionare con sufficiente realismo sull’impatto negativo che possono avere flussi migratori lasciati andare fuori controllo; ma anche capace di declinare l’idea d’Europa sopra citata non tanto in termini di puro contenimento, se non addirittura di repressione di quanto proviene dall’esterno, ma anzitutto di ragionato coinvolgimento e coraggiosa innovazione sia sul terreno politico che su quello culturale.

A maggior ragione serve una svolta, un cambio di passo. Ma per farlo non sarà sufficiente mobilitare la politica nella sua accezione più alta.

Abbiamo bisogno delle risorse migliori delle nostre comunità.

Abbiamo bisogno soprattutto dei giovani, della loro velocità, della loro fantasia, del loro modo di pensare.

Abbiamo bisogno di processi di ricambio generazionale ai vertici.

Non si tratta di facile giovanilismo, si tratta semplicemente di prendere atto che se una fase storica si è chiusa non potranno essere le stesse persone ad accompagnare la conseguente transizione e, al tempo stesso, ad inaugurare una nuova stagione!

Vorrei concludere con una osservazione che può suonare ovvia a chi pratica l’arte dell’arrampicata: il rischio di cadere per l’alpinista provetto che si allena continuamente su pareti difficili è molto minore di quanto possa pensare l’opinione comune.

Così è anche per l’autonomia: il modo migliore per difenderla non è invocarla a parole, ma interpretarla con azioni e proposte concrete alla luce di uno spartito all’altezza con quanto di meglio oggi sta crescendo in Europa.

Per fare infine di questo Trentino, di questa Regione, di questa Euregio dei laboratori di convivenza e benessere attraversati da un’idea

PRESENTAZIONE

di autonomia dal respiro mitteleuropeo: a livelli diversi, certo, ma alla fine con ricadute positive non solo per le nostre comunità, ma anche per Roma, Vienna e Bruxelles!

A maggior ragione non posso concludere questo intervento senza ringraziare di cuore il prof. Roberto Toniatti per aver promosso attraverso il *team* del *Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia Integrale* (LIA) questo primo appuntamento seminariale nel contesto della settimana dell'Autonomia che oggi inauguriamo!

Dott. Ugo Rossi
Presidente della Provincia autonoma di Trento

UGO ROSSI

LA «CULTURA DELL' AUTONOMIA» QUALE CONCETTO DI SINTESI, CONDIVISO, COMPLEMENTARE, INTERDISCIPLINARE: L' APPROCCIO GIURIDICO-ISTITUZIONALE.

Roberto Toniatti

1. Introduzione

Il concetto di autonomia regionale è suscettibile di analisi e trattazione nel contesto di una pluralità di discipline e secondo una correlata diversità di metodi. Fra questi, certamente sono da considerare il contesto (di merito e di metodo) giuridico – nelle cui prospettive di base, per vocazione professionale, viene elaborata la presente riflessione – ma è agevole riconoscere che contributi non meno importanti possono venire dalla storia, dalla scienza della politica, dalla sociologia, dall' economia, dalla scienza dell' organizzazione e dell' amministrazione, dalla scienza della valutazione delle politiche pubbliche, nonché da altre scienze umane e sociali.

In base a tale rilievo, occorre osservare, in via di ipotesi, come sia altamente probabile che a ciascuna singola disciplina che operi nell' ambito del proprio metodo possano sfuggire uno o più elementi ricostruttivi, o profili connotativi o fattori esplicativi dell' autonomia di un particolare territorio proprio in conseguenza del fatto che quegli elementi, profili o fattori sono strutturalmente estranei al proprio come a ciascuno degli altri singoli ambiti disciplinari e metodologici.

Giova pertanto elaborare *un concetto di sintesi* che possa risultare essenziale ai fini non tanto della configurazione disciplinare astratta di una autonomia regionale quanto della valutazione fattuale, storica del suo esercizio concreto in generale e in singole circostanze. Tale concetto di sintesi dovrebbe poter essere *condiviso* dai e nei diversi contesti

disciplinari ed altresì confermarsi come *complementare* rispetto ai rispettivi singoli risultati di analisi.

Il concetto di sintesi condiviso e complementare qui prospettato, in via di ipotesi, potrebbe essere quello di “*cultura dell’autonomia*”, il cui significato e valore pure percepiamo agevolmente dal punto di vista intuitivo.

In tal senso, si prospetta un percorso virtuale – che va dalla rilevazione storica alla elaborazione teorica – circa il rilievo di quel concetto in un singolo contesto disciplinare. In altre parole, la cultura dell’autonomia non è un concetto giuridico (o economico, o sociologico, o politologico) ma l’approccio di analisi di ciascuna disciplina può verificarne la presenza fattuale e avvalersene, integrandolo nella propria elaborazione teorica.

Evidentemente, infatti, la comprensione intuitiva del valore della cultura dell’autonomia non esime dal compito di studiarne le componenti di base. A questo fine, abbiamo impostato la presente riflessione come un approfondimento delle *condizioni pre-giuridiche per un’efficace autonomia regionale* che ci consentano di costruire in via analitica il concetto di sintesi di cultura dell’autonomia.

Una delle implicazioni di tale impostazione nel contesto di un’analisi giuridico-istituzionale è che, ai fini dell’esercizio concreto di una efficace autonomia regionale, sono necessarie delle *condizioni che non si identificano e non si esauriscono nella titolarità formale di competenze legislative, amministrative e di indirizzo* in una vastità la più estesa possibile di materie ma – senza negare il rilievo sostanziale delle competenze e della loro estensione – si richiedono e si rivelano cruciali alcuni *altri ed ulteriori ingredienti giuridicamente informali ed “immateriali”*.

Il riferimento alla cultura dell’autonomia – *rectius*, alla relativa presenza o carenza, ovvero alla sua maggiore o minore idoneità a produrre effetti – può, ad esempio, spiegare la differenziazione della capacità istituzionale degli organi di governo delle distinte Regioni dell’ordinamento italiano, in particolare nell’ambito delle stesse autonomie speciali con riguardo alla produzione di *norme di attuazione sta-*

*tutaria*¹, la cui premessa è sempre da identificare nella rispettiva determinazione (a partire dall'*an*) all'esercizio dell'autonomia nei relativi ambiti materiali².

L'importanza di un fattore extragiuridico che possa contribuire a dar conto della differenziazione nell'efficace esercizio dell'autonomia regionale può ricavarsi altresì a conclusione di un ragionamento fondato su di una circostanza giuridica potenzialmente molto rilevante, quale è la distinzione fra i sistemi di ripartizione delle funzioni di governo secondo il criterio territoriale in Europa, che si riconducono al modello *federale* (Austria, Belgio, Germania, Svizzera) o al modello *regionale* di un decentramento territoriale (Finlandia, Francia, Italia, Portogallo, Regno Unito, Spagna).

All'interno di ciascuno dei due modelli, gli assetti istituzionali sono notevolmente differenziati, il federalismo tedesco essendo altamente diversificato da quello austriaco e belga e il federalismo austriaco essendo a sua volta notevolmente diversificato da quello belga o tedesco. Analogamente, il regionalismo francese si distingue molto se non moltissimo dal regionalismo italiano o spagnolo.

Nonostante le differenze fra i modelli (federale e regionale) e quelle interne ai modelli stessi, si può mettere in evidenza la circostanza per la

¹ Ad esempio, fino al 2011 la Regione Sardegna aveva avuto 29 norme di attuazione e la Sicilia, fino al 2012, 52. In Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, dopo la formalizzazione dello strumento nel 1993, le norme d'attuazione sono state 29 (in precedenza erano state 13). In Friuli Venezia Giulia fino al 2016 sono state 45 mentre in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* sono state 27 durante la vigenza del primo Statuto del 1948, mentre, vigente lo Statuto del 1972, sono state 146 e, in conseguenza dell'analoga attività relativa alla sola Provincia di Bolzano/*Südtirol*, 183.

² In relazione alla ricostruzione della specifica esperienza del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* si è osservato in proposito che «il lavoro di Postal, originariamente concepito come rapporto sullo stato degli atti della Commissione paritetica Stato-Regione per le norme di attuazione dello Speciale Statuto di autonomia, anche per la sagacia dell'autore, si è infatti trasformato in un vero e proprio *trattato su una esperienza concreta di "autonomia dinamica"*», in G. ANDREATTA, *Introduzione a G. POSTAL, L'Autonomia Speciale del Trentino- Alto Adige/Südtirol e la Commissione paritetica dei dodici*, Documenti Autonomia, Provincia Autonoma di Trento, Trento, 2001, 5 (il corsivo è aggiunto).

quale negli ordinamenti federali ciascuna delle unità territoriali costitutive si trova in una condizione giuridica di eguaglianza formale³, mentre negli ordinamenti regionali può cfr. altresì rilevarsi come un dato connotativo condiviso è rappresentato invece dalla *ineguaglianza formale della condizione giuridica delle unità regionali di governo*, o nel senso che non tutto il territorio dello stato è regionalizzato (Finlandia, Portogallo e Regno Unito), o nel senso che ad alcune singole esperienze l'ordinamento riconosce margini di autonomia differenziata, come si verifica in Francia, Italia, Regno Unito e Spagna.

Si potrebbe ritenere che già l'ineguaglianza formale fra i territori nel contesto regionale, in tanto in quanto rifletta una diversità di condizioni e appaia rappresentare quasi un "vestito su misura", possa costituire un presupposto per l'esercizio di un'autonomia regionale più o meno efficace.

Tuttavia, se dovessimo valutare l'efficacia dell'autonomia di ciascuno dei *Länder* austriaci o tedeschi o dei Cantoni svizzeri, di Regioni e Comunità linguistiche del Belgio, delle *Comunidades autónomas* spagnole e di Regioni e Province autonome italiane non potremmo esaurire l'analisi solo sulla base della titolarità e dell'estensione delle competenze che, di per sé, potrebbe consentire di rilevare come una Regione possa essere non solo titolare formale ma anche capace di esercitare sostanzialmente un livello di autonomia più significativo⁴.

³ Cfr. tuttavia P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, Bologna, Il Mulino, 1998, che aveva colto la differenziazione fra i *Länder* austriaci, fra l'altro, nella varietà e nella diversa intensità di impiego di strumenti di diritto privato (in proposito, *amplius*, cfr. R.TONIATTI, recensione allo studio cit., in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1999, 694). La differenziazione dello *status* delle unità territoriali di un ordinamento composto si connette al concetto di federalismo funzionale sul quale cfr. S. ORTINO, *Per un federalismo funzionale. Note introduttive e progetto di revisione della Costituzione italiana*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 54. Cfr. anche R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in B. CARAVITA (a cura di), *I percorsi del federalismo*, Milano, Giuffrè Editore, 2004, 91 ss.

⁴ È stato notato, in proposito, che «la diferencia de España respecto a Alemania, Austria, e incluso Suiza, consiste en que algunas CCAA tienen competencias especiales, que no existen en aquellos federalismos, basados en la igualdad entre Länder y Cantones», in E. AJA, *El Estado autonómico*:

In altre parole, di certo la configurazione formale degli assetti di autonomia è cruciale e un sistema ispirato alla *ratio* del “regionalismo a geometria variabile” rappresenta una risorsa preziosa ma di per sé non sufficiente come non sufficiente è la condizione formale di Stato membro di una unione federale rispetto allo *status* di una Regione.

E dunque neppure lo *status* formale risultante dal modello – che sia quest'ultimo federale ovvero regionale con assetto diversificato a geometria variabile – risulta esaurire il quadro degli elementi di analisi attraverso i quali ricostruire una autonomia regionale efficace in base soltanto a criteri giuridici formali. In ipotesi, non potendo di certo in questa sede esprimersi un giudizio in base ad ambiti disciplinari estranei, la medesima conclusione potrebbe essere raggiunta sulla base di una riflessione elaborata in una prospettiva mono-disciplinare, sia essa la storia, l'economia, la scienza della politica, ovvero la sociologia.

Da tale rilevazione emerge l'opportunità – come sopra suggerito – di affrontare l'analisi secondo più prospettive e di individuare una formula di sintesi, che in questa sede è appunto il concetto di *cultura dell'autonomia* e che, probabilmente, richiede di identificare altresì un corrispondente concetto di sintesi che esprima il risultato dell'esercizio della cultura dell'autonomia quale quello di *capacità istituzionale*. Si potrebbe configurare la capacità istituzionale quale la prova ex post della pre-esistenza di una cultura dell'autonomia quale potenziale da esercitare e sviluppare.

Giova osservare, in proposito, come anche in sede di revisione costituzionale si sia profilato un richiamo ad un concetto che almeno indirettamente evoca una tale fisionomia: ad esempio, l'art. 117, penultimo comma Cost., come modificato dalla revisione del 2001, aveva impiegato un parametro poco oggettivo e piuttosto discrezionale nel prevedere che «la legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con indivi-

Federalismo y hechos diferenciales, Madrid, Alianza Editorial, 2° ed., 2003, 240. Non per questo, tuttavia, potremmo acriticamente sostenere in via generale che lo *status* di una Regione italiana o spagnola sia sempre preferibile a quello di un *Land* austriaco o tedesco o di un Cantone svizzero, come se questi ultimi fossero “sacrificati” sotto il peso dell'eguaglianza formale.

duazione di organi comuni»; mentre il progetto di revisione costituzionale del 2016 aveva circoscritto l'attivazione dell'art. 116, 3° comma Cost. alle sole Regioni che siano «in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» e comunque «nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119», con un richiamo implicito, dunque, al binomio fondato su cultura dell'autonomia e capacità istituzionale. Si tratta di due istanze di tendenziale formalizzazione di condizioni non-giuridiche quali premessa indispensabile per l'esercizio regionale di competenze autonome specifiche ed ulteriori.

2. *La cultura dell'autonomia: sintomi, indicatori e manifestazioni.*

In base a tale ipotesi, giova avviare un percorso di identificazione di tali condizioni pre-giuridiche, sulla base di un'analisi di singoli ordinamenti regionali e prospettare, attraverso una comparazione della loro rilevanza in quelle esperienze storiche valutate come paradigmatiche di autonomia regionale matura in Europa, un approfondimento del significato del potenziale esplicativo del concetto di cultura dell'autonomia.

In tale contesto, è agevole osservare come – adottando quale oggetto dell'analisi comparata alcuni ordinamenti quali la Baviera, la Catalogna e il Paese Basco, la Scozia, il Trentino, e l'Alto Adige/*Südtirol* – sia dato verificare l'esistenza di alcune condizioni pre-giuridiche rispetto al modello formale e all'assetto delle competenze che suggerisce di riconoscere l'esistenza di una cultura dell'autonomia.

Fra tali condizioni – che possono variare, di volta in volta, nel tempo e nello spazio e acquisire i contorni di sintomi, di indicatori e di manifestazioni della cultura dell'autonomia – si possono certamente valorizzare le *radici storiche* e una *identità collettiva risalente*⁵. In argo-

⁵ Si pensi, ad esempio, al caso emblematico della Scozia, unita all'Inghilterra dal 1707, che ha conservato un proprio sistema giuridico di *civil law* diverso dal *common law* inglese, e mantenuto una propria identità distinta anche dal punto di vista linguistico e religioso. Ricordiamo anche – per la sua vocazione emblematica alla differenziazione senza pregiudizio per una valutazione critica nella fondatezza del merito – che l'art. 5, lettera c) del Protocollo addizionale all'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica italiana che apporta modificazioni al Concordato lateranense, prevede in materia di insegnamento

mento, ci piace pensare che sarebbe ingiustificabile – rispetto a queste identità regionali – un orientamento di interpretazione costituzionale rigorosamente positivista e restrittivo come quello che si è manifestato in Francia da parte del Consiglio costituzionale il quale ha rilevato che, a fronte della riduzione della metà delle Regioni francesi operata dal legislatore senza una consultazione formale delle stesse, queste ultime non avevano titolo alcuno ad essere consultate⁶.

Rispetto alle altre Regioni menzionate in questo contesto, non vi è dubbio che, nonostante la sua storia plurisecolare, la definizione di una *identità trentina* come fattore distintivo posto a fondamento del titolo costituzionale dell'autonomia speciale possa a prima vista essere considerata un punto di debolezza rispetto agli altri casi indicati, ma certamente – a ben vedere – la situazione muta profondamente se l'identità storica viene posta in connessione con la cultura dell'autonomia sviluppata e manifestata nel corso dei secoli.

La debolezza rimane, peraltro, nella etero-percezione da parte della comunità nazionale, spesso causata dall'ignoranza della storia, ma ciò di cui non si può non dolersi è quando tale debolezza deriva invece dall'*auto-percezione* da parte della stessa comunità trentina, non sempre nel possesso della piena consapevolezza circa la propria identità distinta, connessa del resto alla storia, risalente alla condizione di "ita-

della religione cattolica nella scuola pubblica che «le disposizioni di tale articolo non pregiudicano il regime vigente *nelle regioni di confine* nelle quali la materia è disciplinata da norme particolari»; e che l'art. 35 del dPR n. 89 del 1983 dispone che «in provincia di Bolzano l'insegnamento della religione, *secondo le consolidate tradizioni locali*, è compreso nella programmazione educativa della scuola» ed è, pertanto, obbligatorio, salvo, evidentemente, rinuncia ad avvalersene (i corsivi sono aggiunti).

⁶ Afferma infatti la decisione del Consiglio costituzionale del 2015: «Considérant qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus, dans les conditions prévues par la loi ; que, selon la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 72-1 : «La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi » ; que ni ces dispositions *ni aucune autre exigence constitutionnelle* n'imposent la consultation des collectivités territoriales préalablement au dépôt d'un projet ou à l'adoption d'une loi modifiant leurs délimitations territoriales;» (il corsivo è aggiunto).

liani non regnicoli” rispetto al Regno d’Italia (categoria oggi riformulata con la formula “italiani non appartenenti alla Repubblica” di cui all’art. 51 della Costituzione vigente)⁷.

Il dato presenta almeno due elementi di forte valore identitario: si consideri, infatti, che proprio la condizione di italiani non regnicoli ha richiesto un intervento normativo *ad hoc* in favore dei trentini (e dei loro discendenti) che, emigrati quali cittadini asburgici, hanno voluto acquisire la cittadinanza italiana⁸.

Inoltre, si ricordi e soprattutto si valorizzi il contributo determinante che l’esperienza civile, politica e amministrativa vissuta durante l’Impero ha conferito sia all’acquisizione di livelli di alfabetizzazione sconosciuti al resto d’Italia, sia a quella che è stata efficacemente chiamata “propensione al federalismo”⁹.

⁷ In argomento si veda in particolare G. LIBRALATO, *Evoluzione del concetto di italiano non appartenente alla Repubblica* (https://www.diritto.it/pdf_archive/26290.pdf), dove si osserva che la Costituzione conferisce rilievo alla nazionalità sia con riguardo alle minoranze linguistiche di cui all’art. 6 «(e con questa espressione ci si riferisce a quelle collettività di nazionalità non italiana che si trovano in Valle d’Aosta, in Alto Adige e nella Venezia Giulia)» sia con riguardo alla figura *de qua* di cui all’art. 51, c. 2° Cost.

⁸ Si tratta della legge 14 dicembre 2000, n. 379 recante “Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all’Impero austro-ungarico e ai loro discendenti”, il cui art. 1 stabilisce che «la presente legge si applica alle persone di cui al comma 2, originarie dei territori che sono appartenuti all’impero austro-ungarico prima del 16 luglio 1920, e ai loro discendenti». Tale legge ha altresì abrogato l’art. 18 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 che in precedenza aveva cercato di dare alla materia una prima disciplina rivelatasi inadeguata. In argomento cfr. E. CAPUZZO, *Dalla pertinenza austriaca alla cittadinanza italiana*, 1 ss e G.S. ASCRIZZI, *Legge 14 dicembre 2000 – Riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone già residenti nei territori appartenuti all’Impero austro-ungarico e ai loro discendenti*, entrambi in *Atti dell’Accademia Roveretana degli Agiati*, 2010 (in <http://www.agiati.it>).

⁹ Si è osservato che «capire che cosa determina la diversa “propensione al federalismo” dei vari territori non è cosa semplice. Dalla nostra analisi emerge una distinzione netta tra lo sviluppo delle autonomie speciali dell’arco alpino, rispetto a quello delle isole. È da questo dato che si può ricavare una chiave interpretativa: il regionalismo si è concretamente sviluppato soprattutto nei territori che avevano più a lungo vissuto precedenti esperienze di ampio decen-

Si tratta di profili che hanno ineludibilmente segnato le basi dell'odierna realtà identitaria del Trentino, la piena conoscenza e consapevolezza delle quali anche da parte della più giovane generazione non si dovrebbe perdere. Si tratta, probabilmente, di un processo di apprendimento che ha una componente più affettiva ed emotiva ed un'altra componente più intellettuale, in rapporto di complementarità reciproca¹⁰.

È dunque più che auspicabile che, anche attraverso la didattica della storia locale, l'acquisizione della cultura dell'autonomia sia una componente del processo educativo dei giovani, in primo luogo come processo spontaneo di acquisizione dei dati della realtà quotidiana nei contesti familiare ed associativo ma anche in virtù dell'opera degli agenti istituzionali della formazione dei giovani, e dunque *in primis* la scuola. Ricordiamo del resto che la legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5 in tema di "Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino", nell'art. 2 (Finalità e principi generali) prevede espressamente il compito della scuola di «promuovere la consapevolezza della specialità trentina, la conoscenza degli usi, dei costumi e delle tradizioni trentine nonché la conoscenza della storia locale e delle istituzioni autonomistiche», in un quadro nel quale i principi costituzionali vengono connessi con «tradizione sociale e culturale del Trentino»¹¹.

tramento, quali furono quelle previste dagli ordinamenti dell'Impero d'Austria. Trento, Bolzano e il Friuli hanno dunque saputo progredire nell'autonomia perché sono partiti da una esperienza più "federale" di quella maturata da altri, vissuti invece a lungo all'ombra dello Statuto Albertino», in G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2009, 487.

¹⁰ Evidentemente anche la didattica circa l'autonomia deve essere una didattica non propagandistica, che insegni ad apprendere in termini ragionati e non fideistici, al fine di consentire la comprensione critica dei fenomeni – così come si fa o si dovrebbe fare con l'educazione civica, con i diritti dell'uomo, la pace e la solidarietà comunitaria e internazionale.

¹¹ Per dare una coerente applicazione di tale norma si dovrebbe svolgere un monitoraggio periodico delle conoscenze degli alunni e degli studenti fra l'inizio e la fine della scuola dell'obbligo. Si tratta di operare una valutazione del sistema di trasmissione delle conoscenze in tema di autonomia. Così come sarebbe utile studiare le forme di linguaggio più adeguate anche in relazione all'età degli alunni, anche facendo riferimento a media non tradizionali, come

2.1 Oltre ai fondamenti storici, fra le condizioni pre-giuridiche della cultura dell'autonomia si possono certamente collocare altri indicatori che sono altresì suscettibili di essere valutati alla stregua di autentiche risorse immateriali di un territorio, quali la *coesione culturale* e il *capitale sociale*, rispetto ai quali il contributo dell'economia e della sociologia è particolarmente prezioso¹² e che – filtrati anche attraverso le radici storiche e l'identità – possono configurare la *costituzione materiale* di un territorio, ossia quell'insieme di valori, obiettivi, visioni di un destino comune e condiviso colto nel suo potenziale prescrittivo; una concreta *solidarietà comunitaria*, quale espressa nelle realtà dell'associazionismo, del volontariato, della cooperazione, degli usi civici e delle proprietà collettive, là dove esistenti; una *classe dirigente diffusa e qualificata nel pubblico e nel privato*, che si esprime anche attraverso il *civismo dei cittadini*, in senso tradizionale, ossia il rispetto della cosa pubblica che è oggetto di agevole ed immediata percezione¹³.

Un ulteriore ordine di indicatori o sintomi della cultura dell'autonomia si può rinvenire nella presenza di una *struttura economica tendenzialmente omogenea*, che non presenti aree isolate di forte specializzazione la cui eventuale situazioni di crisi di settore possa compromettere un più vasto contesto produttivo e sociale. Su questo contesto, un indicatore certamente rilevante si ravvisa nella propensione del contesto a realizzare un credibile *sistema territoriale della conoscenza*, intendendo per tale la sintesi programmatica ed operativa (a)

ad esempio una narrazione dell'autonomia a fumetti, quale già avviata; o come il film girato nel 2015 in collaborazione con la Consulta degli studenti, con due studenti che simulavano una situazione futura successiva alla perdita dell'autonomia e proiettato in occasione della Giornata dell'Autonomia.

¹² L'interpretazione circa il contributo di pregresse esperienze ai fini di una vocazione territoriale al federalismo, del resto, «si collega alle analisi economiche basate sul capitale sociale, ovvero nell'idea secondo cui le istituzioni locali trovano il loro alimento nelle culture e nelle capacità amministrative che si sedimentano nel tempo e con l'esperienza», così in G. CERA, *ibidem*, 487.

¹³ In tale campo, ad esempio, che include la lettura di libri e quotidiani, il riciclaggio dei rifiuti, la donazione di organi, le pratiche sportive), il Trentino gode di ripetuti e consolidati primati a livello nazionale.

delle istituzioni di governo, (b) dei soggetti della ricerca e dell'alta formazione e (c) dei soggetti dell'innovazione imprenditoriale nonché (d) dei rispettivi interlocutori, in tanto in quanto espressivi di identità proprie e di interessi distinti e tuttavia complementari e finalizzati all'elaborazione e all'attuazione di un progetto condiviso di sviluppo qualitativo e quantitativo della comunità territoriale attraverso il quale si afferma la volontà di partecipazione alla competizione globale.

Si comprendono le ragioni per le quali a tale sintesi di esperienze eterogenee e di ruoli differenziati si conferisca la natura di "rete" e la denominazione di "sistema": si tratta infatti di conferire un'unità di intenti, di condivisione di progettualità, di propensione al dialogo e alla sinergia – ossia la condizione di essere o "fare" sistema – ad entità che si qualificano, ciascuna nel proprio contesto, come dotate di una rispettiva autonomia strutturale e funzionale – le istituzioni di governo, l'università, l'impresa – dotata di riconoscimento costituzionale e tuttavia ciascuna orientata ad interpretare la propria autonomia come suscettibile di miglior esercizio proprio attraverso il sistema a rete. In altre parole, in base alla prospettiva qui indicata, l'esercizio congiunto di taluni compiti propri rappresenta (o almeno rappresenterebbe) un'ottimizzazione – non una compressione – della rispettiva autonomia.

L'assetto del sistema territoriale della conoscenza evidentemente presuppone, a sua volta, la presenza di una serie di condizioni che lo preparino e lo portino a maturazione, in base ad una dinamica di emersione, in parte autonoma presso ciascuno dei tre poli che lo costituiscono (senza dimenticare anche la rete dei rispettivi interlocutori) e in parte elaborata in modo interattivo.

L'impostazione di un mutato rapporto fra le istituzioni di governo e l'università – nonché con l'attore economico – rappresenta una manifestazione di nuovi paradigmi concettuali di sistema che hanno investito la società nel suo complesso in una prospettiva radicata principalmente sui modi di organizzazione dei fattori dell'economia e sul ruolo che le risorse umane e intellettuali sono destinate a svolgere nel contesto competitivo del mercato globale.

Tali paradigmi presuppongono ma altresì imprimono un forte impulso alle dinamiche di ottimizzazione ed accelerazione dello sviluppo della vocazione di ogni istituzione sociale del sistema che si riveli ido-

nea – come certamente si verifica con riguardo all’università – a contribuire allo scopo di partecipare alla competizione globale. Ne consegue che il ruolo assunto dalle istituzioni del governo regionale costituisce la premessa per la qualificazione dei rispettivi ordinamenti quali “*Regioni della conoscenza*” e che il ruolo che si viene precisando in capo alle università risulta a sua volta qualificabile come quello di “*Università territoriali*”. È evidente che della dinamica qui rappresentata non potrebbe trascurarsi di porre in evidente un marcato potenziale di pregiudizio per la vocazione universale della didattica e della ricerca quali rappresentano il patrimonio indefettibile della tradizione universitaria e della sua autonomia e che di conseguenza non potrebbe non essere uno dei fattori che qualificano tanto la volontarietà dell’adesione al disegno delle “*Università territoriali*”, quanto la congruità della funzione di governo delle “*Regioni della conoscenza*”.

2.2 Un sintomo significativo della presenza attiva di una cultura dell’autonomia è altresì rappresentato da una *forte determinazione politica – matura e responsabile – volta prioritariamente alla tutela ed al potenziamento dell’autonomia territoriale*. In tale prospettiva, l’interesse territoriale non è un assoluto – e dunque è suscettibile di articolazioni e mediazioni – ma di certo esso rappresenta l’opzione preferenziale nel rapporto con altri interessi, siano questi ultimi regionali o sia lo stesso interesse nazionale unitario, in un quadro di compensazioni ed equilibri dinamici¹⁴.

¹⁴ È stato osservato da autorevole dottrina che «la centralità del principio cooperativo [fra Stato e Regioni] non deve far accantonare la tendenziale prevalenza delle esigenze della unitarietà di cui sono portatori gli organi centrali dello stato. La unitarietà risulta di fatto rafforzata da una sicura vocazione nazionale del sistema dei partiti che hanno svolto un ruolo omogeneizzante su tutto il territorio nazionale e poca o nulla influenza potevano avere i partiti etnici in Valle d’Aosta e Trentino-Alto Adige. Il ruolo delle autonomie è risultato condizionato dalla presenza di partiti nazionali e la riforma in senso proporzionale e secondo un modulo omogeneo della legge elettorale regionale del 1995 (l. 23 febbraio 1995, n. 43) è la riprova dello scarso interesse attribuito alle diversità locali, come lo è il sistematico rigetto della proposta di introduzione della camera delle regioni come sede di rappresentanza degli interessi politici locali, rigetto confermato dalle più

Il tema evoca, evidentemente, la configurazione del sistema della rappresentanza politica nelle forme del c.d. *partito territoriale* (con riferimento al radicamento degli interessi dei quali si assume la rappresentanza prioritario se non esclusiva) ovvero del c.d. *partito di raccolta* (o *Sammelpartei*, con riferimento al dato identitario), come avviene in tutti gli ordinamenti regionali qui direttamente o indirettamente indicati: Alto Adige/*Südtirol*, Baviera, Catalogna e Paese Basco, Scozia.

In argomento giova osservare tuttavia che, nel corso del tempo, ha avuto luogo in più di un ordinamento un’interessante evoluzione, concernente il passaggio da un partito territoriale o di raccolta *unico* – soprattutto se in funzione di una finalità di raccolta e rappresentanza unitaria di una minoranza nazionale e linguistica – ad un *sistema plurale* di partiti territoriali, in tal caso sia in rapporto di reciproca competizione, sia anche orientato ad una coalizione (più o meno) stabile. Anche l’articolazione regionale di partiti nazionali spesso tende ad adottare l’immagine del partito territoriale, a volte solo nel linguaggio ma a volte anche con riguardo al modello organizzativo, ad esempio trasformando il collegamento con il partito nazionale nell’ambito di un rapporto di tipo confederale (anche, se, evidentemente, sono poi le opzioni politiche di fatto a contare davvero).

In tale contesto, infatti, ai fini della qualificazione dei soggetti politici, il riferimento principale è evidentemente ai comportamenti fattuali più che a determinate soluzioni organizzative, sia nell’ambito delle istituzioni deliberative regionali, sia anche nell’eventuale sede della rappresentanza politica nazionale (particolarmente rilevante, come ben noto, nel caso bavarese-tedesco e catalano(e basco)-spagnolo ma anche scozzese-britannico¹⁵): ad esempio, con riferimento al Trentino, non potrebbe non rilevarsi come il concetto di “delegazione parlamentare

recenti proposte di riforma del Senato», G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, VIII ed., 2012, 777 s.

¹⁵ In proposito, nel Regno Unito si dibatte della c.d. *West Lothian question*, ossia la dinamica per la quale i parlamentari eletti alla *House of Commons* in Galles, in Irlanda del Nord e in Scozia – a maggior ragione se membri di partiti territoriali (o di raccolta, definiti anche nazionalisti) – hanno titolo per votare su questioni che interessano soltanto l’Inghilterra mentre gli eletti inglesi non votano in ordine alle materie oggetto di *devolution* giacché su queste ultime votano solo gli eletti negli organi legislativi regionali.

trentina” – ossia l’insieme degli eletti provinciali nel Parlamento nazionale – si concretizza in comportamenti di tutela dell’interesse territoriale in modi anche trasversali rispetto alle coalizioni di riferimento e ai rispettivi referenti partitici¹⁶.

Non si tratta di violazione del divieto del mandato imperativo dei rappresentanti “della nazione”(art. 67 Cost.) – ed infatti la denominazione di “delegazione” parlamentare è formalmente impropria – bensì di un impegno di rappresentazione (più che di rappresentanza, per la quale manca un titolo formale di investitura) e di tutela degli interessi territoriali, concertato con le istituzioni di governo provinciale (magari in forma riservata, ma anche in democrazia la trasparenza non è sempre e necessariamente una virtù se l’opacità non è strumentale al malaffare).

3. Il fattore minoranza negli statuti vigenti.

I rilievi sin qui esposti si sono proposti di fornire una prima possibile ricognizione ragionata di sintomi, indicatori e manifestazioni che, seguendo un approccio giuridico-istituzionale, danno contenuto visibile a quelle condizioni pre-giuridiche che rappresentano la configurazione della cultura dell’autonomia: quest’ultima conferisce all’esercizio concreto dell’autonomia l’energia e la vitalità che sono imprescindibili per ogni esperienza di governo regionale (e non solo) e non è, di per sé, riconducibile alla titolarità formale delle competenze. Si può anzi osservare che la cultura dell’autonomia genera (l’espansione delle) com-

¹⁶ In altra sede si è parlato, in proposito, di una “funzione di garanzia politica centralizzata dell’autonomia provinciale”, nel cui ambito operativo si profila un potenziale di incompatibilità fra lealtà di partito (o di coalizione) e lealtà all’autonomia; e si manifesta altresì un potenziale di conflitto fra l’interesse (individuale e di partito) alla rielezione fondata sulla dimostrata capacità di tutelare e promuovere l’autonomia anche presso le istituzioni dello Stato”, in R. TONIATTI, *Lo Statuto speciale della Provincia di Trento e l’“identità statutaria” del Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant’anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Vol. I, Milano, FrancoAngeli, 2011, 294.

petenze, mentre non è vero il contrario, ossia che (la titolarità formale del) le competenze genera(n) cultura dell'autonomia. Inoltre, (la titolarità formale delle competenze) non genera, di per sé e necessariamente, competenza (ossia quella che abbiamo indicato come *capacità istituzionale*) mentre la competenza (così intesa) – sia pure non sempre agevolmente – può essere in grado di produrre (l'espansione delle) competenze. La cultura dell'autonomia si contrappone alla cultura dell'uniformità, della compressione delle distinzioni identitarie, dell'omologazione delle diversità, della mortificazione delle vocazioni innovative.

In proposito si può ancora osservare, *a contrariis*, che una conferma dell'importanza della cultura dell'autonomia discende anche, inevitabilmente, dalla sua alternativa, ossia dalla non-cultura dell'autonomia (ovvero, il che è anche peggio, dalla cultura della non-autonomia, ossia la propensione alla eteronomia): un esempio recente eclatante – almeno a prima vista – può discendere dalla “restituzione” delle competenze in materia di strade all'ANAS da parte di alcune Regioni, «nell'ottica di ridurre ulteriormente la pluralità di gestori e migliorare l'esercizio dell'intera rete»¹⁷, ossia una prospettiva diametralmente opposta a quella che ha invece indotto la nostra autonomia speciale a volersi far carico della pianificazione e gestione della viabilità al fine di garantirsi la responsabilità della qualità dell'esercizio della funzione¹⁸.

¹⁷ Le Regioni interessate sono Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Puglia Toscana e Umbria. La revisione delle reti stradali di interesse nazionale e regionale si riferisce al “trasferimento ad Anas di 3.523 km di strade”, sul quale si è raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Unificata. Per ulteriori dettagli e per dichiarazioni in proposito cfr. *Trasferiti ad Anas 3500 km di strade in 11 Regioni*, in *Regioni.it*, n. 3218 del 7 agosto 2017.

¹⁸ Si veda in argomento il decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 320 (recante “Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, e delega alle province autonome di Trento e Bolzano di funzioni amministrative dello Stato in materia di viabilità”). Le delega delle funzioni statali in materia di viabilità ANAS con la correlata soppressione del Compartimento ANAS Trentino-Alto Adige faceva parte del pacchetto concordato con il Governo nel 1993-1994, al quale conseguì il trasferimento delle funzioni statali in materia di istruzione con il personale insegnante di tutte le

Del resto, non è mancata negli anni scorsi la verifica della riluttanza non solo dello Stato a cedere funzioni e materie ma anche delle Regioni – o almeno di alcune Regioni – ad esserne destinatarie. In proposito si potrebbe parlare quasi di una sorta di “paura del federalismo” condivisa da parte sia del ceto politico sia della popolazione di quei territori. In talune circostanze il fenomeno si esprime anche sotto forma di abdicazione di fatto all’esercizio delle competenze di autonomia anche quando esistenti, evidenziando come la mancanza di fiducia nella propria autonomia possa essere rappresentata come una fuga dalla responsabilità dell’autonomia.

Nondimeno, a conclusione di questa riflessione, occorre ribadire che né il dato giuridico e costituzionale, per quanto determinante, né il dato economico, di certo anch’esso non marginale, esauriscono *il patrimonio di risorse materiali e immateriali di un’autonomia regionale matura ed efficace*.

Il complesso di tali condizioni – e certamente, con un successivo approfondimento, se ne potrebbero individuare ulteriori – benché di per sé estranee al quadro normativo formale, si rivela su di esso palesemente incisivo, è idoneo a qualificare in realtà il fondamento stesso della ragion d’essere e della vocazione all’esercizio di una ampia sfera di autonomia regionale ed influenza altresì la qualità del governo territoriale – cui abbiamo fatto riferimento come “capacità istituzionale” – e soprattutto la qualità dell’autonomia vista dalla parte dei cittadini che ne sono i destinatari e i fruitori.

La presenza della cultura dell’autonomia potrebbe essere valutata alla stregua di un *fattore distintivo* dell’identità del territorio, quello che

scuole, quelle sul lavoro con tutti gli uffici di collocamento e le direzioni regionali e provinciali, la motorizzazione civile, il demanio idrico (compreso il fiume Adige e il Lago di Garda parte Trentino), le opere idrauliche di prima (acque internazionali bacino Danubio, fiume Drava) e seconda categoria, i beni non demaniali dello Stato, comunicazione e trasporti, beni del patrimonio storico artistico di interesse nazionale in regione, energia e concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, previdenza e assicurazioni sociali, contributi obbligatori per la copertura di oneri sanitari e assistenziali, catasto terreni e urbano ed altro. Il tutto con 32 norme di attuazione emanate tra il 1995 e il 2001.

la dottrina spagnola chiama “*el hecho diferencial*” soprattutto se rapportato alla lingua, alla nazionalità (alla *Heimat*), eventualmente alla religione. Di certo, non l'unico fattore distintivo e tuttavia, benché non unico, di certo determinante, giacché senza la cultura dell'autonomia neppure il fattore distintivo linguistico, nazionale o religioso potrebbe realizzare l'autogoverno di una comunità politica territoriale identitaria.

Occorre ancora rilevare – ed anzi evidenziare – la necessità della condivisione della cultura dell'autonomia anche da parte delle istituzioni nazionali. In proposito, non si può non richiamare quel fenomeno oramai del tutto patologico rappresentato dal contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni¹⁹.

I dati a riguardo sono illustrativi dell'incapacità delle istituzioni di indirizzo politico nazionali e regionali di acquisire un metodo di coordinamento coerente con il principio di leale collaborazione ed altresì dell'inidoneità delle istituzioni di garanzia – il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale – a sostenere il disegno costituzionale di un ragionevole equilibrio dell'assetto plurale. Di particolare rilievo è il ruolo cruciale della Corte costituzionale che ha finito con l'annacquare la portata innovativa della revisione del 2001, con effetti riduttivi anche per le autonomie speciali.

¹⁹ Una prima serie di dati significativi concerne l'aumento del contenzioso proprio a partire dal 2001, ossia l'anno della riforma costituzionale del Titolo V: negli anni 2000, 2001 e 2002 – ossia immediatamente prima e dopo la revisione *de qua* – il contenzioso corrispondeva, rispettivamente, a non più del 5.91, del 7.6% e del 5.6 di tutte le decisioni rese dalla Corte. Nei successivi sei anni, con il concretizzarsi degli effetti innovativi della riforma costituzionale, vi è stato un primo notevole aumento del contenzioso Stato-Regioni, che non solo ha raggiunto ma addirittura superato il 20% di tutte le decisioni: in particolare, si è raggiunto il 14.92% nel 2003, il 21.75% nel 2004, il 20.95% nel 2005, il 24.41% nel 2006, per poi scendere al 16.38% nel 2007, e al 14.25% nel 2008.

In seguito alla manifestazione più acuta della crisi economica e finanziari, tuttavia, il contenzioso ha raggiunto il suo picco quantitativo: ancora uno stabile superamento del 20% nei primi tre anni (il 24.27% nel 2009, il 37.63% nel 2010, il 26.61% nel 2011); per poi andare oltre un costante 40% nei successivi quattro anni (il 47.46% nel 2012, il 45.75% nel 2013 e il 40.94% nel 2015, le uniche eccezioni essendo il 31,7% nel 2014 e il 35.5% nel 2016.

In questo contesto – che piace pensare sia più il risultato contingente dei tentativi di uscita dalla crisi economico-finanziaria in corso che l'emergere di un orientamento neo-centralista stabile che abbia nelle proprie prospettive una rottura del *patto costituente ideale* con le autonomie speciali risalente all'Assemblea Costituente²⁰ – è proprio la condivisione della cultura dell'autonomia fra Stato e Regioni a poter svolgere un ruolo di *confidence-building* nel quadro delle relazioni intergovernative²¹.

Ne consegue che, nei tempi attuali, ciò che si richiede alla cultura dell'autonomia è di elaborare una *strategia assertiva* e non solo difensiva, che si ponga l'obiettivo sia di un contenimento dei danni – rispetto agli indirizzi di omologazione verso il basso delle autonomie speciali –, sia di un rilancio della specialità, anche attraverso l'assunzione di un ruolo propulsivo verso una nuova stagione del regionalismo italiano, connotata proprio dalla generazione di rapporti inter-istituzionali di fiducia e dalla diffusione e condivisione della cultura dell'autonomia.

²⁰ Sulla forma regionale della specialità quale sintesi fra comunità che si percepiscono come originarie e la natura di ordinamento autonomo a titolo derivato dalla Costituzione repubblicana rinviamo a R. TONIATTI, *La specialità regionale e il regionalismo asimmetrico nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2 2016.

²¹ La scelta di un'espressione quale *confidence-building*, mutuata dalla scienza delle relazioni internazionali e del *conflict management*, non è casuale, proprio in quanto correlata al contenzioso del quale quello che si svolge di fronte alla Corte costituzionale rappresenta solo un contenuto formalizzato ma parziale.

LA CULTURA DELL'AUTONOMIA
NELL'ORDINAMENTO FEDERALE TEDESCO:
L'ESPERIENZA DELLA BAVIERA.

Rainer Arnold

È un grande onore per me di partecipare a questo seminario¹ – che è un seminario commemorativo dell'accordo Gruber-De Gasperi concluso nel 1946 – che si propone di esaminare le condizioni pre-giuridiche di un'autonomia matura ed efficace da un punto di vista comparativo.

A) Inizio il mio intervento con una riflessione sul concetto dell'autonomia nel sistema tedesco, un concetto che non è puramente giuridico ma piuttosto meglio comprensibile in una prospettiva storica, che deve prendere in considerazione, fra l'altro, la dimensione economica dell'autonomia. Comincio con il riferimento alla dimensione politica dell'autonomia che viene determinata dalla struttura istituzionale risultante dall'ordine giuridico (per questo non posso eliminare uno sguardo alla Costituzione tedesca, così come in seguito a quella bavarese). Tuttavia la dimensione politica dell'autonomia va al di là, e comprende per grandi linee la pratica politica.

In ogni caso tengo a precisare che vengo dalla Germania, uno Stato federale per tradizione, più precisamente dalla Baviera, uno degli Stati membri della Federazione. Nelle mie esposizioni vorrei spiegare, con riferimento alla Baviera, alcuni punti d'interesse per la nostra tematica.

¹ Ringrazio in particolare il professor Roberto Toniatti con cui collaboro da molti anni. È un piacere particolare che questo seminario si svolga all'Università degli studi di Trento dove sono stato varie volte, una volta come professore invitato per dare lezioni, e dove insegna il mio allievo, il professor Jens Woelk.

Per spiegare brevemente perché l'analisi dell'autonomia bavarese sia d'interesse per il nostro seminario devo sottolineare quanto segue: Certamente la Baviera, come Stato membro della Germania, non è una regione come quelle italiane, ma nella relazione con la Federazione valgono principi simili che possono rivelare aspetti importanti per il nostro seminario.

Le riflessioni sull'oggetto del seminario devono riferirsi alle condizioni non giuridiche. Sembra necessario prendere in considerazione gli aspetti culturali, economici, sociologico-psicologici ed anche, in un senso generale, politici. Tuttavia, si deve sottolineare come il *diritto* abbia un gran impatto sulle strutture e sugli sviluppi dell'autonomia. Il diritto stabilisce la cornice per le condizioni pre-giuridiche ed ha un impatto importante sulle dimensioni politiche, economiche, culturali così come per la questione della formazione e del rafforzamento di un'identità regionale. Per questa ragione non posso eliminare completamente un riferimento alla situazione giuridica, anche se mi concentrerò maggiormente sulle condizioni non giuridiche. La gran complessità di questi aspetti mi costringono ad un'auto-limitazione nelle spiegazioni.

Primariamente, in ogni caso, tengo a sottolineare che condivido l'opinione del professor Toniatti secondo la quale la struttura degli Stati federali è diversa da quella degli Stati regionali; non sembra possibile parlare di un tipo generale, consolidato, di un sistema federale o regionale. I sistemi esistenti sono sistemi concretamente definiti dalla tradizione, dagli sviluppi storici e naturalmente anche dall'ordinamento normativo, cioè la Costituzione che definisce il tipo concreto di tale Stato.

In Germania, per esempio, il tipo concreto del sistema federale si basa essenzialmente su di un dato storico, in particolare il riferimento è alla struttura del federalismo dell'Impero del 1871. Questa struttura (preparata già nello Stato parziale della Federazione degli Stati del Nord) fu influenzata dal periodo della Confederazione tedesca, a partire dell'anno 1815. La Confederazione (che differisce come categoria dalla federazione) ha contribuito alla struttura dell'Impero che fu il frutto della politica di unificazione tedesca, ovvero dell'idea di combinare gli elementi della creazione di uno Stato con l'autonomia (relativa) dei

membri dello Stato medesimo. In realtà non appare storicamente possibile che la confederazione si trasformasse in uno Stato unitario. Anche la storia del vecchio Impero romano riferito all'area dell'attuale nazione tedesca si caratterizza per la diversità essenziale dei membri, per la molteplicità degli Stati e delle altre entità, tutti realizzando un Impero fortemente decentralizzato.

Questa tradizione storica del federalismo è continuata anche nella Repubblica di Weimar, dopo la prima guerra mondiale, però con le modificazioni risultanti dalla situazione concreta caratterizzata dalla trasformazione rivoluzionaria dalla monarchia alla repubblica, l'urgenza delle questioni sociali derivanti dalla fine della guerra e dall'inizio di una crisi economica mondiale. Queste modificazioni definiscono un sistema federale piuttosto unitario, anche se solo per un breve periodo perché fu eliminato dalla dittatura nazista e trasformato in un centralismo che soppresse le libertà sia dell'individuo sia dei membri della Federazione. Il nuovo approccio dopo la seconda guerra mondiale ha restaurato un sistema federale liberale anche attraverso meccanismi di spostamento dei poteri esistenti nel 1949, anno della creazione della Legge Fondamentale, negli Stati che formarono la Federazione quale Stato centrale. Questa centralizzazione potenziale inerente al sistema tedesco del 1949 portò proprio la Baviera a rifiutare la Legge Fondamentale (dichiarando di essere un membro fedele della Germania federale creato contro i voti della stessa Baviera). Il federalismo di oggi è un federalismo vivente che corrisponde alle esigenze dello Stato sociale moderno ma è un federalismo relativo, sempre in movimento ed in cambiamento.

B) Il rispetto dell'autonomia politica della Baviera (come degli altri Stati membri della Federazione) è direttamente connesso alla questione dell'esistenza di un'identità regionale (in Germania si direbbe di un'identità statale) della Baviera e degli altri Stati membri.

1. L'autonomia degli Stati membri si basa essenzialmente sul fatto che il sistema politico riconosce la loro qualità di Stato.² Tutte le funzioni pubbliche si trovano nelle mani degli Stati membri con eccezione di quelle che sono espressamente trasferite dalla Legge Fondamentale alla Federazione³.

Qualità di Stato vuol dire che esistono le rispettive Costituzioni degli Stati membri che ammettono una vita politica propria, indipendente dalla Federazione. Il sistema istituzionale così come l'orientamento dei valori di riferimento può essere eterogeneo da quello della federazione, con eccezione di strutture fondamentali come il principio democratico, repubblicano e dello Stato di diritto⁴. Molte delle Costituzioni degli Stati membri sono nate in parte in momenti storicamente anteriori alla creazione della stessa Legge Fondamentale, come è stato per la Costituzione di Baviera che fu emanata nel dicembre 1946⁵ e che pertanto diverge considerevolmente, nella sua struttura, da quella federale.

In Baviera, la vita politica autonoma si svolge primamente in seno al Parlamento, eletto secondo un sistema elettorale autonomo, specificamente bavarese⁶. Per lungo tempo è esistita in Baviera una seconda camera di tipo speciale, un Senato, composto da rappresentanti della società, delle università, delle chiese, delle associazioni degli imprenditori e dei lavoratori, eccetera. L'istituzione aveva solo un potere consultivo in cui si riunivano esperti.⁷ Questa camera fu abolita anni fa ad opera di un referendum. La Baviera, così come altri *Länder* hanno introdotto, a differenza della Federazione, lo strumento del referendum, probabilmente giunto in Baviera come un'importazione istituzionale dalla Svizzera dove si era rifugiato il politico socialista Hoegner, uno dei padri

² V. la giurisprudenza della Corte costituzionale federale tedesca (CCF) vol. 1, p.14, 34; vol. 36, p. 342, 360-361.

³ V. l'art. 30 della Legge Fondamentale (LF)

⁴ V. l'art. 28.1 LF e CCF vol.4, p. 178, 189; vol. 9, p. 268, 279; vol. 36, p. 342, 360-361; vol.98, p. 145, 157-158.

⁵ <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVerf>.

⁶ <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayLWG>true>.

⁷ V. gli articoli della Costituzione bavarese del 1946 (<http://www.verfassungen.de/de/by/bayern46-index.htm>) aboliti nel 2000.

della Costituzione della Baviera⁸. Questo strumento fu utilizzato in varie occasioni, anche se però limitato ad aspetti di non molta rilevanza⁹.

In ogni caso, l'autonomia della Baviera è certamente limitata perché il potere legislativo si concentra in ogni caso in capo alla Federazione e le competenze esclusive degli Stati membri sono certo importanti, però molto poche: in particolare esse sono la radiodiffusione, la cultura, soprattutto la scuola e gli affari delle università (quest'ultima materia attribuita ai *Länder* dalla riforma del federalismo tedesco nel 2006, in virtù dell'abolizione della competenza quadro considerata come superflua); in ogni caso aspetti quali la garanzia del diritto all'accesso all'università ed il riconoscimento dei diplomi rimangono nella competenza della Federazione¹⁰.

Insomma, si deve dire che l'autonomia è abbastanza relativa con riguardo alle funzioni statali più importanti, quale quella legislativa, sebbene la partecipazione degli Stati membri alla legislazione federale nel Consiglio Federale si riveli come una compensazione parziale¹¹. Invece il potere amministrativo (per le sue proprie leggi nonché per quelle federali)¹² così come il potere giudiziario risiedono nelle mani degli Stati membri¹³, facendo dunque parte dell'autonomia.

L'autonomia della Baviera si esprime anche attraverso alcune particolarità istituzionali, come, per esempio, l'esistenza di un'azione popolare davanti alla Corte costituzionale bavarese che permette che ogni persona possa richiedere l'esame di una legge bavarese in termini d'incompatibilità con i diritti fondamentali stabiliti dalla Costituzione bavarese¹⁴. Questo meccanismo (influenzato, anche questo strumento, dalla Svizzera) è frequentemente utilizzato, tra l'altro con successo¹⁵.

⁸ V. E. SCHMIDT, *Staatsgründung und Verfassungsgebung in Bayern. Die Entstehung der Bayerischen Verfassung vom 8. Dezember 1946*, Diss. Regensburg 1993, p.231-238.

⁹ <https://www.wahlen.bayern.de/volksentscheide/voe.html>

¹⁰ V. <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-demokratie/39356/kompetenzverteilung>

¹¹ V. l'art. 77 LF.

¹² V. l'art. 83 LF.

¹³ V. l'art. 92 LF.

¹⁴ V. l'art. 98 quarta frase della Costituzione bavarese e l'art. 55 della Legge sulla Corte costituzionale bavarese (<http://www.gesetze->

Un aspetto politico di grande particolarità è l'esistenza di un partito politico ristretto al territorio bavarese, l'Unione Cristiano Sociale (CSU), che è entrato in un'associazione parlamentare con il partito Unione Cristiana Democratica (CDU) nel Bundestag¹⁶. Questo partito, salvo un periodo breve di interruzione, è sempre stato al governo in Baviera e quasi sempre con maggioranza assoluta nel Parlamento bavarese.¹⁷ Riceve la sua forza dal concetto dell'autonomia, concetto che sottolinea l'importanza di una forza correttiva alle tendenze federali. Dall'altra parte, i rappresentanti di questo partito, come F.J. Strauss o Edmund Stoiber che si sono candidati per il Cancellierato, sono stati invece in questa sede respinti. Ciò può dipendere dal fatto che questi ultimi fossero svantaggiati proprio dalla loro appartenenza al partito bavarese, considerato capace di realizzare una predominanza del sud su tutta la Germania. Si deve ricordare in questo contesto che i primi ministri degli Stati membri della Federazione spesso si sono presentati come candidati al Cancellierato (come Helmut Kohl...)¹⁸. Si parla anche di una "Politikverflechtung"¹⁹ (un'interconnessione politica) fra Federazione e Stati membri, dunque la vita politica federale riceve risorse dalle autonomie.

2. Un secondo aspetto che mi pare importante è quello del territorio. Un'identità regionale si forma su un territorio, pertanto è una relazione

bayern.de/Content/Document/BayVfGHG/true?AspxAutoDetectCookieSupport=1).

¹⁵ Per la giurisprudenza v. <http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/bayverfgh/rechtsprechung/index.php>

¹⁶ V. il §10 (1) Regolamento del Parlamento Federale Geschäftsordnung des Bundestages).

¹⁷ V. https://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/ACSP/CSU_2015/CSU-Chronologie.pdf

¹⁸ G. MIELKE, *Die Ministerpräsidenten: Amt, Persönlichkeiten und politische Portraits*, in U. SARCINELLI, J. W. FALTER, G. MIELKE, B. BENZNER, *Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie*, 2010, p. 298, 302.

¹⁹ F. W. SCHARPF, B. REISSERT, F. SCHNABEL, *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, 1976.

fra popolazione e territorio. Per questa ragione le dimensioni territoriali di un *Land* sono decisive. Anche il concetto di *patria* si esplica dalla relazione fra individuo e territorio.

Si deve menzionare che i territori in Germania si sono formati, nel corso della storia, da una molteplicità territoriale che fu comparata ad un mostro²⁰ nel vecchio Impero ed oggi ad una molteplicità più semplificata però sempre in cambiamento. La Baviera moderna nacque nell'epoca di Napoleone. Nell'anno 1806 la Baviera venne trasformata in un Regno in cui l'amministrazione fu riformata dal conte di Montgelas secondo l'esempio francese²¹. Il centralismo interno della Baviera si è sviluppato in quest'epoca. La parte di *Pfalz* fu integrata, dopo la seconda guerra mondiale, nel *Land Rheinland-Pfalz*²².

Non esisteva una relazione statica fra popolazione e territorio, quest'ultima essendo sempre in movimento. Anche dopo la seconda guerra mondiale la creazione dei *Länder* si è svolta solamente in parte con rispetto delle forme tradizionali del territorio (Baviera, Amburgo e Bremen, Stati che esistevano storicamente, nonché Schleswig-Holstein, che esisteva come una provincia)²³. In gran parte la delimitazione dei *Länder* si è effettuata, da parte degli alleati, più o meno arbitrariamente, in corrispondenza alle delimitazioni delle zone di occupazione, tramite la nuova creazione di alcuni *Länder* o la fusione di parti di territori coerenti anteriormente (parti di *Länder* o delle province), come Nordrhein-Westfalen e Südbaden²⁴. Si deve ricordare che l'istituzione di alcuni *Länder* da parte delle forze di occupazione era previsto nell'accordo di Potsdam²⁵, con la finalità di ricostruire a livello politico la Germania

²⁰ S. PUFENDORF, *Die Verfassung des deutschen Reiches, 1667*, «un corpo irregolare e simile ad un mostro» http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=3517.

²¹ <http://deacademic.com/dic.nsf/dewiki/812286>

²² <http://www.regionalgeschichte.net/bibliothek/texte/aufsaeetze>

²³ T. NIPPERDEY, (1979). *Der Föderalismus in der deutschen Geschichte, BMGN - Low Countries Historical Review*. 94(3), pp.497-547. DOI: <http://doi.org/10.18352/bmgn-lchr.2120>, p. 535.

²⁴ T. NIPPERDEY, *ibid.*

²⁵ Testo <http://www.documentarchiv.de/in/1945/potsdamer-abkommen.html>

dal basso²⁶; le unità amministrative create in questo modo si trasformarono in unità politiche con primi ministri (nominati dagli alleati) e parlamenti²⁷.

Si può dire che l'idea del federalismo degli Stati Uniti, il desiderio delle forze di occupazione di rinforzare la democrazia e la separazione dei poteri nella Germania e la propria iniziativa tedesca hanno favorito essenzialmente l'introduzione del federalismo nella realtà politica della Germania del dopoguerra²⁸. Tuttavia, i *Länder* creati immediatamente prima della nascita della Repubblica Federale di Germania non sono, con eccezione di Baviera, di Amburgo e di Bremen, «entità individuali storiche con tradizione lunga» se non «creazioni amministrative artificiali, in parte casuali» delle forze di occupazione²⁹. Anche la relazione fra territorio e popolazione non si individua attraverso le migrazioni, in particolare dei rifugiati durante e dopo la guerra³⁰. Per questa ragione non esisteva all'inizio del nuovo federalismo successivo al dopoguerra un'identità regionale in tutti i nuovi *Länder* (con le eccezioni indicate sopra), che si è sviluppata, invece, quale conseguenza di una vita politica autonoma nei *Länder*, un'identità che si ritrova anche dall'analisi delle normative sulla ristrutturazione del territorio in Germania.

3. Gli Stati membri della Federazione tedesca sono uguali giuridicamente³¹. Però si tratta di un'uguaglianza formale, giuridica e non di un'uguaglianza di fatto. Gli Stati membri sono molto diversi nella quantità della rispettiva popolazione, nella forza economica e nella capacità delle loro amministrazioni. La differenza nel numero degli abitanti implica anche una partecipazione differenziata nel Consiglio Federale (la Baviera ha sei voti perché ha più di 7 milioni di abitanti, lo stesso vale per altri *Länder* con una grande popolazione mentre per i *Länder* più piccoli sono a disposizione meno voti³²). Si deve anche men-

²⁶ <http://www.kas.de/wf/de/71.6596/>

²⁷ T. NIPPERDEY, *ibid.*

²⁸ *Ibid.*, p. 533-537. Cfr. anche H. MAURER, *Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungsorgane. Staatsfunktionen*, 6 ed., 2010, p. 75-83.

²⁹ T. NIPPERDEY, *ibid.*, p. 537.

³⁰ *Ibid.*

³¹ CCF vol. 1, p. 299, 315.

³² Art. 51 (2) LF.

zionare in questo contesto che la votazione deve essere uniforme per ogni Stato membro, ossia che non è possibile una divisione di questi ultimi³³.

Risulta da questa diversità, in particolare, la necessità di un sistema di perequazione fiscale basato sull'idea di solidarietà fra i membri della Federazione ed un'importanza politica differenziata a livello federale. Quasi tutti i tentativi di formare Stati membri più grandi tramite una fusione degli Stati relativamente piccoli sono falliti. Solamente nel 1952 le tre parti del sudovest della Germania si sono riunite, tramite un referendum, nello Stato del sudovest, con l'odierno nome di "Baden-Württemberg" (malgrado la disapprovazione da parte della maggioranza degli abitanti di Baden)³⁴. Più tardi, dopo l'unificazione tedesca, i *Länder* Berlino e Brandeburgo dovevano riunirsi, però la popolazione ha respinto tale progetto³⁵.

Un'autonomia regionale efficace è dipendente anche dalle risorse finanziarie. Non si tratta solamente della capacità sufficiente a coprire i bisogni finanziari delle proprie attività previste, ma anche della necessità di reperire queste risorse, almeno per una gran parte, autonomamente. Non è incompatibile con l'autonomia se lo Stato centrale attribuisce delle risorse ai *Länder*. Non sarebbe, invece, compatibile con l'autonomia se la politica del *Land* si dovesse basare essenzialmente sulla volontà dello Stato centrale rispetto all'impiego delle risorse finanziarie. Per questa ragione è un principio in Germania che la Federazione intervenga in modo molto ristretto dal punto di vista finanziario nella sfera dei *Länder*, sia – più generalmente – tramite sussidi al *Land* come entità, sia – il che sarebbe ancora peggiore – direttamente per progetti concreti all'interno del *Land*. Fermo restando, comunque, che anche in Germania esiste la necessità di aiuti finanziari della Federazione agli Stati membri per finalità determinate normativamente (v. l'articolo

³³ Art. 51 (3) LF.

³⁴ Art. 29 LF (art. 118, 118a LF); cfr. HORST RISSE, *Art. 29/7*, in D. HÖMIG (ed.), *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 10. Ed., 2013; H. MAURER, *ibd.*, p. 292-293; <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/unser-land/geschichte/entstehung-des-suedweststaats/>; https://www.lpbw.de/entstehung_baden-wuerttembergs.html

³⁵ H. MAURER, *ibd.*, p. 293.

104 b LF) o come intervento complementare nel caso di un'insufficienza del *Land*, nel quadro della perequazione finanziaria orizzontale fra i *Länder* (v. l'art. 107 (2) LF).

È notorio che l'aiuto reciproco fra gli Stati membri sia la regola, quello della Federazione, invece, sia l'eccezione. Sembra essere inerente al concetto di autonomia, ed in Germania inerente anche alla qualità di Stato membro della Federazione, che nel campo finanziario esista autonomia.

L'autonomia finanziaria presuppone che gli Stati membri ricevano fonti finanziarie proprie esclusive (in Germania, secondo l'articolo 106 LF, il gettito fiscale delle imposte sulla successione, sul patrimonio³⁶, sulla birra, dunque imposte di un gettito minore) o anche imposte comuni con la Federazione (in Germania la parte più importante delle imposte che corrispondono ai $\frac{3}{4}$ dell'insieme del gettito fiscale in Germania: le imposte comuni che sono quelle sui redditi, sulle imprese nonché l'Iva (imposta sul valore aggiunto) (articolo 106 (3) LF)³⁷.

È previsto costituzionalmente che il gettito di queste tre imposte comuni spettino per la metà alla Federazione e per l'altra metà agli Stati membri³⁸. Per quanto concerne l'Iva, una legge federale (che richiede il consenso del Consiglio Federale) determina, secondo i criteri stabiliti dalla LF, le quote di spettanza della Federazione e degli Stati membri. Si tratta dunque di un sistema flessibile che deve adattarsi a cambiamenti economici e fiscali, la decisione sull'adattamento spettando al legislatore federale. La Costituzione stabilisce i principi che il legislatore deve osservare in questo contesto e che sono quelli della solidarietà, della differenziazione con riguardo alle dimensioni territoriali, al numero degli abitanti ed all'importanza dei compiti da svolgere da parte del *Land*, oltre che elementi che contribuiscano ad un compromesso giusto e adeguato fra Federazione e Stati membri, al fine di realizzare un accomodamento che esprima l'intenzione di compensare le divergenze

³⁶ Non esiste più in Germania. V. CCF http://www.bverfg.de/e/rs19950622_2bvr055291.html

³⁷ C. GRÖPL, K. WINDTHORST, C. VON COELLN, GG, 2013, art. 106/nota marg. 2.

³⁸ V. anche l'art. 106 (5) e (5a) LF per le attribuzioni ai comuni.

regionali. Inoltre, il legislatore deve tentare di evitare un sovraccarico del tributario³⁹.

Per l'autonomia di uno Stato membro è importante partecipare adeguatamente al totale della quota di imposte della parte di gettito di spettanza al totale degli Stati membri. In questo si sintetizza la distribuzione fiscale nel senso orizzontale. Il principio di base è il riferimento al gettito locale, che spetta, cioè, allo Stato membro, le cui autorità fiscali incassano le imposte. È chiaro che in questo senso assumono rilevanza il domicilio tributario e la sede delle imprese. L'Iva si distribuisce secondo il numero degli abitanti di un *Land*. Il legislatore può prevedere delle regole specifiche per soddisfare esigenze di giustizia perequativa per casi specifici.

Risulta dal principio di solidarietà che le divergenze nella forza finanziaria degli Stati membri devono essere compensate in modo adeguato. Questo è un obbligo costituzionale che si rivela essenziale in un sistema federale. È sempre il legislatore che determina gli aspetti necessari per realizzare questo sistema di perequazione finanziaria. È evidente che gli Stati membri di dimensioni abbastanza grandi, con un numero elevato di popolazione ed attrattivi per le imprese ricevano più di gettito che gli Stati membri di misura intermedia o minore.

La perequazione finanziaria mira a garantire l'autonomia finanziaria degli Stati membri, un'esigenza indispensabile per la loro stessa qualità di Stato⁴⁰. Sembra comunque importante sottolineare che gli Stati che danno supporto finanziario non divengono, per questo, Stati meno agiati degli Stati membri che supportano⁴¹. Esiste un divieto di livellazione, come espresso da parte della Corte costituzionale federale.

La riforma della perequazione finanziaria del 2017 concentra sull'Iva la compensazione, tramite contributi complementari agli Stati membri con un livello minore delle imposte comuni⁴².

³⁹ V. per questi elementi C. GRÖPL, K. WINDTHORST, C. VON COELLN, *ibd.*, art. 107/5-8.

⁴⁰ C. GRÖPL, K. WINDTHORST, C. VON COELLN, *ibd.*, art. 107/3-7).

⁴¹ V. CCF vol. 86, p. 148, 250; vol. 101, p. 158, 222; vol. 116, p. 327, 380

⁴² http://www.gesetze-im-internet.de/finausglg_2005/BJNR395600001.html#BJNR395600001BJNG000100000; http://www.gesetze-im-internet.de/ma_stg/Ma%C3%9FstG.pdf; LF con modifiche: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>.

4. La riflessione che precede ha tentato di analizzare alcune condizioni pre-giuridiche dell'autonomia nell'ambito del federalismo tedesco. In conclusione si può dire che l'autonomia della Baviera e degli altri *Länder* della Germania è vigente ma relativizzata in certa misura dalle esigenze dello Stato sociale moderno.

LA CATALOGNA: DALLA CULTURA DELL'AUTONOMIA ALLA TENTAZIONE DELL'INDIPENDENZA.

Steven Forti

Da qualche anno la Catalogna si è convertita in notizia. E dall'ottobre del 2017 è diventata una questione in buona misura internazionale. L'aumento della rivendicazione indipendentista è un dato reale per una regione che ha sempre dimostrato un forte sentimento autonomista. Il presente è estremamente incerto e il futuro lo è ancora di più. Nel momento in cui si scrive questo saggio si è da poco celebrato il referendum unilaterale di autodeterminazione dell'1 ottobre con la successiva votazione da parte del Parlamento catalano della dichiarazione unilaterale d'indipendenza e la conseguente applicazione dell'articolo 155 della Costituzione da parte del Governo spagnolo che ha in pratica commissariato la regione autonoma catalana. A breve – il prossimo 21 dicembre – si terranno delle elezioni regionali. Per gli storici – ma non solo – è impossibile determinare il futuro, meno che mai in una situazione così *liquida*, ma possiamo cercare di comprendere meglio il presente: come e perché si sia arrivati fino a questo punto.

1. Quando nasce la Catalogna?

Innanzitutto, alcuni dati sono necessari per poter contestualizzare ciò di cui stiamo parlando. La Catalogna è una regione nordorientale del Regno di Spagna con un'estensione di 32 mila km² e una popolazione di 7,5 milioni di abitanti. Per farci un'idea: un po' più grande e un po' meno popolata della Lombardia. Parliamo di una regione dinamica

economicamente e culturalmente – vale circa il 19% del Pil spagnolo – anche grazie alla presenza di una città come Barcellona, una delle più gettonate mete turistiche mondiali.

Prima però di parlare delle vicende a noi più vicine, facciamo un passo indietro e vediamo quando nasce – se per una nazione, un’entità, una regione possiamo parlare di data di nascita – la Catalogna. Si sente dire sempre più spesso infatti che la Catalogna è una “nazione millenaria”¹, ma, come sappiamo, le nazioni sono delle “comunità immaginate” come ha insegnato lo storico britannico Benedict Anderson, create essenzialmente nell’Ottocento, figlie della Rivoluzione francese, dell’Illuminismo e del romanticismo².

La prima volta in cui si usa il termine “catalani” e il toponimo “Catalogna” è in un testo databile attorno al 1.100 d.C. Si tratta ancora di un uso relativo quando, nel contesto delle guerre feudali e della *reconquista* della penisola iberica, in una terra di frontiera come la Marca di Spagna – le zone a cavallo dei Pirenei –, nella sua parte governata dai conti di Barcellona stava nascendo una nuova entità. Dalla fine del XII secolo possiamo parlare di un’unione dinastica tra il regno di Aragona e la contea di Barcellona: la nuova entità – conosciuta come Corona di Aragona, ma da alcuni storici nazionalisti catalani come Confederazione catalano-aragonesa – avrà un notevole protagonismo nei successivi secoli. Almeno fino alla fine del XIV secolo le conquiste porteranno gli aragonesi – o i catalano-aragonesi – in gran parte del Mediterraneo, a partire dalla *reconquista* dei regni di Taifa musulmani del Levante spagnolo e delle

¹ Vedasi, a titolo d’esempio, il riferimento alla “nació mil·lenaria” fatta dell’ex presidente catalano Carles Puigdemont nella *Declaració institucional del president Puigdemont* del 9 giugno 2017, http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2017/06/09/11/58/b0b4de1f-845e-420d-ada4-399bf21c176b.pdf. Ma vedasi anche M. MATEU VILASECA, *El Parlament de Catalunya, la representació d'un poble mil·lenari*, in *Revista de Dret Històric Català*, 13/2014, consultabile online <http://www.raco.cat/index.php/RevistaDretHistoric/article/view/326155>.

² B. ANDERSON, *Comunità immaginate. Origine e diffusione dei nazionalismi*, prefazione di Marco d'Eramo, Roma, Manifesto Libri, 1996 (ed. or. *Imagined Communities. Reflections on the Origins of Nationalism*, Londra, Verso, 1983).

Baleari e continuando con la Sardegna, la Sicilia, parte del Sud Italia e della Grecia³.

È questo periodo storico quello che, nell'epoca della *Renaixença* – ossia il movimento romanticista di “rinascimento” della cultura catalana nella seconda metà dell'Ottocento –, si considera, citando al cineasta statunitense David Griffith, “La nascita di una nazione”⁴. È allora, nell'XI secolo, che inizia a costituirsi la lingua catalana, come derivazione del latino volgare e che darà i suoi primi frutti con i trovatori, contemporanei dei provenzali. Il primo grande poeta in lingua catalana sarà il valenciano Ausiàs March nel XV secolo – fino ad allora per la poesia si preferirà l'occitano, considerata lingua colta –, ma già precedentemente, a cavallo tra il XIII e il XIV secolo, si erano avute le cronache dei fatti storici della Corona d'Aragona di Ramon Muntaner o i trattati – in questo caso in latino – del filosofo e teologo Raimondo Lullo⁵.

Ma è sempre allora, o nel periodo di poco anteriore, tra il IX e l'XI secolo, che trovano la loro origine alcuni dei riferimenti e dei miti catalani più consolidati, come quello della bandiera catalana, la *senyera*, con le quattro frange rosse su sfondo giallo. La leggenda vorrebbe che una mano intrisa del sangue di Wilfredo il Peloso, ferito in battaglia, le abbia disegnate sul blasone dorato della sua casata⁶. Così gli *almogavers*, mercenari che ebbero un ruolo rilevante nella *reconquista*. Ma anche la

³ Su questo periodo vedasi, tra gli altri, P. VILAR (dir.), *Història de Catalunya*, Barcellona, Ediciones 62, 1987-2003, 10 vol., in particolare volumi 2 e 3. Vedasi anche B. DE RIQUER I PERMANYER (dir.), *Història, política, societat i cultura dels Països Catalans*, Barcellona, Enciclopèdia Catalana, 1995-2008, 14 vol., in particolare volumi 2 e 3. Per una sintesi, vedasi J. FONTANA, *La formació d'una identitat. Una història de Catalunya*, Vic, Eumo, 2014, pp. 11-103 e J. CANAL, *Historia mínima de Cataluña*, Madrid, Turner, 2015, pp. 9-80.

⁴ Questo è anche il titolo dell'esposizione permanente del Museu d'Història de Catalunya: “El naixement d'una nació”: http://www.mhcat.cat/exposicions/la_memoria_d_un_pais/el_naixement_d_un_a_nacio#next

⁵ A. FERRANDO I FRANCÉS, M. NICOLÁS AMORÓS, *Història de la llengua catalana*, Barcellona, UOC-Pòrtic, 2005.

⁶ P. ANGUERA, *Les quatre barres. De bandera històrica a senyera nacional*, Barcellona, Rafael Dalmau Editor, 2010; J. ALBERTÍ, *La bandera catalana. Mil anys d'història*, Barcellona, Pòrtic, 2013.

Generalitat, ossia l'attuale nome della regione autonoma catalana, trova nel XIV secolo le sue origini storiche: si tratta della Diputaci3n del General, istituita all'interno della Corona d'Aragona, che da organo economico – riscuotere le tasse e attuare gli accordi sanciti – si converte in un organo politico e di governo. Non  superfluo ricordare che ancora oggi si contano i presidenti della Generalitat – ossia della regione autonoma catalana – partendo da allora: Carles Puigdemont, l'ex presidente, destituito il 27 ottobre scorso dal governo di Madrid, in seguito all'applicazione dell'articolo 155 della Costituzione spagnola, sarebbe cos il 130esimo di una lunga lista iniziata nel tardo medioevo, per quanto la Generalitat come organo di autogoverno esiste solo dal 1932, con l'approvazione del primo Statuto d'Autonomia, durante la Seconda Repubblica spagnola⁷.

 importante tenere conto di tutto ci3 per comprendere come l'epoca medievale – epoca di ricchezza culturale e artistica, oltre che economica: si pensi all'arte romanica e gotica, diffusissima in Catalogna e che modella il centro storico di Barcellona o Girona – segni fortemente la costruzione dell'identit catalana, grazie alla riscrittura che ne  stata fatta dall'Ottocento in avanti. Abbiamo qui, in ogni caso, tre elementi che spiegano, insieme ad altri, la particolarit catalana nel contesto spagnolo: una lingua, delle istituzioni politiche e un periodo di ricchezza culturale, di sviluppo economico e di protagonismo politico internazionale notevoli.

2. *La Catalogna nel Regno di Spagna*

Ci sono tre momenti da menzionare nell'epoca moderna che rivestono un'importanza cruciale nella storia della Catalogna e che ci spiegano alcuni degli sviluppi politici successivi. Innanzitutto, nel 1475 l'unione dinastica tra Fernando di Aragona e Isabella di Castiglia d vita al Regno di Aragona e Castiglia, presto conosciuto come Regno di Spagna. Da quel momento la Catalogna, che veniva da un complicato periodo di

⁷ M. T. FERRER I MALLOL (dir.), *Hist3ria de la Generalitat de Catalunya. Dels 3rigens medievals a l'actualitat, 650 anys*, Barcellona, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Catalans, 2011.

guerre intestine e decadenza economica, farà dunque parte di una monarchia “composta” in cui coesistevano unità territoriali e giurisdizionali che difendevano il loro status particolare. Così sarà ad esempio anche per i Paesi Baschi e la Navarra⁸.

In secondo luogo, la metà del XVII secolo. Se nel Cinquecento, epoca di splendore della monarchia spagnola con la colonizzazione delle Americhe e le espansioni in Europa, non ci furono grandi tensioni in Catalogna – che ebbe sempre un notevole protagonismo nel commercio con il Nuovo Continente –, a partire dal Seicento, con il lento inizio della crisi del progetto imperiale spagnolo, le cose cambiarono. L'aumento della tassazione e la sensazione di “contare meno” ed essere “meno ascoltata” dai regnanti spagnoli portò alla *guerra dels segadors* – guerra dei mietitori, in quanto i primi a sollevarsi furono contadini e mietitori per gli abusi sofferti dall'esercito reale di stanza in Catalogna per la guerra dei Trent'anni – quando la Catalogna, dopo aver proclamato nel 1641 l'indipendenza ed essersi costituita per solo una settimana in una repubblica, decise di chiedere la protezione del Regno di Francia, di cui fece parte fino al 1652. Il successivo Trattato dei Pirenei, che sanciva nuovamente il controllo della Monarchia spagnola sul territorio catalano, modificava però le frontiere: le terre al nord dei Pirenei – il Rossiglione e parte della Contea della Cerdanya, che il nazionalismo catalano dagli anni Trenta del Novecento ha denominato *Catalunya Nord* – passavano ai Borbone di Francia. E lo sono rimaste da allora⁹.

In terzo luogo, la guerra di Successione spagnola di inizio Settecento, dove la Catalogna, ma anche altri territori della monarchia spagnola,

⁸ Vedasi E. BELENGUER, *La Corona de Aragón en la monarquía hispánica. Del apogeo del siglo XV a la crisis del XVIII*, Barcelona, Península, 2001.

⁹ In particolar modo: R. GARCÍA CÁRCCEL, *Historia de Cataluña. Siglos XVI-XVII*, Barcellona, Ariel, 1985, 2 vol. e J. H. ELLIOT, *La Rebelión de los catalanes: un estudio sobre la decadencia de España (1598-1640)*, Madrid, Siglo XXI España, 2014 (2ª ed.). Un altro fatto sintomatico dell'importanza del passato per il nazionalismo catalano è che l'inno della Catalogna recupera proprio l'esperienza della guerra del 1640: il testo de *Els Segadors*, proclamato inno nazionale della Catalogna nel 1983, fu scritto nel 1899 da Emili Guanyavents a partire da un testo popolare del XVII secolo. Vedasi, J. MASSOT I MUNTANER, S. PUEYO, O. MARTORELL, *Els Segadors. Himne nacional de Catalunya*, Barcellona, Generalitat de Catalunya, 1989.

appoggiarono il pretendente al trono Carlo d’Austria, mentre la Castiglia appoggiò Filippo di Borbone. La guerra, che non fu una guerra di secessione né segnò la fine dell’indipendenza catalana, che mai è esistita, si concluse nel 1714 con la conquista di Barcellona da parte delle truppe borboniche dopo un anno di assedio. È questo uno dei momenti più importanti della storia catalana, anche per la rivisitazione nazionalista degli ultimi anni. Non a caso la festa nazionale catalana, la *Diada* dell’11 settembre, iniziata a celebrarsi solo alla fine dell’Ottocento, ricorda la caduta di Barcellona nel 1714¹⁰.

La conclusione della guerra di Successione cambiò notevolmente il panorama politico, non solo a livello internazionale con la perdita dei territori europei della Corona spagnola (Trattato di Utrecht, 1713), ma anche a livello interno. Il Decreto di Nueva Planta (1716) sancì la dissoluzione della Corona di Aragona e la fine del modello di monarchia “composta” e iniziò una riforma politico-amministrativa di tipo centralista e unitario, per nulla eccezionale nell’Europa dell’epoca: le antiche istituzioni (corone, regni e principati) erano aboliti e la monarchia si suddivideva in provincie. La Catalogna era una di queste. Non si trattò, come si ripete spesso attualmente, né della fine della nazione catalana né della soppressione di un sistema democratico¹¹.

3. *La nascita del catalanismo*

Nonostante gli avvenimenti di inizio Settecento e l’impianto del Decreto di Nueva Planta, sarà solo nella seconda metà dell’Ottocento, un secolo di profondi rivolgimenti in Spagna, tra la guerra d’indipendenza contro Napoleone, la restaurazione borbonica, le guerre carliste, la

¹⁰ Riguardo alla Diada, vedasi P. ANGUERA, *L’Onze de setembre. Història de la Diada (1886-1938)*, Barcellona, Centre d’Història Contemporània de Catalunya–Publicacions de l’Abadia de Montserrat, 2008; *300 Onzes de Setembre, 1714-2014*, Barcellona, Generalitat de Catalunya, 2014.

¹¹ Riguardo alla Guerra di Successione spagnola e ai fatti del 1714, vedasi, tra gli altri, J. ALBAREDA, *La Guerra de Sucesión de España (1700-1714)*, Barcellona, Crítica, 2010; A. MORALES MOYA (ed.), *1714. Cataluña en la España del siglo XVIII*, Madrid, Cátedra, 2014; E. LLUCH, *La Catalunya vençuda del segle XVIII*, Barcellona, Edicions 62, 1996.

proclamazione della Prima Repubblica – che durerà pochissimi anni – e una lenta e continua decadenza politico-economica nel contesto internazionale, che nascerà il catalanismo come movimento culturale e politico.

Prima di tutto si sviluppa la *Renaixença* promossa dalla borghesia catalana liberal-conservatrice, che, con il romanticismo come riferimento, si pone l'obiettivo di una parziale restaurazione del catalano come lingua letteraria e del recupero della storia, del folclore e della cultura del territorio. Si pubblicano i primi romanzi e giornali in catalano e la normalizzazione di una letteratura colta in lingua catalana la esemplificano le poesie di Jacinto Verdaguer. All'inizio del Novecento, il linguista Pompeu Fabra lavorerà alla prima grammatica della lingua catalana, che sarà pubblicata nel 1912¹².

La *Renaixença* fu anche una risposta alla rivoluzione industriale e ai cambi vissuti dalla società – rapido processo di industrializzazione; creazione di una classe operaia; migrazioni interne dai campi alle città; costruzione delle prime infrastrutture, ecc. – che trasformarono la Catalogna nella “fabbrica della Spagna”. È in questo contesto politico che nasce il catalanismo politico. Si considera il 1886 la data di fondazione del movimento con la pubblicazione de *Lo catalanisme* di Valentí Almirall, dirigente politico e intellettuale repubblicano progressista. Si tratta di un movimento che cresce rapidamente fino a costituirsi in partito politico – la Lliga Regionalista – e ad ottenere nelle elezioni spagnole del 1901 una larghissima vittoria a Barcellona. O in quelle del 1907 creando la Solidaritat Catalana, una coalizione che riuniva la maggior parte delle formazioni politiche catalane.

È bene precisare che il catalanismo non era un movimento indipendentista: chiedeva maggiore autonomia all'interno della monarchia spagnola secondo il motto, diffuso a inizio Novecento dal dirigente conservatore catalano Francesc Cambó, di voler fare una “Spagna grande e prospera”. Riassumendo, il catalanismo vedeva una Spagna decadente, con un progetto deficitario di costruzione di uno Stato-nazione, e si proponeva una modernizzazione del paese, chiedendo maggiore protagonismo

¹² Sulla storia catalana dell'Ottocento, vedasi P. VILAR (dir.), *Història de Catalunya*, cit., vol. 5 e 6.

politico e una maggiore leadership nel governo di Madrid – dunque non solo in ambito regionale.¹³

In tutto questo pesò notevolmente la definitiva perdita di quel che rimaneva dell’Impero Spagnolo – Cuba, Porto Rico e le Filippine – nella guerra contro gli Stati Uniti del 1898. La Spagna si convertiva in una potenza di terz’ordine e di colpo svaniva lo sbocco coloniale per il commercio, questione importantissima in Catalogna. Terra che stava vivendo in quei decenni un’epoca dorata a livello artistico e culturale: si pensi all’architettura con il modernismo di Gaudí e Puig i Cadafalch, alla letteratura con Joan Maragall – nonno di Pasqual, sindaco della Barcellona olimpica – o alla pittura con Miró, e poi Picasso, installatosi a Barcellona a inizio Novecento, e Dalí. Ma anche all’inizio del XX secolo con un movimento artistico, letterario e musicale come il *noucentisme*. Un periodo in cui si iniziavano a costruire anche i miti nazionali, come la *Diada*, gioranta di festa e rivendicazione, o l’inno de *Els Segadors*, come si ricordava precedentemente. In alcuni casi erano delle tradizioni inventate, come il ballo della *sardana*, per soppiantare i costumi più diffusi di origine castigliana, come i tori o il flamenco¹⁴.

Entrava in crisi il sistema spagnolo, quello della Restaurazione del 1875, mentre la società, in Spagna come in tutta Europa, si faceva rapidamente di massa. Sarà allora, in questo clima in parte nascosto dai fumi della *belle époque* e segnato poi dalla Grande Guerra, che il catalanismo si consoliderà – nel 1914 si creerà la Mancomunitat, una sorta di primo abbozzo regionale che riuniva le quattro province catalane – e si proporrà

¹³ Sulla nascita del catalanismo, vedasi J. TERMES, *Història del catalanisme fins al 1923*, Barcellona, Pòrtic, 2000; J. CLARET, M. SANTIRSO, *La construcció del catalanisme. Historia de un afán político*, Madrid, La Catarata, 2014, pp. 62-134; E. UCÉLAY-DA CAL, *El imperialismo catalán. Cambó, Prat de la Riba, D’Ors y la conquista moral de España*, Barcellona, Edhasa, 2003; B. DE RIQUER I PERMANYER, *Escolta, Espanya. La cuestión catalana en la época liberal*, Madrid, Marcial Pons, 2001.

¹⁴ Riguardo al *noucentisme* e al clima culturale dell’epoca vedasi A. CATASÚS, B. PUIGDOLLERS, *El Noucentisme a Barcelona*, Barcellona, Ajuntament de Barcelona-Àmbit, 2016.

come stimolo rigeneratore per la Spagna¹⁵. È sintomatico evidenziare come ogni volta che la Spagna vive una crisi – politica, economica, culturale – in Catalogna vi sia un'accelerazione. Anche attualmente. Ma se fino a dieci anni fa l'accelerazione aveva come obiettivo quello di rigenerare o modernizzare la Spagna, ora è per abbandonarla.

4. *Il Novecento, tra dittature e democrazia*

Questa dinamica si percepisce chiaramente anche in altri due momenti cruciali del Novecento spagnolo e catalano. In primo luogo, nel 1931 quando, dopo la Dittatura del generale Primo de Rivera (1923-1930), si proclama la Repubblica spagnola, che nei movimenti progressisti catalani aveva trovato un indispensabile supporto. La Catalogna, che aveva sviluppato nel frattempo un suo sistema di partiti territoriali – Lliga catalanista, Esquerra Republicana de Catalunya, etc. –, otterrà in quel contesto il primo Statuto di Autonomia (1932) che la definirà “una regione autonoma dentro lo Stato spagnolo”. Sarà allora che si creerà la Generalitat come istituzione amministrativa regionale, recuperando la Generalitat d'epoca tardo medievale¹⁶.

Quella della Seconda Repubblica spagnola fu un'esperienza estremamente breve così come quella della Generalitat, stroncata dalla Guerra Civile che terminerà con l'instaurazione della dittatura franchista nel 1939. La Generalitat sarà abolita, si proibirà l'uso pubblico della lingua catalana, si spagnolizzeranno i nomi di persone e strade. Ma è bene precisare che la Guerra Civile non fu una guerra tra la Spagna e la Catalogna, come si sente ripetere ultimamente anche da alcuni storici: fu una guerra tra una Spagna democratica, quella repubblicana, e settori dell'Esercito sollevatisi, appoggiati dall'Italia di Mussolini e dalla Germania di Hitler, in un contesto, come quello degli anni Trenta, segnato dall'espansione

¹⁵ Riguardo alla Mancomunitat de Catalunya, vedasi A. BALCELLS, E. PUJOL, J. SABATER, *La Mancomunitat de Catalunya i l'autonomia*, Barcellona, Institut d'Estudis Catalans-Proa, 1996.

¹⁶ Sulla storia della Generalitat dal 1931 all'inizio del XXI secolo, vedasi P. ANGUERA, M. DUCH, *Los gobiernos de la Generalitat. De Macià a Maragall*, Madrid, Síntesis, 2008.

dei fascismi. E la repressione non ci fu solo in Catalogna, ma in tutta la Spagna, con un totale – secondo recenti stime – di oltre 300.000 fucilati senza processo o condannati a morte nei primi anni della dittatura¹⁷.

Il secondo momento è quello della transizione alla democrazia della metà degli anni Settanta. Nel novembre del 1975 muore Francisco Franco e inizia un lento processo di democratizzazione del paese che terminerà nei primi anni Ottanta. Nel 1977 verrà ristabilita la Generalitat – con il ritorno del presidente in esilio, Josep Tarradellas –, unico caso in cui si recupera e si legittima un’istituzione della Seconda Repubblica; nel 1978 si elabora la Costituzione Spagnola, a cui partecipano costruttivamente i deputati catalani – ben due dei sette relatori del testo erano catalani, il comunista Jordi Solé Tura e il centrista Miquel Roca Junyent¹⁸. La Spagna si trasforma in una monarchia parlamentare e si crea l’*Estado de las Autonomías*, costruzione volutamente imprecisa nei suoi risvolti pratici nel testo costituzionale. Si tratta di un blando sistema federale o di uno stato centralizzato con un decentramento amministrativo? Il dibattito al riguardo è ancora aperto. Tutte le diciassette regioni spagnole, le *Comunidades Autónomas*, si doteranno negli anni successivi di statuti d’autonomia – non solo la Catalogna, che lo farà nel 1979, i Paesi Baschi e la Galizia, considerate nel testo costituzionale delle *nacionalidades* e

¹⁷ Sulla tappa repubblicana e i primi anni del franchismo, vedasi J. CLARET, M. SANTIRSO, *La construcción del catalanismo*, cit., pp. 135-167 e Fontana, *La formació d’una identitat*, cit., pp. 329-380. Più approfonditamente: M. RISQUES (dir.), *Història de la Catalunya contemporània. De la guerra del francès al nou Estatut*, Barcellona, Mina, 2006 e P. VILAR (dir.), *Història de Catalunya*, cit., vol. 6 e 7. Riguardo all’uso e all’abuso pubblico della storia nell’attualità catalana, vedasi S. FORTI, *Gli storici e l’indipendenza catalana: il dibattito sulla stampa (2012-2016)*, in *Spagna Contemporanea*, 50/2016, pp. 169-214. Sulla repressione franchista in tutta la geografia spagnola, vedasi un compendio delle ricerche esistenti in P. PAGÈS I BLANCH, *El franquismo como una larga posguerra: violencia y represión como elementos identificadores del régimen*, in G. SANSANO, I. MARCILLAS PIQUER, J-B. RUIZ-NÚÑEZ (eds.), *Història i poètiques de la memòria. La violència política en la representació del franquisme*, Alicante, Universitat d’Alacant, 2016, pp. 39-60.

¹⁸ Sulla partecipazione catalana nell’elaborazione della Costituzione spagnola del 1978 e sui dibattiti presenti all’interno delle forze politiche catalane in quegli anni, vedasi C. MOLINERO, P. YSÀS, *La cuestión catalana. Cataluña en la transición española*, Barcellona, Crítica, 2014.

che già avevano ottenuto in epoca repubblicana dei propri statuti d'autonomia, ma anche le altre quattordici regioni – e la possibile asimmetria tra *nacionalidades* e regioni svanisce con la Legge Organica di Armonizzazione del Processo di Autonomia (LOAPA) del 1982. È quello che si è battezzato come il *café para todos* (“caffè per tutti”).

Nonostante le tensioni esistenti e una certa insoddisfazione dei catalani – ai Paesi Baschi e alla Navarra si riconobbero nella Costituzione i “diritti storici” per cui ottennero una ampissima autonomia fiscale, il *concierto económico* –, l'autonomia, sviluppata a partire dal 1980, sarà comunque ampia e toccherà tutti gli ambiti della società. Si pensi, per fare solo alcuni esempi, alla creazione della Corporazione Catalana di Radio e Televisione (1983), dipendente dalla Generalitat che ha promosso la diffusione del catalano, insieme alle leggi di “normalizzazione linguistica”; o all'autonomia nell'elaborazione delle politiche educative o nella gestione della sanità; o, ancora, alla creazione di una polizia catalana, dipendente dalla Generalitat e non dal Ministero degli Interni spagnolo, come i *Mossos d'Esquadra* (1983, con competenze dal 2000). Ma anche al protagonismo europeo della Generalitat catalana con la firma nel 1988 dell'accordo di cooperazione con Lombardia, Baden Württemberg e Rodano-Alpi, i cosiddetti Quattro motori dell'Europa¹⁹.

5. Dall'autonomismo all'indipendentismo

Ancora una volta è quando il sistema spagnolo entra in crisi che si vive un'accelerazione in Catalogna. Durante gli anni Ottanta, Novanta e i primi Duemila, quando la Spagna vive una rapida crescita economica e un importante processo di modernizzazione, nonostante alcune tensioni il sistema funziona. Ci sono maggiori richieste di autonomia regionale, a volte bocciate dal governo spagnolo, a volte concesse, soprattutto quando i politici catalani – in particolare Convergència i Unió (CiU), che governa

¹⁹ Vedasi, tra gli altri, P. LO CASCIO, *Nacionalisme i autogovern. Catalunya, 1980-2003*, Catarroja, Afers, 2009 e A. DOWLING, *La reconstrucció nacional de Catalunya, 1939-2012*, Barcellona, Pasado & Presente, 2013, pp. 247-306.

ininterrottamente dal 1980 al 2003 a Barcellona – giocano abilmente le proprie carte, permettendo maggioranze di governo stabili a Madrid: così sarà nella legislatura del 1993-1996 con il Partido Socialista Obrero Español (PSOE) con Felipe González e nei quattro anni successivi con il Partido Popular (PP) di José María Aznar. Il peso dei voti catalani, una regione di oltre 7 milioni di abitanti, fa la differenza rispetto ad altre realtà²⁰.

Durante la seconda legislatura di Aznar (2000-2004) il panorama cambia con una serie di forti politiche ricentralizzatrici dell'esecutivo di Madrid e con una parallela rinascita del nazionalismo spagnolo. È in quel momento che si consolida la proposta di una riforma dello Statuto d'Autonomia catalano del 1979. Le dinamiche politiche sono fondamentali per capirne le ragioni e gli sviluppi. All'epoca una parte della società catalana considerava effettivamente insufficiente il livello di autogoverno, ma questa rivendicazione diventerà maggioritaria solo a partire dal 2006-2007, ossia dopo l'approvazione dello statuto²¹. La riforma dello Statuto fu dunque un'operazione essenzialmente politica: favorire alla fine del 2003 un cambio di governo in Catalogna – con una coalizione di centro-sinistra dopo 23 anni di governi di centro-destra: sarà l'esperienza del Tripartito guidato dal socialista Pasqual Maragall – e un cambio di governo in Spagna – che in realtà si concretizzerà inaspettatamente con la vittoria dei socialisti di Zapatero dopo gli attentati di Atocha nel marzo del 2004. C'è anche chi sostiene che il nuovo Statuto d'Autonomia catalano fu un tentativo di procedere a una sorta di federalizzazione di fatto del sistema spagnolo, spingendo implicitamente per – o circumnavigando lo scoglio di – una riforma della Costituzione considerata da molti estremamente difficile tenendo conto delle correlazioni di

²⁰ Vedasi J. CLARET, M. SANTIRSO, *La construcción del catalanismo*, cit., pp. 205-229. È sintomatico però che CiU non abbia mai accettato le proposte di entrare in un governo a Madrid: la logica di Jordi Pujol, storico leader di CiU, è sempre stata quella di favorire la stabilità a Madrid ma senza partecipare alle responsabilità di governo. Per una storia di CiU vedasi: J. MARCET, *Auge y declive de la derecha nacionalista. Del Palau de la Música al PDeCAT*, Madrid, La Catarata, 2017.

²¹ O. NELLO, *Locale, spagnola, europea: le tre crisi della Catalogna*, in *Limes*, 2 novembre 2017, <http://www.limesonline.com/locale-spagnola-europea-le-tre-scale-della-cri-si-della-catalogna/102650>

forza esistenti nelle Cortes di Madrid, dove i due grandi partiti – PSOE e PP – contavano in quegli anni su quasi il 90% dei seggi²².

I tagli subiti dallo Statuto elaborato in sede regionale catalana da parte del Parlamento spagnolo (2005-2006) e, ancor più, la successiva sentenza del *Tribunal Constitucional* (2010) – che, quattro anni dopo la sua approvazione in referendum, ne giudicava incostituzionali 14 dei 238 articoli e ne considerava “inefficace giuridicamente” il preambolo in cui la Catalogna veniva definita una nazione – crearono una notevole frustrazione sia nella classe politica che in buona parte della popolazione catalana²³.

È evidente che la sola frustrazione non basta a spiegare l'aumento del numero dei catalani favorevoli all'indipendentismo, passati dal 13,9% nella primavera del 2006 – quando si approvò il nuovo Statuto d'Autonomia in referendum – a oltre il 40% nel 2017, in una regione in cui tradizionalmente i partiti indipendentisti non hanno avuto protagonismo alcuno. Se è dunque vero che una delle principali cause dell'aumento dell'indipendentismo si deve alle conseguenze del processo legato all'elaborazione e approvazione del nuovo Statuto d'Autonomia, è anche vero che se si fossero mantenute le condizioni macroeconomiche precedenti alla crisi del 2008 è molto probabile che l'inflammazione indipendentista non si sarebbe trasformata in un incendio²⁴. La cortina tornasole

²² Vedasi G. MARTÍNEZ, *La gran ilusión. Mito y realidad del proceso indepe*, Barcellona, Debate, 2016, pp. 84-94.

²³ Vedasi a questo proposito l'efficace ricostruzione offerta da J. AMAT, *La conjura de los irresponsables*, Barcellona, Anagrama, 2017. È importante ricordare che la sentenza del *Tribunal Constitucional* si deve a un ricorso di incostituzionalità presentato nell'estate del 2006 dal PP con una campagna dalle tinte catalanofobe. Il PP aveva votato contro lo Statuto d'Autonomia sia nel Parlamento catalano sia in quello spagnolo.

²⁴ Per un'analisi di quello che si è chiamato *procés sobiranista*, ossia degli ultimi dieci anni di storia catalana, vedasi S. FORTI, A. GONZÁLEZ I VILALTA, E. UCÉLAY-DA CAL (eds.), *El proceso separatista en Cataluña. Análisis de un pasado reciente (2006-2017)*, Granada, Comares, 2017. Per una cronaca e una prima analisi del *procés sobiranista* in lingua italiana, vedasi S. FORTI, P. LO CASCIO, *Catalunya Calling. La questione catalana, la Spagna e la crisi europea*, in *Tetide. Rivista di studi mediterranei*, 3/2016, <http://www.centrostudimediterraneo.com/rivista/ultimi-articoli/193-calling-la-questione-catalana-la-spagna-e-la-crisi-europea.html>. Per una visione panoramica in lingua italiana della

la abbiamo sia nei sondaggi di opinione realizzati dopo la sentenza del *Tribunal Constitucional* del giugno 2010 – sarà solo con il settembre del 2012 che il numero dei catalani che difendono l'indipendenza della regione superano il 40%, mentre nella seconda metà del 2010 e durante il 2011 si attestano attorno al 20-25% – sia nelle elezioni regionali del novembre del 2010, in cui i partiti indipendentisti non aumentano i loro consensi e Convergència i Unió torna al governo con un programma in cui al massimo a cui si aspira è a un *pacto fiscal*²⁵.

La crisi economica – iniziata a livello globale nel settembre del 2008 e che ha colpito duramente la Spagna soprattutto a partire dalla primavera del 2010 – ha aperto il vaso di Pandora del sistema politico spagnolo nato con la transizione alla democrazia della seconda metà degli anni Settanta. Una crisi, dunque, che non è stata e non è tutt'ora solo economica, ma è anche sociale, territoriale, istituzionale e finanche culturale. Non è un caso che l'anno precedente alla prima grande manifestazione indipendentista in Catalogna (11 settembre 2012) sia nato in tutta la Spagna – Catalogna inclusa – il movimento degli *indignados* (maggio 2011). È la Spagna della Costituzione del 1978 e dell'*Estado de las Autonomías* che è stata messa in questione nelle sue fondamenta. Questo è il primo punto da tenere ben presente²⁶.

Il secondo punto ha a che fare, invece, con la maniera in cui si è gestita la situazione venutasi a creare in un contesto in cui erano cambiati radicalmente i rapporti di forza politici tra centro e periferia, con la fine dello zapaterismo e la vittoria elettorale della destra in Catalogna (novembre 2010) e in Spagna (novembre 2011). Da una parte, il governo regionale catalano di Convergència i Unió guidato da Artur Mas, intimorito dalle

questione catalana nell'Otto e Novecento, vedasi il dossier monografico di *Spagna Contemporanea*, 50/2016.

²⁵ S. FORTI, *¿Por qué ha crecido el independentismo en Cataluña?*, in *El Orden Mundial*, 20 ottobre 2017, <https://elordenmundial.com/2017/10/20/por-que-ha-crecido-el-independentismo-en-cataluna/>

²⁶ A questo riguardo è sintomatico che negli anni successivi siano nati in tutta la Spagna nuovi progetti politici critici con quello che è stato definito il *régimen del '78* che si sono affermati elettoralmente, come Podemos o le confluente municipaliste, in primis Barcelona en Comú nel capoluogo catalano. Vedasi G. RUSSO SPENA, S. FORTI, *Ada Colau, la città in comune. Da occupante di case a sindaca di Barcellona*, Roma, Alegre, 2016.

proteste sociali dopo l'applicazione di durissime misure di austerità con un programma *business friendly*, ha cercato di canalizzarle, trasformando delle rivendicazioni eterogenee (difesa del Welfare State, maggiore democrazia, maggiore trasparenza in politica, lotta alla corruzione, indipendenza, ecc.) in un'unica rivendicazione (l'indipendenza) e virando improvvisamente dall'autonomismo all'indipendentismo che mai aveva difeso. Dall'altra, il governo spagnolo del Partido Popular, guidato da Mariano Rajoy, non si è mosso di un millimetro dal suo progetto ricentralizzatore, giustificato anche dalle misure austeritarie imposte dalle istituzioni europee. Inevitabile, dunque, lo scontro frontale, amplificato da una palese assenza di dialogo tra le parti che ha portato a una vera e propria crisi di Stato.

Al di là di un'evidente impasse politica generale, le conseguenze sono anche altre, interne alla stessa società catalana, come il rischio reale di una vera e propria frattura – già si parla di “unionisti” per definire chi è contrario all'indipendenza importando un linguaggio nord-irlandese – e la presenza nel dibattito pubblico di un discorso indipendentista che ha incorporato ormai senza complessi elementi identitari, pseudo-storici – come l'idea che la Catalogna è un paese oppresso e colonizzato dalla Spagna – ed economici con un certo retrogusto leghista – *Madrid ens roba*, ossia “Madrid ci deruba”²⁷.

L'accelerazione indipendentista catalana è stata notevole negli ultimi anni con un crescendo di gravi errori – tenendo conto che le formazioni indipendentiste hanno ottenuto l'appoggio di meno del 50% dei catalani nelle elezioni regionali del settembre del 2015 – a partire dall'approvazione di leggi incostituzionali, come quelle del Referendum e di Transizione giuridica, e continuando con la votazione nel Parlamento regionale della dichiarazione unilaterale di indipendenza lo scorso 27 ottobre 2017, che ha comportato l'applicazione dell'articolo 155 della Costituzione da parte del governo spagnolo, come si ricordava all'inizio di questo testo²⁸.

²⁷ Per una rigorosa analisi che smonta lo slogan dell'*expolio fiscal* che soffre la Catalogna, vedasi J. BORRELL, J. LLORACH, *Las cuentas y los cuentos de la independencia*, Madrid, La Catarata, 2015.

²⁸ Per un'analisi della situazione venutasi a creare alla fine di ottobre del 2017, vedasi: S. FORTI, *Catalogna, una settimana cruciale. Come evitare il*

6. *Alcune riflessioni conclusive*

Sono doverose almeno due riflessioni conclusive, tenendo conto di questo esposto nelle pagine precedenti. In primo luogo, la Catalogna possiede chiaramente, come si è dimostrato in questo rapido excursus, una serie di ragioni forti che spiegano la sua autonomia e il suo forte sentimento autonomista: delle secolari radici storiche, una lingua, una cultura, delle tradizioni, un'identità collettiva auto ed etero-percepita, un capitale sociale condiviso, l'esistenza di un sistema di partiti territoriale, una forte società civile rappresentata da un diffuso reticolato di associazioni ed entità. Esiste dunque una cultura dell'autonomia ben radicata e sviluppata.

In secondo luogo, i recenti sviluppi della storia catalana sembrerebbero dimostrare come la comoda strada dell'autonomia sia stata abbandonata per imboccare l'impervio sentiero dell'indipendenza. Personalmente credo che sia un errore, oltre che una sconfitta per tutti, in primis della politica.

Che cosa può dunque insegnare quel che è successo in Catalogna negli ultimi anni? Innanzitutto, che le classi dirigenti – provinciali, regionali e nazionali – devono guardare oltre l'orizzonte, ragionando senza pensare ai propri tornaconti elettorali sul breve periodo. In secondo luogo, che processi importanti quali l'elaborazione di un nuovo Statuto d'Autonomia devono essere portati avanti interpellando e coinvolgendo fin dal primo giorno – e non solo nel momento di un eventuale voto – la società civile. In terzo luogo, che le classi dirigenti, ma anche la stessa società civile devono impedire che nel dibattito pubblico facciano il loro ingresso elementi identitari, pseudo-storici o economici di bassa lega, favorendo invece un approfondimento delle questioni cruciali da parte della cittadinanza. Infine, che il dialogo tra le parti sia continuo e fluido con l'obiettivo di ripensare le possibili maniere di rinvigorire, a partire dalle autonomie locali, un progetto comune europeo.

baratro, in *MicroMega*, 3 novembre 2017, <http://temi.repubblica.it/micromega-online/catalogna-una-settimana-cruciale-come-evitare-il-baratro/>

LA CULTURA DELL' AUTONOMIA E LE SUE DECLINAZIONI

Elena D'Orlando

1. L'autonomia territoriale, oggi, nel nostro Paese (e non solo) è un tema su cui è opportuno riflettere, per plurime ragioni e da molteplici punti di vista.

Una ricognizione di quanto emerso a proposito delle Autonomie speciali nel dibattito politico e giuridico che ha accompagnato il disegno di legge costituzionale bocciato dal referendum del dicembre scorso, consente di individuare molti luoghi comuni sul tema, generalmente di segno critico e negativo. Pur rifuggendo da frettolose generalizzazioni, si deve ammettere che in alcuni casi si tratta di affermazioni frutto in parte di una conoscenza superficiale dei cinque (*rectius* sette) ordinamenti differenziati, in parte portato di generalizzazioni che non considerano le diversità che li contraddistinguono, sia per la loro genetica, sia per come l'autonomia è stata in concreto declinata e interpretata dagli attori istituzionali. Una rilettura in controluce di dette analisi critiche rivela come esse si configurino, a tratti, quale prodotto di un approccio culturale che non tiene forse nella dovuta considerazione la cornice teorico-generale nella quale si iscrive la nostra forma di Stato regionale (ovvero il decentramento come processo) e le caratteristiche dell'attuale fase del costituzionalismo (che non rendono più concepibile, per diverse ragioni, un paradigma statale accentrato e uniforme).

Se si seguisse, invece, un diverso ragionamento, si potrebbe trarre proprio dagli assetti regionali differenziati lo spunto per elaborare soluzioni idonee a dare nuovo slancio al nostro regionalismo e ad aprire scenari di vera modernizzazione istituzionale per il Paese, ponendolo al passo con le traiettorie evolutive che accomunano molti ordinamenti

europei. Tra queste ultime si può evidenziare la tendenza all'elaborazione di soluzioni costituzionali di tipo asimmetrico¹, indici del passaggio da una prospettiva di regole condivise uniformi, a una prospettiva di regole elaborate autonomamente da ciascun livello di governo. Formule, cioè, in cui la ripartizione verticale del potere è naturalmente differenziata, ma anche a geometria dinamicamente variabile, in cui l'asimmetria diviene un connotato fisiologico del sistema e non una patologia. L'analisi comparata dimostra come oggi sia del tutto fisiologica l'enucleazione, all'interno degli ordinamenti decentrati, di forme differenziate di autonomia, le cui ragioni si radicano nelle peculiari e, per l'appunto, differenziate esigenze delle diverse realtà locali, che vanno valutate nel rispettivo contesto. Si considerino, a titolo esemplificativo, le caratteristiche strutturali e congenite del regionalismo spagnolo e portoghese (già *ab origine* definite in Costituzione: art. 143 Cost. spagnola; art. 227 Cost. portoghese), nonché le peculiarità della progressiva differenziazione belga; gli esiti del processo devolutivo nel Regno Unito; l'attuale assetto del decentramento in Francia; nonché le aperture all'asimmetria tra *Länder* introdotte persino in Germania con la riforma costituzionale del 2006.

In altri termini, il dato comparato attesta innanzitutto come unità dell'ordinamento non significhi affatto uniformità di disciplina. Inoltre esso dimostra come sia naturale che gli ordinamenti evolvano a fronte di mutate esigenze di contesto, avendo d'altro canto tutti i fenomeni di ripartizione del potere un carattere necessariamente dinamico².

Sulla base di quanto precede si comprende, allora, quale ruolo importante potrebbero giocare attualmente le Autonomie speciali e, in particolare, quelle tra di esse che hanno concretizzato, attraverso le politiche pubbliche e gli atti di normazione, un modello di differenziazione efficace e sostenibile. Esse, infatti, sono strutturalmente caratterizzate da elementi che possono costituire i germi di sviluppo di

¹ F. PALERMO, C. ZWILLING, K. KÖSSLER (ed.), *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Bolzano, EURAC, 2009.

² Sul federalismo come processo si ricorda, per tutti, C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London-New York, Frederick A. Praeger, 1968.

forme più mature di regionalismo, nella direzione di un modello di federalismo di tipo “disaggregativo”³: il rango costituzionale dei rispettivi statuti di autonomia, il metodo negoziale per la loro attuazione, la potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, i rapporti finanziari con lo Stato basati su un quadro normativo più garantista delle attribuzioni regionali, la naturale vocazione multiculturale.

Ciò premesso, c'è però da chiedersi se le Autonomie speciali siano oggi in grado di assumersi questo ruolo di avanguardia, di prototipo e, prima ancora, quale legittimazione sostanziale esse abbiano oggi nel nostro ordinamento.

Quest'ultimo interrogativo è piuttosto insidioso, perché la risposta implica sopravanzare la mera affermazione di quei fattori differenziali o distintivi, di ordine etnico-linguistico, storico, economico, territoriale, pur importantissimi in sede costituente, ma oggi non più dirimenti. Ma impone anche di andare oltre la giustificazione per cui la specialità è stata dimostrata “nei fatti”, dando prova di utilizzo proficuo degli spazi di autonomia (specie finanziaria), con senso di responsabilità nei rapporti con lo Stato; questo evidentemente non basta più, come hanno dimostrato gli effetti prodotti dalla normativa emergenziale adottata dallo Stato a causa della crisi economico-finanziaria e la giurisprudenza costituzionale che li ha avallati, direttamente o indirettamente⁴.

La domanda attinge a radici ben più profonde, di carattere culturale e sollecita innanzitutto le comunità interessate, che devono interrogarsi sul livello di autopercezione consapevole delle proprie peculiarità; quindi la classe politica, chiamata a elaborare progetti ambiziosi e adeguati alle specifiche esigenze dei rappresentati; infine la dottrina, che ha il compito di ideare soluzioni tecnico-giuridiche conseguenti. Ognuno di questi soggetti è titolare di una propria quota di protagonismo e, quindi, di

³ Sui cui tratti salienti v., nella dottrina italiana, A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso multiculturale negli Stati multinazionali*, Milano, Giuffrè, 2010.

⁴ Sul punto si consenta il rinvio a E. D'ORLANDO, *Attualità e prospettive dell'autonomia speciale: teoria e prassi di un modello, nell'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Italian Papers on Federalism*, rivista on-line dell'ISSIRFA-CNR, n. 1, 2017.

responsabilità, nel costruire e nell'attuare una cultura dell'autonomia. Ma come declinarla, in concreto? Di seguito si propongono alcuni esempi, capovolgendo l'ordine di priorità sopra richiamato.

2. Partendo dagli studiosi che si misurano con questi temi, essi dovrebbero innanzitutto interrogarsi su quale è l'approccio metodico che intendono adottare su alcuni temi cruciali, quale, per esempio, quello della abrogabilità dell'art. 116 Cost., che costituisce il fondamento costituzionale dell'autonomia speciale.

La questione evidentemente presuppone un'analisi e una presa di posizione sul principio di specialità come principio costituzionale. Un approccio ermeneutico di carattere formalista, incentrato sull'art. 116, c. 1 Cost. e sugli Statuti speciali, condurrebbe alla conclusione che una nuova manifestazione di volontà normativa dell'organo di revisione costituzionale sarebbe di per sé del tutto idonea a comprimere o addirittura a sopprimere l'autonomia speciale: infatti non sussiste alcun limite esplicito alla revisione dell'art. 116, c. 1 Cost. e gli Statuti speciali, approvati con legge costituzionale, risultano modificabili in presenza di una maggioranza parlamentare qualificata, essendo il contenuto della specialità definito solo in chiave procedurale, cioè garantito per il tramite di «forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale»⁵. D'altro canto, il ruolo dei Consigli regionali nel procedimento di revisione, sebbene potenziato dalla l. cost. n. 2 del 2001, non giungerebbe a conferire al principio pattizio un valenza normativa significativa in sede di bilanciamento, in specie, con il principio di sovranità parlamentare⁶.

Per superare il formalismo occorre adottare un approccio metodico che vada oltre la considerazione del mero dato letterale e tenga conto

⁵ F. PALERMO, *Le specialità nel futuro del regionalismo italiano*, in G. COINU, G. DEMURO, F. MOLA (cur.), *La specialità sarda alla prova della crisi economica e globale*, Napoli, ESI, 2017, 315.

⁶ S. BARTOLE, *Note per l'audizione davanti alla Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sui disegni di legge costituzionale nn. 77 e 1289 di revisione dello Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia*, in www.senato.it, 2015.

delle ragioni sottostanti alla previsione dei regimi speciali, apprezzabili sul piano assiologico e interpretativo, pena la distorsione dell'esito epistemologico in una duplice prospettiva. Quella soggettiva del giurista, il cui compito sarebbe ridotto alla mera attività di conoscenza del diritto quale è posto dalla fonte normativa legittimamente abilitata, del tutto indifferente all'origine ovvero alla motivazione della norma, persino nei casi in cui l'organo della normazione esprime un potere costituente. Quella oggettiva dell'ordinamento, che richiede un'interpretazione sistematica della Carta costituzionale e un bilanciamento dei principi che la informano (unità e autonomia, uniformità e pluralismo, nel caso di specie)⁷.

A questo riguardo, come è stato osservato⁸, non si può dimenticare che «Le autonomie speciali, proprio per la loro peculiarità storica, per la particolare posizione e conformazione dei territori, per la composizione etnica e linguistica delle comunità locali, non sono frutto di pura volontà politica o di accordi conclusi per ragioni contingenti e opportunistiche. Esse contengono in sé, in modo oggettivo, le ragioni della specialità; la diversificazione delle forme istituzionali, delle discipline normative e delle organizzazioni amministrative trova giustificazione pertanto nelle peculiarità di ciascun territorio e di ciascuna popolazione. Da questa premessa... si possono trarre due conseguenze di rilievo: a) le forme e condizioni particolari di autonomia, di cui all'art. 116 Cost., devono essere strettamente correlate ai caratteri specifici dei territori e delle popolazioni e non possono trasmodare in trattamenti differenziati, e più favorevoli, sia sul piano finanziario che su quello giuridico quando questi non siano direttamente finalizzati alla valorizzazione delle ragioni sottostanti alle specificità regionali o provinciali; b) così come la creazione di Regioni a statuto speciale non è stata l'effetto di pure volizioni politiche, ma è stato un portato della storia, allo stesso modo non è possibile la loro cancellazione per pura volontà politica».

⁷ R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI, *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano, Franco Angeli, 2011, 270 s.

⁸ G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.cortecostituzionale.it, 2014.

Le due affermazioni sopra richiamate, che possono ritenersi comuni a tutte le Autonomie speciali – pur trovando declinazioni diverse nelle singole Regioni e Province autonome – integrano «il diritto comune della specialità» che presuppone, evidentemente, una gestione consensuale della dinamica autonomistica⁹. Esse rappresentano, innanzitutto e al tempo stesso, il fondamento e il limite del principio di specialità come principio costituzionale, entrambi facenti perno sui principi autonomistico, pluralistico e di eguaglianza (artt. 5, 2 e 3 Cost.). In secondo luogo, esse evidenziano la necessità di dare rilievo ai valori sottesi al riconoscimento costituzionale delle Autonomie speciali, con la conseguenza che, in assenza di mutamenti delle peculiarità del contesto comunitario e territoriale (il cui accertamento non può prescindere dal coinvolgimento delle realtà interessate, con modalità che consentano un ragionevole bilanciamento tra il principio della sovranità popolare e il principio pattizio), è da ritenere che il principio di specialità costituisca un limite implicito alla discrezionalità della revisione costituzionale¹⁰.

L'esito interpretativo prospettato rappresenta un esempio di approccio del costituzionalista al tema della specialità fondato sulla cultura dell'autonomia che, a sua volta, contribuisce a esprimere.

3. Per quanto riguarda la classe politica, elaborare e attuare strategie imperniate sulla cultura dell'autonomia implica avere chiarezza di obiettivi e determinazione per conseguirli. Dal punto di vista operativo ciò significa volontà e capacità di agire simultaneamente in una prospettiva multilivello.

(a) Sul piano dei rapporti con lo Stato, avviando innanzitutto una riflessione sulle competenze: su quelle statutarie, che sono il dato di partenza certo, di diritto positivo; su quelle acquisite grazie alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3¹¹; su

⁹ Su cui v., di recente, Corte cost., sent. n. 155 del 2015 e n. 188 del 2016.

¹⁰ R. TONIATTI, *op.ult.cit.*, 271.

¹¹ Che per alcune Autonomi speciali sono però per la gran parte “volatili”, perché non cristallizzate subito in altrettante norme di attuazione dello Statuto, le quali vengono spesso utilizzate solo quando si ritenga necessario precisare, a volte ritagliandole, le funzioni amministrative che si intende dislocare e quando

quelle individuate attraverso le norme di attuazione¹². Un'opera di ricognizione e di consolidamento non è differibile, in considerazione della stratificazione del quadro normativo e delle incertezze che essa crea anche in ragione del fatto che la giurisprudenza costituzionale dimostra la tendenza a mantenersi nel solco di elaborazioni consolidate e tarate su un modello uniforme di regionalismo, sia quanto a tecniche e strumenti di giudizio che quanto a parametri¹³. Al di là di ciò, comunque, se si vuole delineare una visione dell'autonomia speciale che guardi non al passato ma al futuro, il vero banco di prova è l'elaborazione di una strategia chiara sulle competenze nuove che si vogliono acquisire. Ciò significa interrogarsi sulla capacità e sulla volontà della Regione di governare alcuni in settori cruciali quali, per esempio, l'ambiente, lo sviluppo ecosostenibile, l'istruzione, la ricerca scientifica e il trasferimento tecnologico, il *welfare* e ciò che qualifica, in generale, il rapporto Amministrazione/cittadini in termini di la qualità della vita.

In secondo luogo, sempre con riferimento al riparto di competenze con lo Stato e ai rapporti tra fonti statali e dell'autonomia, sarebbe opportuno ampliare lo spettro d'azione delle norme di attuazione statutaria. Innanzitutto consentendo loro non soltanto di operare il trasferimento di uffici e servizi, ma anche di assolvere la funzione di raccordo e armonizzazione fra la legislazione nazionale e l'ordinamento della Regione speciale, anche eventualmente delegando a quest'ultima ulteriori funzioni, in virtù delle particolari condizioni di autonomia che le sono attribuite. Inoltre, prevedendo la possibilità che si elaborino, attraverso le norme di attuazione, appositi protocolli di concertazione che definiscano puntualmente, nello spirito di una leale collaborazione, i

occorra disporre il relativo trasferimento di beni, di uffici e di personale e, meno frequentemente, di risorse finanziarie.

¹² Fronte che registra nuovamente una certa eterogeneità di situazioni tra le diverse Autonomie speciali.

¹³ Spesso riconducibili, per l'appunto, al Titolo V anche per le speciali. Sul punto si consenta il rinvio a E. D'ORLANDO, *Clausola di salvaguardia e metodo negoziale: suggestioni (in controtendenza) per un nuovo statuto costituzionale delle autonomie speciali*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, EURAC, 2015, spec. 124 ss.

limiti dell'operato delle Assemblee legislative statale e regionale¹⁴. Tali strumenti si rivelerebbero particolarmente utili in relazione ad alcune situazioni di criticità come, per esempio, nell'esercizio delle c.d. "competenze trasversali", nell'applicazione del metodo di attrazione in sussidiarietà, nel dispiegarsi di taluni titoli competenziali di incerta perimetrazione, nell'attivazione del potere sostitutivo¹⁵.

Complementare e imprescindibile rispetto al tema delle competenze è quello delle risorse e, in particolare, delle relazioni finanziarie con lo Stato. Cultura dell'autonomia in questo ambito significa volontà e capacità di elaborare un modello di rapporti Stato-Autonomie speciali che sia stabile e trasparente, basato su principi chiari e condivisi (leale collaborazione, adeguatezza delle risorse finanze rispetto alle competenze, responsabilità delle entrate correlata alla responsabilità delle spese) e che abbia come obiettivo la certezza e la programmabilità delle risorse, contemperando il principio di salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica con il rispetto dell'autonomia finanziaria regionale. Non corrisponde invece a tale impostazione scegliere la strada della contrattazione politica priva di alcun parametro procedimentale, non intellegibile dall'esterno, basata su valutazioni di convenienza contingente destinate per definizione a minare la stessa praticabilità in concreto di politiche autonome in grado di produrre effetti stabilizzabili nel tempo.

(b) Sul piano dell'ordinamento infraregionale, cultura dell'autonomia significa volontà e capacità di realizzare un sistema realmente integrato

¹⁴ Secondo schemi cooperativi ben noti nella gran parte degli ordinamenti composti. In proposito è stato evocato, per esempio, il modello della *Sewel Convention*, in base alla quale il Parlamento britannico può esercitare la potestà legislativa nelle *devolved matters* solo previo accordo con il Legislativo scozzese: R. BIN, *Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale*, Memoria relativa all'audizione (31 marzo 2015) nell'ambito dell'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi, in www.robortobin.it/ARTICOLI/Memoria_paritetiche.pdf.

¹⁵ Sul punto v., in senso conforme, il Documento della Conferenza delle Regioni del 9 marzo 2017 sul tema Regioni ad autonomia differenziata: posizione sull'attuazione degli Statuti, in www.regioni.it, 31 marzo 2017.

con gli enti locali, modellato sui principi di differenziazione, unitarietà e integrazione e costruito nel senso che la Regione è il livello di governo di riferimento degli enti locali, con i quali si relaziona sulla base del principio di leale collaborazione; con essi costituisce un unico sistema, con cui lo Stato si rapporta in modo unitario (come attualmente accade per il patto di stabilità)¹⁶. D'altro canto, in una realtà ordinamentale sempre più interconnessa, sia per gli interessi pubblici da regolare che per le competenze da esercitare per tali finalità di regolazione, la più intensa e qualificante espressione dell'autonomia speciale, alle condizioni storicamente date, può derivare solo dalla sinergia tra tutti i livelli istituzionali coinvolti nella formazione e nell'implementazione delle politiche pubbliche, secondo il principio di leale collaborazione¹⁷. E la necessità di tali forme organizzative di raccordo cresce proporzionalmente alla "appropriazione", da parte del livello regionale, della disciplina del governo locale. Questo elemento, d'altro canto, può contribuire all'arricchimento della qualità delle politiche regionali nel senso di una maggiore qualificazione della stessa autonomia, soprattutto in realtà caratterizzate da un'identità culturale composita. Non corrisponde, invece, a tale impostazione la riproduzione, nei rapporti Regione-enti locali, di logiche gerarchiche top-down equivalenti a quelle che lo Stato impone alle Regioni.

(c) Cultura dell'autonomia significa, infine, volontà e capacità di aprirsi, elaborando strategie che radichino le Autonomie speciali nel contesto euroregionale, le proiettino nell'ambito europeo e internazionale, nel settore pubblico quanto nel privato. In questa prospettiva le competenze e le funzioni devono essere correlate a strategie e indirizzi politici che si innestino e valorizzino il capitale territoriale e le naturali vocazioni del contesto sociale ed economico nella prospettiva di una *governance* dei mercati ormai multilivello.

Su quest'ultimo aspetto, si può rilevare su un piano più generale che proprio sul terreno del governo dell'economia (e, cioè, dello sviluppo

¹⁶ Cfr. E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2016.

¹⁷ A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di 'maggior favore' e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 1 dicembre 2006.

economico) la specialità regionale è oggi nuovamente sollecitata. Il costituzionalismo multilivello, che caratterizza attualmente lo spazio giuridico europeo, impone infatti di prendere atto che se, da un lato, non è più concepibile uno Stato accentratore (perché il contesto sovranazionale lo ha già da tempo ridimensionato a singolo anello della lunga catena del governo della società, dei mercati, della finanza), dall'altro le tendenze globalizzatrici, connesse anche ai fenomeni di integrazione, inducono oggi un processo di riscoperta della dimensione locale e della sua infungibile valenza non solo in termini di ricomposizione del senso di appartenenza identitaria, ma soprattutto di supporto ai processi di sviluppo, divenendo così la dimensione strategica della competitività¹⁸.

4. Sulla cultura dell'autonomia è necessario che si interrogino da ultimo, ma non in ordine di importanza, i membri di una comunità, per comprendere il ruolo che intendono attribuirsi. Considerando lo stato in cui versano attualmente le Speciali, la questione più importante sulla quale testare la sussistenza o meno di una effettiva cultura autonomista è quella relativa alla riforma degli Statuti speciali.

Lo Statuto speciale è la fonte normativa che rappresenta l'inveramento del principio di specialità sul piano dell'ordinamento positivo. A esso la dottrina riconduce una specifica riserva di competenza costituzionalmente fondata – che lo rende quindi una fonte atipica¹⁹ – identificabile con la disciplina materiale di «quanto necessario per assicurare alle Regioni [speciali]... “forme e condizioni particolari di autonomia”»²⁰. Di qui la tesi per cui si tratterebbe di fonti abilitate a derogare il Titolo V della Costituzione, potendo risultarne integrati solo nella misura in cui non si discostino, espressamente o implicitamente, dalla disciplina in esso contenuta²¹.

¹⁸ M. MARCANTONI, M. BALDI, *Regioni a geometria variabile*, Roma, Donzelli, 2013, 9.

¹⁹ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 169 s.

²⁰ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Padova, CEDAM, 1993, 88.

²¹ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, CEDAM, 1997, 61.

D'altro canto, ragionando sul piano dell'ordinamento generale, in riferimento alle Autonomie speciali in particolare è stato osservato²² che l'art. 116, c. 1 Cost. non si fa carico delle cause e delle ragioni giustificatrici dei regimi differenziati, bensì si occupa solo delle rispettive conseguenze, ovvero del godimento di «forme e condizioni particolari di autonomia» e delle relative garanzie, predisposte attraverso il rinvio ai «rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale». Ne consegue che è lo Statuto la fonte che per definizione deve farsi carico dell'esplicitazione di queste ragioni, conferendo così rilevanza giuridica ai valori costituzionali sottesi al riconoscimento della specialità operato dalla Costituzione. Ed è altrettanto evidente che il rinvio dinamico operato dall'art. 116, c. 1 Cost. sta a indicare che la concreta declinazione della specialità non può che essere a sua volta dinamica, ovvero non può esaurirsi nella fase costituente dell'ordinamento regionale, ma deve avvenire attraverso l'incorporazione, se del caso, anche di elementi sopravvenuti, sebbene derivabili dalle condizioni di particolarità originariamente date.

L'adozione di nuovi Statuti appare, *de iure condendo*, un'opportunità da cogliere per diverse ragioni. Innanzitutto poiché essi potrebbero finalmente costituire l'esplicitazione delle stesse ragioni giustificative della specialità come consolidate nell'ordinamento regionale nel suo divenire. In secondo luogo perché si potrebbero così cristallizzare nello Statuto nuove vocazioni derivanti da ragioni sopravvenute, quali, per esempio, il rinnovato vigore assunto dal protagonismo internazionale delle Regioni in conseguenza del mutamento del contesto sovranazionale e degli assetti istituzionali in generale.

In definitiva, essi rappresenterebbero l'espressione della sensibilità identitaria e collettiva maturata nel tempo da comunità regionali che, se per molti aspetti erano e restano complesse e plurali, hanno trovato proprio nell'istituzione regionale una sintesi. Una sintesi che non può non riflettersi, dinamicamente, nello Statuto speciale, di cui proprio la comunità regionale potrebbe e dovrebbe ora "appropriarsi" innanzitutto attraverso la delineazione di un quadro complessivo di valori nel quale riconoscersi.

²² R. TONIATTI, *op.ult.cit.*, 274.

Si potrebbe obiettare che avviare oggi un processo di revisione statutaria non è facile o addirittura sarebbe pericoloso. Simili affermazioni sono l'antitesi di una cultura dell'autonomia: dare avvio a un serio processo di rimediazione partecipata dello Statuto è il segnale più forte e più distintivo in questo senso e qualificante innanzitutto le comunità in termini di assunzione da parte di ciascuno della propria quota di impegno per definire e declinare la cultura dell'autonomia in cui si riconosce. Inoltre, proprio attraverso la scelta di riscrivere in modo partecipato lo Statuto si può dimostrare in modo inequivocabile che la cultura dell'autonomia che sta alla base della specialità non consiste in un'astratta e scriteriata rivendicazione di competenze e risorse nei confronti del livello di governo superiore, ma che la si vuole invece intendere – e quindi declinare in concreto – come strumento di autogoverno responsabile del proprio sviluppo, cioè preorientato a servire al meglio gli interessi della comunità regionale, ma in un contesto di unità e di solidarietà nazionale.

5. In sintesi, l'incontrovertibile diversità che sussiste tra le Regioni italiane, apprezzabile tanto nel momento genetico delle singole realtà regionali, quanto nel loro concreto divenire, dipende in buona parte da come le classi politiche hanno interpretato il loro ruolo nelle istituzioni ma anche da come è evoluta la sensibilità collettiva rispetto a un'idea di comunità regionale. Anzi, se si volessero graduare, in termini di importanza, le due variabili da ultimo citate, è la seconda quella determinante, poiché proprio da una consapevole autopercezione delle proprie peculiarità parte l'innervatura di un sistema istituzionale in grado di elaborare una visione e, quindi, politiche pubbliche, tarate sulle specifiche e diverse caratteristiche di quella comunità. Ed è questo punto che si afferma il tema della differenziazione, come conseguenza necessaria della diversità e, quindi, si pone la questione dell'autonomia, come strumento necessario per realizzare la differenziazione, a sua volta funzionale a una visione di governo delle diversità ai sensi dell'art. 3, c. 2 Cost..

In altri termini, laddove le istituzioni rappresentino la proiezione di solide identità collettive che esprimano un'esigenza chiara e radicata di differenziazione, l'autonomia diviene esigenza costituzionale. Laddove,

invece, le istituzioni non rappresentino un'identità collettiva matura e consapevole delle proprie peculiarità, in grado di esprimere, attraverso i propri rappresentanti, una visione lato sensu politica nella quale riconoscere la declinazione di quelle peculiarità, l'autonomia si risolve in una mera rivendicazione strumentale alla dialettica politico-partitica che peraltro ha spesso caratterizzato la nostra storia repubblicana, svilendo per questo il principio autonomistico, pure proclamato nell'art. 5 Cost. e che avrebbe potuto avere ben altri sviluppi.

Per questi motivi, come accennato in premessa, è quanto mai opportuno ragionare oggi su questi temi e farlo da una pluralità di punti di vista, tra loro distinti ma circolarmente legati, perché è la maturazione di una cultura dell'autonomia, nelle sue concrete declinazioni, a fare la differenza.

ELENA D'ORLANDO

LA CULTURA DELL'AUTONOMIA – ESEMPI DI UN'AUTONOMIA “CORAGGIOSA”.

Esther Happacher

Riflettere sull'autonomia regionale significa non solo ragionare in teoria su assetti istituzionali che realizzano o potrebbero realizzare un'autonomia più o meno avanzata, più o meno speciale (per parlare nella lingua della dottrina costituzionale italiana), ma significa anche riflettere – anzi, direi in occasione di una Giornata dell'autonomia, riflettere in primo luogo - sugli elementi che contribuiscono a rendere effettiva e vivente quest'autonomia. Un'autonomia che, nelle parole di Adolf Auckenthaler, già Direttore generale della Provincia autonoma di Bolzano e purtroppo prematuramente scomparso, deve essere “coraggiosa” nella sua interpretazione e nella sua applicazione per cogliere appieno le potenzialità dell'autogoverno e rendere in tale maniera servizio ai cittadini e al territorio. Ed è proprio questo coltivare l'autonomia che porta ad una cultura dell'autonomia che va oltre i meri elementi giuridici. Elementi giuridici che nel caso dell'Alto Adige/Südtirol formano la cornice per la tutela di due minoranze che ormai da quasi un secolo, grazie anche all'autonomia realizzata in base all'Accordo di Parigi e ad una volontà mai abbandonata di autogestirsi, hanno mantenuto una loro distinta identità storica, culturale e linguistica autentica. Mi permetto di attingere alle mie esperienze personali di ex funzionaria della Provincia autonoma di Bolzano e di ricercatrice dedicata alle questioni dell'autonomia altoatesina per illustrare mediante qualche esempio la cultura dell'autonomia che ritengo sia un elemento essenziale di ogni autonomia vivente e dinamica.

Vorrei cominciare dalla dimensione europea e di cooperazione transfrontaliera, dimensioni senz'altro sempre presenti e coltivate nell'ambito dell'autonomia altoatesina. Percependo il ruolo fondamentale che l'Unione europea avrebbe giocato con la creazione del Mercato Unico ed anche in vista di un'imminente entrata dell'Austria nell'Unione europea, la Provincia autonoma di Bolzano, assieme alla Provincia autonoma di Trento e il Land Tirol, ha creato uno sportello comune a Bruxelles per garantire una più efficace partecipazione delle tre regioni alla politica comunitaria e per perseguire in stretta collaborazione i loro obiettivi comuni nel settore sociale, economico e culturale. Sostenute anche del momento dinamico innescato con il Trattato di Maastricht del 1992 che ha messo in risalto il ruolo delle regioni nel processo di integrazione europea, in un primo momento nel 1995 le due Province si sono appoggiate per l'apertura di un ufficio in comune in maniera creativa sulle reciproche Camere di Commercio. La Provincia autonoma di Bolzano, convinta della necessità e dell'opportunità di una partecipazione attiva a livello europeo, ritenuta molto più efficace se condotta assieme a realtà vicine confrontate con le stesse problematiche, non si è lasciata nemmeno detrarre dalla sua meta da un conflitto di competenza sollevato dal Governo davanti alla Corte costituzionale che nel 1997 ha portato all'annullamento della convenzione apposita fra Giunta e Camera di Commercio. Anche il legislatore italiano ha dovuto prendere atto degli sviluppi irresistibili a livello europeo che richiedevano una sempre più forte presenza regionale nei circuiti di decisione. Nel 1996, con la legge n. 52 ha attribuito espressamente alle regioni la facoltà di gestire uffici a Bruxelles anche in comune con altre regioni, facoltà poi allargata nel 1998 anche al coinvolgimento di regioni oltrefrontiera nell'ambito della cooperazione transfrontaliera.

Inoltre la Provincia autonoma ha proseguito nell'esplorare possibili momenti di cooperazione transfrontaliera nel contesto europeo. Sin dal lontano 1972 ha partecipato alla Comunità di lavoro Arge Alp, allora fondata su iniziativa del Land Tirol e la quale coinvolge regioni alpine italiane, austriache, tedesche e svizzere, tra le quali dal 1973 (e dunque quasi da subito) anche la Provincia Autonoma di Trento. Nonostante il quadro giuridico di allora fosse poco propizio ad un'attività di cooperazione transfrontaliera che andava oltre attività parallele concordate a

livello politico, l'Alto Adige/Südtirol ha sempre saputo cogliere il valore e le opportunità di una cooperazione oltre le frontiere e di un agire comune per affrontare questioni ecologiche, sociali, economiche e culturali che già allora si prospettavano in dimensione oltrepassante la singola autonomia regionale.

Gli sviluppi a livello dell'Unione europea hanno aperto un'ulteriore finestra per l'autonomia speciale. Nel 2006, il regolamento n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un gruppo di cooperazione territoriale (GECT) ha posto le basi per l'Euregio attuale che riunisce il Trentino, l'Alto Adige/Südtirol e il Tirolo. Sulla base delle norme europee, nel 2011 viene fondato il GECT Euroregione Tirolo-Alto Adige-Trentino. Basti menzionare che rappresentava il secondo GECT in assoluto in Italia e addirittura il primo in Austria. L'Euregio mira a sviluppare e gestire gli aspetti transfrontalieri dell'autonomia in una vasta gamma di materie: cultura, istruzione, ricerca, economia, agricoltura, turismo, energia, ambiente, risorse naturali, giovani, lavoro, politiche sociali, integrazione, mobilità, traffico, sanità. Anche in un altro contesto l'autonomia ha saputo cogliere le opportunità offerte dal diritto dell'Unione europea. Nell'ambito delle Macroregioni europee, l'Alto Adige/Südtirol s'impegna nella realizzazione di EUSALP per una strategia di cooperazione transfrontaliera e interregionale tra i territori alpini che prenda in considerazione l'ancoraggio nel territorio e un approccio bottom up dando, insieme alle altre regioni coinvolte, una decisa impronta regionale ad una strategia che altrimenti sarebbe stata portata avanti in primo luogo a livello statale e non regionale.

Anche il secondo esempio di cultura dell'autonomia è collegato strettamente all'Unione europea. Si tratta dell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di lavori pubblici, un settore di enorme importanza per l'economia territoriale e ormai caratterizzato da una densa normativa europea diretta a garantire le libertà fondamentali del Mercato unico anche nel settore degli appalti. Già nel lontano 1993 l'Alto Adige/Südtirol aveva recepito le prime direttive (allora) comunitarie in materia con proprie norme legislative. In seguito alla riforma costituzionale realizzata dalla legge costituzionale n.3 del 2001, nel 2008 la Corte costituzionale ha esteso la propria giurisprudenza nei confronti delle regioni a statuto ordinario alle autonomie speciali, negando con la sentenza

n.408 nei confronti della Regione autonoma della Sardegna l'esistenza di una competenza legislativa regionale in materia di lavori pubblici. La materia, così riteneva la Corte, rientrava ormai nelle competenze esclusive statali di tutela della concorrenza e di ordinamento civile. In un primo momento, questa decisione ha portato alla sospensione, da parte della Provincia autonoma di Bolzano, dell'applicazione della propria normativa in materia. Nel 2010 però la decisione n.45 della Consulta, nata dal ricorso del Governo contro l'attività legislativa della Provincia autonoma di Trento in materia di appalti, ha confermato la potestà legislativa provinciale in materia di lavori pubblici anche grazie alla difesa della Provincia autonoma di Trento davanti alla Corte costituzionale che aveva messo in luce che le competenze legislative elencate nello Statuto non erano inglobate dalle competenze esclusive statali ma continuavano nella loro autonomia. La Provincia autonoma di Bolzano ha intrapreso nuovamente la strada di un recepimento autonomo della normativa europea sugli appalti allora in via di riforma.

In un ampio processo di coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* in materia di lavori pubblici e di appalti – dagli uffici provinciali ai Comuni alla Camera di commercio ed ai rappresentanti del mondo economico e sociale, tra cui gli ordini professionali ed i sindacati – è stata elaborata una normativa provinciale diretta a cogliere gli aspetti rilevanti per la realtà altoatesina nella riforma a livello europeo. Si tratta in prima linea dell'obiettivo di migliorare l'accesso al mercato degli appalti per le piccole e medie imprese e di rendere le procedure più efficienti e trasparenti. Questo processo notevole e innovativo è stato portato a termine con la legge provinciale n. 16 del 2015, non impugnata dal Governo. Possono essere individuati vari fattori del successo. Il primo fattore ritengo essere l'esercizio coraggioso e competente della propria autonomia, possibile per l'esistenza di una classe dirigente qualificata che non ha temuto un lungo processo, non privo di frizioni, di confronto con il livello statale, nel quale la Provincia ha anche saputo spendere il suo peso politico a livello nazionale, lavorando mano in mano con i rappresentanti parlamentari della Provincia autonoma. Inoltre l'approccio coordinato e tempestivo da parte della Provincia, che ha anche attinto alle conoscenze del mondo universitario e della ricerca in materia, ha saputo precedere il legislatore statale nel suo recepimento della riforma europea attuata nel

2014. Ciò le ha permesso di occupare spazi interpretativi aperti dalla normativa europea di riforma. Vi si aggiunge l'assetto particolare dei rapporti fra le fonti dell'autonomia e le fonti statali che, al luogo dell'annullamento automatico provocato dalla legislazione statale sopravvenuta, prevede una fase di adeguamento della legislazione autonoma alle norme legislative statali successive ed espressione dei limiti della competenza legislativa statutaria autonoma. Se il Governo ritiene che i criteri posti dal legislatore statale non siano stati rispettati, ha la possibilità di impugnare la legge provinciale davanti alla Corte costituzionale. Infatti, in seguito all'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti alla fine del 2016, la Provincia autonoma di Bolzano ha effettuato vari adeguamenti minori. I rapporti particolari tra le fonti garantiscono inoltre certezza circa la normativa da applicare in quanto la normativa provinciale rimane in vigore o fino alla sua abrogazione da parte del legislatore autonomo o fino ad un'eventuale decisione della Corte costituzionale che ne dichiara l'incostituzionalità per violazione dei limiti posti al legislatore provinciale. Ciò apre anche una nuova fase di confronto politico tra autonomia e livello centrale. Inoltre, nel caso del recepimento della riforma europea in materia di appalti, l'impugnazione di una normativa di recepimento provinciale attuativa degli obblighi europei in base a disposizioni statali di recepimento di una ormai superata normativa europea di certo non avrebbe contribuito all'espletamento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, obblighi che nel nostro caso sono stati attuati – per certi aspetti - prima al livello regionale che al livello statale. Ci troviamo dunque di fronte a un esercizio qualificato, coordinato e coraggioso dell'autonomia speciale sia nei confronti del livello statale che verso l'interno della comunità provinciale alla quale il procedimento di elaborazione della normativa provinciale ha evidentemente segnalato il valore dell'autonomia. Bisogna anche sottolineare che la stessa consapevolezza si riscontra nella Provincia autonoma di Trento che a sua volta ha recepito la normativa europea con delle leggi apposite.

Prospettare il valore dell'autonomia verso la comunità provinciale è anche al centro del terzo esempio di cultura dell'autonomia “coraggiosa”. Si tratta del percorso partecipato che il legislatore provinciale ha intrapreso con la legge n.3 del 2015, prevedendo l'istituzione di una Convenzione per la riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto

Adige, conosciuto anche come Convenzione sull'autonomia. L'obiettivo della legge è formulato chiaramente dal suo primo articolo: garantire un'ampia partecipazione della società civile alla riforma dello Statuto di autonomia per elaborare un documento che indichi gli adeguamenti e le integrazioni necessari al Consiglio provinciale. Sarà poi compito del Consiglio provinciale, insieme al Consiglio provinciale di Trento, di intraprendere i passi necessari per portare in Parlamento una proposta di legge costituzionale di revisione dello Statuto. In un processo partito dalla base sono state coinvolte quasi 2000 persone nell'ambito di Open Spaces e di Gruppi di lavoro che hanno formulato delle idee su come deve essere l'autonomia futura. Nell'ambito di due organi, il Forum dei 100 in rappresentanza della società civile e la Convenzione dei 33, espressione soprattutto degli attori istituzionali e politici (Comuni, rappresentanze economiche e sociali, maggioranza e minoranze nel Consiglio), si è proseguito ad elaborare delle proposte sull'autonomia futura da consegnare al Consiglio provinciale nel settembre 2017. Anche in questo caso, il Trentino ha intrapreso la stessa strada avendo il Consiglio provinciale aperto un processo di riflessione partecipato con l'istituzione della Consulta.

Il processo della Convenzione sull'autonomia costituisce un passo abbastanza inusuale nell'ambito del sistema politico altoatesino perché affida la discussione su istituzioni, strutture e meccanismi molto complessi ed anche delicati non solo ad esperti in materia ed alle istanze rappresentative e politiche, ma alle persone che vivono l'autonomia. Ha posto al centro una riflessione sul significato dell'autonomia, sia nella sua dimensione di autogestione che nella sua dimensione di tutela delle minoranze etnico-linguistiche. La Convenzione sull'autonomia ha proposto a tutti gli interessati di ragionare insieme sulle fondamenta non solo giuridiche dell'autonomia e sul suo sviluppo futuro in rapporto alle dinamiche culturali, sociali ed economiche, dipingendo un quadro attuale di come l'autonomia è percepita dalla società altoatesina. L'impegno di chi ha partecipato a questo processo è espressione di una cultura dell'autonomia, mostrando che l'autonomia è avvertita come un bene molto prezioso, anche se non tutti concordano sui suoi contenuti.

I risultati della Convenzione offrono degli spunti molto utili per cogliere la dinamica insita in un'autonomia da intendere come un processo

culturale inserito in un sistema a più livelli. Negli esempi riportati le condizioni giuridiche dell'autonomia appaiono essere in secondo piano, quasi formarne solo la cornice, mentre appare chiara l'importanza di un'autonomia vissuta con consapevolezza e coraggio sia all'interno delle sue istituzioni sia dalla società.

ESTHER HAPPACHER

LA CULTURA DELL' AUTONOMIA. RIFLESSIONI GIURIDICHE SU UN CONCETTO NON SOLO INTUITIVO

Francesco Palermo

1. Introduzione

Da tempo la migliore dottrina giuridica ha dimostrato che la scienza costituzionalistica è una scienza culturale. La costituzione è prodotto di una cultura e produce cultura, e solo in un contesto culturale può essere compresa¹. Lo stesso vale, in piccolo, per l'autonomia: la sua dimensione giuridico-costituzionale è essenziale ma non esclusiva, e può essere compresa solo come prodotto di una cultura e come produttrice di cultura, che a sua volta si traduce in norme giuridiche, le cui condizioni di funzionamento sono nuovamente dettate dal contesto culturale. Come definire, misurare e costruire questo circuito è tuttavia impresa complessa. Com'è stato efficacemente ricordato in riferimento al federalismo (altro concetto costituzionale fondamentale ma non solo giuridico e intellegibile solo in chiave culturale), identificare a priori gli elementi necessari a definire federale un ordinamento è impossibile, così come è impossibile stabilire quanta aria serva per ritenere gonfio un palloncino, ma nel contempo qualsiasi bambino restituisce sdegnato un palloncino sgonfio². Allo stesso modo, anche la distinzione tra un'autonomia che funziona e una che resta sulla carta si intuisce ancora prima di analizzarla con sofisticati strumenti giuridici.

¹ P. HÄBERLE, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, Berlin, Duncker & Humblot, 1982.

² G. FALCON, *Federalismo-regionalismo: alla ricerca di un sistema in equilibrio*, in L. MARIUCCI ET AL. (cur.), *Il federalismo preso sul serio: una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, 115.

L'autonomia è dunque fenomeno culturale in quanto fenomeno giuridico e che essa sottenda una cultura è anzitutto un dato intuitivo. Tuttavia gli aspetti culturali delle regole giuridiche sono parte delle norme medesime, e l'aspirazione di cogliere le ragioni dei fenomeni non è solo una curiosità intellettuale che porta a sconfinare in altre discipline, bensì una necessità giuridica. L'obiettivo di questo contributo è dunque provare a ricercare la dimensione giuridica dei fattori culturali che distinguono una autonomia *in the books* da una autonomia *in action*. Lo si farà partendo da una premessa di carattere sistematico e definitorio (parte 2.), elaborando poi alcuni possibili criteri di misurazione che potrebbero aiutare a rendere la cultura dell'autonomia una categoria analitica del diritto (parte 3.) per concludere infine con alcune riflessioni su come tale cultura possa essere alimentata dalle norme e su quali rapporti di causalità esistano tra le diverse funzioni dell'autonomia e le rispettive manifestazioni giuridiche della stessa (parte 4.).

2. Una premessa teorica ma non troppo: cosa sono le condizioni pre-giuridiche dell'autonomia e perché sono rilevanti per il diritto

Trattandosi di un concetto non consolidato, occorre provare preliminarmente a definire i contorni della cultura dell'autonomia e dunque, secondo l'intuizione alla base di questo volume³, delle condizioni pre-giuridiche di un'efficace autonomia regionale. Tali condizioni sembrano essere di due diversi tipi, entrambi necessari ma normalmente sottolineati con enfasi diversa a seconda dei diversi fattori sottostanti e dell'impostazione politica e finanche ideologica che l'affermazione (in qualche caso la rivendicazione) dell'autonomia assume nel discorso politico prevalente nei (e sui) diversi territori.

La prima tipologia di condizioni pre-giuridiche riguarda i fattori *pre-esistenti* all'affermazione di un regime (variabilmente) autonomistico, sia questo di natura federale, regionale, devoluta o altro⁴. Si tratta

³ Si vedano in particolare i contributi di R. TONIATTI e di G. ZORZI, oltre alle diverse declinazioni del concetto sviluppate dagli altri autori.

⁴ Per un inquadramento (e un parziale superamento) di queste distinzioni concettuali e le loro manifestazioni giuridiche sia consentito il rinvio a F. PA-

di quei fattori che storicamente pre-esistono alla formalizzazione giuridica del regime di autogoverno attuale, che da un lato sono necessari perché l'autonomia attecchisca e dall'altro hanno storicamente operato affinché attecchisse. Sono dunque condizioni di natura culturale, economica, sociale, etnico-linguistica, religiosa, storica, geografica, ecc. Affinché questi fattori siano rilevanti è necessario non solo che esistessero ed esistano, ma anche che siano in grado di incidere sulla formazione degli istituti giuridici dell'autonomia. Come si dirà, ogni territorio può contare su peculiarità di questo tipo, ma non ovunque esse hanno prodotto forme di autonomia.

La seconda tipologia di condizioni pre-giuridiche riguarda invece i fattori *ora esistenti*, che concorrono a innervare le istituzioni dell'autonomia e a renderla efficace. Se le condizioni pre-esistenti sono necessarie affinché l'autonomia nasca, quelle ora esistenti sono indispensabili affinché l'autonomia funzioni. Si tratta quindi delle condizioni di funzionamento di un impianto autonomistico, e sono prevalentemente di tipo politico (la volontà di mantenere un regime autonomistico), ma anche comunicativo (ciò che potrebbe chiamarsi la 'narrazione dell'autonomia'), sociale (la sua percezione nel tessuto sociale), gestionale (la capacità e l'efficienza delle amministrazioni).

La cultura dell'autonomia esiste in quanto si diano entrambe queste tipologie di condizioni pre-giuridiche. La mancanza di fattori pre-esistenti (o meglio la loro debolezza, il loro utilizzo errato, lo sviluppo storico sfavorevole, la prevalenza in determinati momenti cruciali dell'evoluzione storica di scelte politiche centralizzanti o di contingenze economiche particolari) non consente lo sviluppo di una cultura dell'autonomia. Nel contempo, tale cultura non può germogliare soltanto sulla base di una rivendicazione storica⁵, di una diversità culturale, di una diversa condizione economico-produttiva, o di una diversità geografica, perché la dimensione retorica di questo approccio finisce inevitabilmente per scontrarsi con una insufficiente capacità di gestire

LERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism*, Oxford, Hart, 2017, in part. pp. 13-122.

⁵ Per interessanti considerazioni sulla necessità e nel contempo la pericolosità dell'argomento storico a fondamento dell'autonomia si veda, con riferimento al caso della Catalogna, il contributo di S. FORTI in questo volume.

l'autogoverno e di ottenere il sostegno politico necessario per farlo. Il caso italiano è un esempio emblematico della necessità di entrambe le tipologie di condizioni pre-giuridiche perché si abbia cultura dell'autonomia: fattori pre-esistenti sono facilmente identificabili in tutte le regioni, mentre fattori ora esistenti sono presenti in molto poche, e neppure in tutte quelle a statuto speciale⁶. In altre parole, guardando solo ai fattori pre-esistenti (o peggio solo ad alcuni di questi) o solo a quelli esistenti si capisce poco. Ad esempio è chiaro che le minoranze etnico-linguistiche sono un fattore importante della cultura dell'autonomia, ma non sono l'unico (come talvolta si ritiene) e la loro importanza varia molto in base all'interpretazione politica e culturale nelle diverse realtà. Altrimenti non si spiegherebbe perché in Puglia, Calabria o Piemonte (regioni in cui le minoranze non mancano, e sono anzi più numerose che in Trentino) questo aspetto non conti nulla⁷. Per contro, in Regioni che da tempo hanno avanzato rivendicazioni autonomistiche fondate su capacità economica e iniqua redistribuzione del gettito fiscale, è stato dapprima necessario 'costruire' una diversità etnico-nazionale che, pur storicamente presente, si era dissolta, poi il progetto è stato abbandonato. Ancora, il sostrato culturale fa sì che altri fattori vengano in considerazione, come ad esempio la diffusa percezione, in larghi strati della classe dirigente meridionale, che maggiore autogoverno venga a significare, in contesti largamente permeati dalla criminalità, un indiretto supporto alle organizzazioni criminali.

⁶ R. BIN, *L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, in A. DI MICHELE, F. PALERMO, G. PALLAVER (cur.), *1992, fine di un conflitto: dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese*, Bologna, il Mulino, 2003, pp. 205 ss.

⁷ Altro esempio è la percezione del valore dell'autonomia nella costituzione materiale di ciascun territorio, anche in presenza della medesima costituzione formale – ad es. la percezione dell'importanza della "giornata dell'autonomia" è a Trento assai diversa che a Bolzano, tanto che le celebrazioni trentine, all'interno delle quali questo studio si colloca durano, nel 2017, ben 9 giorni, mentre a Bolzano il tutto è assai meno enfatico, per note ragioni storiche e politiche. Sulla cultura 'etnica' e 'civica' dell'autonomia v. *infra*.

Detto di quali siano gli elementi costitutivi di una cultura dell'autonomia, e avendoli identificati in fattori non istituzionali⁸, occorre capire se essi siano, oltre che pre- e metagiuridici, anche non giuridici, o se invece facciano parte a pieno titolo dell'oggetto dell'indagine giuridica.

Anche qui, due sono le considerazioni che si impongono. La prima è di natura metodologica ed anzi, ancor più, epistemologica: qual è il ruolo, la funzione, la stessa natura del diritto? Senza entrare in dibattiti secolari, è assodato che la funzione del diritto consista non solo nel regolare i comportamenti dei consociati (privati e pubblici, ad ogni livello e in ogni settore), ma anche nella costruzione di un sistema razionale che tali regole consenta di produrre e di interpretare. Pertanto, limitarsi alla descrizione della manifestazione formale del diritto – la fonte – senza interrogarsi sulla sua produzione, sul suo scopo, sulla sua funzionalità, non è attività giuridica ma meccanica, e finisce con l'operare su un corpo inanimato, quale la società non è, e diventa pertanto inutile. La seconda considerazione riguarda il fatto che da sempre la scienza giuridica cerca strade per la spiegazione e la sistematizzazione con strumenti giuridici di fenomeni non strettamente giuridico-positivi. Nel diritto costituzionale si può pensare al fortunato concetto di costituzione materiale⁹, che altro non è, a ben vedere, che un modo di calare fattori pre-giuridici all'interno dell'oggetto di studio del diritto costituzionale. Nel perseguire questa funzione, il concetto di costituzione in senso materiale compie la medesima operazione che sta alla base della necessità di trasporre nel mondo del diritto quella serie di fattori pre-giuridici che costituiscono la cultura dell'autonomia. A sua volta, la costituzione materiale, nell'andare ad indagare e a giuridicizzare quell'insieme di valori e obiettivi ritenuti prescrittivi nell'ordinamento costituzionale, opera in analogia con un concetto vecchio quanto il diritto, quello della consue-

⁸ In realtà alcuni di questi fattori non istituzionali sono comunque anche di natura giuridica in senso stretto. Si pensi ad istituti quali gli usi civici o le consorterie, caratterizzanti la cultura dell'autonomia di determinati territori. Cfr. R. LOUVIN, *Un bene comune tra pubblico e privato. Profili giuridici del fenomeno delle consorterie valdostane*, Aosta, ed. Le Château, 2012.

⁹ Per tutti C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, 1946, rist. Milano, Giuffrè, 1998.

tudine, che rende fonte ciò che è considerato tale (*opinio iuris ac necessitatis*). Dunque, anche la costituzione materiale è un concetto di chiara matrice culturale, tanto che in molte culture giuridiche esso non esiste o si fatica a comprendere, o perché pacificamente parte del diritto positivo (nella cultura giuridica di *common law*) o perché ritenuto estraneo al diritto formale (negli ordinamenti a forte connotazione positivista, come Francia e Germania)¹⁰.

In definitiva, non solo il concetto di cultura dell'autonomia è un concetto giuridico in quanto costituzionale, ma la necessità di inquadrarlo attraverso categorie giuridiche è un'operazione caratteristica del modo di essere e di funzionare del diritto e si rende necessaria per poter cogliere ratio e funzionamento del concetto di autonomia e dunque per poterne comprendere le manifestazioni istituzionali. Se dall'intuizione si può e si deve passare alla teoria, anche il contrario è sempre possibile: il noto politologo Ivo Duchacek scriveva nel 1970, al termine di sofisticate analisi del fenomeno federale, che una federazione richiede una cultura politica federale¹¹. Per estensione si può (e si deve) ritenere che un'autonomia regionale richieda una cultura politica dell'autonomia senza che ciò si limiti ad una mera constatazione intuitiva.

3. Gli aspetti pratici – come si misura la cultura dell'autonomia?

Visto come la cultura dell'autonomia e le condizioni che la compongono siano parte del mondo del diritto e oggetto dell'analisi giuridica, il passo successivo consiste nell'utilizzare dati propriamente giuridici per misurare ed analizzare la cultura dell'autonomia. Alcuni di questi dati sono di lettura e reperibilità relativamente semplice (pur potendo ingannare, come si vedrà), altri richiedono uno sforzo maggiore in quanto del tutto nuovi ma non per questo meno interessanti.

Nel contesto italiano, un dato assai significativo della traduzione giuridica della cultura dell'autonomia (speciale) è l'analisi quantitativa

¹⁰ *Amplius F. Palermo*, La forma di Stato dell'Unione europea, Padova, Cedam, 2005, pp. 15 ss.

¹¹ *I. Duchacek*, Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics, Holt, Rinehart and Winston, 1970, p. 343.

delle norme di attuazione – cui potrebbe anche aggiungersi un'analisi qualitativa rispetto alla complessità delle materie, alla portata finanziaria di alcune norme, ai tempi di gestazione delle stesse, ecc. Limitandosi al dato quantitativo, balza immediatamente all'occhio come le norme di attuazione approvate per il Trentino-Alto Adige/Südtirol (dalla commissione cd. “dei dodici”) o per la sola Provincia autonoma di Bolzano (commissione cd. “dei sei”) sono al momento 183, più un paio in corso di approvazione da parte del Consiglio dei ministri, con un record nella XVII legislatura (2013-2018). Il numero è il doppio di quelle approvate per la Valle d'Aosta, che a sua volta ne ha un numero maggiore del Friuli-Venezia Giulia. In fondo alla lista stanno Sicilia e Sardegna, con rispettivamente una quarantina e una trentina di norme¹².

Un altro dato di immediata comparabilità è quello relativo alla quantità delle leggi regionali – anch'esso estensibile all'analisi qualitativa sulla base delle materie interessate e della complessità della legislazione stessa. Qui il dato che balza all'occhio è la (apparentemente paradossale) maggiore produzione normativa nelle regioni ordinarie rispetto a quelle speciali, e una certa omogeneità numerica tra le due categorie, con la Provincia autonoma di Bolzano che si distingue generalmente per il numero minore di leggi approvate. Guardando solo agli ultimi anni, il Consiglio provinciale di Bolzano ha approvato 11 leggi nel 2014, 18 nel 2015 e (con un interessante aumento) 29 nel 2016, mentre quello di Trento 14 nel 2014, 22 nel 2015 e 21 nel 2016. Quanto alle altre regioni speciali, si riscontrano numeri analoghi in Valle d'Aosta (16 nel 2014, 22 nel 2015, 26 nel 2016), leggermente maggiori nel Friuli Venezia Giulia (28 nel 2014, 35 nel 2015, 26 nel 2016), e significativamente maggiori in Sardegna (37 nel 2014, 36 nel 2015, 38 nel 2016), quasi a darsi un rapporto inversamente proporzionale tra forza dell'autonomia (e forse anche la cultura che la ispira) e quantità di leggi

¹² La reperibilità di dati relative alle norme di attuazione è complessa. L'unica pubblicazione accessibile, per quanto datata, è relativa all'altra stagione “record” tra il 1996 e il 2001, con 27 norme per il Trentino-Alto Adige, nove per il Friuli Venezia Giulia, otto per la Valle d'Aosta, sei per la Sardegna e solo quattro per la Sicilia. Cfr. D. POSTAL, *L'autonomia speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Commissione paritetica dei dodici – Riflessioni intorno ad un'esperienza*, Provincia Autonoma di Trento, Documenti Autonomia, 1, 2001.

regionali approvate. Nelle Regioni ordinarie i numeri sono generalmente maggiori, anche qui con significative differenze anche tra regioni normalmente ritenute simili quanto a cultura dell'autonomia: se in Emilia Romagna le leggi regionali sono state 25 nel 2014, 25 nel 2015 e 27 nel 2016, nella vicina Toscana i numeri sono assai più alti: 90 leggi nel 2014, 86 nel 2015, 91 nel 2016. Molto minore è la differenza tra due regioni ordinarie del sud come la Basilicata (38 leggi nel 2014, 55 nel 2015, 33 nel 2016) e la Calabria (38 leggi nel 2014, 40 nel 2015, 32 nel 2016)¹³.

Naturalmente il dato relativo alla legislazione è da valutare con molta prudenza. Non solo le leggi non esauriscono affatto la produzione normativa regionale, ma a seconda dell'organizzazione delle diverse regioni gli atti non legislativi in senso stretto quali i regolamenti regionali, le delibere del Consiglio, i decreti del Presidente della Regione, possono assumere un'importanza maggiore o minore. Inoltre, come dimostra plasticamente l'esperienza del Parlamento italiano (in termini di produzione legislativa di gran lunga il più prolifico d'Europa) la quantità della legislazione non descrive in alcun modo il grado di autonomia del rispettivo livello di governo. Ed anzi questi dati possono indurre ad interrogarsi sulla eventuale presenza di una correlazione tra la quantità delle leggi e la cultura dell'autonomia in via generale, e tra il numero delle leggi e quello delle norme di attuazione in riferimento alle autonomie speciali.

Ulteriori fattori misurabili (e talvolta misurati) sono il contenzioso costituzionale e l'autonomia finanziaria. Anche in questi ambiti i numeri da soli dicono poco ma possono rappresentare basi indispensabili per un'analisi più complessa. Nel caso del contenzioso costituzionale¹⁴, il numero di conflitti di competenza o di attribuzione tra lo Stato e una regione può essere indicativo della cultura autonomistica della regione in questione laddove sia espressione di rivendicazione di spazi maggiori

¹³ Ampia documentazione è reperibile in *Camera dei deputati*, Rapporto sulla legislazione 2015-2016, Roma 2017.

¹⁴ Cfr. *Corte costituzionale*, Servizio studi, Analisi del contenzioso Stato/Regioni, Anni 2011-2015, STU 258/1b, Tomi 1 e 2, Roma 2015, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_258_2.pdf

o come difesa delle prerogative, mentre può essere indice del contrario qualora dipenda da una vuota rivendicazione meramente politica di contrasto al governo nazionale o persino come provocazione giuridicamente infondata¹⁵. Gran parte del contenzioso dipende anche dalla intrinseca difficoltà nella definizione dei contorni delle materie¹⁶. In quest'ottica, può risultare utile ad es. soffermarsi sui ricorsi proposti dalle singole regioni, trascurando quelli proposti dallo Stato. Quanto all'autonomia finanziaria, ferma la diversità di situazioni tra le autonomie speciali (tra loro e tra queste) e quelle ordinarie, è interessante notare il generale maggiore ricorso ai tributi propri da parte delle regioni ordinarie rispetto a quelle speciali¹⁷, probabilmente a causa del fatto che queste ultime possono contare su maggiori garanzie date dalle partecipazioni.

Si può poi pensare ad altri criteri, che non risultano essere stati mai misurati nell'analisi giuridica, ma che potrebbero essere assai significativi della presenza e della portata della sottostante cultura dell'autonomia. Tra questi, ad esempio, il peso dei media locali (vendite di giornali locali in rapporto a quelli nazionali per numero di abitanti) e della presenza di questioni legate all'autonomia regionale in tali media, fattori che condizionano la visibilità dell'autonomia nel dibattito locale. Ancora, se la questione – fondamentale ai nostri fini – della pre-

¹⁵ Da quando esistono le regioni ordinarie, molti ricorsi sono imputabili alla disomogeneità politica tra il governo regionale e quello nazionale. In qualche caso poi le leggi regionali sono approvate per motivazioni interne alla regione, nella consapevolezza del ricorso governativo e del suo accoglimento, anche allo scopo di scaricare su Roma e sulla Corte in particolare la responsabilità di una scelta politica che non si è potuto o voluto assumere sul piano regionale. Ci sono poi casi volutamente provocatori, come nel caso della famosa legge sarda di istituzione di un organismo per l'elaborazione di uno "statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo", prevedibilmente impugnata dal governo e dichiarata illegittima dalla corte (sent. 365/2007).

¹⁶ R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3/2013, pp. 509-528.

¹⁷ Si vedano ad es. i recenti Rapporti sullo stato della legislazione a cura della Camera dei Deputati (parte relativa alla 'Politica tributaria'), da cui risultano maggiori interventi legislativi in materia tributaria da parte delle regioni ordinarie.

senza e dell'influenza dei partiti territoriali è oggetto di ampia analisi nella scienza politica, non risulta studiato il tema dei rapporti tra parlamentari eletti nella regione e amministrazione regionale, al fine di valutare quanto la politica locale si rifletta su quella nazionale, influenzandola, o quanto invece sia la politica nazionale a condizionare quella locale. Si pensi ad esempio alla quantificazione delle proposte di emendamento elaborate da amministrazioni o da organizzazioni legate al territorio e depositate dai parlamentari eletti in quella regione – un fenomeno assai diffuso in particolare per i parlamentari eletti in Trentino-Alto Adige e in Valle d'Aosta.

Gli esempi potrebbero moltiplicarsi e indubbiamente il lavoro di misurazione e valutazione della cultura dell'autonomia attraverso strumenti giuridici può essere vastissimo. Volendo tuttavia sintetizzare i fattori concreti che contribuiscono a costruirla, appare assai pertinente la breve e generale definizione che di recente ne ha dato uno studioso spagnolo, che individua tre principali macro-indicatori della cultura dell'autonomia: a) una struttura istituzionale solida che faciliti la cooperazione; b) un sistema politico e di partiti decentrato e c) una cultura politica di decentramento e cooperazione condivisa dai cittadini¹⁸. A tale lista si potrebbe forse aggiungere la mancata banalizzazione dell'autonomia nel discorso politico e nella prassi istituzionale¹⁹.

4. Come si costruisce la cultura dell'autonomia? Di referenda, nation-building e sfumature di grigio

Come tutti i fenomeni sociali, l'autonomia non esiste in natura, ma si crea, si sviluppa o si reprime, al pari della cultura che la sottende e la produce. L'edificazione e la 'manutenzione' della cultura dell'autonomia passano attraverso scelte politiche che si traducono in

¹⁸ R. MAÍZ, *Beyond Institutional Design: The Political Culture of Federalism (A Normative Approach)*, in A. LÓPEZ-BASAGUREN, L. ESCAJEDO SAN EPIFANIO (eds.), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Heidelberg et al., Springer, 2013, vol. 1, pp. 83 ss.

¹⁹ Si rinvia al contributo di E. D'ORLANDO nel presente volume.

atti giuridici, i quali a loro volta producono ulteriori effetti politici, in una costante spirale di mutua influenza. Gli atti giuridici sono molti e diversi, anche in base al sistema delle fonti di ciascun ordinamento²⁰. Tuttavia, negli ultimi due decenni, con una forte accelerazione negli anni più recenti, tutti i processi di costruzione di culture e forme di autonomia culminano (o prevedono lungo il percorso) consultazioni popolari, quasi che il referendum sia (l'unico) momento di certificazione della volontà popolare e dunque della legittimazione (se non giuridica almeno) politica dell'autonomia o in qualche caso dell'indipendenza (o della richiesta di indipendenza)²¹. I casi più noti sono quelli di Catalogna e Scozia, ma ve ne sono diversi altri, spesso caratterizzati da accenti più plebiscitari – di entusiastica conferma di decisioni già prese in contesti a democrazia ridotta – che propriamente referendari: si pensi alle (talvolta ripetute) consultazioni più o meno formali svoltesi negli ultimi anni nella Repubblica serba di Bosnia, in Gagauzia, in Crimea. Il fenomeno non è affatto limitato al continente europeo ma riguarda diversi territori in vari continenti²². Anche in Italia la tendenza è percepibile: i referenda indetti in Veneto e Lombardia per ottobre 2017, volti a chiedere ai cittadini delle due regioni se attivare il meccanismo per l'acquisizione di ulteriori competenze previsto dall'art. 116.3 della Costituzione, è tanto inutile giuridicamente (le giunte regionali possono in qualsiasi momento mettere in moto la procedura) quanto importante politicamente per riportare il tema dell'autonomia al centro del dibattito politico e così contribuire alla costruzione della cultura dell'autonomia²³, proprio in un momento in cui il discorso pubblico (o,

²⁰ Si pensi per il caso italiano alle norme di attuazione degli statuti speciali, su cui *supra*.

²¹ Cfr. amplius D. HALJAN, *Constitutionalising Secession*, Oxford and Portland, Hart, 2017. Si veda anche P. BLOKKER (ed.), *Constitutional Acceleration within the European Union and Beyond*, London/New York, Routledge, 2017.

²² È assai recente l'approvazione della Referendum Charter per Bougainville, il 30 agosto 2017. Il percorso, iniziato con gli accordi di pace del 2001, prevedeva fin dall'inizio un referendum sull'eventuale indipendenza da Papua Nuova Guinea, che si terrà nel giugno 2019.

²³ L'esito del processo è tutto da vedere, e si può anche ritenere che il ricorso a strumenti politicamente assai potenti come il referendum, per quanto consultivo, presenti sempre un elevato fattore di rischio. È tuttavia indubbio

come spesso si usa dire, la ‘narrazione’) dell’autonomia regionale è in Italia al punto forse più basso dopo anni di costruzione di un clima totalmente negativo nei confronti delle autonomie in generale e di quelle regionali in particolare.

Assodato che in molte autonomie a base primariamente etnico-nazionale (più o meno rinfocolata nel discorso pubblico, com’è normale) quali Catalogna, Alto Adige, Scozia, entità della Bosnia, Belgio (*rectius* Fiandre), l’autonomia tende a coincidere con il *nation building*, la sfida è capire se e quanto la cultura dell’autonomia possa germogliare su criteri identificativi all’apparenza più deboli (come possono essere la storia, la cultura cooperativa, la capacità di autogoverno, la capacità fiscale e finanziaria e altri *hechos diferenciales*)²⁴. In altre parole: l’edificazione dell’autonomia e dunque, preliminarmente, della sua cultura sottostante è destinata ad essere riservata a quei territori e a quelle esperienze che presentano (o sanno valorizzare al massimo) differenze etnico-nazionali rispetto alla maggioranza della popolazione dello Stato di appartenenza, e la consacrazione di questa posizione differenziata deve passare per momenti di verifica referendaria, oppure l’autonomia è una condizione aperta anche ad altri territori, può passare da fattori differenziali tradizionalmente meno forti (e meno rivendicativi e divisivi) e attraverso forme di consolidamento che non siano consultazioni referendarie? Altrimenti detto: l’autonomia è per forza in bianco e nero o può essere in grigio senza essere giuridicamente meno forte e meno culturalmente radicata?

La questione riporta ad uno dei problemi definatori classici della teoria del federalismo. Cosa si intende per autonomia²⁵? È una derivazione del principio federale, una sua manifestazione che si sostanzia attraverso i medesimi strumenti giuridici, oppure si tratta di un concetto struttu-

che sia proprio la ‘potenza’ dello strumento a consentire al tema di acquisire centralità, visto che la semplice attivazione della procedura da parte delle due regioni interessate avrebbe attirato un’attenzione mediatica infinitamente inferiore.

²⁴ Per un tentativo di classificazione v. il contributo di R. TONIATTI in questo volume.

²⁵ Per una sintesi concettuale di un dibattito ampio e tutt’altro che concluso si veda ora F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism*, cit., pp. 58 ss. e 125 ss.

ralmente differente che, pur esprimendosi attraverso gli stessi strumenti, è rapportabile a un obiettivo diverso, ossia quello di garantire condizioni particolari di autogoverno ad uno specifico territorio in modo differente dal resto del Paese e di farlo al solo fine di garantire la sopravvivenza dei fattori differenziali storici che caratterizzano quel territorio, *rectius* la popolazione ivi insediata²⁶? Detto in altro modo: l'autonomia è qualcosa per gruppi etno-nazionali minoritari concentrati in territori specifici, che in tanto vale in quanto la maggioranza della popolazione voglia esercitarla all'interno dello Stato e cessa di valere quando la stessa maggioranza, in via referendaria, decida di proiettare il proprio diritto all'autodeterminazione verso l'esterno, oppure è una condizione potenzialmente estensibile all'intero territorio in quanto strumento di (auto)governo?

Non è questa la sede per approfondire tali dibattiti definitivi, concettuali e in parte anche ideologici. Basti qui sottolineare che sono numerose le esperienze che mostrano come l'autonomia e la sua cultura sottostante siano fenomeni indipendenti dall'accomodamento territoriale di gruppi minoritari, e che quest'ultima funzione è solo una delle numerose applicazioni degli strumenti dell'autonomia. Ordinamenti come quello tedesco dimostrano ampiamente che la cultura dell'autonomia può facilmente attecchire anche in contesti storicamente artificiali come la gran parte dei *Länder*, perché il fattore identificativo passa dalla capacità di auto- e buon governo dei diversi territori²⁷. E il caso svizzero è l'esempio più lampante di come l'autonomismo civico sia possibile anche in contesti multietnici. Tuttavia, l'osservazione comparata dimostra altresì che la distinzione tra cultura civica e cultura etnica dell'autonomia tende a coincidere con la distinzione tra autonomia (o autonomia forte) per alcuni e autonomia per tutti. Detto diversamente, laddove l'autonomia sia estesa o accessibile a tutto il territorio di uno Stato (dunque in contesti tradizionalmente federali), tende a prevalere

²⁶ Cfr. T. MALLOY, F. PALERMO (eds.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford Univ. Press, 2015 e la letteratura citata nei diversi contributi.

²⁷ Cfr. il contributo di R. ARNOLD nel presente volume. V. anche già in lingua italiana R. MUEGNUG, *L'evoluzione del federalismo nella Repubblica federale tedesca*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, pp. 889 ss.

una cultura civica dell'autonomia che può svilupparsi (anche) intorno a fattori identificativi diversi dalla diversità etnico-linguistica, mentre laddove l'autonomia (o una forma forte di autonomia) sia limitata a specifici territori in ragione della diversità etnico-linguistica o religiosa, prevale una cultura per la quale l'autonomia è una risorsa limitata, accessibile solo ad alcuni e conseguentemente da preservare contro estensioni eccessive, addirittura al punto di ricorrere a un puntello di grande forza politico-sociale quale il referendum per rafforzare tale cultura fino, talvolta, a spingere per una separazione dallo Stato di appartenenza. Ciò non significa che l'autonomia etno-nazionale porti necessariamente a dei conflitti (si pensi tra i tanti agli esempi delle autonomie insulari nordiche, dalle Åland alle Far Øer)²⁸, ma semplicemente che i presupposti sono diversi e che anche in contesti pienamente pacifici possono condurre a forme di affermazione forte e talvolta di rottura dell'unione col Paese di appartenenza²⁹ per il solo fatto di essere autonomie intese in senso personale anche quando assumono la forma di autogoverno territoriale.

Ne è prova, tra gli altri, il contesto italiano, nel quale convivono diverse culture dell'autonomia (da quella etnica a quella civica fino alla assoluta assenza di qualsivoglia cultura autonomistica), e in cui non a caso l'autonomia reale risulta maggiore per i territori fondati sull'autonomia etnica (la Provincia di Bolzano, fino a qualche tempo fa e in modo più ridotto la Valle d'Aosta) o su fortissimi fattori di autonomismo civico (meglio se supportati da una sopravvalutazione della pur presente diversità etnico-linguistica), come la provincia di Trento. Negli altri territori, compresi quelli ad autonomia differenziata fondata su fattori identificativi più deboli (la storia e il confine orientale, l'insularità, il sottosviluppo economico, ecc.), la cultura dell'autonomia

²⁸ S. STEPHAN, *Making Autonomies Matter: Sub-State Actor Accommodation in the Nordic Council and the Nordic Council of Ministers*, EDAP 3/2014, http://www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/EDAP/2014_edap03.pdf e M. SUKSI, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Heidelberg/Berlin, Springer, 2011.

²⁹ Si pensi al referendum svoltosi in Groenlandia nel 2008 volto all'ampliamento dell'autonomia e che potrà condurre a una ulteriore consultazione sull'indipendenza.

è andata progressivamente scemando o comunque si è sviluppata in modo ridotto e proporzionale alla forza dei fattori identificativi di natura civica (come il buon governo o la capacità finanziaria). In quest'ottica assumono interesse e rilievo i referenda veneto e lombardo, che consentiranno di verificare l'impatto che questo strumento avrà sulla cultura complessiva dell'autonomia in quei territori.

In definitiva, può ipotizzarsi una distinzione tra autonomia in bianco e nero e un'autonomia in grigio. La prima è quella la cui cultura sottostante si basa su tratti distintivi più marcati (generalmente di carattere etnico-linguistico), è confinata a territori specifici e recentemente tende a consolidarsi attraverso momenti referendari che rafforzano il *nation-building* in contrapposizione all'identità maggioritaria. La seconda è fondata in prevalenza su criteri civici, che enfatizzano meno la distinzione rispetto al resto del territorio nazionale ma piuttosto le peculiarità aggiuntive del territorio in questione, non abbisogna di regola di puntelli plebiscitari e si estende (almeno in potenza) all'intero territorio nazionale. Ciò che accomuna queste diverse culture dell'autonomia è la natura di processo intimamente connessa a ciascuna dinamica autonomistica³⁰. Tuttavia, la consapevolezza delle diverse tipologie di cultura dell'autonomia e delle conseguenze di ciascuna di esse è un elemento imprescindibile per la scelta degli elementi su cui puntare nella costruzione della cultura dell'autonomia. Per restare al caso italiano, è da questa scelta (e da questa consapevolezza) che dipenderà il destino dell'autonomia regionale come qualcosa di riservato sostanzialmente alla sola provincia di Bolzano o come un'opportunità aperta anche ad altri territori. Come si vede, è qualcosa di più della semplice giuridicizzazione di un'intuizione.

³⁰ Cfr. il contributo di E. HAPPAHER nel presente volume.

FRANCESCO PALERMO

LE NORME D'ATTUAZIONE COME FONTE DI AUTONOMIA DINAMICA

Roberto Louvin

Attuare, ma non solo

L'esame della complessa casistica delle norme d'attuazione degli statuti speciali presenta molte sorprese e sembra di entrare in una sorta di *wunderkammer*, un gabinetto delle curiosità in cui troviamo forme di normazione simili fra loro ma che perseguono scopi diversi e che singolarmente operano con efficacia difficile da ricondurre a un schema unitario.

Una "fonte straordinaria", come l'ha definita giustamente Matteo Cosulich in una recentissima monografia che mette bene in luce gli intricati sviluppi dei decreti legislativi di attuazione statutaria nelle Regioni e Province ad autonomia speciale¹, ma anche, come hanno evidenziato bene le vicende successive alla recente crisi della finanza pubblica, uno strumento singolarmente versatile per favorire l'evoluzione dinamica delle autonomie differenziate.

La ricostruzione dogmatica unitaria di questa fonte si limita all'osservazione che si tratta di decreti legislativi adottati dal Consiglio dei Ministri per delega permanente ed elaborati da Commissioni paritetiche fra rappresentanti del Governo e delle Regioni o Province autonome interessate. Per il resto, ogni ente territoriale ha seguito percorsi differenziati per le proprie norme attuative, dando vita a sette

¹ M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Facoltà di Giurisprudenza Università di Trento, Napoli, ESI, 2017.

storie diverse, se si considerano nella loro particolarità, oltre alle Regioni, anche le distinte vicende proprie delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Queste ‘storie diverse’ presentano originalità quanto al *numerus* nella composizione degli organi incaricati della concertazione, con delegazioni sempre paritetiche ma di diversa ampiezza, da quella minima delle Regioni Sicilia e Sardegna (quattro) a quella massima della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (dodici), alla *qualitas* dei loro membri, che può essere tecnica (di estrazione accademica o di alta magistratura amministrativa), politica, oppure mista, e all’*auctoritas* (il Consiglio o la Giunta) con cui le delegazioni regionali o provinciali si rapportano nel definire l’indirizzo politico da seguire nel negoziato.

Una notazione metagiuridica s’impone circa il contesto globale in cui si svolgono le trattative: non è indifferente, ai fini del risultato del confronto, che le delegazioni regionali e provinciali siano o meno espressione di enti che possono – per peso politico sullo scacchiere nazionale, per dimensioni demografiche dei territori che le esprimono o ancora per le garanzie internazionali di cui beneficiano – esercitare o meno decisive pressioni sulla controparte statale. Ignorando questi fattori si impoverisce l’analisi sull’efficacia dello strumento, la cui valenza è fortemente condizionata dal rapporto di forza fra i soggetti che si fronteggiano.

Tante, poche, nessuna...

Un bilancio del flusso delle norme di attuazione è stato recentemente formulato, seppur in maniera estremamente sintetica, da Francesco Palermo che ravvisa, con la sola eccezione del Trentino-Alto Adige, un lento ma inesorabile «prosciugamento dell’autonomia di diverse regioni speciali»², con la sola eccezione del Trentino-Alto Adige. La disamina

² F. PALERMO, *Specialità, minoranze e revisione statutaria: l’incertezza programmata*, in R. TONIATTI (cur.), *Il fattore «minoranza linguistica» nella revisione statutaria delle autonomie speciali alpine*, Università degli Studi di Trento, Laboratorio di Innovazione istituzionale per l’autonomia integrale, 2017.

è effettuata essenzialmente riguardo al numero di queste norme, ma quanto all'importanza delle materie da esse trattate, aspetto che esigerebbe analisi maggiormente articolate.

Se il carniere trentino-altoatesino risulta più ricco degli altri, non si deve infatti trascurare il fatto che l'eccellente produttività in riferimento a questo Statuto è anche incrementata dalla tripolarità degli enti interessati. Da questo punto di vista, il confronto con altre realtà evidenziato dall'Autore (25 norme negli ultimi 10 anni per il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* rispetto a 16 nello stesso periodo per la Valle d'Aosta, seconda regione maggior utilizzatrice di questa fonte) non denota uno scostamento tutto sommato troppo significativo. Restano peraltro innegabili tanto l'alto potenziale autonomistico espresso per questa via dalle Province di Trento e Bolzano quanto la tendenziale minor produttività delle altre regioni.

Si può globalmente osservare che la dinamica di trasferimento delle competenze si è sostanzialmente arrestata, mentre spazi nuovi si aprono soprattutto in termini di armonizzazione e raccordo legislativo a seguito di interventi massicciamente incursivi da parte del legislatore nazionale. Va infine sottolineato, a parziale giustificazione di un ricorso non troppo frequente a questa fonte del diritto statale, la 'sovrana indifferenza' dello Stato rispetto alla produzione di queste norme derivate – pressoché sempre frutto di richieste e iniziative di parte regionale o provinciale – e il diverso grado di convinzione delle singole regioni circa l'utilità dello strumento, da alcune considerato decisivo e di contro 'snobbato' da altre che confidano maggiormente nell'operato delle proprie, e generalmente più nutrite, rappresentanze parlamentari in sede romana per il soddisfacimento dei loro bisogni e delle loro aspettative.

Un ripensamento della fonte

Un ripensamento complessivo è stato avviato, nel corso di questa legislatura, e riguarda principalmente una serie articolata di risvolti procedurali. Si va dal *munus* affidato a ciascuna Commissione, con

riguardo all'opportunità o meno di definire un'agenda condivisa del loro operato, al *tempus*, con la prospettata necessità di stabilire termini certi per la loro ricomposizione strutturale e per l'esame da parte del Governo delle loro proposte, adottando un regolamento che ne definisca le modalità di funzionamento.

Un'attenzione nuova si manifesta anche intorno al ruolo improprio di *arbiter* assunto dall'alta funzione pubblica, nella specie dal DAGL (Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) nel condizionare in maniera talvolta determinante l'approdo degli schemi per la loro discussione in Consiglio dei Ministri, ma anche sulla prolungata *vacatio* degli organismi paritetici per via dei lunghi tempi morti conseguenti alle crisi di governo e ai rinnovi delle legislature.

Sotto il profilo sostanziale, a rivestire uno speciale interesse è la *summa*, ovvero il contenuto, sia esso puramente attuativo oppure anche armonizzativo delle norme che, negli ultimi anni hanno presentato contenuti non solo *secundum* o *praeter*, ma in qualche caso addirittura *contra statutum*. (come, nei fatti, avvenuto con il d. lgs. 21 dicembre 2016, n. 259).

Si è di conseguenza allargato l'interesse non solo tecnico e speculativo ma anche politico per un rilancio delle norme d'attuazione e per lo sviluppo di una dinamica più intensamente bilaterale nella definizione di varie problematiche, in *primis* di natura finanziaria.

Una prima sede di riflessione e proposta: il 'Tavolo Bressa'

Tanto in ambito governativo quanto in sede parlamentare, le problematiche di rilancio delle norme d'attuazione come strumento dinamico nell'evoluzione della specialità hanno provocato, nel corso di questa legislatura, articolati approfondimenti.

Il primo ha avuto luogo in seno alla Commissione tecnica insediata presso il Ministero delle Regioni per iniziativa del Sottosegretario Gianclaudio Bressa e dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano il 30 giugno 2015 dove si è operato un primo tentativo di ridefinizione delle regole fonamen-

tali.

Il 'tavolo tecnico', presieduto dal Prof. Gianmario Demuro, Assessore degli Affari Generali, Personale e Riforma della Regione Sardegna, ha espresso valutazioni positive sulla fonte, con la proposta di introdurre formalmente, attraverso la procedura delle norme d'attuazione, uno strumento concertativo nuovo che permettesse di superare il gravoso contenzioso costituzionale attraverso accordi sul modello delle cd *Sewel Conventions*. Si sarebbe trattato, se la proposta fosse stata accolta, di innovativi protocolli di concertazione per definire puntualmente, nello spirito di una leale collaborazione, i limiti dell'operato delle assemblee legislative statali e regionali. Secondo la stessa logica, e sempre attraverso lo strumento delle norme d'attuazione, le commissioni paritetiche avrebbero potuto elaborare anche schemi di decreti per definire le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti delle regioni differenziate.

I suggerimenti formulati in questa sede sono confluiti nella Proposta di sintesi in materia di norme d'attuazione del 26 agosto 2015 contenente un vero e proprio Schema di disegno di legge costituzionale dal titolo "Modifiche ed integrazioni agli Statuti speciali per la Regione siciliana, per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige", strutturalmente ispirato al modello 'per quadri' della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

Accanto alla consueta funzione di emanare disposizioni di attuazione dello Statuto per il trasferimento di uffici e servizi, il Governo sarebbe, secondo la proposta in questione, delegato ad emanare con decreti legislativi «le disposizioni necessarie ad armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della Regione (o Provincia autonoma), anche attraverso la delegazione di ulteriori funzioni». Il Governo avrebbe, inoltre, l'obbligo di pronunciarsi in via definitiva sugli schemi dei decreti legislativi che abbiano ottenuto l'assenso del Consiglio regionale o provinciale «entro e non oltre tre mesi dall'adozione dei predetti schemi» (art. 1).

Di grande rilievo sarebbe, poi, la nuova funzione assegnata alle Commissioni paritetiche di precisare, «in via concertativa e attraverso appositi protocolli, con norma d'attuazione, nel rispetto del principio di leale collaborazione» la precisa estensione dei poteri normativi statali e

regionali, fissando «i limiti delle rispettive sfere di competenza legislativa e amministrativa statale e regionale (provinciale), in particolare in relazione agli effetti delle competenze trasversali e all'attrazione della potestà legislativa per effetto del principio di sussidiarietà», e specificando le modalità per l'esercizio dei poteri sostitutivi (art. 2).

L'ulteriore prosecuzione dell'iniziativa è stata successivamente pregiudicata dalla mancata conferma in sede referendaria della riforma costituzionale 'Renzi-Boschi' che ha sostanzialmente congelato ogni ulteriore iniziativa evolutiva del quadro delle relazioni istituzionali fra lo Stato e le Regioni.

Le indagini della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali

Se l'operato della Commissione Bressa rispondeva all'esigenza di formulare immediatamente una proposta operativa, dal punto di vista dell'analisi dei diversi risvolti di questa fonte normativa, presentano uno spessore maggiore gli approfondimenti e le valutazioni espressi dapprima nell'ambito della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali presieduta dal Prof. Renato Balduzzi attraverso l'indagine conoscitiva svolta nel 2015 e sfociata nel documento finale del 4 novembre 2015 e in seguito nella relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali approvata dalla stessa Commissione sotto la Presidenza dell'On. Giampiero D'Alia nella seduta del 10 maggio 2017.

I passaggi più significativi di questi due documenti individuano nel dettaglio i punti di maggior criticità nell'uso dello strumento delle norme d'attuazione e contengono alcune proposte che meritano illustrazione e approfondimento: un loro esame puntuale di questi orientamenti può rivelarsi illuminante per comprendere il potenziale inespresso di queste procedure concertate.

Nelle conclusioni delle due relazioni convivono, peraltro, sensibilità diverse, alcune più propense ad assicurare condizioni di uniformità e di stretto coordinamento centrale sui procedimenti negoziali, concetto

evocato con insistenza attraverso l'uso reiterato del verbo "armonizzare" assunto nel senso di "rendere più uniformi", mentre altri passaggi evocano più marcatamente le esigenze di differenziazione: «Nell'ambito di tali procedure concordate, ciascuna autonomia speciale, in base alle proprie caratteristiche, alle proprie esigenze, alla propria cultura politica, economica e sociale, potrà organizzarsi ed autodeterminarsi in un quadro condiviso di responsabilità nazionale» (Relazione Balduzzi, 2015).

L'armonizzazione delle diverse formulazioni contenute negli Statuti di autonomia

La Commissione bicamerale ritiene innanzitutto che debbano essere 'armonizzate' le norme che definiscono compiti e composizione delle Commissioni paritetiche. Il concetto sottende la necessità di aggiornare le dizioni di alcuni statuti che sono oggettivamente troppo approssimative e legate ancora ad un approccio meramente 'attuativo' e tendenzialmente transitorio dello Statuto più che ad una sua concezione dinamica. Lo testimonia il permanere ancor oggi di disposizioni statutarie oggettivamente piuttosto datate quale l'art. 43 dello Statuto siciliano che ancora prevede che «una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato determinerà le *norme transitorie* relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla regione, *nonché le norme per l'attuazione* del presente statuto».

L'idea di una pura e semplice valenza attuativa è unanimemente giudicata troppo restrittiva e ormai superata e la predilezione espressa dai parlamentari della Bicamerale è invece per il modello più aperto previsto dall'articolo 48-*bis* dello Statuto speciale della Valle d'Aosta che mette maggiormente in risalto l'iniziativa della Commissione paritetica, assegnandole un potere d'impulso nella predisposizione degli schemi dei decreti legislativi e riconoscendo a tali proposte anche la funzione di armonizzazione – termine qui utilizzato invece nella più corretta accezione di "creare un raccordo armonico" – tra la legislazione statale e il contesto normativo regionale.

La prorogatio dei poteri delle Commissioni paritetiche. Un ripensamento della fonte

La questione della continuità dell'organismo non richiederebbe, a ben vedere, modifiche statutarie, a ma potrebbe essere risolta in via puramente interpretativa.

Alcuni autori considerano "irrealistico" consentirne il funzionamento qualora i rispettivi esecutivi non siano nella pienezza delle loro funzioni e propendono per l'inibizione di ogni attività in attesa della risoluzione della crisi di governo³. La nostra opinione è diversa e riteniamo legittima ed anzi necessaria la continuità operativa dell'organo bilaterale.

La *prorogatio* tende, come noto, ad evitare che il ritardato rinnovo di un organo ne comprometta la continuità di funzionamento e vorrebbe «assicurare la continuità funzionale degli organi, che consente al titolare (o ai titolari) di esercitare le sue funzioni quando sia scaduta l'investitura dell'ufficio fino all'insediamento del successore»⁴. Ora, in questo caso ciò che avviene non è la scadenza dell'organo, presupposto richiesto dalla Corte costituzionale nei giudizi sui limiti della *prorogatio* (C. cost. n. 208/1992 e n. 68/ 2010), ma del soggetto elettore di quest'ultimo. L'ufficio, ossia la Commissione paritetica, è un organo composito e gli Statuti non ne indicano alcun termine formale di scadenza, lasciando implicitamente aperte le porte in ogni momento ad una modificazione unilaterale delle rispettive delegazioni.

Gli eventi che potrebbero inibire il funzionamento delle Paritetiche, ove si accedesse alla tesi 'sospensiva' dell'azione da noi non accolta, sono molteplici: crisi di governo nazionale, crisi di governo regionale o provinciale (le Regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano non prevedono elezione diretta del Presidente), fine della legislatura del Parlamento nazionale o del Consiglio regionale e provinciale. La frammentazione che deriverebbe suggerisce perciò an-

³ G. Verde, *Norme di attuazione e commissione paritetica stato-Regione siciliana*, in D'AMICO G., D'ANDREA L., MOSCHELLA G., RUGGERI A. (cur.), *Per un nuovo Statuto della Regione siciliana. Giornate di studio (Messina 16-17 marzo 2017)*, Torino, Giappichelli, 2017.

⁴ A. ROMANO, *Proroga e prorogatio*, in *Enc. Giur.*, XXV, Roma, 1988.

che per ragioni di funzionalità, di considerare che l'organo paritetico – soggetto ausiliario previsto da norme di rilievo costituzionale e quindi non puramente amministrativo – deve esercitare ininterrottamente la propria azione di impulso e di elaborazione fino alla sostituzione totale o parziale dei suoi membri in occasione di nuova nomina da parte degli organi elettori.

A conforto della tesi 'continuista', oltre all'assenza di un termine formale per l'attività delle paritetiche, si può richiamare anche la formulazione usuale dei decreti di nomina da parte del Ministro degli Affari regionali che "nominano" componenti della Commissione i nuovi eletti, mentre "confermano" nelle loro funzioni coloro che le già le svolgono.

Resta, ovviamente, l'opportunità di chiarire la questione in maniera omogenea, poiché si sono registrati negli ultimi anni comportamenti sostanzialmente difformi.

L'obbligo di adozione, da parte delle Commissioni paritetiche, di regolamenti interni

L'introduzione, suggerita dalla Commissione bicamerale, di un obbligo di adozione di regolamenti interni suscita qualche interrogativo.

La sede negoziale dovrebbe essere, per quanto possibile, svincolata da regole rigide, anche se in qualche caso può risultare utile stabilire regole minimali che evitino una *impasse* nel loro funzionamento, come ad esempio prevedendo, in difetto di diverso accordo e per evitarne la paralisi, l'alternanza fra componenti delle due delegazioni nell'esercizio del ruolo di Presidente della Commissione.

La possibilità che sia disposta l'audizione di soggetti esterni per lo svolgimento dell'istruttoria in Commissione non richiede, contrariamente a quanto suggerisce la Bicamerale, alcun intervento: i decreti di nomina già stabiliscono infatti che «la Commissione può invitare alle sedute, senza diritto di voto, soggetti esterni in qualità di esperti con riferimento agli affari iscritti all'ordine del giorno».

La previsione di specifiche forme di programmazione dei lavori delle Commissioni

La sottolineatura dell'interesse verso specifiche forme di programmazione dei lavori che «anche sulla base di intese quadro tra Governo statale e Giunta regionale, consentano di individuare i temi generali di intervento, allo scopo di evitare l'eccessiva frammentarietà delle questioni trattate» (Relazione D'Alia) prospetta un approccio procedurale di estrema utilità.

Molto spesso le Commissioni operano in maniera alquanto discontinua, sulla scorta di impulsi politici episodici e dettati, in genere, soprattutto dalle urgenze del momento, viene così a mancare un'opera di sistematica armonizzazione legislativa tra il livello statale e regionale.

Vi sono invece, allo stato attuale della legislazione, centinaia di casi in cui il Parlamento ha fatto rinvio, senza che ciò abbia avuto seguito, alla normativa attuativa, con formule del tipo «Nelle regioni a statuto speciale l'applicazione delle disposizioni della presente legge è disciplinata con norme di attuazione dei rispettivi statuti». Quest'opera di legislazione secondaria è stata finora abbastanza sistematicamente disattesa: una periodica ricognizione di tali norme potrebbe dunque condurre ad un'utile aggiornamento normativo anche per evitare problematiche e conflittuali contrapposizioni interpretative.

Il rafforzamento dei raccordi tra le Commissioni paritetiche, gli esecutivi e le assemblee legislative

La Bicamerale è convinta dell'utilità di quanto già oggi espresso nello Statuto valdostano (art. 48 *bis*) circa il necessario coinvolgimento del Consiglio regionale nel procedimento di formazione dei decreti attraverso l'espressione di un parere sugli schemi predisposti dalla Commissione paritetica. Il punto è fra i più delicati e va adeguatamente ponderato, anche alla luce dei dibattiti in corso nelle sedi in cui si discutono possibili riforme statutarie, come la Consulta per la riforma dello Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/*Südtirol* della Provincia autonoma di Trento e la Convenzione sull'autonomia-*Autonomiekonvent*

della Provincia autonoma di Bolzano.

Il fulcro della questione è presto detto: è il governo regionale il vero interlocutore del Consiglio dei Ministri in quest'opera di attuazione e armonizzazione, oppure è l'assemblea legislativa regionale (o provinciale) a dover essere il referente sostanziale del negoziato sul versante regionale?

Questioni di principio e aspetti pratici si confrontano e possono condurre a risposte differenti.

Secondo alcuni, trattandosi di attività normativa, oltretutto di grande rilievo quanto al suo contenuto che può anche coinvolgere aspetti riguardanti la tutela dei diritti fondamentali, occorrerebbe che le assemblee legislative, tanto statali quanto regionali, fossero necessariamente coinvolte e potessero esprimere un loro parere anche vincolante sulle norme in discorso. Questa considerazione si pone però in urto, almeno per la parte statale, con la natura di legislazione delegata in via permanente che ormai la dottrina concordemente riconosce a questa fonte normativa.

Si potrebbe, in senso opposto, osservare che dal lato regionale la potestà legislativa non è invece tecnicamente delegabile sulla base degli attuali statuti, ma questa lettura sembra forzata, poiché la Regione (o Provincia autonoma) non è in questa sede, a ben vedere, un soggetto co-legislatore, ma solo un interlocutore del legislatore statale che svolge un ruolo essenziale nella formulazione del testo che confluisce nel decreto. Il concorso di volontà fra il legislatore delegato statale e la Regione, benché la partecipazione dei rappresentanti di quest'ultima sia concretamente determinante nella definizione dei contenuti, si esplica all'interno di una fonte che, per quanto concordata, è e resta unicamente statale, mentre l'apporto regionale ha solo il significato di un assenso globale dell'ente interessato.

Ora, su questo piano, non vi è dubbio che è l'esecutivo regionale (o provinciale) e non l'assemblea, il soggetto titolato a manifestare l'interesse territoriale, l'organo che deve esprimere in maniera univoca la volontà regionale o provinciale in ordine alle norme emanande, salvo che, come nel caso della Valle d'Aosta, si sia ritenuto di disporre in maniera differente nello Statuto. Si noti, peraltro, che la scelta valdostana resta coerente anche con il rapporto strettamente fiduciario che

qui, diversamente dalla maggior parte delle regioni a Statuto speciale, ancora intercorre fra l'assemblea e il proprio esecutivo.

Su questo tema si innesta un'ulteriore riflessione, non esplicitata nell'indagine parlamentare, circa l'eventuale emendabilità in sede governativa dei testi licenziati dalle paritetiche. Su questo punto le prassi sono difformi da regione a regione, essendo alcune di esse più aperte a modifiche purché sostanzialmente concordate fra gli esecutivi, mentre altre si appellano alla immodificabilità del testo concordato in Paritetica e ritengono necessario in questi casi un rinvio alla Commissione per una riformulazione, anche soltanto minima, del testo.

La Relazione D'Alia contiene, laddove tratta dei raccordi con le Assemblee legislative, un curioso inciso, non esplicitato nel suo reale significato, del seguente tenore: «anche intervenendo sulla composizione delle Commissioni medesime». Questo lascerebbe pensare all'idea di introdurre norme di garanzia per le minoranze politiche all'interno delle delegazioni operanti nelle Paritetiche. Questa scelta comporterebbe però un'inevitabile frammentazione della volontà dell'ente coinvolto nel negoziato e di riflesso un sicuro indebolimento della sua forza contrattuale.

Su un piano diverso, invece, l'auspicata intensificazione del raccordo informativo fra le Commissioni paritetiche e le Assemblee legislative regionali, in ordine all'attività svolta e alle direttive politiche generali impartite dalla Giunta regionale potrebbero avere risvolti decisamente benefici anche come stimolo ad un maggiore produttività.

Il coordinamento operativo dei membri di nomina statale e la regolamentazione dei procedimenti nella fase dell'istruttoria sugli schemi dei decreti legislativi

L'attività delle Commissioni paritetiche registra alcune criticità nelle relazioni con i vertici burocratici statali e per la prima volta l'indagine conoscitiva parlamentare ne ha messo utilmente a fuoco i punti nevralgici.

I commissari di parte governativa sono in genere in stretto raccordo con i vertici politici del Ministero delle Regioni, i quali a loro volta

operano come *relais* fra la Commissione e i vertici tecnici dei ministeri che nei fatti intervengono con grande influenza sul negoziato, fino ai limiti, come si è visto poc'anzi, dell'esercizio di un vero e proprio diritto di veto.

L'estrazione, tecnica, burocratica o politica, dei componenti nominati può condizionare l'efficacia dell'azione condotta. Emblematica, da questo punto di vista, è stata la scelta nelle ultime legislature di nominare nelle delegazioni o anche di parte statale personalità aventi svolto, o svolgenti tuttora, ruoli politici di primo piano nelle istituzioni regionali ovvero parlamentari eletti della Regione. La valutazione in proposito non è stata uniforme e ha portato a tendenze divaricate, concedendo margini elevati alla presenza politica soprattutto laddove la forza rivendicativa e la capacità lobbistica della Regione o Provincia autonoma si dispiegano con maggiore incisività e continuità.

Sempre sul versante statale, vi è un nodo irrisolto che vede contrapposte, all'interno dell'apparato statale, le finalità perseguite dalla componente politica, più sensibile in genere all'esigenza di raggiungere intese e maggiormente disponibile a farsi carico di esigenze territoriali diversificate, e dall'apparato burocratico, più rigido nella conservazione di prerogative proprie e propenso a rafforzare i limiti i poteri autonomi e le forme di controllo sugli stessi.

Questa tensione si sviluppa tanto nella fase istruttoria vera e propria, attraverso pareri rilasciati formalmente, quanto nella fase che precede l'approdo degli schemi normativi già assentiti dalla Regioni al Consiglio dei Ministri, all'interno del cosiddetto Pre-Consiglio, curato dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL).

Entrambi questi momenti si sono organizzati in maniera pragmatica, in assenza di regole precise, con la conseguenza che solo esercitando estenuanti pressioni si giunge a volte a capo delle viscosità e delle lentezze del sistema. Non mancano addirittura casi di vere e proprie *normas desaparecidas*, contenute in schemi trasmessi al Consiglio dei Ministri e mai giunti in discussione al tavolo del Governo a causa dell'opposizione di singoli ministeri. Per questo, la proposta espressa dalla Commissione bicamerale (Rel. D'Alia, 2017) di definire «un obbligo di iscrizione dei medesimi all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri entro termini certi decorrenti dalla relativa trasmissione, non-

ché un obbligo di pronuncia sui medesimi», con il dovere perfino di motivare l'eventuale rigetto della proposta e di ricorrere ad una «procedura di composizione del dissenso che consenta di assicurare una celere e proficua interlocuzione tra Commissioni paritetiche e Governo per giungere ad una soluzione condivisa», è indubbiamente di grande buon senso. Queste regole procedurali, scandendo in maniera rigorosa la tempistica dei passaggi procedurali volti all'adozione degli schemi dei decreti legislativi, potrebbero essere utilmente introdotte in sede di riforma degli Statuti speciali.

Con che strumento 'armonizzare' le norme d'attuazione?

Per la maggior parte delle predette innovazioni, la Commissione parlamentare suggerisce di procedere per mezzo di una legge ordinaria che novelli la legge n. 400 del 1988. Per più d'una ragione, la scelta appare però rischiosa.

L'unico aspetto per cui è assolutamente necessario un intervento legislativo riguarda la riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, in raccordo con i servizi normativi e con gli Uffici legislativi dei vari Ministeri, a cui si potrebbe porre rimedio con una legge che modifichi le norme che disciplinano l'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (L. 23 agosto 1988, n. 400).

È stato infatti proprio a partire dalla legge 400/1988 che si è sviluppata la normativa derivata che ha valorizzato lo schermo del cd Pre-Consiglio, consentendo a quest'organo di entrare anche nel merito delle norme proposte dalle Paritetiche e di valutare l'ordine delle priorità nell'esame degli schemi di atti normativi provocando talvolta l'attrazione delle proposte in un vero e proprio 'buco nero', come quello in cui sono caduti tre schemi di norme di attuazione per la Valle d'Aosta (per il trasferimento di funzioni in materia di prevenzione e la sicurezza del lavoro, in materia di ordinamento linguistico e in materia di archivi storici) trasmessi al Governo tra il dicembre 2010 e l'ottobre 2012, schemi di cui a tutt'oggi non è dato sapere se il Consiglio dei Ministri, che non li ha mai esaminati, intenda approvarli o respingerli.

Il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 prima e il D.P.C.M. 1° gennaio 2012

poi hanno materializzato un presidio burocratico che «sovrintende all'iniziativa legislativa e all'attività normativa del Governo»: il contenuto di questo imperscrutabile potere di sovrintendere all'attività normativa del Governo va riportato entro limiti più rispettosi delle prerogative del titolare della funzione, ossia del Consiglio dei Ministri, fissando precise rigide norme procedurali.

Per tutte le altre questioni di procedura è invece sicuramente preferibile evitare di fossilizzare le modalità di funzionamento che, ad avviso di chi scrive, dovrebbero essere per quanto possibile elastiche. Un organo di concertazione deve avere modalità libere di discussione e confronto e non essere ingabbiato in schemi troppo rigidi. Ci possono essere necessità di integrare l'organismo e di fargli assumere fisionomie diverse, poiché ciò che realmente conta è il suo dinamismo, insieme alla velocità ed alla qualità tecnica con cui sa esprimere le proprie determinazioni.

Di fronte al dubbio amletico – legiferare o non legiferare? – l'opzione favorevole solo a una norma di legge molto ristretta e condivisa tra le parti pare preferibile. Essa potrebbe essere utilmente integrata da protocolli operativi snelli, adottati ad inizio legislatura, che traccino le linee operative generali e definiscano l'agenda essenziale delle Commissioni per l'intera legislatura.

L'esigenza di uniformità non deve essere, soprattutto, assunta come un obiettivo *ex se*, ma solo come eventuale miglioramento complessivo del sistema, qualora non vi facciano ostacolo situazioni particolari delle singole realtà regionali.

Un potenziale di notevole portata

I processi di adozione delle norme d'attuazione lasciano intravedere un consistente potenziale di sviluppo dei regimi autonomistici.

È guardando all'esperienza di altri sistemi regionali e federali come la Spagna e il Belgio che possiamo comprendere quanto la cooperazione istituzionale richieda l'individuazione di modalità di regolamento alternativo dei conflitti, evitando di ingolfare ulteriormente l'operato della Corte costituzionale. Ricondotte in maniera obbligatoria sul piano

della trattativa bilaterale istituzionale, molte questioni potrebbero essere utilmente regolate in brevissimo tempo, sempre che, ovviamente, vi sia *Bundestreue*, con un'effettiva e leale volontà di operare secondo uno spirito di leale collaborazione.

Oltre che come sede di preparazione di schemi normativi, le Paritetiche potrebbero diventare – soprattutto visto l'insuccesso della riforma che avrebbe eliminato la tipologia delle competenze concorrenti – la sede per la definizione concordata dei rispettivi ambiti di normazione, se fosse conferito loro il compito di elaborare apposite convenzioni che definiscano il perimetro dei rispettivi interventi normativi (secondo il modello delle *Sewel Convention* che hanno accompagnato la *devolution* scozzese dal Parlamento di Westminster). Ne sarebbero grati sia la Corte costituzionale, oggi soffocata da un gigantesco e sovente sterile contenzioso fra Stato e regioni, che i legislatori regionali, obbligati a procedere con grande incertezza tra le insidiose trappole delle competenze trasversali statali e frustrate nelle loro ambizioni di innovazione normativa.

L'esperienza maturata in contesti diversi da quello italiano è illuminante.

In Spagna operano, sulla scorta del Patto autonomico del 1992, *Comisiones Bilaterales de Cooperación* tra lo Stato e le singole Comunità autonome che ritenute «lo strumento efficace per un continuo scambio di informazioni, negoziati e accordi per dare risposta alle necessità che discendono dalle peculiarità di ciascuna comunità»⁵.

In Belgio, l'art. 143 della Costituzione, nel regolare i modi di prevenzione e risoluzione dei conflitti nel rispetto della lealtà federale, prevede un'apposita «*procédure tendant à prévenir et à régler les conflits d'intérêts entre le Gouvernement fédéral, les Gouvernements de communauté et de région et le Collège réuni de la Commission communautaire commune*» in forma di *Comité de concertation*.

Si tratta di due esempi che stimolano a superare la visione ristretta dell'operato delle Paritetiche per immaginarle come uno strumento più duttile e polivalente di quanto non sia stato originariamente immaginato

⁵ G. CÁMARA VILLAR, *El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 1/2004, pp.197-240.

dal legislatore costituzionale.

Le potenzialità di questo metodo di mediazione permanente, alla luce anche di queste esperienze, sono quindi vastissime, ma molto dipenderà in futuro dallo spirito che anima le parti che in quelle sedi, attraverso le loro rispettive delegazioni, si devono confrontare.

ROBERTO LOUVIN

LE NORME DI ATTUAZIONE QUALI ESPRESSIONE
DELLA CULTURA DELL'AUTONOMIA
NELL'ESPERIENZA DELLA PROVINCIA AUTONOMA
DI TRENTO.

Gianfranco Postal

Premessa

Il tema della cultura dell'autonomia nel contesto delle "condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale" consente anche di elaborare alcune annotazioni sulle norme di attuazione statutaria come specifica fonte specifica di produzione normativa para-costituzionale, ma al contempo e soprattutto sulla loro capacità di dare effettività e concretezza al disegno statutario; al contempo capacità di una interpretazione dinamica ed espansiva dello Statuto, per l'acquisizione di competenze anche nelle materie o parte di esse non rientranti nelle elencazioni dello stesso Statuto.

Si mette in luce, oltre al profilo giuridico, anche il contesto storico – politico e istituzionale. Un simile approccio, infatti, oltre collocare le innovazioni normative nel contesto storico nel quale si sono avverate, consente di meglio comprenderne anche la *ratio*, quindi le finalità, le motivazioni e le circostanze hanno consentito l'approvazione e l'emanazione delle numerosissime (ad oggi oltre 150) norme di attuazione statutaria.

Tutto ciò con riferimento alla finalizzazione delle predette norme sia all'acquisizione delle competenze statali, dei rapporti giuridici, delle relative risorse ed apparati, che alla regolazione delle relazioni istituzionali tra Stato e Regione/Province autonome, oltre che alla regolazione dei rapporti tra legislazione ed amministrazione statale e quelle regionali e provinciali

1. Cenni alle norme di attuazione come fonte specifica di produzione normativa.

Veniamo dunque ad alcuni aspetti della produzione di norme di attuazione da trattare, seppur brevemente. Innanzitutto qualche cenno all'evoluzione del ruolo delle stesse norme di attuazione dal tempo del primo Statuto, LC n. 5 del 1948, ad oggi:

- nel primo Statuto l'articolo 93 si limitava a prevedere che «con decreto legislativo saranno emanate le norme di attuazione della presente legge»; al di là delle considerazioni di carattere prettamente giuridico, che tralascio in questa sede per brevità, basti ricordare qui come quella formulazione, ma soprattutto la interpretazione che ne fu data dai vari Governi del dopoguerra, furono una delle cause che generarono le difficoltà e le conflittualità degli anni 60.

- Con il 1972, la nuova impostazione data agli strumenti e alle procedure dal "Pacchetto" si traduce nella previsione delle Commissioni paritetiche per la formulazione del parere obbligatorio al Consiglio dei Ministri sui progetti di norme di attuazione, che nella prassi poi è divenuto elaborazione dello schema di norma, trattazione dell'istruttoria in coordinamento con le strutture ministeriali, e quindi formulazione vera e propria della proposta di decreto legislativo.

- Ma non è la sola procedura che muta; anche le finalità perseguite e quindi i contenuti delle norme mutano;

- all'inizio si tratta soprattutto dell'individuazione, nell'ambito delle materie indicate dallo Statuto, delle funzioni trasferite alla Regione o alle Province, di quelle che residuano alla competenza statale, nonché degli enti/amministrazioni, del personale dei beni ecc.

- in alcuni casi si introducono anche norme di disciplina parziale e specifica della materia, prevedendo specifici provvedimenti, per esempio di programmazione nonché specifiche procedure di loro approvazione a carattere per lo più pattizio (esempio Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche);

- sempre più nel tempo hanno assunto il ruolo di integrazione dello Statuto, sia nella funzione di coordinamento con l'evoluzione del quadro normativo riguardante le Autonomie ordinarie, come avvenuto per esempio sia negli anni '70 con la legge n. 382/1975 e con il DPR n.

616/1977 e negli anni '90 con le "leggi Bassanini" (n. 59 e n. 127) e i vari decreti legislativi delegati, *in primis* il n. 112/1998, sia in quella di evoluzione *praeter statutum*, riconosciuta sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza costituzionale. In altri termini si porrebbe in evidenza il valore delle norme di attuazione e la loro capacità espansiva per l'acquisizione di competenze, anche nelle materie o parte di esse non rientranti nelle elencazioni degli articoli 4,5,8 e 9 ed anche nei casi ove il testo dello Statuto prevede al contrario il mantenimento alla potestà statale, attraverso l'utilizzo delle disposizioni degli articoli 16 e 17 del medesimo Statuto

Con riferimento a tale ultima tipologia "funzionale" delle norme di attuazione, va osservato come essa si sia particolarmente sviluppata particolarmente a seguito delle crisi più acute della finanza pubblica. Infatti, solo per fare qualche breve esempio, fu in occasione della crisi del 1992, che portò a manovre finanziarie per oltre cento mila miliardi di lire e alla svalutazione della moneta nonché all'uscita della lira dallo SME, che a fronte di ingenti tagli alla finanza regional-provinciale (dell'ordine allora di oltre mille miliardi per provincia autonoma) si introdusse la controproposta alternativa dell'acquisizione di importanti competenze statali con assunzione dei relativi oneri a carico dei bilanci delle Province; Il 24 dicembre 1993 è promulgata la legge n. 537, recante "Misure correttive di finanza pubblica" che prevede all'art. 12 la definizione entro il 31 dicembre 1994 delle norme di attuazione per il trasferimento delle residue funzioni statali nelle materie attribuite dagli Statuti alla Regione o alle Province autonome nonché la delega di funzioni amministrative statali in materie escluse, dai rispettivi statuti, dalla competenza regionale o provinciale. Questo costituisce un primo esempio, che sarà seguito fino ai giorni nostri, seppure affiancato dalle leggi ordinarie, precedute da l'intesa Stato-Province autonome e Regione, per la modifica della parte finanziaria dello Statuto.

A partire da quell'occasione si fece ricorso massiccio all'istituto della delega di funzioni legislative ed amministrative di cui agli articoli 16 e 17 dello Statuto, che prevedono rispettivamente la possibilità di delega (con legge, poi interpretata ricomprendente anche le norme di attuazione) di funzioni amministrative, nonché di potestà legislativa statale nelle materie estranee alle rispettive competenze (di Regione e Provin-

ce). Si addivenne ad un accordo con i Governi del tempo (Ciampi, Berlusconi e poi i seguenti) per il trasferimento o delega onerosa di funzioni, quali quelle ad es. in materia di sanità, con l'uscita dal finanziamento del Fondo sanitario nazionale, di istruzione, con il trasferimento alle Province di tutti i dirigenti e gli insegnanti statali operanti nel territorio, così come delle altre strutture statali operanti in materia di lavoro e tutela del lavoro, trasporti e motorizzazione civile, di grandi opere idrauliche, di viabilità statale (ANAS); quindi anche con il trasferimento di migliaia (circa 18-20.000, sommando Trentino e Alto Adige) di dipendenti dallo Stato alle Province¹.

¹ [Dal volume "30 anni di autonomia" - a cura di R. TONIATTI, G. POSTALE M. MARCANTONI - "Le norme di attuazione statutaria" - Gianfranco Postal, Il Mulino Editore 2005] - Il 24 dicembre 1993 è promulgata la legge n. 537, recante "Misure correttive di finanza pubblica" che prevede all'art. 12 la definizione entro il 31 dicembre 1994 delle norme di attuazione per il trasferimento delle residue funzioni statali nelle materie attribuite dagli Statuti alla Regione o alle Province autonome nonché la delega di funzioni amministrative statali in materie escluse, dai rispettivi statuti, dalla competenza regionale o provinciale.

È così accolta la tesi della Provincia e pertanto vengono sospesi i previsti tagli.

Per l'individuazione delle materie, nel febbraio 1994 viene investito il Consiglio provinciale con una relazione del Presidente della Giunta che formula le seguenti ipotesi [...omissis..].

- 1) trasferimento del settore della viabilità statale, opere pubbliche e opere idrauliche;
- 2) trasferimento del settore dell'istruzione (personale insegnante);
- 3) settore delle attività e dei beni culturali, trasferendo la quasi totalità dei beni esclusi dal D.p.r. n. 48 del 1973 e gli archivi di Stato;
- 4) edilizia universitaria, ampliando la partecipazione della Provincia alla spesa;
- 5) lavoro, trasferendo l'ufficio regionale, l'ufficio provinciale e gli uffici di collocamento;
- 6) sanità ed assistenza, trasferendo gli assegni agli invalidi civili e l'acquisizione dei contributi sanitari, in contropartita all'esclusione del Fondo Sanitario Nazionale;
- 7) altri settori eventuali (agricoltura, trasporti);
- 8) trasferimento del patrimonio disponibile dello Stato;
- 9) integrazione del D.p.r. 26 marzo 1977, n. 235 in materia di concessioni di grandi derivazioni, per attuare la successione totale all'Enel nella distribuzione nonché la facoltà di successione all'Enel o agli auto-produttori per tutte le concessioni idroelettriche;

2. Le problematiche sulla legittimazione alla produzione di norme di attuazione statutaria dopo il 1992.

Il 1992 costituisce una “pietra miliare” nella evoluzione dell'autonomia del Trentino Alto Adige, in quanto anno del rilascio, da parte dell'Austria all'Italia, della quietanza liberatoria, a chiusura della vertenza sorta in sede ONU negli anni '60 con l'approvazione di due risoluzioni ed a seguito della constatazione tra le parti, con il coinvolgimento anche della SVP, dell'avvenuta attuazione delle 137 misure previste nel cosiddetto “Pacchetto” definito ed approvato nel 1969.

Per una serie di fattori, fra i quali l'aggravarsi a partire dallo stesso anno 1992 della grave crisi economica e della finanza pubblica che impose misure relevantissime anche negli anni seguenti, nonché il cambio del Governo dopo le elezioni politiche del 1994, proprio poco tempo dopo il rilascio della quietanza liberatoria iniziarono nuove problemati-

10) adeguamento del D.p.r. 26 marzo 1977, n. 234 in materia di aziende di credito a carattere regionale, recuperando effettività alla competenza regionale;

11) modifiche al D.p.r. 15 luglio 1988, n. 305 in materia di funzioni di controllo della Corte dei conti sugli atti della Regione e delle Province autonome, per adeguarlo alla riforma intervenuta per i controlli sugli atti dello Stato;

12) modifica del D.p.r. n. 381 del 22 marzo 1974 in materia di utilizzo delle acque pubbliche e di utilizzo delle risorse idriche;

13) modifica del D.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, in materia di caccia, per eliminare le incertezze interpretative sui contenuti e le modalità di approvazione del calendario venatorio;

14) eventuale assunzione di spese per assicurare il migliore funzionamento degli uffici giurisdizionali.

Viene ulteriormente ribadito l'obiettivo di un'intesa generale e dell'irrinunciabile equilibrio del bilancio provinciale, eliminando anche ogni controversia sull'interpretazione corretta della norma di attuazione in materia di finanza provinciale e regionale (D.lgs. n. 268 del 1992).

Il 23 febbraio 1994 il Presidente della Giunta definisce un'intesa complessiva con il Ministro per gli Affari regionali per l'elaborazione e l'approvazione entro l'anno delle norme di attuazione previste dalla legge n. 537 del 1993. Si stabiliscono le priorità, delle quali sarà investita la Commissione paritetica, che nel frattempo viene confermata dal Governo nella sua composizione precedente «per non ritardare l'attuazione dei nuovi trasferimenti» come afferma anche il Ministro Paladin in una sua nota al Presidente della Provincia.

che, che inizialmente furono soprattutto di carattere finanziario, con il congelamento delle quote variabili e la riserva allo Stato degli effetti degli inasprimenti della pressione tributaria, per un'entità dell'ordine degli ottocento/mille miliardi. Per fronteggiare questa situazione da parte delle Province autonome e della regione si avviò con il Governo una trattativa per l'acquisizione di nuove competenze statali con i relativi oneri, in luogo dei tagli alle entrate previste dallo Statuto per le medesime istituzioni. In quella circostanza del cambio di legislatura e di governo emerse, da parte governativa, anche la problematica della legittimazione a continuare nella emanazione di norme di attuazione secondo la procedura dell'articolo 107 dello Statuto.

Considerato che la questione è stata recentemente nuovamente affrontata anche nell'ambito della Commissione parlamentare per le questioni regionali in occasione dell'Indagine conoscitiva sul ruolo delle Commissioni paritetiche nell'attuazione degli Statuti speciali, si rende opportuna una annotazione, riguardante le suddette problematiche, sorte nel 1994, sulla permanenza della legittimazione del Consiglio dei Ministri alla approvazione di norme di attuazione dopo il 1992 e quindi di continuare nell'emanazione di norme di attuazione con la procedura prevista dall'articolo 107 dello Statuto, e quindi anche con riguardo alle Commissioni dei 6 e dei 12. Tali problematiche furono sollevate dai rappresentanti governativi proprio in seno alla Commissione paritetica "dei dodici".

Il quesito verteva sulla necessità di chiarire se la Commissione paritetica potesse legittimamente continuare ad operare, ovvero se i compiti attribuiti al CdM e alla stessa Commissione dovessero ritenersi consumati o esauriti; viene anche posta l'ipotesi che «la superiore esigenza di tener fede ad accordi internazionali ha giustificato la permanenza della detta potestà di attuazione dello Statuto fino al 1992, ma che essa sia venuta meno con la definizione del Pacchetto» (*rectius*: con la chiusura della vertenza con la Repubblica Federale d'Austria). Dopo tale data quindi, la necessità di emanare nuove norme di attuazione dello Statuto dovrebbe essere soddisfatta con lo strumento della legge ordinaria». Pur rifacendosi anche alla sentenza n. 160 del 1985 della Corte costituzionale, la quale aveva tra l'altro riaffermato la posizione – condivisa dalla dottrina – che i decreti legislativi di attuazione non sono la conseguenza

di una delega legislativa (analogamente a quella dell'art. 76 della Costituzione) ma l'esercizio di poteri legislativi appositamente conferiti, che devono ritenersi permanenti ed esercitabili dal Governo ogni qualvolta si pongono nuovi problemi di attuazione degli "Statuti speciali", la richiesta di parere prospettava l'avviso che la permanenza della fonte deve essere riconosciuta non a tempo indeterminato, ma fino a che non si esaurisca l'attuazione delle norme statutarie».

Nel mese di novembre 1995 (Sezione I, parere 29 novembre 1995, n. 3302/95) il Consiglio di Stato formula il parere richiesto e scioglie ogni riserva sulla legittimità dell'operato della Commissione dei Dodici e di quella dei Sei nonché sulla legittimazione del Governo ad emanare nuove norme di attuazione dello Statuto, del resto prevista anche da ben due leggi collegate alla manovra finanziaria dello Stato, e cioè la legge n. 537 del 1993 e la n. 724 del 1994.

In quella sede il Consiglio di Stato, nell'espressione del proprio parere, richiama la sentenza n. 160 del 6 maggio 1985 della Corte costituzionale, con la quale si afferma che il particolare procedimento delle norme di attuazione previste dall'art. 107 dello Statuto «sia stato ritenuto attributivo al Governo di una propria competenza riservata e separata e non esercizio di una facoltà di delega del Parlamento al Governo, disciplinata dall'art. 76 della Costituzione».

Ricorda altresì che tale orientamento non è isolato, ma rappresenta l'applicazione allo Statuto del Trentino Alto Adige di principi già affermati dalla Corte in precedenti occasioni e si conforma ad orientamenti prevalenti nella dottrina (sentenza 12 luglio 1984, n. 212; 16 ottobre 1980, n. 180; 20 aprile 1968, n. 30; 16 luglio 1956, n. 20)².

² In quella sede il Consiglio di Stato, nell'espressione del proprio parere, richiama la sentenza n. 160 del 6 maggio 1985 della Corte costituzionale, con la quale si afferma che il particolare procedimento delle norme di attuazione previste dall'art. 107 dello Statuto «sia stato ritenuto attributivo al Governo di una propria competenza riservata e separata e non esercizio di una facoltà di delega del Parlamento al Governo, disciplinata dall'art. 76 della Costituzione». La competenza attribuita in tal modo al Governo – prosegue il parere del Consiglio di Stato – di emanazione delle norme di attuazione degli Statuti Speciali è perciò una competenza propria, riservata e separata e non una competenza delegata dal Parlamento... Non trovano applicazione nel caso di specie i criteri e i limiti della delega legislativa. Conferma pertanto il Consiglio di Stato che il

Ci si è soffermati non poco sulla questione della legittimazione del Governo ad approvare nuove norme di attuazione statutaria e delle Commissioni paritetiche all'espressione dei pareri obbligatori – seppure non vincolanti – per la rilevanza che le stesse mantengono nel tempo come insostituibile strumento di collegamento e coordinamento normativo permanente tra lo Statuto e l'evoluzione dell'ordinamento generale. Basti ricordare come uno specifico articolo (art. 11) della legge n. 131 approvata nel 2003 in materia di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione prevede per le Regioni a Statuto speciale e per la Province autonome l'emanazione di nuove norme di attuazione statutaria volte ad assicurare l'effettivo trasferimento delle funzioni amministrative statali e delle risorse ad esse correlate. In ogni caso va anche evidenziato che questo orientamento della giurisprudenza costituzionale è rimasto anche costante fino ad oggi.

3. Norme di attuazione con effetti di incremento della sfera delle competenze dell'autonomia.

In questa ultima parte si citano solo alcuni casi esemplari che evidenziano gli effetti positivi della via intrapresa dopo il 1992 per l'acquisizione, sulla base di norme di attuazione statutaria, di nuove competenze e relativi oneri, anche in esito alla (utilizzati o solo potenziali) della legge costituzionale n. 3 del 2001, art. 10.

termine previsto dall'art. 108 dello Statuto speciale è meramente sollecitatorio e come sua conseguenza comporta solo la responsabilità politica del Governo. Si ricordano anche le sentenze 8 febbraio 1989, n. 37 e 10 marzo 1994, n. 95, con le quali la Corte costituzionale ha censurato la mancata acquisizione del parere della Commissione paritetica, ma non l'emanazione da parte del Governo dei decreti legislativi di attuazione statutaria. Sulla base di tali orientamenti, il Consiglio di Stato ritiene pienamente e legittimamente operanti sia la Commissione dei 12 che quella dei 6 precisando altresì che la competenza di tale ultima Commissione non è definita *ratione materiae*, ma con riferimento al territorio su cui dovranno operare le norme di attuazione, che potranno quindi essere differenziate tenendo conto delle specificità delle popolazioni locali.

a) Demanio e patrimonio indisponibile in generale, come esempio di "incremento sostanziale"

Oltre a quanto già rilevato sul demanio idrico e le opere idrauliche, il DPR 115/1973 in materia di trasferimento alle province autonome e alla regione dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato viene modificato dal d. lgs. 495/1998 prevedendo l'ampliamento in senso temporale, non più limitato ai beni esistenti nel 1948, e in senso dinamico cioè correlandolo anche alle deleghe di funzioni statali. Allo Stato in sostanza rimangono solo i beni che sono utilizzati per le funzioni ad esso riservate e fintanto che mantengono la loro funzionalità; a tal fine si prevede un periodico procedimento di verifica della sussistenza di tale condizione e quindi il trasferimento alle province competenti per territorio di tutti i beni che hanno perduto la funzione di servizio. L'effetto è il trasferimento alle province di migliaia di beni di ogni genere, dai castelli alle caserme dismesse ai poligoni e aree militari non più utilizzati.

b) L'Energia e le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, le acque pubbliche e le opere idrauliche.

Lo Statuto tra le competenze regionali e provinciali non prevede l'energia, salvo che per limitate competenze in materia di piccole derivazioni a scopo idroelettrico, ed inoltre esclude espressamente dalle materie di competenza delle Province le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico (art. 9) e di opere idrauliche della prima e seconda categoria (art. 8). Il decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463. (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica), chiude la lunga vicenda sorta con il Secondo Statuto di Autonomia del 1972, con l'imperfetta sostituzione delle prerogative delle Province a quelle precedentemente appartenenti alla Regione a causa dell'intervenuta monopolizzazione dell'energia elettrica. Chiude anche una delle questioni poste dal Pacchetto (misure 29^a, 30^a e 118^a) e per le quali non si era trovata una soluzione soddisfacente nemmeno all'atto della chiusura della vertenza con l'Austria, tanto che l'argomento divenne uno dei cosiddetti "*blancocheque*" il Governo as-

sunse come impegno informale e unilaterale al tempo del rilascio della quietanza liberatoria.

Con tale decreto si ottengono alcuni risultati di assoluto rilievo:

i. Modifica la norma in materia di demanio e patrimonio indisponibile (dPR 115/1973): il demanio idrico è totalmente trasferito alle Province, ivi compreso il fiume Adige, la Drava e il lago di Garda, parte trentina.

ii. Modifica il d.P.R. n. 235/1977 in materia di produzione, commercializzazione e distribuzione di energia idroelettrica, per cui sono trasferite alle Province le funzioni statali in materia di energia con l'esclusione delle politiche energetiche nazionali, della rete di trasmissione nazionale, degli impianti convenzionali con potenza oltre 300 MW, peraltro assai improbabili nel territorio alpino.

iii. Modifica il d.P.R. n. 381/1974 in materia di acque pubbliche, opere pubbliche e viabilità, delegando alle Province le funzioni che lo Statuto riserva allo Stato e quindi non trasferibili (ma delegabili) in materia di opere idrauliche di 1^a e 2^a categoria e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico;

iv. inoltre è riconosciuto al piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche approvato dalla Provincia, d'intesa con lo Stato e le regioni finitime interessate, valore sostitutivo dei piani dei bacini idrici di rilievo nazionale per il territorio delle Province stesse.

c) Le Minoranze linguistiche del Trentino

A partire dal 1993 con la norma di attuazione in materia di tutela delle popolazioni ladine, mochene e cimbre del Trentino, decreto legislativo n. 592/1993, si forma una ampia e dettagliata normativa che sviluppa in modo sostanziale quanto prevede lo Statuto all'articolo 2 sulla parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico di appartenenza, e all'art. 102, riferito peraltro solo alle popolazioni ladine come diritto alla valorizzazione delle loro iniziative ed attività culturali, nonché al rispetto della loro toponomastica e delle loro tradizioni. Infatti solo con le modifiche statutarie della legge costituzionale 2/2001 si modifica questo articolo 15 prevedendo la tutela e lo sviluppo culturale, sociale ed economico della popolazione ladina e di quelle mochena e

cimbra residenti nel territorio del Trentino (tenendo conto della loro entità e dei loro specifici bisogni).

Con il decreto legislativo n. 592/1993 e le successive numerose modifiche, fino al decreto legislativo 19 novembre 2010, n. 262, sono dettagliatamente individuate le popolazioni ladina, mochena e cimbra, è assicurato l'insegnamento della lingua e della cultura ladina, mochena e cimbra, l'uso della lingua nei rapporti con l'amministrazione pubblica e i concessionari di pubblici servizi, nei procedimenti avanti al giudice di pace, nel ripristino dei cognomi, la produzione e la diffusione di programmi televisivi e radiofonici nelle lingue tutelate.

In particolare è previsto lo sviluppo di strutture e attività di ricerca sul patrimonio culturale e linguistico delle minoranze, la pubblicazione degli atti normativi che interessano direttamente le popolazioni ladina, mochena e cimbra nelle rispettive lingue. Tutto questo ha anche consentito sia quanto previsto dall'articolo 19 della legge provinciale n. 3/2006 sulle minoranze e sul *Comun general de Fasha* e la legge provinciale n. 6/2008 sulla tutela e la promozione delle minoranze linguistiche locali.

Ora, con la legge costituzionale approvata in questi giorni per i ladini del Trentino si aggiunge il riconoscimento in legge costituzionale e quindi in statuto del *Comun general de Fasha*, come ente sovracomunale costituito nel territorio che costituisce l'insediamento storico del gruppo ladino-dolomitico di Fassa, al quale attribuire, trasferire o delegare funzioni "amministrative", che apre nuove prospettive sul versante delle forme di promozione e tutela delle minoranze, ma anche dell'innovazione istituzionale. Ora la legge costituzionale in approvazione in Parlamento, in questo ultimo scorcio del 2017, per la modifica dello Statuto in materia di tutela del gruppo linguistico ladino dell'Alto Adige, ma che prevede anche il *Comun general de Fasha*, quale istituzione alla quale conferire funzioni rilevanti in materia di tutela e promozione della popolazione ladina del Trentino, apre nuovi spazi anche sul piano della normativa di attuazione, sia statutaria che a livello di legislazione provinciale e regionale.

4. *Qualche spunto per il futuro.*

Solo qualche cenno, in conclusione, alle prospettive per il futuro. Anche in assenza di modifiche sostanziali allo Statuto, rimane e rimarrà comunque il ruolo determinante dello strumento norma di attuazione, soprattutto per assicurare sia la funzione di coordinamento del quadro normativo dell'Autonomia con l'evoluzione del quadro normativo generale, riguardante anche le Autonomie ordinarie, sia in quella di integrazione ed evoluzione *praeter statutum*. Del resto basti pensare ai progetti in fase di trattativa come quelle sul conferimento delle funzioni delle Agenzie tributarie (Entrate, Territorio, ecc.), delle grandi infrastrutture e reti.

Nell'ambito di un progetto di modifica dello Statuto, invece, sarebbero da valutare alcune esigenze di modifica dell'articolo 107 Statuto, essenziali per l'obiettivo sopradescritto, di evoluzione dinamica dell'Autonomia. Si evidenziano solo alcune annotazioni molto sintetiche, prendendo spunto da quanto già risulta nel documento «Proposte per l'approfondimento di possibili linee guida per il terzo statuto di autonomia»³. Le innovazioni principali potrebbero riguardare una relativa alla esplicitazione della funzione permanente delle norme di attuazione e della procedura per la loro approvazione, con il mantenimento delle commissioni paritetiche, ma prevedendo anche norme fondamentali sul procedimento, tra l'altro precisando ed esplicitando il potere di iniziativa e di proposta dei progetti di norme di attuazione, attribuito sia alle Province autonome (e alla Regione) che al Governo. Oltre a ciò potrebbero essere esplicitate le fasi seguenti alla trasmissione delle proposte al Consiglio dei Ministri, nonché gli effetti conseguenti all'eventuale rigetto, con obbligo di motivazione esplicita, della proposta stessa e le modalità di composizione delle posizioni contrastanti tra Commissione e Consiglio dei Ministri stesso.

In questo contesto si riconoscerebbe dunque alle norme di attuazione, oltre alle funzioni già descritte, il compito di:

³ Elaborato da Massimo Carli, Roberto Toniatti e Gianfranco Postal, 2012, atti della Provincia autonoma di Trento

LE NORME DI ATTUAZIONE QUALI ESPRESSIONE DELLA CULTURA DELL'AUTONOMIA
NELL'ESPERIENZA DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

- limitare la capacità invasiva degli ambiti di autonomia da parte dello Stato nel caso “materie/non materie/valori trasversali” e/o di materie naturalmente interferenti tra loro, quali la tutela della concorrenza o i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali;
- regolare la leale collaborazione istituzionale Stato-Province/Regione nei casi di attrazione in sussidiarietà di materie di competenza esclusiva delle Province/Regione;
- disciplinare il superamento delle mancate intese tra Stato e Province/Regione previste dallo Statuto.

GIANFRANCO POSTAL

GLI AUTORI

Rainer Arnold, Emeritus, Universität Regensburg.

Elena D'Orlando, Università degli Studi di Udine, Componente della Commissione paritetica Stato-Regione autonoma Friuli Venezia Giulia.

Steven Forti, Universitat Autònoma de Barcelona, Instituto de História Contemporânea – Universidade Nova de Lisboa.

Esther Happacher, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck.

Roberto Louvin, Università degli Studi della Calabria, Presidente della Commissione paritetica Stato-Regione autonoma della Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste.

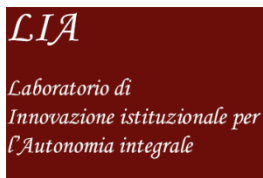
Francesco Palermo, Senatore della Repubblica, Università degli Studi di Verona e Eurac, Bolzano.

Gianfranco Postal, già dirigente generale della Provincia autonoma di Trento, già magistrato della Corte dei Conti.

Ugo Rossi, Presidente della Provincia autonoma di Trento.

Roberto Toniatti, Università degli Studi di Trento.

Si ringrazia il professor Giuseppe Zorzi per la collaborazione nella concezione ed organizzazione del Seminario nonché per la Presidenza dell'incontro. Si ringraziano anche la dottoressa Elisabetta Pulice per il lavoro di editing e composizione del testo e la dottoressa Giorgia Sartori per l'organizzazione dell'evento.



© Copyright 2018