

I

PRESENTE E FUTURO DELLE AUTONOMIE
REGIONALI IN ITALIA E IN EUROPA

UMBERTO ALLEGRETTI *

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

INTRODUZIONE¹

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

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

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

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

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

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

1. LE REGIONI COME ELEMENTO COSTITUTIVO DELLE DEMOCRAZIE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. LA MOBILITÀ E DIVERSIFICAZIONE DEI MODELLI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7. L'AUTONOMIA TRA CRESCITA E RECESSIONE

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

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

In Italia ma non soltanto, agli atteggiamenti storici ispirati all'accentramento, già in passato spesso di fatto prevalenti a livello della classe politica e delle istituzioni centrali, si somma l'incidenza della crisi economica e degli interventi dell'Unione europea, con la "congiunzione" che tra di esse si produce (Font, 2014). Quest'autore rileva che, con riferimento particolare alla Spagna ma non solo, si compie in tal modo una vera "rottura concettuale" nell'evoluzione degli ordinamenti.

Si va realizzando sempre più una tendenza a restringere e condizionare l'autonomia in tutti i suoi livelli specialmente usando la leva finanziaria, già tradizionale come elemento per realizzare l'accentramento. Ciò può avvenire anche quando formalmente non si sono tolte, e talora come in Italia sono state aumentate, le competenze del sistema autonomistico. Può allora avvenire (e pare essere così in Italia) che politiche giustificate in nome del "risparmio" e della "semplificazione" colpiscano maggiormente gli enti di autonomia più che non l'intero sistema statale.

All'accentramento, come si è già detto per la finanza, spinge l'Unione europea. Senza evocare il caso greco, basti pensare tra i molti esempi alla richiesta europea all'Italia, formulata fin dal 2011, dell'abolizione delle province; agli innumerevoli atti di pressione a modifiche finanziarie spinte fino al suggerimento di variazioni dei testi delle costituzioni, puntualmente eseguite dall'Italia con la modifica degli artt. 81, 97 e 119, dalla Spagna e dalla Francia; ai rivolgimenti della legislazione sui comuni e le Comunità autonome spagnole. Sebbene non manchino lamentele e proteste da parte delle regioni, e richieste di elargizioni finanziarie a compenso magari di diminuzioni di competenze legislative e amministrative, nel complesso si può notare una "sottomissione delle autonomie" (Font, 2014), inevitabile in alcuni casi ma sorprendente in altri.

8. LA TENSIONE TRA AUTONOMIA E CENTRALIZZAZIONE E IL CARATTERE PROBLEMATICO DEI RAPPORTI STATO-AUTONOMIE. GLI STRUMENTI POLITICI E GIURIDICI PER AFFRONTARLI

La mobilità del sistema dipende dalla tensione tra i due principi dell'unitarietà e indivisibilità dello Stato e dell'autonomia – affermati esplicitamente o garantiti da varie costituzioni – che possono però trovare equilibri diversi tra l'uno e l'altro. È una tensione che si può dire consustanziale ai vari Stati, federali o regionali che siano, e che rende dovunque problematica la convivenza tra i due livelli. Perciò vi è un forte bisogno di strumenti per determinare la loro relazione.

Dato il carattere del problema, difficilmente – come ha mostrato più conclusivamente di altri un recente esame concepito in termini di proposta di modifica costituzionale (M. Carrer e S. Rossi, 2012) – esso può essere risolto con la formulazione di un principio, idealmente erede di un’elaborazione rispettabile, quale il “principio di sussidiarietà”. Un principio che si è dimostrato inevitabilmente equivoco, quanto meno nella sua applicazione nel senso chiamato verticale, dando nella sua pratica applicazione la prevalenza, rispetto a una discesa di poteri verso il basso, di una “salita verticale” ai danni degli enti locali e delle Regioni e a tutto favore del centro, controfattualmente, rispetto alle intenzioni storico-filosofiche originarie come pure a quelle che stanno a base della sua introduzione nella riforma costituzionale italiana del 2001. Accanto a esso, e anzi prima di esso, si è affermato il modello del federalismo e autonomismo solidale o cooperativo, col seguito del principio di leale collaborazione, che ha sostituito, se non altro nello spirito generale, il vecchio assetto ispirato al metodo separatista e conflittuale, inducendo invece alla collaborazione tra Stato e autonomie. Ma anche questo è un modello passibile di retorica e di contraffazioni.

Per il superamento delle tensioni o la loro composizione, occorrono strumenti organizzativi suscettibili di generare conseguenze puntuali, seppur anch’esse ambivalenti.

Questi strumenti possono avere carattere strettamente giuridico e allora sono demandati a organi giurisdizionali, che nella maggior parte dei casi sono giudici di speciale natura e composizione (corti costituzionali). O possono essere di natura prevalentemente politica, anche se incanalati in procedimenti legali.

È quest’ultimo il caso delle disposizioni di attuazione delle costituzioni, a loro subordinate e che hanno per scopo, appunto, la precisazione delle norme costituzionali, stabilendo la portata effettiva che esse hanno. Ciò è apparso in particolare necessario per quanto riguarda la definizione puntuale delle materie di competenza regionale e i relativi trasferimenti alle Regioni delle funzioni e di uffici e personale dello Stato, ma anche per alcuni aspetti dell’organizzazione regionale stessa rimasti nelle attribuzioni dello Stato per lo meno a titolo di determinazione dei principi, da svilupparsi poi dalle Regioni, e per la finanza regionale.

Questi compiti sono dalla Costituzione italiana e dalle sue disposizioni transitorie demandati a leggi dello Stato, e infatti questo è avvenuto e avviene per le Regioni ordinarie, anche in forma di determinazione di leggi di delega a decreti legislativi del governo. Si tratta di leggi che nei primi decenni sono state lungamente differite nel tempo e, quando emanate, hanno avuto forte carattere restrittivo, salvo a essere più tardi gradualmente sostit-

tuite da altre più larghe a seguito dello sviluppo dell'ordinamento regionale costituzionalmente previsto.

Invece per le Regioni speciali, salvo originariamente per la Val d'Aosta, in applicazione di apposite disposizioni dei rispettivi Statuti le disposizioni attuative sono state emanate con le così chiamate "norme di attuazione", emanate dal governo con provvedimenti aventi valore di legge (decreti legislativi) proposti da altrettante commissioni formate paritariamente da rappresentanti del governo e della Regione. Questo sistema non ha se non in parte reso i servizi (si suppone di snellimento rispetto alla legge parlamentare e perché ritenuto, anche dalle Regioni interessate, più rispettoso e vantaggioso per la posizione delle Regioni), si è invece dimostrato, in più d'un caso, assai lento, non di rado inerte nell'adempimento del suo compito e spesso poco favorevole all'autonomia. Inoltre, esso – pur avallato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e accolto positivamente da molta dottrina – appare contrario al principio costituzionale che la delega al governo di potestà legislativa non può essere perenne ma limitata da termini e dalle altre condizioni previste dall'art. 76 Cost. (Allegretti, 1984) e ha grandemente pesato sulla scarsa sensibilità del Parlamento per i problemi della specialità regionale.

Più giustificato invece è il procedimento di "intesa" previsto dall'art. 116 vigente (e dal suo nuovo testo del disegno di legge di riforma costituzionale in itinere), perché qui l'intesa, pur intervenendo presumibilmente tra la Regione e il governo, è destinata a sfociare in un'approvazione con legge da parte del Parlamento, evidentemente perché si è davanti a una decisione derogatoria della ripartizione di competenze effettuata dalla Costituzione stessa.

Più altamente politico è un ben altro sistema, che si può concretizzare nell'esistenza di una seconda Camera con poteri legislativi e politici di controllo (ma non di natura fiduciaria) a struttura regionale, aventi varia composizione: *Bundesrat* austriaco, formato con rappresentatività indiretta per via di elezione dei suoi membri da parte dei consigli regionali; *Bundesrat* tedesco, formato pure indirettamente ma in rappresentanza dei governi dei Länder; Senato spagnolo, solo in parte formato per via indiretta e per il maggior numero di membri per elezione popolare diretta.

In realtà in Spagna, a causa del cattivo funzionamento di un senato misto dove gli elementi elettivi predominano sulla rappresentanza della Comunità autonome, è stata assai forte quella che è stata chiamata (Cruz Villalón, 1999) "la costruzione giurisprudenziale dello Stato delle autonomie", e tuttavia è divenuto via via più importante il sistema delle conferenze di carattere settoriale tra Comunità e Stato.

In Italia il problema, dopo molte discussioni che datano fin dai lavori dell'Assemblea costituente e una sostanziale carenza di soluzione, verrà risolto, se approvata in via definitiva, dalla riforma costituzionale in corso, con la creazione al posto dell'attuale Senato di un Senato delle autonomie, frutto di elezione in via indiretta ad opera dei consigli regionali.

Senza riprendere tesi già esposte ripetutamente da chi scrive (U. Allegretti, 1996; Id., 2003; U. Allegretti e E. Balboni, 2013), e men che meno il denso dibattito, talora eccessivo per spiegamento della fantasia dei giuristi e per mancanza di omogeneità, che si va svolgendo attualmente in presenza del disegno di legge costituzionale già citato (v. per un esame analitico, sia pur una fase precedente l'ultima in corso dell'iter legislativo, Ferraro, 2014), si vorrebbe sostenere anche qui che un Camera regionale (in effetti prevista da quel disegno) è opportuna e risponde alla logica profonda di uno Stato fortemente regionalizzato come il nostro. E che, probabilmente (senza entrare nei particolari e formulare alcune riserve su come vari aspetti sono configurati in tale sede) l'elezione dei suoi membri da parte dei consigli regionali, includente una rappresentanza delle giunte che il sistema di votazione comporterebbe, appare congrua alla sua formazione e alle sue funzioni. Inoltre queste ultime vanno attentamente dosate – probabilmente con un incremento rispetto al progetto, del numero delle leggi bicamerali in relazione a tutti i casi che incidono sul rapporto Stato-Regioni (per esempio in relazione alla legislazione statale sui livelli essenziali dei diritti) – e comprendono giustamente, come infatti si fa nel progetto e al contrario di quanto molti osservano, le leggi di revisione costituzionale, escludendo invece, come esattamente previsto, la fiducia al governo.

Attualmente, su un piano di struttura politico-amministrativa opera invece la Conferenza Stato-Regioni, di carattere consultivo, e accanto ad essa la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e la Conferenza unificata risultante dalla sommatoria delle due. Questo "sistema" di organi misti tra Stato e autonomie, che conosce al suo interno anche altre articolazioni, costituisce oggi luogo centrale per la cooperazione tra gli organi statali e le autonomie. Esso ha carattere, quando non solo di informazione, consultivo, ma è anche sede di "intese", seppur di carattere "debole", cioè non vincolanti in via assoluta lo Stato, o di "accordi" informali. Ma, rispetto a una seconda Camera, meno bene si presta – nonostante abbia di fatto acquisito una notevole forza di condizionamento, quanto meno sul Governo benché non direttamente sul Parlamento – a risolvere problemi e contrasti che richiedono il massimo di assunzione di responsabilità politica (ma non mancano i sostenitori della tesi che preferisce scegliere o affiancare al Senato autonomistico il sistema delle Conferenze: Bin, Ruggiu). A chi scrive questo

sistema pare adatto piuttosto allo svolgimento, nel confronto tra Stato, Regioni e Comuni, di funzioni di alta amministrazione, piuttosto che non a una partecipazione alla funzione legislativa (in senso analogo si esprime D'Atena, 2013, p. 366).

In linea orizzontale e topograficamente parziale, il sistema di coordinamento tra autorità di alto livello, in questo caso tra Regioni, potrebbe avvalersi di “intese” interregionali, che la Costituzione italiana prevede (art. 117.8) come possibilità per il miglior esercizio delle loro funzioni, mediante le quali si possono anche istituire organi comuni (ma finora queste modalità non hanno avuto successo). Il bisogno di coordinamento e di cooperazione tra Regioni, soprattutto se contigue, non è meno acuto di quello fra Regioni e Stato. Ciò dappertutto. In Germania, ad esempio, come confermato all'autore di queste note da un costituzionalista di alta qualità come Erhard Denninger, si tengono conferenze settoriali permanenti dei ministri dell'interno dei vari Länder (e dei dirigenti delle polizie di questi, che pure si svolgono abitualmente), dei ministri regionali della giustizia, dell'ambiente, di quelli del culto per le materie educazione-istruzione, e così via. Tuttavia, come lo stesso autore ritiene, questo sistema non dà sempre buoni risultati. Si potrebbe forse supporre che ciò sia avvenuto nei tristi fatti di Colonia, Amburgo e altre città dell'ultima notte di San Silvestro? Forse in questo come in altri casi quel che è mancato è stata una tempestiva coordinazione tra le autorità di polizia dei Länder e i servizi segreti e tra questi diversi servizi.

In mancanza di organi di elevata capacità politica, la forte conflittualità tra Stato e Regioni continuerà a scaricarsi quasi del tutto sull'organo giurisdizionale competente, generando, oltre che un sovraccarico di questo, una difficoltà di decidere questioni che spesso hanno una consistenza politica pronunciata e si prestano a soluzioni che presuppongono notevoli incertezze interpretative e applicative, addicendosi pertanto male a un organo di schietto carattere giuridico.

Questa è la situazione oggi in Italia, soprattutto dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale del 2001 e in misura particolarmente acuta tra Stato e Regioni speciali. Mentre per molti decenni la chiamata in causa della Corte Costituzionale era ampiamente costituita dai giudizi in via incidentale proposti dai diversi giudici, nei tempi più recenti hanno preso il sopravvento i giudizi nati da ricorsi per conflitti tra Stato e Regioni, anche se nel 2014 si è avuta una certa diminuzione. E la prevalenza della giurisprudenza – ma questo avveniva già in passato – è di fatto, nonostante eccezioni e sfumature, a favore dello Stato, fino a far pendere nuovamente la bilancia, anche dopo l'ampliamento dell'autonomia dovuto alle riforme in senso estensivo, verso

il polo dell'accentramento. Ciò accade sia nell'attivazione del giudice che nei risultati del processo. Maggiore è infatti l'iniziativa dello Stato rispetto a quella regionale, spesso il procedimento si svolge con una soccombenza procedurale delle Regioni (per la frequenza di meccanismi di rinuncia o di cessazione della materia del contendere); e se si arriva al merito le regioni risultano molto di frequente perdenti (Pesole, 2015). Il meccanismo di soluzione dei conflitti in via giuridica ha contribuito dunque per lo più a una recessione dell'autonomia, anche se la stessa cosa non può dirsi nel complesso né per il giudice costituzionale tedesco, né per quello spagnolo (la cui giurisprudenza sembra segnare un equilibrio maggiore tra le opposte esigenze dell'unità e dell'autonomia, pur garantendo l'unità dello Stato). Ciò conferma che, comunque, quel che predomina è, anche in seno alle Corti, la tradizione e lo spirito prevalentemente autonomistico o prevalentemente centralista del singolo ordinamento. Probabilmente questo risultato è legato anche al meccanismo di composizione della Corte Costituzionale italiana, in cui sono protagonisti esclusivi gli organi centrali, diversamente dalla Germania e anche dalla Spagna. Pertanto, se si vuole anche in Italia un maggiore equilibrio, a parere di chi scrive è giusto – inversamente a quanto depongono i timori di gran parte della dottrina – che la quota di nomina parlamentare dei giudici della Corte veda una ripartizione tra Camera e nuovo Senato, senza per questo paventare che tale componente si risolva in una rappresentanza territoriale.

9. IL REGIONALISMO E L'UNIONE EUROPEA

La presenza delle Regioni non costituisce un principio istituzionale fondamentale dell'Unione europea; eppure esse vengono assumendo nel rapporto con essa e nel suo stesso seno un'importanza che va diventando sempre maggiore.

Intanto, con il Trattato di Lisbona (art. 4.2, in relazione anche al fondamentale principio di sussidiarietà già profilato nell'art. 1.2) il sistema delle autonomie locali e regionali, ove compreso nei singoli Stati, è uno degli oggetti espliciti del rispetto da parte dell'Unione dell'identità e nazionale e della struttura fondamentale degli Stati membri.

Peraltro, sul piano della struttura dell'Unione, le autonomie regionali dispongono di una presenza assai debole. L'art. 16.2 del TUE, infatti, limita la presenza delle Regioni negli organi decisionali solo al caso – come accade per la Germania – che possa partecipare al Consiglio un rappresentante dello Stato membro del quale sia riconosciuto il livello ministeriale. Per il

resto, le Regioni (ma anche gli altri enti locali) siedono nel Comitato delle Regioni (artt. 300 e 305 ss. TFUE), che non è incluso tra le Istituzioni dell'Unione e ha un carattere consultivo, che si esplica nei confronti del Consiglio, del Parlamento e della Commissione per le ipotesi previste dai Trattati. Esso sembra del resto complessivamente rimanere più debole dell'altro organo consultivo che è il Comitato economico e sociale.

È stato però sagacemente affermato (Ruggiu, 2002) che una più forte inclusione delle Regioni a livello di organi dell'Unione richiederebbe una maggiore similitudine di struttura e funzioni degli organismi regionali in seno agli Stati membri; il che invece ancora non si verifica, trovandosi alcuni Stati di tradizione centralista (soprattutto la Francia) solo "in via di regionalizzazione" e altri – quali quelli scandinavi – in condizioni di stretto carattere unitario. Per questi ultimi due tipi di Stati, l'Unione rappresenterebbe, in definitiva, una spinta a una regionalizzazione che forse sta iscritta in alcuni almeno dei rispettivi territori (si pensi quanto meno alle dimensioni e alla composizione dal punto di vista culturale e sociale della Svezia e della Finlandia).

Certamente, non è questa la via più consistente per realizzare un rapporto significativo tra Regioni e Unione. La via è quella di esercitare le competenze regionali alla partecipazione nella fase ascendente e in quella discendente relativa agli atti normativi dell'Unione; alla formazione dunque degli atti europei e alla loro attuazione. Dipende naturalmente dagli Stati assicurare più o meno tale partecipazione. Per quanto riguarda l'Italia – dopo lunghe fasi di inesistente o cattiva attuazione prodottesi malgrado che sia stato chiaro fin dagli anni sessanta che l'istituzione comunitaria veniva ad espropriare le Regioni di molte loro capacità decisionali – l'attuale disciplina (art. 117.5 Cost.) assicura una loro partecipazione, secondo modalità previste da una legge apposita che la ha attuata; non sempre, tuttavia, il Parlamento è sollecito nella fase discendente e abitualmente presente ed efficace nella ascendente.

10. LA FUNZIONE DELLE REGIONI NELLA COESIONE TERRITORIALE ENTRO L'UNIONE EUROPEA

Non mancano tuttavia altri modi per operare una connessione tra livello regionale e livello dell'Unione. Infatti tra i compiti europei ha rilievo notevole quello relativo alla coesione territoriale entro l'Unione, che è svolto essenzialmente tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale (art. 174 e ss. TFUE), mirante alla correzione dei principali squilibri territoriali anche all'interno degli Stati membri.

La “coesione territoriale” è venuta, con il Trattato di Lisbona, ad aggiungersi alla “coesione economica e sociale”, già presente da gran tempo tra i compiti della Comunità e poi dell’Unione. Il Trattato promette, con esplicita dizione, una “attenzione particolare” per le zone rurali, per quelle a transizione industriale, e per quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali, quelle insulari, le transfrontaliere e quelle di montagna. Per predisporre in questi casi l’aiuto europeo, è appunto istituito il Fondo di sviluppo regionale, che si ripromette la partecipazione all’adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino.

È evidente che la coesione territoriale si uniforma alla finalità generale già ricordata più sopra in termini di coesione economica e sociale, con riferimento al fatto più specifico dell’eliminazione delle situazioni di svantaggio ascrivibili ai luoghi in cui i cittadini vivono o lavorano (*retro*, n. 4). Ed è anche naturale che a tal fine vengano in questione, oltre a quelli degli Stati membri, i compiti delle singole Regioni in quanto entità istituzionali, che, come si è visto, rispondono anche a questa funzione.

Si può al riguardo sottolineare che problemi di svantaggio ed esigenze di coesione si pongono sia nell’ambito dei singoli Stati, sia a livello europeo generale, sia in territori a cavallo tra più Stati. Nel primo caso, il compito primario incombe a ciascuno Stato, che potrà assolverlo anche mediante le sue Regioni. Nel secondo caso, si pongono interessi e compiti europei, poiché tra l’altro la mancanza di coesione territoriale svantaggia l’intera Europa. Il terzo caso è più specifico poiché coinvolge le relazioni dirette fra territori di più Stati.

Per esempio, nel primo caso l’Italia deve – e ve la obbliga anche l’ordinamento europeo (art. 175 TFUE) – affrontare il problema del divario in cui le regioni del Sud e alcune altre si trovano rispetto al resto del suo territorio. In questo senso, era più che opportuna la primitiva norma costituzionale che nominava esplicitamente il Mezzogiorno e le isole come destinatarie di contributi speciali da assegnare alle singole Regioni (art. 119.3). La soppressione di questa esplicita menzione, avvenuta con la riforma del 2001, ha peggiorato la situazione, pur non cambiando la posizione di fondo del problema per quanto riguarda i fini e gli strumenti della politica economica e finanziaria, e lo ha fatto mentre ancora il problema meridionale non era – e ancora non è – risolto, e anzi per alcuni aspetti si è aggravato. Infatti, in questa luce, il nostro Paese ha per parecchi decenni impostato una politica meridionalistica, anche robusta, benché troppo concepita in termini e con strumenti “straordinari”, e che anche per questo non ha raggiunto i suoi scopi. Gli ultimi decenni ne hanno visto il declino, anche se in tempi recen-

tissimi sembra si tenda a rimetterla di nuovo a fuoco. In condizioni molto diverse, la Germania ha avuto dopo la caduta del blocco dell'Est, di cui una sua grossa porzione faceva parte, il problema di affrontare una parificazione di condizioni tra le popolazioni e i territori dell'ex-Repubblica Democratica Tedesca e quelli della Repubblica federale occidentale.

Il secondo caso, quello dell'influenza dell'Europa in ordine all'arretratezza o comunque alla problematicità dei rapporti tra alcuni suoi territori, che investe direttamente, oltre i singoli Stati, l'intera Unione, riguarda, ad esempio, i problemi che si pongono per gli Stati membri entrati nell'Unione dopo la caduta del blocco sovietico o in periodi più recenti, ma anche gli altri obiettivi elencati dalle norme sopra ricordate.

Uno strumento per affrontare problemi del secondo tipo è quello delle "macroregioni". Esse sono stabilite dall'Unione qualora si ritenga di dover affrontare questioni comuni a più regioni. Ad esempio, per costruire infrastrutture che interessano diverse regioni o per affrontare problemi ambientali generali. Le strategie macro-regionali al momento sono quattro e riguardano i territori attraversati dal Danubio, la Regione alpina, la Regione baltica e la zona adriatica. Esse vengono prospettate dal Consiglio europeo e poi poste in essere dalla Commissione.

Per il terzo caso, relativo a problemi che si riferiscono a singoli territori a cavallo di più Stati, con una convenzione tra le Regioni interessate si può costituire un GECT (Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera). Si tratta di un tipo di ente previsto fin dal 2006 con regolamento europeo e autorizzato dalla legge statale, avente lo scopo del promovimento e dell'attuazione di programmi finanziati coi fondi strutturali europei interessanti i vari territori. I GECT – ne esistono già una settantina – possono riferirsi, come fanno in questi casi le relative convenzioni, a progetti comuni quali quelli relativi all'agricoltura e foreste, alla tutela della natura, al turismo, alle imprese, ai trasporti, all'istruzione, alla formazione e alla ricerca, alla cultura (debbo queste notizie e la differenza tra macroregioni e GECT ad Adelina Adinolfi).

Per tutti i casi, il Fondo europeo di sviluppo regionale – che è in posizione primaria tra i vari "fondi strutturali" – è uno strumento finanziario di grande importanza, pur dovendosi sottolineare che l'intera politica dell'Unione dovrebbe operare in funzione della costruzione di una coesione territoriale che non può essere affrontata solo con mezzi di natura finanziaria e in qualche modo straordinari.

Per l'esecuzione delle politiche di uso del Fondo, il ruolo degli Stati resta primario, anche se la stessa Unione ha da tempo incoraggiato il decentramento delle responsabilità verso i livelli più bassi. Gli Stati sono dunque

anche per tale uso chiamati per primi a inserire nella politica di coesione al loro interno l'aiuto e le direttive europee. Lo Stato italiano, come altri, lo fa con un fondamentale compito affidato alle Regioni (e agli enti locali). Ma molte di queste istituzioni (e anche su questo terreno quello italiano non pare un caso isolato) sono risultate carenti nel partecipare alla predisposizione e nell'attuare gli interventi sussidiati dall'Unione, perdendo così fondamentali occasioni; per fare esempi personalmente notati da chi scrive, gli aiuti destinati al ripristino dei centri storici sono male e poco utilizzati nel nostro Paese, mentre lo sono nel più modesto ma efficiente Portogallo. Le cifre riguardanti queste insufficienze sono conosciute e impressionanti (v. fra altri Bellomo, 2014 e Domorenok, 2014).

Attualmente, si è inteso far confluire quel fondo con gli altri fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione "orientamento", e Fondo sociale europeo) attraverso il meccanismo detto SIE. In esso le Regioni hanno un peso notevole, perché devono redigere e attuare i POR (piani operativi regionali) nell'ambito del piano nazionale o PON; e ciò consente all'Unione di colloquiare in qualche modo con le Regioni.

11. LE DEBOLEZZE REGIONALI

A questo punto, l'interrogativo che sorge, la risposta al quale non è univoca, è che, nonostante il ruolo consistente delle Regioni in moltissimi Stati contemporanei dell'area considerata e in seno all'Unione europea, l'autonomia regionale si trova in numerosi paesi (tra cui senz'altro l'Italia) in condizioni di notevole debolezza, determinate in parte dalla loro origine – infatti esse non sembrano valere in misura uguale per la Germania e per la Svizzera, aventi una genesi "federale" – e accentuate dalla situazione attuale.

È ovvio che la debolezza di partenza è insita nella supremazia dello Stato sull'autonomia, che si traduce nell'appartenenza ad esso della sovranità, e in maniera particolare nella sovranità esterna (cioè nei rapporti internazionali), inclusa quella particolare forma di relazione tra Stati che è l'Unione europea. All'interno, tale supremazia è confermata dai poteri assegnati allo Stato rispetto alle Regioni (e ciò spiega perché in parte si verifichi anche nei due Stati ora nominati: v. in Germania la riforma del 2006 riguardante il *Bundesrat*). Tuttavia è anche sostenuta dalla prassi, che vede, oltre che tradizioni e abitudini di prevalenza delle strutture amministrative e giurisdizionali insediate al centro, anche motivazioni strettamente politiche. In particolare, gioca a favore del centro la supremazia dei partiti nazionali rispetto alla

mancanza di un loro decentramento locale e/o di partiti a base territoriale; e inoltre, talora, la suscettibilità e la pratica in sede regionale di fenomeni di abuso di potere e addirittura di corruzione non minori (non si direbbe però maggiori) di quelli che si manifestano nell'ambito delle strutture centrali.

Ma questo è un lato solo della risposta all'interrogativo. Su un piano di sostanza, essa è compatibile con una notevole forza che le Regioni possiedono o possono conquistarsi nell'esercizio di funzioni, innanzi tutto politico-amministrative. E questa forza è molto legata a quanto si è detto in termini di mobilità temporale e spaziale delle varie Regioni in seno ai diversi Stati.

Per quanto riguarda l'Italia, come è stato notato (D'Atena, 2000), la debolezza costituzionale delle Regioni è "assolutamente eccentrica nel panorama europeo" e riguarda anche le Regioni originariamente più dotate in forza di uno Statuto speciale. Nonostante alcuni miglioramenti intervenuti con la riforma del 2001, si perpetuano forme di "decostituzionalizzazione" nell'ancoraggio del sistema regionale (e locale) dei rapporti con l'Unione, essendo la concreta disciplina legata a una legge ordinaria statale, pur anch'essa migliorata con la recente legge 24 dicembre 2012, n. 234. Basti pensare, tra i diversi esempi, alla diversa rilevanza che ha la diretta disciplina costituzionale, anche assai dettagliata, in Germania e in Austria.

Ma la debolezza maggiore è di sostanza, e sta nell'incapacità mostrata dall'Italia di utilizzare bene, come già rilevato, quegli importanti strumenti derivati dalla normativa finanziaria europea che sono i POR (Programmi operativi regionali) e di conseguenza il PON (Programma operativo nazionale); la conseguenza è l'adozione, al di là di altre nostre debolezze più generali in campo finanziario e amministrativo, una pressione maggiore sul nostro sistema da parte dell'Unione, compresi gravi meccanismi sanzionatori che possono portare alla non erogazione o al ritiro delle risorse europee; e all'interno dall'avocazione allo Stato di nuovi compiti verso le Regioni, attraverso la creazione dell'Agenzia per la Coesione allocata presso la Presidenza del Consiglio (Baldi, 2014).

Tra le debolezze delle Regioni, non può poi non colpire l'assenza di domanda e il silenzio inerte complessivamente mostrato dalle regioni italiane verso la creazione di un senato territoriale, che in altri tempi, anche se sporadicamente e comunque senza successo, era stata una delle aspirazioni delle più vivaci e consapevoli tra le regioni stesse. Le Regioni sembrano ora appagarsi del sistema delle Conferenze, che consente loro un'interlocuzione collettiva con lo Stato-Governo e la negoziazione di particolari intese, soprattutto sulle risorse finanziarie, magari rinunciando in base all'attribuzione di esse alla rivendicazione di talune loro competenze, e in

pari tempo evitando di assumere un ruolo decisionale parlamentare con le responsabilità pubbliche che comporta, come dovrebbe avvenire se partecipassero a un organo quale un senato. Si tratta di un atteggiamento che può far dubitare anche chi, come chi scrive, è favorevole a una Camera delle Regioni che questa possa davvero rappresentare in Italia, a differenza che in Germania, un traguardo per una più alta affermazione delle autonomie regionali.

12. LA DIFFICOLTÀ DI PRESAGIRE IL FUTURO. ELEMENTI DI PERMANENZA (GLOBALIZZAZIONE E PLURALITÀ DELLE “CULTURE”). L’ITALIA E IL CASO SARDO

In presenza di tutte le esperienze sommariamente evocate, risalta la difficoltà di presagire autenticamente il futuro delle Regioni. Tuttavia, si possono definire almeno due elementi che pesano sul futuro quale noi possiamo concepirlo.

Da un lato, pesa l’elemento globalizzazione. Esso ha una duplice influenza. Da un lato, la sua tendenza unificatrice pone ostacoli alla realizzazione delle naturali differenziazioni in seno agli Stati, come li pone tra gli Stati stessi. Dall’altro, la tendenza livellatrice incentiva il suo opposto, cioè la sensibilità per la propria identità e cultura, non solo da parte degli Stati esistenti, ma da parte delle loro unità territoriali. Si può spiegare anche così la suddivisione federalista del Belgio e la serie di aspirazioni che arrivano fino all’indipendenza, o almeno alla rottura della solidarietà nazionale, rivelatesi con forza in regioni come la Scozia e la Catalogna, e, in Italia, nelle posizioni della Lega Nord, in alcuni tentativi referendari del Veneto e, con minore operatività, negli atteggiamenti di non irrilevanti strati di opinione in Sardegna.

Una delle manifestazioni della sensibilità per l’identità e la cultura particolare di varie Regioni, ma nel contempo la possibilità di una cooperazione con Regioni o Stati esteri sta nella formulazione di principi, dotati di carattere giuridico se accolti negli atti istitutivi, e altre norme concretizzate in accordi interregionali o internazionali.

I principi non sono solo significativi in sé ma perché esprimono “valori”, e non vi sono strumenti giuridici importanti come le Costituzioni e gli Statuti regionali che non siano sorrette da valori, come insegna la migliore tradizione tedesca (v. U. Allegretti, 2014, in particolare pp. 9-22). Si pensi anche alle tendenze contenute nella redazione di una “Carta dei valori” per la Provincia canadese del Québec e ai principi e valori espressi o sottostanti a

tanti accordi internazionali relativi a diritti e doveri fondamentali delle persone e delle comunità.

Venendo all'Italia e ritornando come esempio al caso sardo, quali sono o possono essere i prodotti della situazione, che ha generato fin dal 1945 la particolarità prima dell'aspirazione poi della realizzazione di una autonomia "speciale"? A nostro parere (U. Allegretti, 2008, 2010), essi giustificano e forse richiedono la formulazione non solo politica ma anche giuridica di principi particolari che presiedono all'autonomia. Abbiamo perciò proposto nello studio appena citato l'inclusione in un nuovo statuto della Sardegna, finora oggetto di aspirazioni e di promesse anche legislative ma non ancora proposto con la necessaria fermezza, di norme-principio che sorreggano e guidino una nuova più alacre autonomia. La nota giurisprudenza della Corte costituzionale che si è espressa nelle sentenze n. 372, 378 e 379 del 2004 in maniera tale da neutralizzare nel loro valore giuridico formulazioni di principio incluse in statuti di regioni ordinarie, oltre a essere obiettabile (e lo è stato) per quelle Regioni, non è applicabile alla Sardegna sia in dipendenza della sua specialità e delle ragioni che la sostengono, che della forma giuridica – una legge costituzionale – nella quale essa si esprime e dovrà continuare a esprimersi. Così si può pensare alla possibilità e utilità – appunto come guida interpretativa e orientativa dell'attività della Regione – di principi che investano quanto meno l'ambito paesistico, artistico, ambientale, linguistico; inoltre i suoi rapporti con l'estero con particolare riferimento al bacino mediterraneo; nonché la partecipazione delle popolazioni alla stessa attività della Regione (v. U. Allegretti, 2008).

Tra questi valori e principi, occorrerà attentamente valutare quanto potrebbe indurre a dar luogo a forme di etnocentrismo, adombrate in Sardegna negli atteggiamenti rilevati nell'analisi su basi statistiche sopra citata che farebbero pervenire le espressioni di "sardità", soprattutto tra i giovani, a livelli per chi scrive assolutamente preoccupanti.

Nel caso di questa Regione come in quello di ogni altra, proprio l'elemento della diversa identità culturale e in altri casi quello della pluriculturalità, impedendo di trasformare questi in fattori di scontro e inducendo invece a un dialogo di tipo habermasiano, tra loro e con le istituzioni, dovrebbe condurre a dare un particolare rilievo alla partecipazione dei gruppi sociali e dei singoli, utilizzando metodi di democrazia partecipativa.

A questo riguardo va presa coscienza che alle carte fondamentali delle Regioni si addice molto bene quel tipo di processi partecipativi che, ormai, si applicano alla creazione di molte costituzioni del mondo, particolarmente fuori Europa (v. U. Allegretti, 2013 e, ora lo studio in via di pubblicazione U. Allegretti, C. Corsi, G. Allegretti, 2016). Essi sono così significa-

tivi che nel secondo degli scritti citati si propone di affiancare all'idea e alla pratica, ben assestate, di Assemblea costituente quella di "Processo costituzionale partecipativo". E del pari potrebbe essere preceduta da un processo partecipativo popolare nell'ambito della singola Regione ogni decisione di tipo pattizio tra Regioni e Stato, come quelle dell'art. 116 di cui si è parlato sopra.

13. IL CASO DEL TRENINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL: UNA REGIONE DI FRONTIERA E "TRANSFRONTALIERA"

Guardando ancora all'Italia, maggiori potenzialità – e comunque già dalle origini costituzionalmente riconosciute e anche fruenti dell'appoggio ai trattati internazionali con l'Austria – sussistono per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e ancor più per la Provincia di Bolzano (oltre che per la stessa Provincia di Trento).

La particolarità storica, etnica e linguistica e le relazioni strette con il Tirolo austriaco non sono certo da mettere in dubbio. Ma le tentazioni di etnocentrismo, o comunque di ripiegamento su se stessa, della Provincia altoatesina o sudtirolese, come si sa assai diffuse soprattutto nelle zone rurali, trapelano per il fatto (se si è ben informati) che la legislazione provinciale dell'Alto Adige/Süd Tirol sulla propria partecipazione agli atti europei appare meno positivamente orientata dell'analoga legislazione della Provincia di Trento per la mancata previsione, presente invece nella seconda, di un intento di coordinamento e della costituzione di un'apposita struttura diretti a promuovere forme di collaborazione tra le due Province italiane e il Land austriaco del Tirolo.

In ogni caso, in seno alla Convenzione provinciale sudtirolese (parallela è la Consulta provinciale trentina) istituita per proporre una riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige e un eventuale futuro nuovo Statuto, pur dandosi il dovuto peso alle particolari caratteristiche etniche, linguistiche e culturali della Provincia, dovrebbe restare esclusa ogni riscrittura dell'autonomia in senso etnocentrico. Ciò se non altro perché caratteri di questa natura – oltre che incoerenti con gli artt. 1 e 5 Cost., irreformabili sia per la definizione di che cos'è il popolo dello Stato non a caso denominato "Italia", sia per l'affermazione della indivisibilità della Repubblica – lo sarebbero anche nei confronti dello spirito e dello stesso ordinamento giuridico europeo, che con l'art. 4.1 sancisce il rispetto da parte dell'Unione per l'identità nazionale degli Stati membri, ivi compreso "il sistema delle autonomie regionali e locali". Per contro, sarebbe importante che nuovi statuti o

altri atti mettessero in esplicito risalto dei principi che reggono i rapporti con l'Europa centrale, oltre che i particolari requisiti inerenti la lingua, l'istruzione e simili (oltre l'esistenza del vincolo regionale tra le due Province in seno alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol).

Inoltre, tra i principi statutari dovrebbe essere inserito quello costituzionale del riconoscimento della solidarietà, nella versione della solidarietà interregionale, che comprende il rifiuto di ogni rottura etnocentrica e anche la ispirazione a solidarietà interregionale della finanza regionale e provinciale italiana.

In effetti, le relazioni transfrontaliere della Regione e delle Province, il loro sentirsi insieme italiane e centro-europee, sono elementi che dovrebbero ispirare una fase rinnovata di autonomia e costituire una ricchezza, se non si ripiegano su se stesse, per tutta l'Italia e per l'Europa, non solo per la sua porzione austriaca ma per esempio per l'intera area germanica. Le premesse di una relazione privilegiata tra le tre Province-Regioni del Tirolo austriaco, dell'Alto Adige/Südtirol e del Trentino sono già esistenti in un itinerario di cooperazione avviato nel 1993 e culminato in una convenzione che istituisce un apposito GECT con i compiti comuni a questo tipo di istituzioni.

Per quanto riguarda il procedimento attraverso cui avviare l'elaborazione del nuovo Statuto, la Convenzione decisa dalla legge provinciale di Bolzano del 2015 e la Conferenza prevista a Trento possono costituire una via per un buon inizio. Ma bisogna sottolineare che più che per altre Regioni per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, data la sua conformazione tipicamente pluriculturale, la sua difficile storia e le tensioni che esse hanno prodotto (e che, sebbene oggi mitigate, non sono del tutto tramontate), un processo partecipativo consentirebbe di affrontare i problemi in piena luce e di far maturare e crescere un'interculturalità vera in seno alla società, sia sudtirolese che trentina; cosa necessaria perché le istituzioni possano adeguare se stesse a una condizione più soddisfacente. Un processo di tal genere è previsto dalla legge altoatesina-sudtirolese nella forma, tra l'altro, di un Forum selezionato di cittadini, chiamato a essere interpellato dalla Convenzione e a anche a partecipare con otto membri eletti in seno a esso ai lavori per la redazione della bozza di nuovo Statuto da portare al Consiglio della Provincia. Non c'è che auspicare, dunque, che non si frappongano a questo processo ulteriori ritardi, che evidentemente hanno fin qui rinviato la convocazione della Convenzione ben oltre i termini previsti dalla legge per i suoi lavori, e che possono essere la spia del perdurare di reciproche tensioni in seno alla comunità provincia e ai partiti.

14. UNA CONCLUSIONE

Dove tenderà la tensione tra i due elementi qui citati, e presenti dappertutto, della globalizzazione e della ricerca di identità, in parte opposti in parte complementari, è difficile dire. Ma è abbastanza chiaro che quasi dappertutto l'autonomia, nonostante l'incremento delle aspirazioni ideali, attraversa periodi alternati di espansione e di recessione.

La conclusione non è però appagante. Le ragioni che sostengono l'autonomia, prima ricordate, e le stesse aspirazioni all'indipendenza pure menzionate, attestano che occorre fare dei passi al di là della situazione attuale. La separazione e l'indipendenza, ad avviso di chi scrive, creerebbero una condizione di cose peggiore dell'attuale. Ciò non solo negli Stati che si lasciano, ma nelle stesse Regioni separatiste, che difficilmente potrebbero migliorare lo stato di vita delle popolazioni in condizioni di dimensione troppo minore della presente in cui operano, e nella stessa Unione europea, il cui funzionamento con troppi membri – già ora drammaticamente presente, specialmente dopo la crisi dell'immigrazione – verrebbe messa in grave difficoltà e che potrebbe a ragione non accettarne l'ammissione nel suo seno.

Invece, l'incremento dell'autonomia può portare a valorizzare gli stessi ordinamenti statali che lo ammettano, introducendo in essi un livello di pluralismo territoriale che, assieme ad altre forme del pluralismo, rafforzerebbe la saldezza dello Stato. E questo varrebbe anche – si direbbe, particolarmente – per il regionalismo “speciale”, le cui ragioni, al contrario di quanto suggerisce una facile voglia di rivalsa di certe Regioni ordinarie e il fastidio di una parte della dottrina, non solo non sono venute meno ma, pur modificandosi nei fondamenti e nelle esigenze, permangono o si creano dove non esistono già. La letteratura di base comparatistica (ad es. Rolla, 2015) ha chiarito la molteplicità di queste ragioni in molte parti del mondo: da quelle linguistiche e più generalmente culturali e storiche (e in questo caso molto variate tra loro), all'insularità fisica o no che sia, all'incidenza dei contesti internazionali, mentre il versante economico e finanziario, pur presente in maniera vistosa e senza svalutarne la portata, ha forse minore impatto del richiamo che esercita.

Ciò comporta che non è la semplice superiorità quantitativa delle competenze a fornire elementi di sopravvivenza o di instaurazione della specialità. E significa anche che non bisogna illudersi che la separazione o la specialità possano necessariamente apportare quei vantaggi materiali che da essi si attendono. Né, d'altra parte, che in un mondo comunque globalizzato anche sul piano dell'interculturalità ci siano fondamenti incrollabili per rom-

pere le unità nazionali, per indebolite che esse siano o siano per essere. Come spesso, ogni atteggiamento estremistico è una fuga dal mondo reale che non possiamo permetterci.

BIBLIOGRAFIA

- ADINOLFI A., *Comunicazione personale sui programmi regionali di sviluppo europei*, 2016.
- ALLEGRETTI G., *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze, Firenze University Press, 2003.
- ALLEGRETTI U., *La Corte ribadisce l'estraneità del Parlamento all'attuazione degli statuti speciali*, in *Le Regioni*, n. 2/1984.
- ID., *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996.
- ID., *Perché una camera regionale per l'Italia*, in *Dem. e dir.*, n. 3/2003.
- ID., *La specialità regionale tra presente e futuro*, in *La specialità regionale tra presente e futuro*, Atti del Convegno per il sessantesimo anniversario dello Statuto speciale per la Sardegna, Cagliari, Consiglio Regionale della Sardegna, 2008; nonché, più brevemente, *Un futuro per l'autonomia regionale sarda*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA, *Lo Stato costituzionale. Studi in onore di Enzo Cheli*, Bologna, il Mulino, 2010.
- ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010.
- ID., *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir., Annali*, IV, Milano, 2011.
- ID., *Recenti costituzioni "partecipate": Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2013.
- ID., *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2014.
- ALLEGRETTI U., CORSI C., ALLEGRETTI G., *Constitutional Process and Constitutional Assembly: the making of Constitutions through participatory process*, in corso di pubblicazione in *IPSR*, n. 4/2016.
- BALDI B., *I Fondi strutturali e la nuova programmazione europea*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/2014.
- BALDINI V., *Autonomia costituzionale dei Länder, principio di omogeneità e prevalenza del diritto federale*, in *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, a cura di M. Scudiero, voll. I-II, Napoli, Jovene, 2002.
- BELLOMO G., *Politica di coesione europea e fondi SIE nella programmazione 2014-2020: un'altra occasione mancata per l'Italia?*, in *Istituzione del federalismo*, n. 3/2014.
- BIAGI F., *Estatut de Catalunya e la crisi di legittimazione del Tribunal Constitucional*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2011.
- BOBBIO N., *Il futuro delle democrazie*, Torino, Einaudi, 1995.

- CARRER M., ROSSI S., *La sussidiarietà: metamorfosi e trasfigurazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2012.
- CRUZ VILLALON P., *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- D'ATENA A., *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000.
- ID., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2013.
- DE MARTIN G., *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, relazione al Convegno "L'autonomia regionale speciale nel titolo V in evoluzione", Roma, CNR, 2015.
- DENNINGER E., *Comunicazione personale sui Länder tedeschi*, 2016.
- DOMORENOK E., *Le sfide della politica di coesione europea: la governance multilivello e l'efficacia finanziaria nella gestione dei fondi strutturali in Italia*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2014.
- DEMURO G., MOLA F., RUGGIU I. (a cura di), *Identità e Autonomia in Sardegna e Scozia*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013.
- FERRARO L., *Il progetto di riforma del senato. Un esame dei lavori preparatori e un confronto col austriaco*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2014.
- GRUBER L., *Eredità. Una storia della mia famiglia tra l'impero e il fascismo*, Milano, Rizzoli, 2012.
- LEYLAND P., *L'esperimento della devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale?*, in *Le Regioni*, n. 2/2000.
- NAPOLITANO G., *Il Comitato delle Regioni UE*, relazione presentata al Convegno "1865-2015: a 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana", Firenze, 15-16 ottobre 2015.
- PESOLE L., *L'attuale connotazione del giudizio in via principale. (Svolgimento del processo e tipologie decisorie)*, in L. PESOLE, M. VOLPI, *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, Napoli, Jovene, 2015.
- ROLLA G., *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, in *Le Regioni*, n. 2/2015.
- RUGGIU I., *Idee ed effettività del regionalismo europeo: la Francia ed altri Stati a territorialismo "indefinito"*, in *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, a cura di M. Scudiero, voll. I-II, Napoli, Jovene, 2002.
- SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, Milano, Rizzoli, 2007.
- SINTOMER Y., ALLEGRETTI G., *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, Ediesse, 2009.
- TUCCARI F., *Le relazioni fra politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, relazione presentata al Convegno "1865-2015: a 150 anni dall'unificazione amministrativa", Firenze, 15-16 ottobre 2015.
- VOLPI M., *Le forme di stato*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, Monduzzi, 1997.