

L'autonomia regionale alla luce del regionalismo differenziato nel pensiero di Luciano Vandelli*

Maria Immordino

Ringrazio in particolare i professori Fabio Roversi Monaco e Marcella Gola, per avermi invitato a queste giornate di studio in memoria dell'amico e maestro Luciano Vandelli.

Il tema del convegno è molto ampio, tocca argomenti che hanno da sempre costituito oggetto di studio e approfondimento da parte di Luciano, che vi si è dedicato con quella passione e impegno civile che ha sempre contraddistinto qualunque delle complesse tematiche da lui affrontate, fornendo molteplici stimoli di riflessione ai lettori.

Questo brevissimo intervento è dedicato al tema dell'"autonomia" e, in particolare, all'"autonomia regionale", alla luce del principio della "differenziazione" nella prospettiva di studio scelta da Luciano. Una prospettiva sempre pacata nei toni, a volte ironica¹, benché severa e non scevra di critiche nei contenuti e che emerge subito da un confronto con i numerosi e, il più delle volte, discordanti commenti², all'art. 116, comma 3, il quale, inserito nel nuovo Titolo V della Costituzione, segna

* Rielaborazione dell'intervento al Convegno «Autonomie regionali e locali tra passato, presente e futuro. Convegno in memoria del Prof. Luciano Vandelli», Bologna, 15-16 novembre 2019, organizzato dalla SPISA - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica e dalla AIPDA - Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, in collaborazione con il Reale Collegio di Spagna in Bologna.

(1) L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, Bologna, 2002.

(2) Esiste al riguardo una letteratura sterminata: numerose riviste, alle quali si rinvia, vi hanno dedicato interi fascicoli o hanno ospitato pregevoli articoli (*Istituzioni del federalismo*; *Rivista AIC*; *Federalismi.it*; *Aedon*; *Astrid Rassegna*; *Nuove autonomie*; *Le Regioni*; *Diritti regionali*; *Consulta On line*; *Diritto e società*, *Rivista economica del Mezzogiorno*, naturalmente senza alcuna pretesa di esaustività). Così come numerosi volumi collettanei (che in alcuni casi raccolgono gli atti dei numerosi convegni dedicati al tema) o di singoli autori, affrontano l'argomento sotto differenti prospettive.

innegabilmente, come fin da subito notava Vandelli, nella storica tensione tra centralismo e autonomismo che ha attraversato il dibattito politico e istituzionale in Italia fin dall'unificazione con vicende alterne, foriere di una situazione di instabilità e incertezza, un'oscillazione del pendolo a favore dell'autonomia regionale³.

Tuttavia, l'inserimento in Costituzione di una disposizione che ha rappresentato uno dei punti più problematici della riforma del 2001, senza essere preceduto da un adeguato dibattito, sia in sede scientifica, sia in sede politica, che ne mettesse in luce oltre alle opportunità anche le numerose criticità, con le inevitabili implicazioni ascrivibili alla stessa limitatezza dei contenuti della norma e all'assenza di una chiara visione delle finalità perseguite, al di là di quelle ideologicamente orientate – criticità che contraddistinguono, a loro volta, l'intero Titolo V – ci ha consegnato un sistema dominato dal caos, che a stento la Corte costituzionale ha cercato di razionalizzare⁴.

La “clausola di asimmetria” introdotta dall'art. 116, comma 3, della Costituzione⁵ ha costituito per il Nostro l'occasione per una riflessione ad ampio raggio sullo stato attuale del “regionalismo” che, a distanza di circa cinquant'anni dalla istituzione delle Regioni ordinarie, patisce l'assenza o comunque la debolezza di una “cultura dell'autonomia” e, segnatamente, dell'autonomia regionale. Quanto all'autonomia degli Enti locali, quella è una storia diversa⁶.

Delle due interpretazioni teorico-ricostruttive che la duttilità strutturale della disposizione consente: strumento di valorizzazione dell'autonomia in una cornice attenta a non scalfire l'unità-indivisibilità della Repubblica, da un lato; mezzo che, se non maneggiato in modo vigilato e accorto, può risultare o inutile o produrre perfino effetti eversivi, fino al punto di mettere a rischio la tenuta stessa dell'ordinamento, dall'altro, Luciano propende per la prima.

(3) L. VANDELLI, *Il regionalismo visto da Luciano Vandelli*, in *Diritti regionali*, 21 marzo 2013.

(4) B. CARAVITA, *Il regionalismo italiano tra crisi e efficienza dell'amministrazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 2, 2018.

(5) Tra gli altri, A.M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *questa Rivista*, 2, 2018, alla quale si rinvia anche per la bibliografia.

(6) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3, 2019.

Ma questa scelta non lo porta, di certo, a sottovalutarne le implicazioni rispetto a quello che potrebbe essere l'obiettivo strategico perseguito dalle Regioni che ad oggi hanno attivato la relativa procedura, con il rischio di una secessione larvata e dell'ampliamento dei *gap* attualmente riscontrabili tra Regioni del Nord e Regioni del Sud, come denunciato da una messe copiosa di commenti⁷.

La riflessione sul tema muove dalla constatazione, più volte denunciata da Luciano Vandelli, che l'Italia è un Paese ancora oggi accentrato, caratterizzato da una instabilità di fondo degli indirizzi politici e degli assetti sostanziali, per cui la realtà operativa spesso non corrisponde al quadro normativo. Nella storica tensione tra centralismo e autonomismo che ha attraversato in Italia il dibattito politico e istituzionale fin dall'unificazione con vicende alterne, la norma segna un'oscillazione del pendolo a favore dell'autonomia regionale. Con una avvertenza. Il tema del rapporto tra regionalismo differenziato ed autonomia va inserito nel più ampio contesto dell'impianto costituzionale del 1948, nel cui art. 5, iscritto tra i Principi fondamentali, i valori della indivisibilità e dell'autonomia costituiscono le due facce di una stessa medaglia.

Interessanti e innovative le "coordinate generali" entro le quali Luciano sviluppa l'analisi di una norma che scardina l'originario impianto costituzionale dell'ordinamento regionale, basato sulla dicotomia fra "regionalismo dell'uniformità"⁸ e "regionalismo della diversità" o della "specialità"⁹, per sostituirlo con il binomio "diritto comune" e "diritti differenziati"¹⁰.

(7) G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi: autonomie regionali e unità nazionali*, Edizione digitale, 2019; ID., *Nord e autonomia/La secessione dei redditi a spese del Sud*, in <https://www.ilmessaggero.it/index.php?p=item&id=4209695&sez=politica&start=0&orderby=rating>.

(8) F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, p. 255 ss.

(9) Per alcune considerazioni generali sull'argomento nella prospettiva dell'autonomia speciale nel vortice del regionalismo differenziato, tra gli altri, M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "Regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 3, 2008; A. RUGGERI, *La "Specializzazione dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta Online*, III, 2019; G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*, in *Federalismi.it*, 2016.

(10) A. RUGGERI, *Prospettive di una "specialità diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6, 2000, p. 845 ss.

La norma – sottolinea – va letta alla luce del principio di “differenziazione”, principio cui è sottesa la constatazione che l’uniformismo, sotto il cui segno, paradossalmente, nasce e si sviluppa il principio autonomistico, non è sinonimo di uguaglianza sostanziale, fra i territori e i cittadini¹¹, da un lato; del principio di unità e indivisibilità, il quale postula valori a garanzia dei quali sono previsti strumenti, quali i livelli essenziali delle prestazioni, la perequazione e la solidarietà in materia finanziaria per i territori con minore capacità fiscale per ogni abitante, una cornice costituita da principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, la leale collaborazione, ecc., dall’altro. Principi che costituiscono i due poli fondamentali su cui si basa il nostro sistema così come delineato dalla Costituzione, al cui interno – sottolinea Vandelli – si inserisce l’art. 116, comma 3, con una particolare attenzione alle esigenze e peculiarità espresse dalle diverse realtà regionali.

Una lettura, questa di Vandelli, che, se non elimina in radice, attenua in ogni caso i timori di larga parte degli studiosi sulle implicazioni della disposizione e, in particolare, sugli effetti penalizzanti per le Regioni più svantaggiate.

Si tratta di una prospettiva che porta il Nostro a non isolare l’art. 116, comma 3 nel contesto del nuovo Titolo V, ma a leggerlo proprio alla luce delle tensioni tra accentramento e istanze di decentramento, che ancora oggi attraversano il Paese.

In quest’ottica l’introduzione in Costituzione della possibilità che leggi dello Stato riservino alle Regioni che ne facciano richiesta un trattamento diverso rispetto alle rimanenti Regioni a Statuto ordinario, può essere letta come la risposta del legislatore, sia pure non scevra da ideologismi e pulsioni squisitamente politiche, alle tensioni che, nonostante le riforme a favore dell’autonomia, si sono in alcuni casi risolte a favore del primo, come è avvenuto nel 2009 con la legge sul c.d. “federalismo fiscale” che, pensata per garantire sul piano finanziario autonomia di entrata e di spesa, ha visto in alcuni momenti prevalere tendenze marcatamente centraliste. A conferma di quella schizofrenica distanza tra orientamenti legislativi, manifesti politici, annunci enfaticizzati, da un la-

(11) L. VANDELLI, *Risorse e materie per il regionalismo differenziato*, 12 febbraio 2019, BLOG - Urban@it.

to, e la realtà praticata, dall'altro, denunciata da Vandelli. Il che rinvia al problema del rapporto tra Stato e Regioni, un rapporto caratterizzato da numerosi vincoli e limiti all'autonomia, dei quali alcuni posti dallo stesso art. 116, comma 3, che la legge statale di cui all'art. 116, comma 3, dovrebbe rimuovere. Il condizionale è d'obbligo, anche se si tratta di una legge "rinforzata", considerata la consistenza di tali vincoli, oltre che specifici e legislativi, anche fattuali, discendenti da quotidiane disfunzioni degli apparati statali in numerose materie, disfunzioni che incidono in maniera pervasiva e pesante sul sistema delle autonomie¹². Al di là dei contenuti della disposizione – lacunosa relativamente al procedimento per la sua attuazione, nonostante i vincoli procedurali posti dalla stessa norma, in assenza di una disciplina generale, che vede ai margini il Parlamento, e protagonisti indiscussi i partiti di governo delle Regioni che ad oggi hanno attivato tale procedura – la prassi seguita ha certificato ad oggi la tendenza delle Regioni interessate, Lombardia, Veneto, Liguria ed Emilia-Romagna, penso alle dichiarazioni del Governatore del Veneto, a leggere e attuare la disposizione come una sorta di rivincita, oltre che sulle tendenze accentratrici che connotano ancora oggi il sistema italiano, sull'unificazione politica d'Italia nel 1866, non seguita, allora, dall'unificazione economica, con il rischio di riaprire una ferita storica che ancora oggi, a distanza di centocinquanta anni, non sembra essersi rimarginata¹³.

Le critiche più incisive mosse alla disposizione riguardano il procedimento, la mancanza di trasparenza e conoscenza dei provvedimenti adottati e, in particolare, l'idea che la legge di approvazione non sia emendabile, e che non possa tornarsi indietro in futuro, necessitando l'intesa con la Regione. Vandelli, diversamente, prendendo spunto dalle leggi di approvazione degli Statuti regionali negli anni '70, ritiene possibile che in sede di approvazione il Parlamento possa orientarsi in senso negativo e chiedere modifiche ritenute necessarie per non stravolgere l'impianto costituzionale. E suggerisce un ampio coinvolgimento

(12) Ritenuti da M. CAMMELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Aedon*, 2018, «ben maggiori di quelli – specifici e legislativi – che l'apposita legge (ex art. 116, 3 comma) potrebbe rimuovere».

(13) S. CASSESE, in <https://www.corriere.it/opinioni/18 dicembre 28/nostre-regioni-pasticci-evitare-3ff75874-0ad9-11e9-807b-d85edec6e72a.shtml>.

del sistema Paese e, quindi, delle altre Regioni, della Commissione parlamentare, oltre che delle Commissioni competenti per settore, e della Conferenza delle Regioni, nonché delle organizzazioni economico-sociali presenti sul territorio. Ma, com'è noto, molto criticato è anche l'uso fatto da alcune proposte regionali dell'art. 116, comma 3, al quale hanno connesso la possibilità di trasferimento di intere materie, con conseguente stravolgimento dell'ordine delle competenze delineato dalla Costituzione. È il caso delle proposte del Veneto e della Lombardia, che chiedono il riconoscimento della competenza legislativa in materia di istruzione, o di sanità, materie centrali dello Stato sociale¹⁴.

Orbene, ritenere che l'art. 116, comma 3, possa consentire proposte regionali non tese a rispondere ad esigenze territoriali, ma a stravolgere l'ordine delle competenze, è decisamente escluso da Vandelli.

Sulla questione fondamentale del finanziamento delle funzioni trasferite, a fronte delle proposte avanzate dalle Regioni, Vandelli ne sottolinea la pericolosità, quando sono tali da portare alla disgregazione dell'unità economica e sociale della Repubblica e a una alterazione degli equilibri del sistema. Basti pensare all'iniziativa referendaria promossa dalla Regione Veneto, il cui quesito è stato comunque bocciato dalla Corte costituzionale, che chiamava la popolazione ad esprimersi sulla possibilità di trattenere in ambito regionale una quota rilevante (80%) delle entrate territoriali. Sottolinea al riguardo Vandelli che, con l'obiettivo di trattenere risorse nelle Regioni più ricche, si è alterato il dibattito, laddove, al contrario, il tema di fondo è quello di evitare una alterazione degli equilibri economico-finanziari del sistema. Si tratta di considerazioni che non possono che essere condivise, nella misura in cui sono dirette a stigmatizzare una domanda di autonomia che rischia di perdere di vista le ragioni profonde dell'autogoverno, ma soprattutto quelle imprescindibili, anche negli ordinamenti federali, di coesione e perequa-

(14) Per alcune considerazioni di carattere generale sulle proposte di autonomia differenziata provenienti da alcune Regioni del Nord, C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2018, alla quale si rinvia per l'ampia bibliografia antecedente al 2018.

zione, soprattutto in un Paese da troppo tempo e sempre più diviso sul piano economico e sociale¹⁵.

Mi avvio rapidamente alle conclusioni. L'interpretazione che dà Luciano dell'intera vicenda dell'autonomia nel vortice del regionalismo asimmetrico è meno drastica di quella che si riscontra in altri commenti, che vi intravedono una sorta di secessione che segnerebbe una netta linea di confine tra Nord e Sud dell'Italia, con un regionalismo che marcherebbe ancora di più il divario tra Regioni ricche e Regioni povere, soprattutto se passassero le originarie proposte della Lombardia, del Veneto, della Liguria e dell'Emilia-Romagna, alle quali altre se ne stanno aggiungendo. È meno drastica perché saggiamente suggerisce, come del resto mi sembra stia avvenendo con le proposte del Ministro Boccia, il quale ritiene che il tema del regionalismo differenziato vada reimpostato, slegandolo da qualsiasi colorazione politica e dal modello della "spesa storica" (che inevitabilmente porta alla separazione del Paese), nel contesto di una legge "cornice nazionale" che governi il processo dell'autonomia differenziata, garantendo il riequilibrio territoriale tra le aree più sviluppate e meno sviluppate di ciascuna Regione, perequazione infrastrutturale, e di una legge che individui i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), o comunque i fabbisogni *standard*, anche attraverso la nomina di un Commissario, come imposto dalla Costituzione per rimuovere le disuguaglianze economiche e sociali, guardando a tutte le criticità che un accentramento diffuso ha creato nei rapporti tra con le Regioni, eliminando lacci e laccioli che gravano sul sistema, così che l'art. 116, 3° comma, possa assumere quella funzione che dovrebbe essergli connaturata, ossia dare risposte flessibili alle esigenze manifestate dalle singole Regioni, senza disgregare l'impianto unitario costituzionalmente garantito e aggravare il già esistente divario tra Nord e Sud.

(15) G. ARMAO, *Le ragioni della Sicilia e le proposte delle regioni del nord*, in corso di pubblicazione, il quale analizza gli effetti potenzialmente negativi sulla Sicilia, in particolare, e gli strumenti per contrastarli; A. GIANNOLA, G. STOMAILOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Riv. econ. Mezz.*, 1-2, 2018.