

Luciano Vandelli tra autonomie istituzionali ed autonomie sociali. Il problema della differenziazione*

Alessandro Pajno

1. Luciano Vandelli oltre i confini. Alla ricerca di un filo conduttore

Desidero, innanzi tutto, ringraziare gli organizzatori di questo convegno, per l'opportunità che mi è stata concessa di prendere la parola all'inizio delle due giornate destinate a ricordare uno studioso, un uomo ed un amico come Luciano Vandelli. Il ringraziamento non è formale, ma è tutto di sostanza e di contenuto. Non sono un docente dell'Ateneo bolognese, ma una persona che ha studiato e studia le istituzioni, che ha vissuto nelle istituzioni, sicché il fatto che io sia stato chiamato a tenere una relazione introduttiva costituisce ad un tempo un grande onore per me e l'esplicito riconoscimento che l'esperienza e la personalità di Vandelli supera largamente l'importante spazio universitario, per investire il mondo delle istituzioni nazionali e sovranazionali, e più in generale della cultura e delle arti (tutti sappiamo che la penna di Luciano era altrettanto abile sia nel riempire le pagine dei suoi libri che nel disegnarne la copertina, e non solo quella).

Il fatto è che una personalità come quella di Luciano Vandelli supera i confini dell'accademia, che pure è stata la sua grande passione, e più in generale tutti i tipi di confini che cerchino di definirla e contenerla: ma ciò avviene – e qui sta la singolarità del caso – con lo stile ed il modo di fare tipici di Luciano, con la gentilezza, la simpatia e vorrei dire

* 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 di Bologna.

la mitezza che lo hanno sempre contraddistinto, sicchè accade che soltanto alla fine – quando ormai egli non c'è più e rimane un vuoto incolmabile – ci si renda conto di quanto variegata, polifonica e versatile fosse la sua personalità.

A fronte di ciò la suggestione che sorge, è quella del silenzio: di un silenzio che serva a considerare, a capire, a cucire assieme i fili diversi di un pensiero complesso.

Ma oggi noi dobbiamo parlare di Luciano Vandelli, ed anche, se mi è consentito, con Luciano Vandelli, riprendendo, attraverso la considerazione di alcuni dei suoi scritti, quel colloquio che ha caratterizzato, per molti versi, la vita di molti di noi.

Occorre, allora, riconoscere che parlare di Luciano Vandelli è, in un certo senso, facile e difficile al tempo stesso. È facile perché la sua bibliografia è vastissima e tutti noi abbiamo letto almeno una parte dei suoi scritti. Qualche anno fa Franco Bassanini, in occasione della Giornata di studio in onore di Luciano Vandelli dell'ottobre del 2016, riferiva¹ che Gianluca Gardini gli aveva trasmesso l'elenco delle sue pubblicazioni, e che tale elenco non era aggiornato, mancando sia la considerazione delle sue ultime fatiche, sia il riferimento al suo impegno di illustratore e vignettista. In questa prospettiva, parlare di Vandelli è facile, perché basta far riferimento a quanto di lui abbiamo letto, per trovare spunti che lo descrivano e ci aiutino a comprenderlo.

E tuttavia, proprio l'ampiezza delle ricerche di Luciano Vandelli, che vanno dal diritto alla scienza dell'amministrazione, dalla sociologia alla psicologia del burocrate, ai rapporti fra burocrazia e letteratura², rende in qualche modo difficile e complesso parlare di lui. Chi, infatti, voglia andare oltre la superficie, ha la necessità di ricondurre ad unità le curiosità di Luciano, di individuare il filo unificante di un pensiero ampio e articolato, in una parola di ricondurre le molteplici suggestioni della sua intelligenza, alla fine, all'unità della persona.

(1) F. BASSANINI, *Il giurista riformatore e le istituzioni. Riflessioni a partire dal contributo di Luciano Vandelli alle riforme istituzionali e amministrative degli ultimi decenni*, in *ASTRID Rassegna*, 8, 2018, p. 1.

(2) F. BASSANINI, *Il giurista riformatore e le istituzioni*, cit., p. 1.

2. L'autonomia come ricchezza per il Paese

Il problema è, però, che anche il filo unificante potrebbe non essere singolare, ma plurale.

Chi guarda alle opere di Vandelli non può non riconoscere nelle autonomie non uno degli oggetti, ma forse l'oggetto preferito delle sue riflessioni.

In un certo senso, la vicenda delle autonomie, regionali e locali, in Italia e non solo in Italia, è sempre stata al centro della sua attenzione, sia di studioso che di uomo delle istituzioni e di governo. Vandelli faceva parte di quegli studiosi del diritto amministrativo che consideravano le autonomie la vera ricchezza, culturale e istituzionale del Paese: una ricchezza spesso predicata ma a lungo, troppo a lungo, lasciata ai margini della vita pubblica.

Da studioso delle autonomie, Vandelli aveva chiaro che esse costituivano una possibilità e una ricchezza non solo per questa o quella Regione, per i Comuni o per le Città metropolitane, ma per tutto il Paese, e che un governo delle autonomie avrebbe potuto essere – e forse potrebbe ancora essere – una prospettiva di cambiamento per le istituzioni della Repubblica. Ricordo la passione, dell'intelligenza e del cuore, spesa per le c.d. riforme Bassanini, nel tentativo di costruire un sistema amministrativo più semplice, diversificato e perciò più efficace, e di fare in modo che il trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dal centro alla periferia fosse non soltanto una valorizzazione delle autonomie, ma una riforma dal centro, nel segno di uno Stato più coeso, efficiente ed autorevole; Vandelli comprendeva che la riforma non era tanto la rivincita delle autonomie, ma un modo di realizzare ciò che la Costituzione repubblicana aveva detto con chiarezza; e, soprattutto, che il *centro*, istituzionale e amministrativo, non era il contrario delle autonomie, regionali e locali, ma l'altra faccia del Paese e del suo governo.

3. Giuristi "causidici" e giuristi delle istituzioni

L'autonomia è una cifra decisiva del pensiero di Vandelli: e tuttavia, ci si può ragionevolmente chiedere se essa basti, da sola, a definirne la complessità. Sempre qualche anno fa, nel tratteggiare la personalità e l'impegno di Luciano, Franco Bassanini aveva ricordato che era assai diffusa l'idea che «i giuristi siano quelli che bloccano e fermano le ri-

forme, che complicano la vita di famiglie e imprese, che impongono regole astruse e procedure asfissianti³, invece di operare per l'ammmodernamento delle istituzioni. Ancora oggi, del resto, c'è chi contrappone diritto a economia, vedendo in quest'ultima la spinta al cambiamento, e nel primo il *caput mortuum*, il punto di debolezza, che vede, ad esempio, in quella del diritto e del processo, una vicenda senza storia e senza tempo⁴. Lo stesso Bassanini aveva, però, spiegato che Vandelli non apparteneva alla schiera degli epigoni di un diritto causidico, fatto di eccezioni che superano le regole, di applicazioni singolari giustificate da presunte situazioni eccezionali ma si collocava a pieno diritto fra coloro che volevano innanzi tutto comprendere la complessità dei problemi che si erano scaricati sulle istituzioni, dalla crisi economica alle migrazioni di massa, all'invecchiamento dell'Occidente, e considerare le sfide che i governi locali – quelli che rispondono direttamente ai cittadini – avevano davanti⁵.

Luciano Vandelli era un giurista che amava le istituzioni, e per questa ragione voleva comprenderle e cambiarle: un giurista per il quale la dimensione dei *beni comuni*, ed anzi, del *bene comune*, era quella, per dir così, naturale; un giurista che, di conseguenza, metteva il senso del suo impegno nel contribuire a progettare, attuare e comunicare le riforme ed i mutamenti culturali con esse inevitabilmente connessi, nel tentativo di ridisegnare il sistema istituzionale ed amministrativo, per metterlo in condizione di affrontare le nuove sfide.

Luciano Vandelli era un giurista innovatore e riformatore, esattamente il contrario di quello che può essere definito il giurista causidico, che applica formalisticamente le leggi, che proclama l'intoccabilità non solo dei principi ma anche del quadro organizzativo della Carta costituzionale, e che spesso usa i principi per ridimensionare e negare, nei fatti,

(3) F. BASSANINI, *Il giurista riformatore e le istituzioni*, cit., p. 3.

(4) S. ROSSI, *Controttempo - L'Italia nella crisi mondiale*, Bari, 2009. Più in generale, sia consentito rinviare sul tema A. PAJNO, *Giustizia amministrativa e crisi economica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, p. 951 ss. e ID., *Giustizia amministrativa ed economia*, in *Riv. dir. proc. amm.*, 3, 2015, p. 952 ss.

(5) F. BASSANINI, *Il giurista riformatore e le istituzioni*, cit., p. 5 ss.

la portata delle riforme che, a parole, ha contribuito a portare avanti⁶. Un giurista delle istituzioni è un giurista del concreto, che difende con il massimo impegno il principio di legalità, ma che è consapevole del fatto che le riforme non sono niente senza la loro paziente attuazione ed implementazione, e che sa, soprattutto, che le vicende delle riforme – amministrative o costituzionali che siano – non si esauriscono nell’approvazione della legge, ma cominciano proprio quando la legge è stata approvata⁷. Luciano Vandelli era, appunto, un giurista di questo genere.

4. La “disintermediazione populistica” e le ragioni delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali. Il pluralismo come cifra unificante

Autonomia, innovazione e riforme, sono cifre che ci aiutano a comprendere meglio la complessità del pensiero di Vandelli. E tuttavia, sono convinto che occorra ancora andare avanti, perché, probabilmente, esiste qualcosa che può ancora di più aiutarci a penetrare nel mistero dell’uomo e dello studioso. Forse un aiuto, in questo senso, ce lo può offrire la considerazione delle riflessioni degli ultimi anni di Vandelli. Acquistano in questo senso un significato specifico il volume su *Territori e autonomie* del 2016, di cui Vandelli fu uno dei curatori⁸, che costituisce una sorta di fotografia della situazione del regionalismo italiano, meglio una sorta di termometro sullo stato delle autonomie, specie dopo le delusioni connesse alla mancata attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione; le riflessioni, poi, sparse in diversi scritti, sulle autonomie speciali, sul regionalismo differenziato e sulle prospettive di differenziazione⁹; e soprattutto il volume su *Il mostro effimero* pubblicato

(6) F. BASSANINI, *Il giurista riformatore e le istituzioni*, cit., p. 6 ss.

(7) A. PAJNO, *Crisi dell’amministrazione e riforme amministrative*, in *l’Italia che cambia. Dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della pubblica amministrazione. Atti del LXII Convegno di studi di Scienza dell’amministrazione*, Milano, 2017, p. 53 ss.

(8) F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Una analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016.

(9) Si vedano, tra l’altro, L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, relazione tenuta alla Tavola Rotonda “Le autonomie regionali speciali: ragioni e condizioni”, in occasione del Convegno Astrid-Cranec su “Autonomie regionali: specialità e differenziazioni”, Roma,

nel 2019, di cui Vandelli è stato uno dei curatori, dal significativo sottotitolo *Democrazia, economia e corpi intermedi*¹⁰.

Si tratta di iniziative diverse, ma tutte assai importanti per cogliere l'evoluzione del pensiero di Vandelli.

La prima ricerca è basata su di una importante scelta metodologica, costituita dalla stretta connessione fra economia e diritto per cogliere il senso delle vicende delle istituzioni e progettarne il futuro¹¹; gli studi relativi all'art. 116 Cost. confermano l'atteggiamento attento e prudente ad un tempo, nei confronti delle diverse forme di differenziazione; la terza, infine, spostando in qualche modo l'attenzione dalle istituzioni alla società, cerca di andare al cuore del problema dei nostri giorni – la salute di quella democrazia liberale, personalista e pluralista descritta dalla Costituzione repubblicana nella sua prima parte – messa in discussione dalle tentazioni del populismo e dalla cultura e dalla pratica della disintermediazione sociale, la cui pericolosità è ritenuta tale da evocare¹², appunto, lo spettro descritto da Tocqueville ne *La democrazia in America*, quel «mostro effimero» costituito da una Costituzione «repubblicana nella testa ed ultra monarchica in tutte le altre parti»¹³, possibile frutto di un rapporto fra il popolo ed il capo che fa ormai a meno, sia sul piano istituzionale che su quello politico e sociale, di ogni forma di intermediazione.

È proprio nel breve saggio che trova posto in questo volume¹⁴ che Vandelli sposta l'asse dell'attenzione dal pluralismo istituzionale al plura-

Palazzo Altieri, 27 giugno 2017; ID., *Risorse e materie per il regionalismo differenziato*, in *URBAN@BLOG*, 12 febbraio 2019; ID., *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 574 ss.; ID., *Territori e differenziazione: L'attuazione dell'art. 116, ultimo comma, della Costituzione, tra sperimentazione istituzionale e questioni finanziarie*, in *Atti del LXIX Convegno di Studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2019, p. 217 ss.

(10) F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI, *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, 2019.

(11) Si veda, in particolare, F. CERNIGLIA, L. VANDELLI, *Introduzione*, in *Territori e autonomie*, cit., p. 15 ss.

(12) F. BASSANINI, A. QUADRIO CURZIO, *Prefazione*, in *Il mostro effimero*, cit., pp. 10-11.

(13) A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Milano, 1999, p. 735.

(14) L. VANDELLI, *Appunti in tema di pluralismo sociale e ruolo dei corpi intermedi*, in *Il mostro effimero*, cit., p. 213 ss.

lismo sociale, ed ai quesiti di quella che egli stesso definisce una «imperversante enfasi di disintermediazione populistica»¹⁵. Si colgono, nelle poche righe di questa riflessione, i legami che intercorrono tra pluralismo istituzionale e valore delle formazioni sociali, tra articolazione plurale della cosa pubblica e della società e libertà economiche, tra le tradizioni della democrazia rappresentativa e la tentazione di sostituirla, almeno in parte, con forme di democrazia deliberativa ed i rischi che la prospettiva della disintermediazione populista può comportare non tanto per il passato ma per il futuro della nostra società.

C'è, in questa riflessione, la consapevolezza che un approccio del genere può mettere in discussione il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali, in una parola il ruolo della sussidiarietà verticale e di quella orizzontale, ed anche l'intuizione, appena accennata, ma tuttavia presente, di una possibile transizione da una società fondata sul principio di rappresentanza e sul suo valore, ad una società della comunicazione, fondata sulla disintermediazione.

Le parole di Vandelli assumono allora il valore di un monito circa la necessità di preservare le ragioni del pluralismo. È in questa prospettiva che viene indicata una nuova, possibile strategia capace di riassumere le preoccupazioni di una vita: una «strategia complessiva di nuova considerazione di corpi intermedi, dei loro rapporti con le istituzioni, del loro coinvolgimento nel perseguimento degli interessi della collettività»¹⁶; una «strategia che tenga conto delle diverse specificità, ma collocandole in un quadro organico», che possa impostare, al tempo stesso, le «questioni relative alla comunicazione ed alla trasparenza, ai meccanismi di consultazione e partecipazione, coinvolgimento, dialogo, inclusione»¹⁷.

C'è probabilmente tutto Vandelli in queste parole; ed esse ci dicono, alla fine, che la cifra che unisce e cuce insieme tutti i diversi aspetti, le diverse sfaccettature della personalità di Vandelli, è quella del pluralismo, anzi della passione per il pluralismo.

(15) *Ivi*, p. 213.

(16) *Ivi*, p. 221.

(17) *Ivi*, p. 221.

È per tale ragione che tenterò di aggiungere qualche riflessione a quelle già svolte, attraverso alcune brevi considerazioni che, anche prendendo spunto dalle ultime riflessioni di Vandelli, fanno riferimento a quella declinazione del pluralismo, costituita dalla differenziazione regionale.

5. Difficoltà e necessità della differenziazione. Il cambiamento del centro

Occorre, francamente, riconoscere che il discorso sulle autonomie differenziate si è fatto, in qualche modo, difficile ed aspro, e ciò non solo per le oggettive difficoltà che accompagnano l'interpretazione della scarsa disciplina che al tema dedica l'art. 116, terzo comma Cost. Su di esso, infatti, si sono accumulate molte nubi, che trovano la loro causa in una serie di fattori, ad un tempo politici e giuridici, che tuttavia rischiano di condizionare la soluzione concreta del problema.

A rendere la cosa difficile c'è, innanzi tutto, il ritardo nella più generale attuazione del Titolo V della Costituzione, specie dopo l'esito del referendum del 2016: attuazione nella quale la vicenda del regionalismo differenziato si colloca a pieno titolo.

Non c'è dubbio che, negli ultimi anni, anche per il sopravvenire della crisi economica, la linea di tendenza è stata quella del ritorno di funzioni amministrative al centro, realizzato con strumenti di decretazione d'urgenza la cui presenza rende palese la concitazione con cui si è proceduto¹⁸. Si è parlato, così di un riordino operato tutto dal centro, di una amministrazione in torsione¹⁹, di una «autonomia temperata»²⁰, e ci si è chiesti addirittura se potesse ancora considerarsi esistente un sistema regionale e locale²¹. In questo contesto la disciplina sul federalismo

(18) Sia consentito rinviare ad A. PAJNO, *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, cit., p. 48 ss.

(19) M. CAMMELLI, in *L'amministrazione in torsione*, in F. MASTRAGOSTINO, G. PIPERATA, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole, percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bologna, 2016, p. 371 ss.

(20) G. PIPERATA, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello nazionale e sostenibile*, in *questa Rivista*, 2012, p. 503.

(21) R. BIN, *La riorganizzazione del sistema regionale e locale: dall'attuazione della legge 36/2014 alla riforma costituzionale*, in *L'amministrazione che cambia*, cit., p. 97.

fiscale non ha trovato attuazione, non si è provveduto ad una organica definizione dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali, fino ad ora identificati in modo del tutto episodico, né a forme di trasferimento di funzioni e compiti amministrativi al sistema regionale e locale, come previsto dall'art. 118 Cost. Si è, poi, assistito, anche per il modo in cui la Corte costituzionale ha interpretato alcune clausole generali come l'ordinamento civile e la tutela della concorrenza²², ad una sorta di riconduzione al *centro* di funzioni amministrative, senza che a questo si accompagnasse una autentica riconsiderazione dello stesso *centro*, in modo da farne una realtà più coesa ed autorevole; il sistema amministrativo è anzi divenuto, anche per l'esondazione legislativa e la sfiducia del legislatore nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, spesso confusa con l'arbitrio, sempre più incapace di assumere decisioni pubbliche tempestive.

A fronte di tale situazione, la questione del regionalismo differenziato ha progressivamente cambiato natura: da attuazione ragionevole del principio costituzionale di differenziazione, essa è, progressivamente, divenuta il "luogo" in cui si è incanalata la polemica e l'insoddisfazione per un *centro* incapace di riformarsi, per la mancata considerazione della qualità della vita economica del Paese, e l'art. 116, terzo comma Cost. è divenuto uno strumento magico a cui è stato demandato il compito di realizzare non solo i cambiamenti possibili, ma anche di porre rimedio a questioni che con la differenziazione regionale non avevano nulla a che fare (come avviene per il problema delle Province venete che chiedono di passare alla Regione Trentino-Alto Adige), ed anche in qualche modo, sogni istituzionali di genere diverso, uno strumento da utilizzare con decisione, ma in modo accorto e quasi silenzioso, come se i problemi sollevati non chiamassero in causa altri attori istituzionali. E così la questione delle autonomie differenziate è divenuta un «processo distruttivo», la «secessione dei ricchi»²³, un modo di accrescere il

(22) Si veda, in proposito, M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116. 3 Cost.*, in AA.Vv., *Diritto amministrativo e società civile*, II, Bologna, 2019, p. 29.

(23) G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019; ID., *Autonomia differenziata. Un processo distruttivo*, in *Il Mulino*, 3, 2019, p. 1 ss.

potere delle classi dirigenti regionali di gestire le risorse pubbliche, nel quadro di un conflitto che vede alcune Regioni tentare di sottrarre buona parte delle risorse prodotte sul loro territorio alla fiscalità generale. Di una situazione del genere e dei rischi che essa comporta si era reso conto Luciano Vandelli.

Nel suo ultimo scritto sul regionalismo differenziato, dopo aver ricordato l'importanza del rapporto tra il principio costituzionale di differenziazione ed i valori unitari del sistema e degli strumenti per la loro tutela, aveva sottolineato l'opacità che aveva caratterizzato il cammino verso il regionalismo differenziato, e «la distanza enorme tra il livello di trasparenza e conoscenza dei contenuti dei provvedimenti e l'importanza della vicenda, che si configura come una riforma di un respiro tale da coinvolgere il cambiamento del regionalismo»²⁴. Lo stesso Vandelli aveva richiamato l'attenzione sull'importanza, nel procedimento, del ruolo del Parlamento, sull'impossibilità di condividere le tesi che consideravano i testi delle intese non emendabili, sulla necessità di coinvolgere nel processo l'intero sistema regionale e locale, e quello delle organizzazioni economico-sociali, sull'inattendibilità del tema del residuo fiscale, non rispondente «a nessun corretto criterio di governo della finanza pubblica»²⁵.

A fronte di una situazione del genere, la scelta migliore potrebbe allora essere quella, suggerita dallo stesso Vandelli, di «chiudere questa fase del percorso e ragionare su impostazioni diverse»²⁶, magari considerando quanto sin qui fatto come una non inutile istruttoria.

Riprendere il discorso sulla differenziazione regionale è difficile ma necessario, anche nell'interesse dell'intero sistema Paese, ed a tal fine devono, a mio avviso, essere coinvolti nella vicenda tutti gli attori interessati, sul piano sociale ed istituzionale.

Al tavolo della differenziazione non possono esservi invitati di pietra e devono, quindi, essere presenti tutti i sistemi coinvolti, da quello locale, a quello regionale nel suo complesso, a quello delle stesse ammi-

(24) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 576.

(25) *Ivi*, p. 577.

(26) *Ivi*, p. 579.

nistrazioni statali, dal momento che ogni forma di differenziazione suppone, in qualche modo, un diverso modo di essere del “centro” statale²⁷. Alla fine, infatti, non può esservi un vero processo di differenziazione senza un autentico cambiamento del centro, senza la fuoriuscita di esso da una strutturale condizione di debolezza e senza un recupero di autonomia e di qualità dell'intero sistema amministrativo (non solo quindi, quello statale, ma anche quello regionale e locale), e della decisione pubblica in genere, sopraffatta dalla tentazione ricorrente del legislatore di sostituirsi all'amministrazione, decidendo per legge, e da quella della stessa dirigenza pubblica di lasciare al giudice la responsabilità di effettuare le scelte che le competono (amministrare per legge).

6. Per una ripresa del discorso sulla differenziazione: i rischi da evitare

Si tratta, allora, di riprendere il non facile cammino della differenziazione – che non coincide necessariamente con l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. – tenendo presente che vi sono due rischi contrapposti da evitare ed alcune piccole, utili indicazioni da seguire.

Il primo rischio da evitare è quello, a fronte delle difficoltà, per usare un gergo calcistico, di gettare la palla in tribuna; in altre parole, di non far nulla, o comunque di ritardare senza ragione l'adozione di iniziative volte a rispondere ad una legittima domanda di differenziazione, adducendo l'esistenza di difficoltà finanziarie o istituzionali e la necessità di adempimenti pregiudiziali: una scelta del genere finirebbe, probabilmente, per rendere ancora più difficile la soluzione dei problemi, non costituirebbe una risposta alle giuste aspirazioni di rilancio del Mezzogiorno ed aggraverebbe ulteriormente la frattura, già esistente, fra Nord e Sud del Paese.

L'altro rischio, speculare al primo, è quello di ritenere che il regionalismo differenziato si risolva nella creazione di una nuova autonomia speciale. Qui occorre essere chiari: l'art. 116, terzo comma Cost. non è uno strumento utile per aumentare il numero delle Regioni speciali, ed eventuali problemi connessi con l'attrattiva che alcune Regioni speciali

(27) Sui problemi legati al “centro” statale, si veda M. CAMELLI, *Flessibilità*, cit., pp. 38-39.

esercitano, a causa della loro vicinanza, nei confronti di Comuni appartenenti a Regioni ordinarie vanno risolti con altri strumenti.

Tenendo lontano i due rischi sopra indicati, può forse essere ripreso il cammino della differenziazione, nella consapevolezza che questo implica, se non la contestualità, la ripresa di un processo di piena attuazione del Titolo V della Costituzione.

Ciò che infatti colpisce, proprio con riferimento al regionalismo differenziato, è che l'esperienza che lo riguarda viene in qualche modo staccata dal contesto del nuovo Titolo V e della sua attuazione, per essere invece letta, come esattamente è stato osservato²⁸, soltanto in continuità e contiguità con i primi due commi dell'art. 116 Cost., se non, addirittura, come l'inaugurazione di una nuova e diversa stagione del regionalismo italiano.

7. Regionalismo speciale e regionalismo asimmetrico. La questione delle materie

Un approccio del genere si risolve in una perdita del quadro culturale ed istituzionale in cui si inserisce l'art. 116 terzo comma, Cost., che è quello, come ricorda Vandelli, dei due pilastri, costituiti il primo dai principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà, ed il secondo dai valori unitari e dai relativi strumenti, come la perequazione, la solidarietà nel sistema finanziario, la leale collaborazione²⁹. Se si abbandona questo terreno – e più in generale – il terreno del nuovo Titolo V, il regionalismo differenziato “slitta” verso forme del tutto fuori centro, che vanno, come si è detto, dalla costituzione di nuove Regioni speciali fino all'esito di introdurre modificazioni della forma di Stato al di fuori dei meccanismi dell'art. 118 Cost.

Risultati di questo genere non potrebbero, in ogni caso, essere conseguiti con il meccanismo di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., che prevede la possibilità di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., o con alcu-

(28) M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 32 ss.

(29) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 575.

ne di quelle indicate nell'art. 117, secondo comma, con riferimento «ad altre Regioni».

L'inciso «ad altre Regioni», diverse da quelle speciali, contenuto nella norma costituzionale, evidenzia con chiarezza che:

- il regionalismo differenziato non riguarda le Regioni speciali, sicché le forme con esso introdotte non hanno nulla a che fare con quelle forme di differenziazione costituite legate agli Statuti speciali ed alle Province autonome;
- quello contenuto nell'art. 116, terzo comma, realizza, per le Regioni ordinarie, un meccanismo di correzione del loro quadro di funzioni legislative, legato ad eventuali particolarità: quasi, come efficacemente è stato detto, «uno strumento di rifinitura della ordinaria disciplina in materia di messa a punto di quote di decisioni e di funzioni aggiuntive ritagliate su misura delle specifiche esigenze di singole realtà regionali»³⁰.

Proprio questa ultima considerazione introduce una ulteriore questione, riguardante, per dir così, la quantità e la qualità dell'operazione di differenziazione. La norma costituzionale non sembra, infatti, porre alcuna limitazione testuale, sicché potrebbe verificarsi anche una differenziazione con riferimento a tutte le materie indicate nel testo costituzionale. Un elemento idoneo a correggere un fenomeno del genere va cercato nell'indicazione costituzionale di forme e condizioni *particolari* di autonomia. Si dovrebbe, cioè, trattare di forme legate ad esigenze specifiche di singole Regioni, anche alla particolare efficienza di esse in settori determinati, sicché l'operazione apparirebbe giustificata soltanto se corretta da tale "particolarità" ed, in quanto legata ad essa, naturalmente estesa ad alcune soltanto delle materie indicate dall'art. 116, terzo comma, Cost. Non a caso, è stato in proposito esattamente osservato che la clausola contenuta nella disposizione costituzionale, proprio perché riguarda il trasferimento di funzioni legislative, si riferisce a situazioni particolari, che giustificano dunque condizioni particolari di autonomia³¹. Occorrerebbe aggiungere che è nella stessa logica della norma

(30) M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 32 ss.

(31) *Ivi*, p. 32.

costituzionale la necessità, se non di una motivazione in senso tecnico, di una giustificazione della richiesta, da parte delle Regioni interessate, della domanda di maggiore autonomia per situazioni determinate. È in questa prospettiva che Luciano Vandelli ha affermato che non sono mancate «proposte tendenti non ad adeguare a specifiche esigenze, ma a stravolgere l'ordine delle competenze»³², secondo una utilizzazione impropria dell'art. 116, terzo comma, Cost., dal momento che esso «non si presta e non si deve prestare a trasferimenti con l'attribuzione di intere materie nella loro interezza, nella loro generalità e vaghezza»³³. Si tratta, al contrario, di far riferimento non a blocchi di materie, ma a funzioni precisamente individuate.

8. Corte costituzionale, vincoli all'autonomia regionale e possibilità dell'art. 116, terzo comma, Cost. La sostenibilità della differenziazione

Deve, poi, essere osservato che la Corte costituzionale ha, nel tempo, progressivamente costruito, attraverso l'utilizzazione di clausole generali o con l'utilizzazione del limite delle norme fondamentali per le grandi riforme economico-sociali, una sorta di reticolo di contenimento delle funzioni legislative regionali che difficilmente potrebbe essere messo in discussione da intese aventi un contenuto generico e non puntuale. E così, nonostante la materia dei servizi pubblici locali rientri nella competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.), la Corte ha ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza la disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di importanza economica (Corte cost., nn. 325/2010 e 134/2013); ai titoli di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) ed s) sono stati ricondotti la disciplina del servizio idrico integrato (Corte cost., n. 67/2013), le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore (Corte cost., nn. 32 e 117/2015). Più in generale, è stato affermato che, attesa la sua natura trasversale, la tutela della concorrenza funge da limite alla disciplina che le Regioni posso-

(32) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 577.

(33) *Ibidem*.

no dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale (Corte cost., n. 299/2012 e n. 38/2013, n. 165/2014), che discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale contrasta con il principio di eguaglianza e con quello di libera circolazione delle cose e delle persone di cui all'art. 12 Cost. (Corte cost. n. 391/2008), e che norme introduttive di barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza fra imprenditori, violano l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e di tutela della concorrenza (Corte cost., n. 340/2010).

Appare significativo, infine, che, con riferimento alle Regioni a Statuto speciale, la Corte abbia ritenuto operante il vincolo delle norme fondamentali di riforma economico-sociale anche in assenza di grandi interventi riformatori, al fine di estendere il limite delle materie statali trasversali, o comunque per assoggettare anche gli enti ad autonomia differenziata (in presenza di imprescindibili istanze unitarie) agli indirizzi ricavabili dalle leggi statali nelle materie riservate in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost.

Sono state, così, ritenute norme fondamentali di riforma economico-sociale varie disposizioni previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (Corte cost., nn. 207/2012, 283/2013, 2010/2014, 189/2016, 103/2017), disposizioni volte a garantire standard minimi di tutela della fauna (Corte cost. n. 536/2002), o che individuano specie cacciabili (Corte cost., nn. 323/1998, 272/1996), le disposizioni interne di affidamento dei contratti pubblici che sono correlate alla tutela della concorrenza (Corte cost., nn. 45 e 221/2010; nn. 114, 144 e 184/2011).

A fronte di una situazione del genere non appare, pertanto, priva di fondamento l'osservazione, già formulata in dottrina, secondo cui i vincoli all'autonomia regionale sarebbero assai maggiori di quelli, specifici e legislativi, che la legge statale *ex art.* 116, terzo comma, Cost. potrebbe rimuovere³⁴. In ogni caso, a fronte di quello che è stato indicato come un vero e proprio pervasivo reticolo di contenimento della legislazione regionale, appare francamente improbabile che esso possa essere superato da intese in cui si fa generico riferimento a materie di compe-

(34) M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 29.

tenza statale e di competenza concorrente, la cui specificazione sarebbe paradossalmente affidata a problematiche commissioni paritetiche, e perciò sottratta al controllo parlamentare.

A quelli sopra esposti si aggiungono, poi, altri interrogativi di carattere generale. Quante Regioni potranno non solo chiedere, ma ottenere forme di regionalismo differenziato? La risposta potrebbe essere nel senso che tali forme potrebbero essere riconosciute a quelle Regioni capaci di evidenziare le ragioni peculiari poste a base della domanda di differenziazione; tuttavia, le difficoltà legate all'esatta individuazione di tali profili e l'ampiezza del numero delle Regioni richiedenti potrebbe porre il problema dell'accettabilità di un diverso trattamento delle Regioni, anche con riferimento al principio di eguaglianza. Si pone, così, la questione della *sostenibilità* della differenziazione, anche sotto il profilo del regime finanziario ad esso conseguente³⁵. Se il numero delle Regioni destinate ad accedere alle opportunità offerte dall'art. 116 Cost. dovesse essere cospicuo, occorrerebbe interrogarsi sul significato dell'introduzione nell'ordinamento, al posto del modello indicato come generale dalla Costituzione, di forme di regionalismo che la stessa Carta costituzionale sembrerebbe indicare come derogatorie (appunto, "particolari").

9. Sul procedimento legislativo di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.

Qualche riflessione deve, infine, essere fatta sul procedimento legislativo previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost., ed in particolare sul ruolo assegnato al Parlamento, chiamato ad approvare a maggioranza assoluta la legge attributiva di forme di autonomia differenziata sulla base di intese fra Stato e Regione.

Sappiamo che in dottrina è stata sostenuta la non emendabilità delle intese, conseguenza della necessità di rispettare il principio di bilateralità posto a base della differenziazione³⁶ e che a sostegno di tale esito è stata richiamata la prassi formatasi a proposito delle leggi di approvazione

(35) Sui profili finanziari del regionalismo differenziato si veda F. GALLO, *Il futuro non è un vicolo cieco*, Palermo, 2019, p. 112 ss.

(36) S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2007, p. 664.

delle intese con le confessioni religiose. Luciano Vandelli, che aveva anche correttamente escluso la legittimità del ricorso, in materia, alla delega legislativa³⁷, non considerava convincente una lettura della norma costituzionale volta a limitare l'intervento del Parlamento soltanto nella fase finale delle intese, auspicava interventi precedenti delle Commissioni di merito e nutriva dubbi sull'asserita inemendabilità, esistendo, in ogni caso, il potere di negare l'approvazione; potere questo implicante necessariamente la possibilità per il Parlamento di richiedere, in qualche modo, agli autori dell'intesa di modificare i testi³⁸.

La questione è obiettivamente incerta, anche se desta perplessità la qualificazione di quella di approvazione dell'intesa come legge meramente formale. Le perplessità sono destinate ad aumentare se si considera, da una parte, che la vicenda delle intese con le confessioni religiose previste dall'art. 8 della Costituzione è assai diversa da quella del regionalismo differenziato, e dall'altra che la stessa dizione della norma costituzionale, secondo la quale le leggi *ex art. 116*, terzo comma, Cost., *non* devono essere approvate "sulla base" di intese, sembra escludere la necessità di una assoluta identità tra il contenuto della prima ed il contenuto delle seconde. Ed infatti, come è stato osservato, tra l'altro, proprio a proposito delle intese con le confessioni religiose³⁹, la disposizione costituzionale non sembra rinviare ad una necessaria identità tra intesa e legge, ma ad una sostanziale corrispondenza che non significa conformità fra i due testi. La legge, in altri termini, non potrebbe non tener conto del contenuto sostanziale dell'intesa, ma potrebbe provvedere ad ulteriori previsioni e specificazioni. Un modo di procedere del genere lascerebbe una certa autonomia al Parlamento, che dovrebbe essere messo in grado di valutare non solo la quantità e la qualità della differenziazione, ma anche le conseguenze sull'ordinamento generale e realizzerebbe, probabilmente, un sostanziale rispetto del principio di differenziazione. In ogni caso, molto dipenderà dal modo in cui sa-

(37) L. VANDELLI, *Territori e differenziazione*, cit., p. 222.

(38) L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 576.

(39) B. RANDAZZO, *Art. 8*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Assago, 2006, p. 208.

ranno strutturate le intese: la conformazione di queste ultime è infatti necessaria per valutare il modo di operare, nella materia in questione, di quello che, proprio con riferimento alle intese *ex art. 8 Cost.*, è stato chiamato principio di integralità. È probabile, infatti, che tale caratteristica possa essere attribuita non alla intesa complessivamente considerata in tutte le articolazioni delle materie oggetto di essa, ma all'accordo riguardante la singola materia.

Quel che, comunque, appare ragionevole osservare è che non sembra possibile relegare il ruolo del Parlamento a quello di un intervento meramente formale, dovendo invece tale ruolo essere concepito in modo da rendere possibile un autentico dibattito parlamentare in vista dell'assunzione di una scelta politica che riguarda ad un tempo la singola Regione e tutto il sistema regionale e locale, oltre che il modo di configurare il centro statale. Qualche utile indicazione potrebbe essere tratta, come è stato osservato, dalle modalità seguite per l'approvazione degli Statuti regionali.

10. *La differenziazione oltre i confini del regionalismo asimmetrico*

Ulteriori, importanti riflessioni, potrebbero essere fatte, a proposito della attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., da quelle riguardanti l'opportunità di una interlocuzione generale con il sistema delle autonomie regionali e locali sul problema delle intese, al di là delle consultazioni con i propri Enti locali che ogni Regione interessata ad una intesa ha l'obbligo di promuovere, alla opportunità di indirizzi generali sulla modalità di attuazione del regionalismo asimmetrico. Quel che, comunque, sembra sufficientemente chiaro, è che la disposizione dell'art. 116 Cost. può contribuire ad incrementare la competenza legislativa delle Regioni interessate all'intesa, ma con tutti i limiti e con i profili problematici sopra evidenziati; in ogni caso non sembra che essa, ove correttamente utilizzata, possa funzionare come strumento per una ampia differenziazione, e meno che mai come mezzo per l'introduzione di nuove autonomie speciali o per il cambiamento generale del modello di regionalismo.

Val quanto dire che la questione della differenziazione è più ampia di quella del regionalismo differenziato, e che la partita che la riguarda non può essere correttamente giocata con i soli mezzi messi a disposizione dall'art. 116, terzo comma, Cost.

La differenziazione è di grande importanza, per realizzare una attuazione concreta, nella geografia economica ed istituzionale del Paese, delle esigenze dell'art. 5 Cost. e per garantire non l'identità astratta delle forme, ma l'equivalenza delle opportunità per tutti i cittadini. In questa prospettiva, la partita interessa tutti gli attori istituzionali ed economici, dello Stato, che potrebbe promuovere le iniziative volte a superare i profili di uniformità che si risolvono in eccessi di rigidità, del sistema regionale, che potrebbe ancora meglio organizzare il proprio funzionamento, del sistema locale, che dovrebbe abituarsi a superare la tentazione ricorrente di una frammentazione che si risolve, alla fine, in una vera polverizzazione di funzioni, forze ed opportunità.

Lo Stato potrebbe, ad esempio, cercare di superare la questione della propria amministrazione periferica, realizzando quegli Uffici territoriali di Governo che, cancellando il rapporto verticale con i Ministeri, consentirebbero di dare più spazio nelle sedi periferiche alle autonomie regionali e locali, o di organizzare i sistemi fondamentali per lo sviluppo, quale quello di istruzione, non attorno alla presenza di una capillare amministrazione burocratica (Ministero, Uffici scolastici regionali, Uffici provinciali), ma sugli organismi decisivi per realizzare l'unità di un sistema basato su reti di scuole autonome, quali sono quelli deputati a fornire indirizzi ed ad effettuare la valutazione.

In questa prospettiva, un utile suggerimento potrebbe venire dalle stesse bozze di intese circolate, che registrano la presenza di numerosi compiti amministrativi, richiesti per realizzare una adeguata differenziazione. Ora, se si pensa che con il nuovo Titolo V della Costituzione è venuto meno il parallelismo necessario tra funzioni legislative e funzioni amministrative, sicché è possibile trasferire in sede periferica compiti amministrativi senza toccare le funzioni legislative, un utile strumento per procedere ad un alleggerimento del centro e ad una adeguata differenziazione potrebbe essere costituito dall'art. 118 Cost., che consentirebbe di attribuire importanti funzioni amministrative, fino ad ora esercitate dallo Stato, agli Enti locali ed alle Regioni.

Tali funzioni sono attribuite, secondo la stessa previsione costituzionale, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sicché sarebbe probabilmente possibile realizzare, nel rispetto del precetto costituzionale, forme di differenziazione regionale e locale con riferimento

all'esercizio di funzioni amministrative. Si tratta di un modo di procedere che dovrebbe, forse, rinunciare ad una certa retorica che ha accompagnato il dibattito sul regionalismo differenziato, ma che avrebbe il pregio della concretezza e dell'efficacia. Non è un caso, d'altra parte, che prima della approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, un significativo trasferimento di compiti, funzioni amministrative (il c.d. federalismo amministrativo) e risorse è stato realizzato con il d.lgs. n. 112 del 1998.

Se si vuole, si utilizzi, pertanto, anche lo strumento del regionalismo asimmetrico di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., ma con la consapevolezza che la questione vera della differenziazione è assai più ampia, e va oltre i confini che lo contengono.

Quest'ultimo riferimento ai confini ci consente, infine, di tornare su Luciano Vandelli.

Le sue riflessioni mi hanno, infatti, ricordato un bel libro di molti anni fa, contenente scritti sulla giustizia civile di Michele Taruffo⁴⁰. Nelle premesse l'autore sottolinea che il volume non descrive confini (non è *de finibus* o *about borders*), né suggerisce di porli o rafforzarli, ma, al contrario, intende richiamare un punto di vista, un luogo ipotetico in cui è opportuno collocarsi per guardare ciò che si vede⁴¹.

Questo luogo della mente – ci dice l'autore – «è quello in cui l'osservatore si colloca sopra un confine, quasi a cavalcioni sul muro (metaforico o reale) che lo segna, per poter guardare a ciò che appare sui due lati del confine, sulle due terre che il confine separa, così da cogliere identità e differenze, separazioni e interdipendenze, divergenze e convergenze, e così da porre – quindi – in dubbio la consistenza, il significato – e in ultima analisi – la stessa esistenza del confine»⁴².

Mi sembra che queste parole descrivano bene la personalità e l'esperienza di Luciano: il suo pensiero debordava dai confini perché egli si collocava sul confine, e vedeva, alla fine, che i confini non esistevano. Credo che in queste parole il nostro amico Vandelli si sarebbe pienamente ritrovato.

(40) Sul tema si veda, ampiamente, M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit., p. 44 ss.

(41) M. TARUFFO, *Sui confini*, Bologna, 2002.

(42) *Ivi*, p. 7.