

Autonomia differenziata: il lascito di Luciano Vandelli*

Girolamo Sciullo

Faccio riferimento allo scritto di Luciano Vandelli *Il regionalismo differenziato* comparso nella *Rivista AIC* n. 3, 2019¹. Si tratta, se non dell'ultimo, di uno degli ultimi suoi contributi scientifici.

Lo scritto muove dall'affermazione secondo la quale «l'Italia è un Paese accentrato». A giustificarla sarebbero gli indicatori raccolti dal *Regional Authority Index*, elaborati da un gruppo di ricerca di Oxford, dai quali risulterebbe che la più avanzata delle Regioni speciali italiane avrebbe un'autonomia inferiore a quella della più modesta Comunità Autonoma spagnola.

Di seguito si occupa del tema della differenziazione, rilevando che esso rappresenta un problema non esclusivamente italiano, ma diffuso anche in altri Paesi, e da ognuno affrontato con approccio specifico. In ogni caso, almeno in Europa, nessuno sarebbe propenso a credere che «l'uniformismo sia sufficiente a garantire l'eguaglianza sostanziale fra i cittadini»².

Nel caso dell'Italia Luciano evidenzia che nel nuovo Titolo V emergerebbero due poli fondamentali: da un lato il principio di differenziazione sancito dall'art. 118 – assieme a quello di adeguatezza e sussidiarietà – per la distribuzione delle funzioni amministrative, da reputarsi però

* 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) La pubblicazione è del 4 settembre 2019. Lo scritto rappresenta la sbobinatura corretta dall'A. della lezione tenuta al Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi il 27.03.2019.

(2) P. 575.

di valenza generale, e, dall'altro, i valori unitari con i relativi strumenti di garanzia, quali in particolare i livelli essenziali, la perequazione e la solidarietà del sistema finanziario, i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente, la leale collaborazione.

Fra questi poli si inserirebbe l'art. 116, c. 3, delineando una via peculiare per la modulazione delle competenze e delle politiche pubbliche in relazione alle richieste avanzate dalle diverse realtà regionali.

Passando poi alle note vicende delle iniziative assunte al riguardo da alcune Regioni, Luciano anzitutto esprime delle riserve di metodo: opacità dei passaggi fin qui (al marzo del 2019) intervenuti, mancato coinvolgimento nella fase di predisposizione delle intese delle organizzazioni economico-sociali del Paese, del sistema delle Regioni (tramite la Conferenza Stato-Regioni) e soprattutto del Parlamento (attraverso la Commissione parlamentare per le questioni regionali e le Commissioni competenti per settore), nonché i toni impropri e deformati che hanno improntato inizialmente il tema delle risorse finanziarie (il riferimento è alla richiesta del c.d. residuo fiscale), la cui quantificazione in sede attuativa oltretutto seguirebbe un procedimento anch'esso fondamentalmente limitato al Governo e alla Regione di volta in volta interessata³.

Nel merito Luciano esprime l'avviso che l'art. 116, c. 3, «non si presta e non si deve prestare a trasferimenti con l'attribuzione di intere materie nella loro interezza nella loro generalità e vaghezza», sicché dovrebbe parlarsi solo «di funzioni precisamente individuate, individuando anche i margini, i vincoli e le relazioni con le discipline stabilite dallo Stato»⁴.

I punti fin qui richiamati rappresentano le necessarie premesse per la soluzione del quesito che occupa la parte finale dello scritto⁵, ma che sotto il profilo dell'importanza ne costituiscono il vero nucleo centrale. Luciano si pone l'interrogativo sugli scopi che le Regioni hanno perseguito con le iniziative da loro intraprese. Alle risposte per così dire più immediate, quali modulare le normative rispetto alle caratteristiche e alle esigenze delle singole Regioni, dimostrare di saper gestire le azioni

(3) Pp. 576 ss.

(4) Pp. 577 e 578.

(5) Ad essa seguono le risposte alle domande dei partecipanti al seminario.

pubbliche meglio dello Stato, Luciano, collegandosi alla osservazione formulata all'inizio, preferisce anteporre la «sensazione ... che le Regioni si sentano danneggiate da eccessivi vincoli e da una gestione complessivamente accentrata. In definitiva le Regioni colgono il 116, c. 3 come occasione per richiedere l'eliminazione di vincoli che ritengono fortemente pregiudizievoli»⁶.

Di qui la conclusione, che è anche una proposta:

«Se le cose stanno in questi termini, occorrerebbe, a mio avviso, chiudere questa fase del percorso e ragionare su impostazioni diverse: magari assumendo il percorso sin qui compiuto come un utile censimento, un approfondimento dei problemi attuali del regionalismo italiano; procedendo quindi ad una verifica punto per punto dei problemi di funzionamento del sistema regionale nel suo complesso. ... Con una analisi di questo tipo, sarebbe possibile scindere, da un lato, ciò che è utile per liberare le Regioni ed il regionalismo da lacci e laccioli che gravano in via generale su tutto il sistema, e che cosa, invece, può essere utile per dare risposte a dinamiche proprie di ogni singola Regione»⁷.

A cosa vuole alludere l'affermazione «chiudere questa fase del percorso e ragionare su impostazioni diverse...; procedendo quindi ad una verifica punto per punto dei problemi di funzionamento del sistema regionale nel suo complesso»? Manca l'articolazione dei dettagli, ma il contenuto non può essere dubbio, né in termini negativi (per quello che non è compreso), né in termini positivi (per quello che è racchiuso).

In negativo, significa che per il ricorso al meccanismo dell'art. 116, c. 3, non si pongano come precondizioni (secondo quanto invece, invero alquanto confusamente, emerso dal dibattito sul tema e dalle stesse proposte dell'attuale Responsabile per gli affari regionali e le autonomie del Governo): l'attuazione dell'art. 3 Cost., l'approvazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), degli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e dei fabbisogni standard *ex art.* 117, c. 2, lett. *m*), l'appro-

(6) P. 578.

(7) P. 579.

vazione di una “legge quadro” per l’attuazione dell’art. 116, c. 3, un riequilibrio territoriale degli interventi pubblici non solo fra Nord e Sud, ma anche all’interno delle stesse Regioni settentrionali, l’estensione dell’autonomia differenziata a Città metropolitane e a Comuni.

Di tutto ciò Luciano non fa cenno, e non perché sottostimi l’importanza dei valori unitari e dei relativi strumenti di tutela (nello scritto richiamati e sottolineati), ma evidentemente perché non li considera precondizioni logico-giuridiche dell’autonomia differenziata. Egli pensa ad altro, ad «una verifica punto per punto dei problemi di funzionamento del sistema regionale nel suo complesso», che consenta di tenere distinto «ciò che può essere utile per liberare le Regioni da lacci e laccioli che gravano in via generale su tutto il sistema» da ciò che «può essere utile per dare risposte a dinamiche proprie di ogni singola Regione».

In positivo allora a me sembra che egli ponga l’esigenza dell’apertura di una nuova stagione di regionalizzazione, segnata grosso modo da una nuova l. 59/1997 e da un nuovo d.lgs. 112/1998, da valere per la generalità delle Regioni e poi – “a valle” di quanto “liberato” a favore dell’intero sistema regionale – arricchita dall’utilizzo dell’art. 116, c. 3, «per funzioni precisamente individuate» come risposta a esigenze peculiari delle singole Regioni.

Si tratta di una prospettiva pienamente condivisibile, se non altro perché (l’unica) in grado di porre nel necessario cono di luce il tema del ruolo (estensione e poteri) del centro⁸ a garanzia del quadro unitario di regole generali e delle funzioni amministrative indivisibili di sistema, elemento questo che nell’assetto del nuovo Titolo V (ispirato all’enumerazione delle competenze statali sul piano della legislazione e al criterio della sussidiarietà sul piano dell’amministrazione) rappresenta il vero punto di partenza ovvero la precondizione necessaria per ogni nuovo conferimento di funzioni (legislative e amministrative) alle autonomie territoriali.

(8) Su di esso richiamano l’attenzione R. BIN, *Le materie nel dettato dell’art. 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, luglio 2019, pp. 8 e 9, e M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: quello che resta*, in *Aedon*, 3, 2019, par. 1.

Vero è che si tratta di una prospettiva “dissonante” rispetto al dibattito e alla vicenda in corso. Ma vi sono ragioni per non lasciarla cadere, così riassumibili.

Appare anzitutto impropria la richiesta per la quale la realizzazione dei valori unitari (che, si ribadisce, va perseguita con o senza l'autonomia differenziata) debba precedere la differenziazione del sistema politico-amministrativo. Che funzioni o politiche esercitate dallo Stato vengano assegnate ad una Regione perché le espleti con riguardo alla sua popolazione rappresenta un dato “neutro”, non avvantaggia né lede la posizione dei residenti nelle altre Regioni (va da sé, a condizione che l'esercizio si espliciti nel rispetto della cornice unitaria comune). Questo vale anche per le risorse finanziarie. Trasferire la risorsa necessaria a esercitare la funzione conferita di per sé costituisce solo la modifica di una posta contabile: la maggiore autonomia in termini di funzioni, da sola, non comporta né arricchimento finanziario per la Regione che ne beneficia, né un impoverimento per le altre⁹. A meno che non si consideri la differenziazione per sua essenza un valore negativo, perché collidente con il principio di eguaglianza. Ma deve essere allora ben chiaro che così impropriamente si sovrappongono «il piano dell'ordinamento comune nell'oggettività dei principi e diritti che esso individua e sancisce e il piano dell'organizzazione politico-amministrativa»¹⁰, che vanno invece tenuti distinti, pena l'elisione dell'essenza stessa dell'autonomia. Non convince poi il ricorso, per di più “massivo”, al meccanismo dell'art. 116, c. 3, per il conferimento di funzioni amministrative. Nell'economia del Titolo V l'allocazione delle funzioni amministrative è dall'art. 118 previsto che avvenga tramite legge ordinaria (statale o regionale a seconda della competenza). Tale disposizione consente di tener conto delle esigenze proprie delle singole realtà regionali attraverso il criterio

(9) Cfr. R. BIN, *Le materie*, cit., p. 7.

(10) G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale*, ora in *Scritti scelti*, II, Napoli, Jovene, 2010, pp. 794-5, il quale rileva che l'unità dell'ordinamento «guarda alle esigenze, ai risultati di uguaglianza e di pari promozione delle condizioni di vita di tutto il territorio nazionale secondo *standard* minimi comuni ed è a questo ambito circoscritta, senza interferire sulle modalità con cui conseguire tali risultati e condizioni e senza d'altronde impedire che in sede regionale e locale si raggiungano condizioni, risultati e *standard* di livello superiore» (pp. 792-3).

della differenziazione esplicitamente menzionato. D'altro canto l'attuazione dell'art. 118 si presta anche a forme di flessibilità in grado di tener conto delle diverse "capacità amministrative" delle Regioni, tramite un'allocazione subordinata a condizioni e a verifiche della idoneità a svolgere la funzione da parte della Regione richiedente¹¹.

È da aggiungere che il ricorso all'art. 116, c. 3, oltre a comportare un procedimento legislativo aggravato, sconterebbe una limitazione che l'art. 118 non conosce, ossia di poter conferire funzioni amministrative nelle materie di cui all'art. 117, c. 2, solo relativamente a quelle di cui alle lett. *l)*, *n)* e *s)*.

L'art. 116, c. 3, si riferisce perciò, essenzialmente, ad ambiti di autonomia legislativa. Sotto questo profilo può discutersi se esso debba servire per «completare la allocazione di nuove funzioni amministrative con il corrispondente potere legislativo»¹² o piuttosto per permettere alle Regioni di sviluppare particolari politiche pubbliche¹³. Appare però improprio il tentativo di un suo utilizzo "massivo" (per tutte le materie consentite dalla lettera della disposizione), sia perché è concettualmente difficile pensare che le peculiarità delle singole Regioni ordinarie siano tali da giustificare una competenza legislativa "ampliata" a tutto raggio, sia perché, come risulta da una lettura combinata del primo e del terzo comma dell'art. 116, lo strumento della legge ordinaria seppur rinforzata non pare sufficiente per costituire assetti anche solo di simil-specialità (ossia assimilabili a quelli delle cinque Regioni speciali), ma sembra consentire esclusivamente una «ordinaria specialità»¹⁴, ossia un'autonomia delle Regioni a Statuto ordinario ampliata per quello che è richiesto da loro specifiche peculiarità.

Alle considerazioni appena esposte si può facilmente obiettare il dato fattuale, ossia che il processo dell'autonomia differenziata ha preso

(11) Cfr. R. BIN, *Il "regionalismo differenziato" in Italia e l'utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *questa Rivista*, 1, 2008, p. 16.

(12) Così M. CAMMELLI, *Regionalismo*, cit., par. 2.

(13) Cfr. R. BIN, *Le materie*, cit., p. 16 e dello stesso A., *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4, 2018, p. 577 ss.

(14) Per l'espressione cfr. G. PASTORI, *I nuovi statuti regionali e le autonomie locali*, in *Amministrazione*, 3, 2004, p. 482.

tutt'altra direzione. Il che è indubbio, e impone di cercare di darne una spiegazione, se è vero che "il reale è razionale".

Quest'anno ricorre il 50° anniversario della istituzione delle Regioni ordinarie, ma la formula espressiva «Regioni senza regionalismo»¹⁵, profondamente vera nel 1980, mantiene tuttora validità. Le vicende dell'autonomia differenziata, per un verso, nascono da un'acuita insoddisfazione per lo stato di (in)attuazione (anche sotto il profilo della fiscalità) del Titolo V riformato, per altro verso, testimoniano le difficoltà e le ritrosie che si frappongono alla realizzazione di un autonomismo "preso sul serio" e quindi di un regionalismo compiuto.

L'indicazione di Luciano ci ricorda che, a dispetto della propensione tutta (o quantomeno molto) italiana all'"arabesco"¹⁶, può attuarsi un ordine delle cose razionale, nel senso di improntato a criteri di congruenza, funzionalità e ragionevolezza sostanziale.

Per noi, che abbiamo perso la Sua presenza, rappresenta un messaggio prezioso, un vero e proprio lascito.

(15) G. PASTORI, *Le Regioni senza regionalismo*, ora in *Scritti scelti*, I, cit., p. 261 ss.

(16) E. FLAIANO, *La solitudine del satiro* (1973), ora Adelphi, Milano 1996, p. 356 («In Italia infatti la linea più breve tra due punti è l'arabesco. Viviamo in una rete di arabeschi»).