

L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti

(traccia dell'intervento introduttivo alla Giornata di studio su "L'autonomia regionale speciale nel titolo V in evoluzione" - Roma, CNR, 1615)

Gian Candido De Martin

1. Premessa metodologica

Qualche riflessione introduttiva – ad integrazione di quanto considerato da Antonio D'Atena - per sollecitare il dibattito nei tre ambiti del convegno, ponendo soprattutto alcune questioni e interrogativi sulla attuale fisionomia della specialità e sulla sua declinazione nel contesto di un sistema costituzionale che, da un lato valorizza il più possibile le autonomie territoriali, ma dall'altro deve mantenere coerenza con la fisionomia unitaria della Repubblica.

Si tratta di problemi assolutamente non trascurabili in questo primo incontro ad hoc di giurpubblicisti, promosso non dalle regioni interessate ma da organismi accademici e di ricerca (AIC, ISSIRFA e Centro Bachelet della Luiss), che affrontano una questione finora un po' troppo trascurata o sottovalutata dai giuristi – compresi gran parte dei cultori di diritto regionale – anche se non è mancato un significativo accenno soprattutto alla ingiustificata disparità finanziaria tra regioni ordinarie e speciali nella relazione dei "saggi" 2013. Vanno peraltro aumentando segnali di attenzione da parte di qualificati economisti, alcuni anche qui coinvolti, mentre sono ormai ricorrenti prese di posizione nei contesti politici nazionali e regionali, peraltro finora poco tenute in conto da scelte parlamentari che sono paradossalmente orientate ad accantonare questo nodo, nonostante l'occasione della riforma del Titolo V in itinere.

Circoscrivo l'attenzione a tre punti, sintetizzando quanto mi sembra essenziale e tralasciando comunque molti altri aspetti sulle vicende della differenziazione regionale (tra cui quelli legati alla inattuata previsione del terzo comma dell'art. 116 Cost., che pur meriterebbero una considerazione non marginale, così come quelli concernenti la condizione delle autonomie locali nelle regioni speciali, forse oggetto di qualche intervento).

In primo luogo si tratta di mettere a fuoco la situazione in atto nelle cinque regioni speciali o province autonome in ordine al sistema delle fonti e all'assetto delle funzioni legislative e amministrative di queste regioni, laddove emergono alcuni tratti comuni ma per lo più storie e ordinamenti eterogenei. In secondo luogo si deve considerare il sistema delle relazioni di queste regioni con lo Stato, sia per quanto riguarda alcuni regimi comuni, per lo più regolati con leggi costituzionali riguardanti il complesso delle regioni speciali, ma soprattutto analizzando la pluralità di criteri, dinamiche e procedure che regolano questi rapporti, anche sul piano dei meccanismi di finanziamento di ciascuna delle regioni. In terzo luogo si deve almeno accennare alla realtà effettiva presente nelle regioni speciali e province autonome sul piano del reperimento e dell'uso delle risorse finanziarie, in cui emergono con evidenza da un lato le differenze (talora assai rilevanti e poco comprensibili) tra le singole istituzioni speciali, dall'altro i nodi dei vari privilegi finanziari di cui godono comunque queste istituzioni rispetto a quelle di diritto comune, con conseguenti maggiori opportunità, spazi di azione e risultati

(fermo restando che questi ultimi dipendono in larga misura anche dalla capacità di ciascun ente di operare concrete scelte utili nell'uso delle risorse disponibili).

2. I chiaroscuri nell'assetto delle funzioni delle Regioni speciali

Sulla situazione in atto mi limito qui a sottolineare alcuni nodi, rinviando per il resto tra l'altro ai vari contributi pubblicati in un volume Astrid (2013) coordinato da Luciano Vandelli, in cui si è fatto il punto in materia, anche con una ricognizione dello status quo differenziato tra le varie regioni speciali e province autonome, sia in ragione dei diversi statuti sia per un diverso rendimento.

Un aspetto certamente da approfondire riguarda il complicato sistema delle fonti che caratterizza le regioni speciali, frutto di una pluralità di interventi normativi di vario peso e forza giuridica: dai singoli statuti, a suo tempo approvati con legge costituzionale, alle leggi statutarie ex l. c. 2/01, con il seguito di varie leggi ordinarie rinforzate, in grado talora di decostituzionalizzare e incidere sugli statuti (come avvenuto da ultimo con alcune leggi di stabilità, con particolare riguardo dapprima alle province autonome di Trento e Bolzano e, successivamente, al Friuli Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta). A ciò si aggiungono varie tipologie di accordi, per lo più bilaterali, oltre alle norme di attuazione sulle funzioni amministrative, frutto di intese nelle varie commissioni paritetiche. Di fatto appaiono eccezionali o molto ridotti gli interventi di portata generale riguardanti tutte le regioni speciali nel loro complesso.

Di qui un assetto delle funzioni sia legislative che amministrative assai disomogeneo tra le varie regioni speciali e province autonome, per lo più legate a negoziazioni bilaterali, in cui emerge con qualche frequenza un certo favor per le istanze di ciascuna regione (anche per via della fisionomia e delle modalità di funzionamento delle commissioni paritetiche). Pare comunque assai difficile ricostruire un quadro stabile delle competenze normative, amministrative e finanziarie di ciascuna regione speciale o provincia autonoma per via dell'intreccio e della sovrapposizione delle fonti, con molte variazioni nel tempo e una precarietà accentuata dalle frequenti pronunce costituzionali (nel complesso tendenzialmente disponibili ad interpretazioni filo regionali, anche per l'indubbia abilità degli avvocati delle regioni o province interessate).

Basti pensare ai percorsi – talora tortuosi – della giurisprudenza costituzionale in riferimento all'art. 10 della l.c. 3/01, la quale, pur perseguendo la garanzia della maggior autonomia, ha prodotto effetti che hanno concorso ad aumentare il divario, da un lato, tra autonomie speciali e regioni a statuto ordinario e, dall'altro, all'interno della stessa specialità, in controtendenza rispetto a quanto prefigurato dalla riforma costituzionale del 2001 (come attesta da ultimo l'organico commentario sulle materie di competenza regionale, a cura di G.Guzzetta-F.S.Marini-D.Morana). Preferendo, infatti, ora il parametro costituzionale, ora quello statutario speciale, tale giurisprudenza ha finito per lasciare intatti ambiti materiali presidiati dagli statuti speciali ispirati a principi opposti a quelli che animano il vigente titolo V (si pensi, solo per fare un esempio, al limite dell'interesse nazionale, opponibile alle autonomie speciali nelle materie statutarie, non opponibile invece nelle materie "acquisite" in base alla c.d. clausola di maggior favore).

A ciò si aggiunge il continuo lavoro delle commissioni paritetiche, sollecitate ad agire anche dalle molte "rincorse" delle regioni speciali per acquisire nuove competenze amministrative (e di fatto spesso anche legislative) dopo le varie riforme intervenute per le regioni di diritto comune (v. post dpr 616/77; post riforma Bassanini ex l. 59/97; post clausola di favor per la specialità ex art. 10 della riforma costituzionale

del 2001; post l. 42/09 sul federalismo fiscale, nonché post riforma costituzionale degli artt. 81 e 97 del 2012).

Complessivamente emerge certamente un quadro intrecciato e in chiaroscuro, nel quale non è facile orientarsi, su cui possono essere preziose le riflessioni della prima sessione, a partire dalla relazione Poggi.

3. Le garanzie procedurali della specialità nei rapporti con lo Stato

Al di là delle previsioni statutarie - riguardanti per lo più il quadro delle competenze legislative, l'assetto degli organi istituzionali e lo spazio di autonomia nell'organizzazione interna, che sono restate per lo più stabili (a parte la radicale revisione dello statuto del Trentino Alto Adige che ha spostato il baricentro sulle province autonome) -, la specialità di ciascuna regione si è andata per lo più sviluppando sulla base di meccanismi e procedimenti negoziali non regolati dagli statuti (a parte la previsione delle commissioni paritetiche), ma che hanno assunto nel tempo una importanza assai significativa, anzi spesso condizionante anche per le determinazioni statali riguardanti le singole regioni ad autonomia differenziata.

In effetti, sulla scia anche di una giurisprudenza costituzionale che ha espresso un favor per questi meccanismi negoziali, frequentemente iscritti nell'ambito della prospettiva della "leale collaborazione" tra Stato e istituzioni regionali, si sono moltiplicate le garanzie procedurali che riconoscono alle regioni speciali - a differenza di quanto previsto per le regioni ordinarie dal titolo V Cost. e dalla legislazione che le riguarda - una posizione sempre più paritaria nelle relazioni con lo Stato. Mi limito qui solo ad accennare ai pareri obbligatori per le modifiche statutarie ex l.c. 2/01; poi ai vari tipi di accordi (da Milano ad Aosta) post art. 27 l. 42/09, volti a sancire un qualche impegno delle regioni speciali sul piano della solidarietà nazionale, essendo peraltro escluse dalle prospettive applicative del cd. federalismo fiscale (e accordi di questo tipo si sono poi ripetuti a seguito della legislazione 2011/2013 conseguente alla crisi economico-finanziaria). Da ultimo va poi menzionato quanto si va prefigurando nella riforma costituzionale in itinere, in cui si rinvia a vere e proprie intese Stato/Regioni la possibilità di applicazione delle modifiche al titolo V in itinere (v. infra, par.5).

Si sta in sostanza consolidando e dilatando una sorta di principio negoziale a fondamento e sostegno della specialità, una via procedurale e pattizia all'autonomia, forse frutto di un costituzionalismo proattivo e non difensivo (P. Carrozza), su cui però vanno sollevati seri dubbi. Da un lato con riferimento al sistema costituzionale tuttora vigente e ai vincoli di sistema che si dovrebbero ricavarne, come sembra chiaramente emergere tra l'altro in recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale (in controtendenza rispetto al passato) sulla portata generale del coordinamento della finanza pubblica. Dall'altro tenendo conto che stanno evidenziandosi differenze sempre più sostanziali in materia rispetto alle regioni ordinarie, le quali non godono certo di garanzie procedurali siffatte, né in base al titolo V vigente (oltretutto le aperture per una differenziazione delle regioni ordinarie ex 116 III sono rimaste sulla carta), né tanto meno ex futuro titolo V, il quale mira chiaramente (e assai opinabilmente) a gerarchizzare a vario titolo il rapporto Stato/Regioni, sia con l'introduzione di una clausola di supremazia o flessibilità a favore del legislatore statale, sia con la riserva allo Stato di disposizioni generali e comuni nelle materie di competenza legislativa regionale.

Alla seconda sessione, anzitutto alla relazione Verde, il compito di approfondire questi problemi.

4. Privilegi finanziari delle autonomie speciali

C'è un terzo profilo, assai problematico, che nel convegno ci si propone di affrontare, quello relativo all'assetto finanziario delle regioni speciali e province autonome. A questo proposito si tratta anzitutto di mettere in luce che i diversi sistemi di finanziamento previsti per ciascuna regione speciale sono sostanzialmente volti a garantire risorse in base a criteri di riserva o di compartecipazione di proventi di tributi, non commisurati alle funzioni, bensì ad un criterio che finisce per riconoscere a ciascuna regione l'ammontare totale o una significativa percentuale dei tributi riscossi sul territorio, con situazioni limite, visto che in qualche caso – Bolzano, Trento Aosta – complessivamente si va ben oltre il 100% dell'intero gettito (dando vita ad una sorta di solidarietà rovesciata del sistema a favore delle regioni speciali).

Questo assetto determina, oltre a evidenti disparità tra le stesse regioni speciali – frutto per un verso delle differenti previsioni statutarie legislative riguardanti ciascuna regione, ma fors'anche di non identiche capacità negoziali – una situazione di evidente privilegio rispetto alle regioni ordinarie (e alle altre autonomie territoriali), il cui finanziamento è attualmente basato su criteri assai diversi, anche se oscillanti e spesso non perequati rispetto alle funzioni di competenza. D'altra parte, si deve osservare che in futuro ci si dovrebbe ancorare (finalmente) al criterio dei costi e fabbisogni standard oggettivi, secondo la ratio della legge sul federalismo fiscale e, prima ancora, in ossequio a quanto stabilito dal principio cardine dell'art. 119, comma 4, sulla stretta correlazione tra funzioni e risorse, principio di fatto finora poco applicato ma che dovrebbe essere matrice di una impostazione basata in via generale su autonomie responsabili e non privilegiate.

La situazione in atto produce, in sostanza, ingiustificate e crescenti disparità di situazione e trattamento, ossia una specialità malintesa, fondata su benefici impensabili per cittadini e imprese ricompresi in regioni ordinarie in ordine all'effettivo godimento dei diritti civili e sociali, al welfare e alle reti di servizi e tecnologie, ad interventi infrastrutturali e di difesa del territorio e alla promozione dello sviluppo economico nei vari settori (basta scorrere i molteplici interventi legislativi nei vari campi, oltretutto non sempre commendevoli, a partire da quelli che sanciscono prebende, garanzie e indennità varie dei componenti degli organi di governo e dei dirigenti e dipendenti regionali e locali, con disparità di trattamento che appaiono difficilmente giustificabili). Di qui interrogativi ineludibili rispetto al principio di uguaglianza, alla garanzia dei LEP, nonché alla ratio degli artt. 81 e 119 Cost., che dovrebbero essere perni di effettivi vincoli di sistema, così come di una solidarietà nazionale benintesa, nel quadro dei vincoli europei (come da ultimo si va affermando in varie pronunce della Corte costituzionale: v. ad es nn. 23, 39 e 61/14 e 19/15).

Alla terza sessione, a partire dalla relazione Antonini, il compito di approfondire questi delicati problemi, che hanno generato tra l'altro taluni interventi nazionali tampone assai opinabili sul piano della coerenza di sistema, oltre che di dubbia efficacia, ponendo a carico di talune delle istituzioni speciali in parola alcuni oneri per interventi di riequilibrio a beneficio dei comuni/territori contigui ubicati in regioni ordinarie (v. fondi Letta, Brancher, Odi).

5. Nuovi problemi e nessuna soluzione nella riforma costituzionale in itinere

Non si può infine non prendere in considerazione anche la questione del futuro delle autonomie speciali, alla luce della (ormai probabile) approvazione definitiva dell'art. 39, comma 12, del ddl cost. Renzi-Boschi, nel testo approvato il 10 marzo scorso dalla Camera (AS 1429-B), il quale rinvia a future intese con le regioni speciali e le province autonome la eventuale applicazione ad esse di quanto si va prefigurando sul versante regionale con le modifiche previste per il titolo V.

Emergono in tal senso almeno tre ordini di nuovi interrogativi, che si aggiungono agli intricati nodi dianzi accennati, da tempo pendenti, per i quali non si sta profilando alcuna ipotesi di risposta utile. In primo luogo si può osservare che questo rinvio complessivo – a fronte di una prima versione della norma de quo di opposta impostazione, perché volta ad estendere l'applicazione della riforma in itinere anche alle regioni speciali, peraltro subito corretta come “errore materiale” (?) – determina un'ulteriore fortissima divaricazione con le regioni ordinarie, a maggior ragione perché si ritiene (condividendo quanto hanno sostenuto S. Pajno e G. Rivosecchi in un saggio appena pubblicato da Astrid) che debba persistere la vigenza della clausola di adeguamento a favore delle regioni speciali prevista dall'art. 10 della riforma costituzionale del 2001, in base alla quale si è già realizzata la massima espansione competenziale delle autonomie speciali (destinata ad incrementarsi ulteriormente per via delle modifiche da ultimo introdotte dal Senato alla riforma in itinere, in virtù delle quali vengono estese comunque alle regioni speciali e province autonome tutte le competenze previste dal vigente 116 III, con una clausola volta altresì ad assicurare a tali istituzioni quanto si va prefigurando col nuovo 116 III).

In sostanza, a fronte della deriva statocentrica e di ridimensionamento di competenze e posizioni delle regioni di diritto comune che si va sancendo nella riforma costituzionale in itinere, lo scenario che nel contempo emerge è quello di autonomie speciali per nulla messe in discussione, anzi rafforzate di nuove competenze ex 116 III, ma senza far riferimento all'equilibrio di bilancio, richiesto invece alle regioni ordinarie. E non ci si può non chiedere se tutto ciò sia compatibile con l'impianto costituzionale unitario della Repubblica, fermo restando ovviamente il valore fondamentale del principio autonomistico, con le conseguenti possibili differenziazioni di modelli istituzionali, di ordinamento e di competenze.

Si pone poi la questione di una interpretazione del valore e della portata dell'intesa regionale in base alla quale – come previsto nel comma dell'art 39 in parola - si potrebbe por mano a modifiche degli statuti speciali vigenti per applicare in qualche modo le innovazioni ora previste per le altre regioni del sistema. Semplificando, l'alternativa è tra il ritenere che l'intesa sia un vincolo stretto nell'ambito di una concezione sostanzialmente paritaria e pattizia degli statuti di autonomia, con la possibilità quindi per le regioni di opporsi e impedire modifiche non condivise (con un vero e proprio potere di veto, che potrebbe blindare gli statuti vigenti), oppure considerare l'intesa come un adempimento procedurale (chiarendo tra l'altro tra chi e come dovrebbe intervenire), per certi versi simile a quello previsto dalla l.c. 2/01 per le leggi statutarie, mirando possibilmente ad un accordo, senza però assolutamente impedire decisioni autonome del Parlamento. Interpretazione, quest'ultima, che appare certamente preferibile – nonostante la variante lessicale introdotta ora dal Senato, che prefigura l'intesa per una “revisione” più che per un “adeguamento” degli statuti

speciali vigenti - tanto più considerando che in futuro tale decisione dovrebbe essere assunta con il necessario concorso del Senato delle autonomie, in cui si mira a realizzare la partecipazione istituzionale delle autonomie alle scelte legislative nazionali, anzitutto di natura costituzionale.

E ancora: tali modifiche degli statuti speciali sono da prevedere con il procedimento aggravato dell'art. 138 Cost., referendum compreso, oppure sulla base di procedure costituzionali ad hoc, ancora da definire e da approvare a valle della riforma costituzionale in itinere? È un terreno in larga misura incognito, complicato dalla certa non perspicua formulazione dell'art. 39 in questione, sulla cui interpretazione peraltro appaiono certo più persuasive le puntuali considerazioni di Pajno-Rivosecchi nel saggio citato, rispetto alle ipotesi di ddl costituzionale che le regioni speciali sembrano apprestarsi a proporre, ancorate – se non arroccate - su una concezione pattizia della specialità che finirebbe per consolidare una sorta di rendita di posizione, in grado sostanzialmente di condizionare decisioni del Parlamento che mirassero (finalmente) a ridefinirla in base a vincoli di sistema e alle esigenze connesse alla solidarietà nazionale.

6. Gli interrogativi di fondo (per una specialità benintesa)

Riassumendo queste battute introduttive sui nodi pendenti, c'è anzitutto da chiedersi se si possa oggi sfuggire a porsi una questione di sistema sulle condizioni di una specialità regionale compatibile con il contesto costituzionale in evoluzione, ferma restando – come già detto – la possibilità di asimmetrie e differenziazioni di ordinamenti e competenze non solo a beneficio delle istituzioni regionali già in origine speciali ma anche delle regioni attualmente di diritto comune.

Non si tratta quindi tanto (o soltanto) di verificare la permanenza delle ragioni originarie della specialità di cinque regioni (pari ad un quarto delle istituzioni regionali del paese e a quasi un sesto della popolazione nazionale), ciascuna delle quali è sorta per motivazioni specifiche ed ha seguito percorsi propri (più o meno dinamici e coerenti), talora con miglioramenti radicali delle condizioni socio-economiche (in particolare quelle settentrionali), al punto che sarebbe del tutto ingiustificata la prosecuzione di regimi finanziari di favore (a parte ovviamente quelli per l'Alto Adige/Suedtirolo legati a specifici vincoli – anche internazionali – in ordine alle garanzie di autogoverno e di tutela delle minoranze linguistiche).

Si tratta piuttosto (o soprattutto) di porsi alcuni interrogativi di fondo. In primo luogo, se debba considerarsi una sorta di dogma indiscutibile la perdurante diversità del trattamento costituzionale di alcuni enti regionali, che ha già generato un doppio binario con evidenti gravi squilibri – specie in alcuni casi – rispetto a vincoli di sistema che dovrebbero essere fatti valere ben più di quanto finora avvenuto (anzitutto nel coordinamento della finanza pubblica e nella ripartizione delle risorse, da correlare strettamente alle funzioni in base a costi standard, modulati in base a criteri oggettivi in rapporto alle diversità territoriali o di contesto), a maggior ragione tenuto conto che le disparità di trattamento sono destinate ad aumentare dopo la riforma costituzionale in itinere, rischiando sempre più di minare la coesione nazionale e la tenuta del sistema repubblicano.

In secondo luogo, se non sia urgente – nell'ambito della prospettiva aperta dall'art. 39 della riforma costituzionale in itinere - dar spazio per le regioni speciali ad una nuova stagione statutaria, con una revisione che miri anche ad una coerenza di sistema e chiarisca in modo inequivocabile i vincoli che debbono sussistere per autonomie

speciali benintese (“in armonia con la Costituzione e le riforme economico-sociali della Repubblica”), con il rilancio quindi di una diversità condivisa nell'unità nazionale (Demuro e Ruggiu 2011), evitando comunque che il (pur necessario) coinvolgimento regionale nelle procedure riformatrici si trasformi in una sorta di diritto di veto al cambiamento e al riequilibrio finanziario.

Infine – ma non certo ultimo – se l'interpretazione costituzionale non debba maggiormente tener conto, anche nelle more delle modifiche degli statuti delle regioni speciali, di vincoli di sistema “da prendere sul serio” (Elia), anche come parametri nei giudizi di costituzionalità, evitando che il doppio binario regionale si consolidi in una rendita di posizione (sempre più) incompatibile con il principio unitario e con lo stesso principio autonomistico correttamente inteso, basato su autonomie effettivamente responsabili nel rapporto funzioni-risorse e non privilegiate.