

## Regionalismo differenziato e autonomie speciali: analogie reali o ipotetiche?

Alice Valdesalici\*

Il dibattito sul regionalismo differenziato ha spesso evocato il tema delle autonomie speciali. Non solo sul piano politico le discussioni hanno con frequenza fatto ricorso ad analogie – reali o presunte – con il sistema delle regioni speciali e delle province autonome, ma anche sul piano concreto – ovvero guardando alle bozze d'intesa di Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia *che sono circolate nell'ultimo anno – si rinvengono diversi* elementi che richiamano strumenti e istituti tipicamente associati alla specialità, siano essi di natura procedurale (la bilateralità tipica delle relazioni tra Stato e autonomia speciale) o sostanziale, quali ad esempio la natura compartecipata della finanza speciale. In Italia la regione speciale non esiste come categoria unitaria, bensì coesistono sei enti territoriali differenti quanto a competenze esercitate, dotazione finanziaria e responsabilità di spesa. Manca un modello unitario di specialità e all'interno della stessa categoria si rinvengono istituti e strumenti che in alcuni casi funzionano molto bene, mentre in altri sono pressoché fallimentari.

Questa di oggi può rappresentare, quindi, una occasione per guardare all'istituto delle specialità, a partire, ad esempio, dalle commissioni paritetiche, organismi costituiti in ciascun ente speciale, composti da un numero uguale di rappresentanti dello Stato e del singolo ente (da cui l'aggettivo paritetiche) e competenti a definire il contenuto delle norme di attuazione dei rispettivi Statuti di autonomia.

La diversità tra tali organismi è minima sul piano formale, ovvero se ci si limita alle previsioni degli Statuti relative a composizione (4-12 membri) e funzione di attuazione dello Statuto (per tutte consultiva, al di là del ricorso a formulazioni differenti), attraverso l'elaborazione di norme di attuazione approvate dal Governo in forma di decreti legislativi.

Cionondimeno l'eterogeneità del ruolo e delle funzioni esercitate dalle Commissioni paritetiche nelle varie regioni a statuto speciale si fa particolarmente netta ed evidente se si guarda al piano sostanziale, ovvero al loro funzionamento. Mentre in alcuni casi (ad es. Sardegna e Sicilia) hanno svolto un ruolo del tutto residuale, in altri hanno invece costituito la sede in cui sono state adottate le misure fondamentali non solo per l'attuazione dello Statuto ma anche per la sua evoluzione nel tempo (ad es. Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta).

Alcuni dati possono aiutare a comprendere meglio il quadro e la sua frammentazione. Si pensi ad esempio al numero estremamente variabile di norme di attuazione: al 2018 il Trentino-Alto Adige/Südtirol (TAA) ha adottato 181 decreti, pari a sei volte la Sardegna, che con 28 atti all'attivo è l'ultima in questa graduatoria. Il divario aumenta ulteriormente se si guarda alle norme per il trasferimento di competenze: per il TAA sono complessivamente 140, ovvero sette volte quelle della Sardegna che chiude la classifica con 20 decreti. La distanza è rilevante anche rispetto alla seconda classifica, la Valle d'Aosta, con 42 decreti.

Passando poi dalla dimensione quantitativa a quella qualitativa – della natura delle competenze effettivamente trasferite ed esercitate – si osserva come solo in Trentino-Alto Adige/Südtirol (e in via più ridotta in Valle d'Aosta) il trasferimento sia andato oltre le competenze enumerate nello Statuto, venendo quindi a svolgere una funzione integrativa

del grado di autonomia. All'opposto in Sicilia e Sardegna le Commissioni paritetiche si sono per lo più occupate di questioni tecniche, per cui – soprattutto in Sicilia – l'uso del potenziale di autonomia riconosciuto dallo Statuto è ridotto. Per fornire qualche esempio si osservi il finanziamento della sanità: le regioni alpine ne sostengono interamente i costi dalla metà degli anni '90, la Sardegna vi provvede solo dal 2007, ricevendo ad integrazione un contributo dallo Stato, la Sicilia è ancora finanziata dal Fondo Sanitario Nazionale. Altri esempi sono la finanza locale e le pensioni d'invalidità, a carico delle sole regioni alpine, e l'istruzione scolastica sostenuta unicamente dalla Valle d'Aosta e dal Trentino-Alto Adige/Südtirol, anche per quanto riguarda le spese del personale, docente e non. Vi sono poi tutta una serie di compiti e competenze che solo il Trentino-Alto Adige finanzia tramite il ricorso alla propria dotazione finanziaria, quali ammortizzatori sociali, conservatori di musica e università anche statali, amministrazione e organizzazione della giustizia.

Per comprendere la natura composita di questa istituzione un altro dato interessante riguarda le modalità con cui nei fatti si perviene all'adozione delle norme. Se è vero che il principio pattizio rappresenta un elemento che insieme qualifica e tutela la specialità – per cui non si può prescindere dalla fase consultiva bilaterale cui devono partecipare lo Stato e gli enti interessati su base paritetica e la quale deve terminare con il consenso di tutte le parti –, è altrettanto vero che si ravvisano dei casi in cui i decreti sono stati adottati dallo Stato nei fatti prescindendo dal testo uscito dalla Commissione. Tale ipotesi ad esempio si è rappresentata con frequenza in Sicilia, in cui delle 45 norme adottate al 2014, solo 25 sono state approvate in base alle indicazioni della Commissione paritetica.

Sul funzionamento di tale istituto incidono diversi fattori di natura metagiuridica, difficilmente isolabili e identificabili a priori. In via esemplificativa si possono menzionare la forza politica (non è un caso che Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta sono governate da partiti regionalisti politicamente molto forti), nonché – accanto al fattore economico – la capacità amministrativa e la cultura dell'autonomia di cui ciascuna regione è espressione<sup>1</sup>. Detto altrimenti, non è l'istituzione in quanto tale che determina il suo successo o fallimento, ma quest'ultimo dipende dal contesto socio-politico, economico e culturale in cui si innesta.

La resa differente di istituzioni - quali appunto le Commissioni paritetiche - che *prima facie* appaiono del tutto analoghe – oltre a fornire un insegnamento utile circa il funzionamento in concreto della specialità – dovrebbe mettere in guardia le regioni che ambiscono a intraprendere la via del regionalismo differenziato, che non in tutti i casi possono contare su forti basi politiche, economiche ed amministrative ed in cui in alcuni casi è difficile rinvenire una vera e propria cultura dell'autonomia.

\* Eurac Research - Istituto di studi federali comparati

<sup>1</sup> Palermo F. (2018), *La cultura dell'autonomia. Riflessioni giuridiche su un concetto non solo intuitivo*, in: R. Toniatti (cur.), *La cultura dell'autonomia. Le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Università di Trento, pp. 70-74 (<http://liatn.eu/images/ebook/LIA-eBook-Cultura-dellautonomia.pdf>).