

Autonomia speciale e integrazione: la giurisprudenza costituzionale

di Roberto Bin

Condivido a tal punto la relazione che ha appena pronunciato la prof. De Pretis, che potrei semplicemente fare rinvio “adesivo” a quanto lei ha detto e alla giurisprudenza che ha commentato.

1. Inizierò anch’io dalla c.d. “clausola di maggior favore”, su cui si è sviluppato in passato un genere letterario che però ormai da tempo si esaurito (per inedia, verrebbe da dire). È un esempio preclaro di come non si dovrebbero scrivere le leggi e, men che meno, le riforme costituzionali. Avrebbe dovuto essere una norma transitoria, in attesa della riscrittura degli Statuti speciali; ma come sempre accade nel nostro Paese, le norme transitorie sono le uniche che restano in vigore per sempre¹. E inevitabilmente la sua permanenza scarica sulla Corte costituzionale un onere argomentativo aggiuntivo, non semplice da assolvere, perché ciò che sia di “maggior favore” per l’autonomia regionale è ben difficile da precisare in relazione alle singole questioni sollevate. È un giudizio che finisce sempre con essere “coperto” da altre questioni: quando la Regione si appella alla clausola, l’avvocatura dello Stato si fa forte della assenza di una norma statutaria specifica; ciò indebolisce la posizione della Regione, che riesce a far valere le sue ragioni solo se può vantare un appiglio nelle competenze garantite dallo Statuto. Le clausole statutarie, che avrebbero dovute essere travolte dall’onda della maggiori competenze riconosciute alle regioni ordinarie in forza della riforma costituzionale, sono divenute invece le pietre infisse nella sabbia che resistono al riflusso della marea e ancorano le competenze statutarie.

Si può ricordare il caso delle competenze della Provincia autonoma in materia di contratti pubblici: mentre le regioni ordinarie avevano vista erodersi ogni competenza in materia, stritolata tra i profili concorrenziali della gestione precontrattuale e quelli civilistici della fase contrattuale, la Provincia di Trento aveva potuto resistere all’erosione, che iniziava negando in radice che i lavori pubblici fossero una “materia” in senso proprio, non citata dall’art. 117 Cost. e confusa quindi con quelle “residuali”: e lo ha potuto fare proprio aggrappandosi alla specifica competenza segnata nel suo Statuto (sent. 45/2010). Salvo poi dover capitolare a causa del maldestro tentativo di appellarsi alle circostanze ingenerate dalla pandemia da Covid19 per svincolarsi dalle regole che presiedono alle procedure di affidamento dei lavori e di aggiudicazione dei contratti pubblici: incauto tentativo che ha provocato una assai prevedibile dichiarazione di illegittimità della legge provinciale

¹ La «transitorietà infinita» di cui parla Paolo Giangaspero nel suo commento alla sent. 119/2019 della Corte costituzionale (in *Le Regioni* 3/2019, 869 ss.).

(e della parallela legge della Provincia di Bolzano: sent. 23/2022) che peserà molto negativamente sulle valutazioni future della Corte costituzionale. Come poi si vedrà, leggi mal consigliate e mal difese in giudizio² scavano buchi difficilmente rimediabili nell'autonomia provinciale, provocando brusche sterzate nella giurisprudenza della Corte costituzionale: i principi enunciati nella sent. 45/2010 saranno definitivamente erosi e revocati a causa di quanto si è detto nella sentenza successiva.

2. Questo è il destino delle disposizioni statutarie sulle competenze delle regioni speciali e province autonome di fronte alla forza espansiva di clausole di competenza statale "trasversale": difenderle è possibile solo in forza di una legislazione locale che non sia in aperta e quasi programmatica opposizione nei confronti dei principi di tutela della concorrenza, delle norme di protezione ambientale, dell'esigenza di unità dell'ordinamento civile, cioè di quelle materie "trasversali" che facilmente si agganciano a "valori" costituzionali. Di fronte ad esse, appellarsi al diverso livello delle competenze fondate sugli Statuti di specialità non ha alcun significato. Pensiamo all'uso che ha fatto la Corte della competenza statale "trasversale" in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio. Come cittadini italiani, sia pure molto favorevoli alle autonomie, non si può non essere grati alla Corte costituzionale per aver posto un argine alla legislazione regionale.

Qui si scorge il vero nodo dell'autonomia. Se noi esaminiamo la legislazione regionale degli ultimi anni, e in particolare quella delle regioni speciali, dobbiamo registrare che il vero problema è che il legislatore locale si propone sempre e comunque di introdurre norme derogatorie rispetto alla disciplina "vincolistica" statale: è una legislazione "in deroga", come spesso ha sottolineato la stessa Corte. I regimi vincolistici sono tesi a proteggere i beni della comunità, quei "valori" che ora hanno trovato una conferma nella riforma dell'art. 9 Cost. in cui si è opportunamente rafforzato il legame tra il "patrimonio" che noi abbiamo ereditato dai nostri progenitori con i diritti delle "generazioni future", cui quel patrimonio dobbiamo trasmettere. Contro la protezione di questo patrimonio hanno agito due motori: quello dell'autonomia comunale e quello dell'autonomia regionale. La proliferazione delle anonime periferie dei centri urbani – di quelle meravigliose città che abbiamo ereditato dalla storia e trasmettiamo al futuro ormai soffocate da un'enorme cintura urbanistica anonima e priva di identità - la cementificazione dei litorali, anch'essi deturpati e trasformati in anonimi agglomerati di plastica e cemento, l'asservimento delle montagne allo sfruttamento turistico: tutto ciò si è compiuto in nome dell'autonomia; autonomia che, se a qualcosa dovrebbe servire, è proprio ad esaltare le differenze, non a consentire l'appiattimento di ogni bene verso i livelli estetici più bassi. Ciò si è compiuto a causa e in nome dell'autonomia, intesa come deroga alle

² Da quanto si legge nella motivazione della sentenza (punto 3.2. del *diritto*), la difesa avrebbe sostenuto che la tutela della concorrenza e il limite dell'ordinamento civile si applicherebbe alle regioni speciali solo laddove, in applicazione dall'art. 10 della legge costituzionale 2/2001, fossero attribuite «forme di autonomia più ampie di quelle già riconosciute dagli statuti».

regole e ai vincoli posti a tutela dei beni pubblici a favore della speculazione dei privati.

3. Buona parte della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni sia dedicata a fermare la legislazione derogatoria dei vincoli ambientali e paesaggistici, che – si giustifica - andrebbero “semplificati”, non tanto togliendo gli inutili aggravii burocratici (spetterebbe agli enti autonomi organizzare la propria burocrazia per assicurarne l’efficienza, in fondo), quanto a derogare i regimi restrittivi che proteggono i beni comuni (in senso largo) per rendere più agevole la “valorizzazione” di essi da parte di chi persegue interessi privati.

C’è un gran numero di sentenze che considerano questo problema e contestano la legislazione delle regioni, e di quelle a Statuto speciale in particolare. Ho stretto il mio esame al triennio (e mezzo) 2019-2022, che non mi sembra sia stato ancora indagato, spigolando nella giurisprudenza costituzionale dedicata alla legislazione delle autonomie speciali. Mi sono appuntato per esempio la sent. 161/2021, che boccia una legge della Regione Sicilia che introduce una «procedura semplificata» per l’autorizzazione paesaggistica prevista dal c.d. “codice dei beni culturali e del paesaggio”, introducendo una forma di silenzio-assenso “provvedimentale”. La Regione Sicilia gode di potestà legislativa primaria in materia di «tutela del paesaggio», nel cui esercizio – osserva la Corte – ha “regionalizzato” tutti gli organi che intervengono nelle procedure; ma non le è consentito «introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, fra i quali rientra l’autorizzazione paesaggistica». È un limite “di grande riforma” che la Corte ha per altro dovuto far valere anche nei confronti della Sardegna (si vedano, tra le più recenti, sentt. 101/2021 e 257/2021) e della Valle d’Aosta (sent. 118/2019). Ma anche nei confronti della Provincia di Trento, in uno dei rari casi di impugnazione diretta ex d.lgs. 266/1992: anche qui il limite di competenza è stato opposto al tentativo della Provincia di stabilire unilateralmente quali progetti sottoporre a VIA, violando la competenza esclusiva statale nella materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”.

Un caso esemplare è offerto dalla “coppia” di sentenze 24 e 26 del 2022, in cui la Corte ha dovuto fare i conti con una legge della Regione Sardegna le cui norme, secondo la tesi sostenuta in giudizio dall’avvocatura dello Stato, «derogherebbero alla pianificazione urbanistica comunale e a quella paesaggistica e agevolerebbero la massiccia trasformazione edificatoria del territorio, anche in ambiti di pregio, con il conseguente grave abbassamento del livello della tutela del paesaggio». Tale lo sconquasso provocato da questa nuova disciplina, che le Sovrintendenze sarde si erano opposte alla sua applicazione, ammonendo le amministrazioni locali di non applicarla per non incorrere in gravi conseguenze: per cui il giudizio di legittimità sulla legge sarda (di cui colpevolmente il Governo non aveva chiesto la sospensione) si intrecciava con un conflitto di attribuzione promosso dalla Regione. Quest’ultimo

aveva buon esito, e non poteva essere diversamente di fronte a un organo amministrativo che si rifiuta di applicare una legge (sent. 26/2022); ma era stato preceduto da una sentenza che demoliva la stessa legge sarda (sent. 24/2022), dichiarandone l'illegittimità in ben 21 punti del dispositivo. Credo che si possa indicarla come il peggior esempio di legislazione regionale "in deroga": per ripetere le parole della Corte «l'impronta derogatoria della medesima legge regionale rispetto alla pianificazione paesaggistica» è tale da sancire la prevalenza delle sue disposizioni, dichiarate cogenti e di immediata applicazione, «sugli atti di pianificazione, anche settoriale, sugli strumenti urbanistici generali e attuativi e sulle altre vigenti disposizioni normative regionali». L'avvio di un sistematico scempio urbanistico e paesaggistico è, al solito, giustificato in nome del «sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio» e della «riqualificazione, la razionalizzazione ed il miglioramento della qualità architettonica e abitativa, della sicurezza strutturale, della compatibilità paesaggistica e dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente nel territorio regionale, anche attraverso la semplificazione delle procedure». La verità è che il "patrimonio" viene sperperato per arricchire qualche imprenditore e qualche proprietario.

4. Le competenze statutarie sono talvolta impiegate per varare legislazioni di tipo protezionistico degli interessi economici locali, che ovviamente sono destinate ad essere contestate dal Governo. Stupisce anche la scarsa capacità di costruire una normativa che possa reggere il confronto nel giudizio davanti alla Corte costituzionale, in cui il legislatore locale immancabilmente si troverà di fronte anche le agguerrite organizzazioni degli operatori del mercato, fermamente contrarie a qualsiasi ostacolo alla loro politica commerciale, specie quando si tocchi la grande distribuzione. Un buon esempio di legislazione locale "protezionistica" miseramente crollata davanti alla Corte è la legge trentina 4/2020, dichiarata illegittima dalla sent. 134/2021. Essa introduceva un divieto generale di apertura degli esercizi commerciali la domenica e nelle festività, «per favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali»: potevano derogare solo «i comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica». La Corte ha avuto buon gioco a citare la lunga sequenza di precedenti in cui la tutela della concorrenza è stata opposta ai tentativi di varie regioni di opporsi all'apertura indiscriminata nelle festività. Che cosa sperava di ottenere di diverso la Provincia di Trento? Oppure è stato solo un gesto politico rivolto ad ingraziarsi determinate componenti sociali per poi lamentarsi del centralismo burocratico dello Stato? La Provincia avrebbe dovuto spiegare quali particolarità connotano il suo territorio facendo sì che anche il "mercato" presenti caratteristiche così particolari da giustificare una disciplina della concorrenza adeguata ad esse, diversa dalla regolazione standard: avrebbe dovuto cioè valorizzare le ragioni della sua "specialità", facendo corrispondere ad esse anche il particolare regime normativo delle aperture festive. Che il mercato sia una realtà metafisica che pretende di riprodursi sempre eguale ovunque può certo essere

contestato: ma la contestazione va motivata nello specifico, spiegando, per esempio, perché l'economia di valle abbia quei caratteri specifici che *impongono* una disciplina particolare, diversa da quella fissata dalla legislazione statale. Non so se un simile approccio possa essere giustificato con argomenti teorici plausibili; ma non provandoci la Provincia ha registrato il pessimo risultato di una sconfitta che rafforza i vincoli che gravano sull'autonomia provinciale, puntualmente ribaditi dalla Corte costituzionale senza alcun segno di possibili aperture: il problema dell'apertura festiva degli esercizi commerciali è stato sollevato in tutta Italia ed è stato risolto dalla legge dello Stato, rispetto alla quale la Provincia di Trento non è stata capace di sostenere alcuna specificità. Sarebbe stato moto meglio allora che la Provincia non si fosse gravata di questo pesante precedente.

5. Qualcosa vorrei dire in fine sui meccanismi di collaborazione tra Stato e Regioni speciali. Sembra che meccanismi che in passato hanno registrato importanti successi oggi non funzionino più con la stessa efficienza. Il primo riguarda le Commissioni paritetiche e le norme di attuazione da esse prodotte. In passato questo è stato il motore dell'innovazione dell'autonomia speciale, non solo per l'allargamento delle attribuzioni, ma anche per i profili istituzionali (ho ricordato in precedenza il DPR 266/1992, che ha segnato quasi una rivoluzione nei rapporti tra Stato e Province autonome). Nel periodo da me considerato (2019-2022) non si è prodotto quasi niente: un solo decreto di trasferimento di beni in Friuli-Venezia Giulia; un decreto sui revisori dei conti in Valle d'Aosta; tre decreti in Sicilia, in tema di armonizzazione dei sistemi contabili; nulla in Sardegna e Trentino-Alto Adige. A parte il primo dei decreti di attuazione dello Statuto siciliano, il resto sembra di scarso rilievo. Anche l'opera "minore" di usare i decreti di trasferimento per consolidare gli effetti della devoluzione di funzioni alle regioni ordinarie iniziata dai c.d. "decreti Bassanini" e poi dalla riforma costituzionale³ sembra ormai cessata.

L'altro meccanismo che in passato, negli anni della crisi finanziaria, ha modellato tratti importanti dell'autonomia speciale erano state le trattative con il Governo, in cui Regioni e Province autonome erano riuscite ad assumersi il costo di alcune importanti funzioni piuttosto che subire la logica dei tagli lineari alle loro finanze. Anche di questo mi sembra si sia persa traccia. Eppure in forza di quel meccanismo le autonomie speciali si erano molto rinforzate, rendendo oltretutto obsoleti i soliti discorsi di pretestuosa denuncia dei c.d. "privilegi finanziari".

Si è invece rafforzata la prassi, ormai stabilitasi da tempo, degli accordi tra legislatore locale e Governo in caso di impugnazione di norme legislative, entrate in vigore ma poi prontamente modificate in modo da favorire la dichiarazione della "cessata materia del contendere". Il fenomeno non riguarda solo le regioni speciali e

³ Cfr. A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *Federalismi* 25 novembre 2015, 21 ss.

talvolta riguarda anche l'impugnazione della legge dello Stato, specie per consentire che in essa venga espressamente esclusa l'applicazione nel Trentino-Alto Adige.

Una vicenda che merita una menzione nasce invece nel contenzioso tra lo Stato e la Regione Sicilia che ha ad oggetto, tra l'altro, la questione molto importante del finanziamento "sufficiente" dei LEA in materia sanitaria in relazione ai complicati rapporti finanziari tra Stato e regione. La vicenda è complessa ma molto interessante. La Corte costituzionale, con una prima decisione (sent. 197/2019, che fa parte della c.d. "giurisprudenza Carosi", dal nome del suo redattore), sospende il giudizio e ordina un'attività istruttoria per accertare se e per responsabilità di chi il finanziamento dei LEA risulti insufficiente. L'istruttoria si conclude (con scarsa collaborazione delle parti) dando luogo alla sent. 62/2020. Questa si basa sulla c.d. *Griglia LEA* del Ministero della salute, che finalmente comunica i dati comparativi delle regioni in materia sanitaria, con riferimento ad una lista di indicatori concordata in sede di Conferenza Stato-Regioni. Nella griglia sono indicati i punteggi di tutte le Regioni, anche di quelle a statuto speciale, che però non sono sottoposte alla verifica adempimenti e non si sono sentite in obbligo di fornire tutti i dati richiesti. A parte il Friuli-Venezia Giulia, le autonomie speciali non fanno una bella figura. E questo preoccupa, dato che da sempre la principale giustificazione della specialità è (almeno al Nord) il buon governo!

L'aspetto più interessante di questa giurisprudenza della Corte è che il punto fondamentale attorno cui ruota la sua attenzione non è la spettanza della competenza, ma la tutela dei diritti dei cittadini: è questa che deve essere assicurata, imponendo di conseguenza che sia stabilita la necessaria provvista finanziaria; a chi spetta assicurarla è un punto successivo. Il ricorso alla *Griglia* fa quindi entrare – finalmente, direi, perché è questo il compito che la Costituzione affida allo Stato – i "dati" delle prestazioni relative al diritto alla salute dei cittadini nel giudizio sulle attribuzioni legislative.

6. Vorrei concludere con una considerazione più generale. La mia generazione ha guardato all'autonomia, e all'autonomia speciale segnatamente, ispirata – certo ingenuamente - dalla coniugazione dell'autonomia con l'etica del buon governo. Le idee guida della riforma regionale degli anni '70 – le regioni per la riforma dello Stato; le regioni per la programmazione; le regioni per la partecipazione; ecc. - erano tutte ispirate a questa coniugazione. Ma oggi è lecito chiedersi se sia stato un matrimonio felice?

Gli esempi che ho portato, relativi agli ultimi anni, non consentono di essere ottimisti. Può essere che la particolare angolazione che ho assunto per articolare questa relazione distorca la prospettiva: guardare alla giurisprudenza costituzionale significa limitare la prospettiva alle sole leggi che sono incappate nelle censure governative. Indubbiamente vero, ma la produzione legislativa regionale non sembra

molto ricca di episodi significativi⁴. È giudizio comune che tutte le regioni soffrano di una profonda debolezza di identità politica, intesa come capacità di perseguire obiettivi che abbiano un valore politico importante – importante per la comunità, s'intende. Le leggi regionali degli ultimi anni sono un grave segnale di crisi di progettazione e di idealità politica, e questo vale anche per le autonomie speciali: gli esempi che ho riportato sono tutti segnali di una legislazione che certo non esprime intelligenza politica, ma anzi mostra troppo spesso quanto siano piccoli gli interessi della cui promozione il legislatore locale si prende cura. Sono leggi senza giustificazione ideale e, talvolta, senza decenza. Ed anche la presenza delle regioni e Province autonome nelle sedi istituzionali sembra aver perso l'intensità di cui in passato erano state capaci. Quale giustificazione potrà darsi dell'autonomia speciale se non si sarà capaci in invertire questo *trend*?

⁴ Si legga la relazione di G. TARLI BARBIERI nel Convegno "Autonomie speciali e regionalismo italiano"