



GIORNATA DI STUDI IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA
AUTONOMIE TERRITORIALI E FORME DI DIFFERENZIAZIONE
ORDINAMENTI A CONFRONTO

LA DISCIPLINA DELLA FORMA DI GOVERNO DELLE REGIONI QUALE CONTENUTO EVENTUALE DELLA CULTURA DELL'AUTONOMIA

NICOLÒ PAOLO ALESSI*

SOMMARIO: 1. Il contesto di riferimento e la proposta di analisi. – 2. Autonomia, differenziazione e cultura dell'autonomia. – 3. Un'ipotesi da verificare: l'eventuale rilevanza della forma di governo regionale in Italia quale elemento di indagine sulla cultura dell'autonomia.

1. Il contesto di riferimento e la proposta di analisi

Attraverso la l. cost. 22 novembre 1999 n. 1 il legislatore costituzionale ha impresso una decisa svolta per quanto riguarda la disciplina della forma di governo delle Regioni ordinarie, proponendo un modello (transitorio) di fatto impostosi in tutti i contesti regionali ordinari¹. Con la l. cost. 31 gennaio 2001 n. 2 tale modello è stato esteso, *ex lege* o come possibilità accessibile tramite la neonata legge statutaria, ai contesti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome. Solo gli ordinamenti della Regione Valle d'Aosta e della Provincia Autonoma di Bolzano/*Bozen* – quest'ultimo caratterizzato da una specifica disciplina di *power sharing* per la convivenza dei gruppi presenti all'interno del suo territorio – hanno optato per mantenere la loro peculiare forma di governo.

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Verona.

¹ Su questo tema la letteratura è sterminata; per un'approfondita analisi, v. S. CATALANO, *La presunzione di consonanza*, Milano 2010, i fascicoli de *Le ist. del fed.*, 2004, 2-3, e G. TARLI BARBIERI, *Forma di governo e legislazione elettorale regionale*, in AA.VV., *Le Regioni dalla Costituzione al Senato della Repubblica*, a cura di G. Cerrina Feroni, G. Tarli Barbieri, Napoli 2016, e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

Gli studi costituzionali generalmente considerano la forma di governo delle Regioni quale tematica di interesse ai fini di pura modellistica istituzionale e per nulla rilevante per valutare la diversa implementazione degli ordinamenti autonomi². Inoltre, nel corposo dibattito in materia di forma di governo regionale è stata posta una limitata attenzione ai dispositivi della democrazia partecipativa quali strumenti davvero capaci di integrare in modo efficace il funzionamento della forma di governo regionale, ambito di competenza al quale essi sono stati ricondotti³.

L'interesse specifico del presente lavoro è invece di mettere in discussione l'impostazione appena descritta, facendo riferimento a una nozione "allargata" di forma di governo, come visto, compatibile con il dettato costituzionale in riferimento agli ordinamenti regionali. In questo senso, l'obiettivo è di proporre una riflessione di fondo, in relazione al peso e al significato che la potenziale differenziazione della disciplina della forma di governo assume con riferimento alla cultura dell'autonomia e, dunque, alla capacità di esprimere autonomia dei diversi contesti regionali. Si cercherà dunque di evidenziare, in primo luogo, il legame tra autonomia, differenziazione (anche istituzionale) e cultura dell'autonomia (in termini giuridicamente valutabili). In seguito, si metterà in risalto come la disciplina della forma di governo, comprensiva degli istituti di partecipazione, non sia necessariamente un elemento neutro rispetto all'evolversi di un ordinamento autonomo; si sottolineerà infatti che essa è un elemento raramente molto rilevante, spesso rilevante e soltanto alcune volte del tutto irrilevante nel contesto italiano; ciò sulla base del suo atteggiarsi con gli altri elementi che incidono sullo sviluppo di un'autonomia, con uno specifico riguardo per il sistema partitico.

2. Autonomia, differenziazione e cultura dell'autonomia

Nell'ottica di impostare anche metodologicamente il lavoro, si rende necessario prendere le mosse da alcune considerazioni in riferimento al concetto di autonomia, alla sua relazione con la differenziazione e con la cultura dell'autonomia.

Per quanto riguarda la prima relazione, è condivisibile la posizione di chi sostiene che negli ordinamenti composti, in presenza di diversità fattuali tra diversi enti territoriali, ossia di una diversità *de facto* tra di essi, non si abbia autonomia senza un certo grado di differenziazione *de iure*⁴.

² Su tutti, G. DEMURO, *La forma di governo e il sistema politico-istituzionale nelle Regioni speciali: una speciale conformità*, in AA.VV., *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, a cura di F. Palermo, S. Parolari, Napoli 2018, 11-30.

³ Su questo tema, T. GROPPI, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo le sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004 della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005 e M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, in www.issirfa.cnr.it, 2006.

⁴ V. F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le ist. del fed.*, 2018, 2, 255-271; R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in www.robortobin.it, 2017; *contra*, R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in www.dirittiregionali.it, 1/2020, 140 ss., il quale contesta la tesi della stretta relazione tra autonomia e asimmetria sulla base dell'osservazione delle esperienze dei c.d. federalismi "classici": sui limiti di questa impostazione si v. il seguito della trattazione; con la locuzione differenziazione *de iure* si ricomprendono diverse fenomenologie giuridiche tutte aventi in comune la presenza di elementi asimmetrici istituzionali –

Lo stretto legame tra autonomia e differenziazione può essere ricavato, *in primis*, a partire dall'etimologia di autonomia territoriale. Senza addentrarsi nella dibattuta questione attinente al significato attribuito al concetto di autonomia⁵, essa potrebbe essere sinteticamente definita come (più o meno ampio) autogoverno funzionale alle esigenze di una collettività territoriale⁶. In questo senso, o tutte le realtà territoriali che compongono uno Stato sono indistinguibili per esigenze e caratteristiche – circostanza naturalmente non realistica soprattutto in riferimento al contesto italiano – o la loro uniformità (organizzativa e) in fatto di contenuti e limiti dell'autonomia è difficilmente spiegabile in termini giuridico-istituzionali (e forse anche logico-costituzionali), mentre se ne coglie il significato in termini storico-politici⁷.

Del resto, è la stessa osservazione comparata a mostrare quanto l'asimmetria e la differenziazione costituiscano delle costanti negli ordinamenti composti⁸. Ciò è evidente in riferimento ai più recenti ordinamenti che stanno sviluppando dinamiche devolutive⁹, ma trova conferme anche in relazione a quegli Stati che – per il loro prestigio e per le loro origini risalenti¹⁰ – sono stati indicati come paradigmi dell'autentico ordinamento federale simmetrico¹¹. Invero, le asimmetrie esistenti anche all'interno di tali

intendendo tutto ciò che attiene all'organizzazione dei poteri, alle funzioni e alle competenze di una determinata organizzazione pubblica – strutturali o potenziali nella cornice costituzionale di ordinamenti composti. Tali elementi sono, per così dire, consustanziali agli ordinamenti composti o devolutivi se analizzati nella prospettiva verticale, poiché attengono alla diversità istituzionale tra il centro e l'insieme degli enti sub-statali. Di differenziazione può parlarsi, inoltre, in termini orizzontali, quando gli elementi asimmetrici riguardano gli enti sub-statali confrontati tra loro.

⁵ Per un'analisi dei concetti e una definitiva riconducibilità delle diverse fattispecie di divisione verticale del potere all'idea federale, concetto generale, comune a tutte le forme di organizzazione che combinano *self-rule* e *shared-rule* o, unità e diversità, F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Portland (Oregon) 2017, 1-66 e D. ELAZAR *Exploring Federalism*, Tuscaloosa 1987, 12; i primi strutturano poi tutto il volume sulla base della concezione pragmatica di federalismo come *toolbox* di soluzioni istituzionali per la gestione di unità e diversità.

⁶ Così M. ACKRÉN, *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World. A Fuzzy-Set Application*, Åbo 2009, 12: «Autonomies are simply self-governing territories due to their characteristics, which have acquired a certain position in their relationship with a federal or unitary state», richiamando una definizione di M. SUKSI.

⁷ In termini storici, è importante sottolineare come il contesto storico sia fondamentale nel definire gli ordinamenti federali, le loro istituzioni e anche l'idea federale che sottende il loro funzionamento (così F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism*, cit., 42-47); pertanto, è più comune che i cosiddetti federalismi per aggregazione siano ordinamenti caratterizzati da maggiore simmetria; in termini politici, è possibile notare come il contesto politico e la strutturazione del sistema partitico influenzino molto soprattutto i processi devolutivi, come accade in Italia (v. sotto).

⁸ F. PALERMO, *Asimmetria come forma*, cit., 259.

⁹ V. M. BURGESS, *Comparative Federalism. Theory and Practice*, London-New York 2006, 209 ss.; per un inquadramento costituzionale dell'asimmetria come manifestazione di *federal arrangement*, M. SAHADŽIČ, *Federal theory on constitutional asymmetries: revisited*, in *Queen Mary Law Journal*, 2016, Special conference issue, 135-147.

¹⁰ Sottolinea F. PALERMO, *Asimmetria come forma*, 256-259, che spesso le caratteristiche dei processi e degli ordinamenti federali in genere vengono ancora ricondotte a quelle degli Stati federali nati per aggregazione (pare seguire questa impostazione R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie*, cit.); i più recenti studi comparati contrappongono oggi una teoria dinamica e pragmatica che si concentra sull'analisi delle diverse manifestazioni del principio federale; in questo senso, A. GAMPER, *A "Global Theory of Federalism": The Nature and Challenges of a Federal State*, in *German Law Journal*, 2005, 10, 1297-1318.

¹¹ A partire dagli studi di C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, in *The Journal of Politics*, 1965, 4, 861-874, il quale, pur riconoscendo

ordinamenti confutano questa impostazione¹².

L'autonomia e la differenziazione, dunque, vanno di pari passo nelle dinamiche degli ordinamenti composti, anche in quelli considerati tradizionalmente simmetrici.

Va, del resto, evidenziato che, se non può darsi autonomia senza (almeno potenziale) differenziazione, la prima, per potersi sviluppare concretamente, necessita di ciò che è stato sinteticamente descritto come cultura dell'autonomia¹³. La sua esplicazione dipende, invero, dall'esistenza di un sostrato materiale che sottende una consapevolezza dell'autonomia e che determina dunque la sua concreta realizzabilità. Questo concetto, oltre che intuitivamente percepibile¹⁴, ha un chiaro significato giuridico, poiché, riempiendo di contenuto principi e norme sottesi a un regime autonomistico, contribuisce alla loro interpretazione e alla loro identificabilità. La relazione che si instaura tra cultura dell'autonomia e principi di un ordinamento autonomo, è dunque paragonabile a quella che vi è tra Costituzione materiale e Costituzione formale¹⁵.

La lettura giuridica del concetto di cultura dell'autonomia si sovrappone alla prospettiva sociologica e politologica che fa leva sui concetti di *civiness* e di capitale sociale quali presupposti per un governo territoriale efficace e identificabile¹⁶. La *civiness*, o cultura civica, «consiste nell'orientamento diffuso verso la politica

l'esistenza di fenomeni asimmetrici, li considerava di natura eccezionale ne dava una connotazione negativa in relazione alla "tenuta" di un ordinamento federale; per ulteriore bibliografia, M. BURGESS, *Comparative Federalism*, cit., 229 ss.

¹² Per esempio, in riferimento agli USA, G.A. TARR, *Symmetry and Asymmetry in American Federalism*, in <https://statecon.camden.rutgers.edu/sites/statecon/files/publications/symmetry.pdf>, 2006 e, alla potenziale asimmetria tedesca in relazione alla legislazione dei Länder in deroga alla legislazione nazionale, A. DE PETRIS, *Il principio cooperativo come elemento ispiratore del federalismo tedesco: un Sonderweg irripetibile o un modello da cui trarre insegnamenti?*, in *Le ist. del fed.*, 2018, 2, 446-447.

¹³ Il presente scritto prende le mosse dalle riflessioni condotte nel volume AA.VV., *La cultura dell'autonomia. Le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, a cura di R. Toniatti, Trento 2018. Il focus del presente lavoro è sulle condizioni per il proficuo esercizio di una data autonomia regionale, sebbene si sia a conoscenza che gli ordinamenti autonomi, per potersi esprimere, necessitano anche di altre condizioni che possono essere definite come variabili indipendenti o quasi-indipendenti alla base di un regime autonomistico. Tra queste, a titolo esemplificativo, vanno ricomprese: la forma di Stato nella quale si sviluppano le autonomie; un sistema finanziario idoneo a sostenere le competenze di ordinamenti autonomistici; un sistema di cooperazione tra livelli di governo funzionale che imponga una prassi collaborativa; una protezione costituzionale del principio di autonomia degli enti sub-statali; v. M. ACKRÉN, *Conditions for Different*, cit., 46-96 e T. BENEDIKTER, *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, Bolzano/Bozen 2009, 248-254.

¹⁴ V. F. PALERMO, *La cultura dell'autonomia. Riflessioni giuridiche su un concetto non solo intuitivo*, in AA.VV., *La cultura dell'autonomia*, cit., 2018, 69.

¹⁵ V. F. PALERMO, *La cultura dell'autonomia*, cit., 73-74, naturalmente richiamando C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano 1940 (rist. 1998); v. M. FIORAVANTI, *Le dottrine della Costituzione materiale*, in <http://www.historiaconstitucional.com>, 12/2011, 21-30, che evidenzia come tutte le dottrine della Costituzione materiale esprimano la ricerca della «dimensione profonda della normatività» nella comunità politica.

¹⁶ V. R.D. PUTNAM, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton 1993; tale lavoro ha degli antecedenti sia a livello internazionale, sia nazionale, tra cui E. BANFIELD, *The moral basis of a backward society*, Chicago 1958; AA.VV., *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracies in Five Nations*, a cura di G. Almond, S. Verba, Princeton 1963, seguito da un filone di studi sulle cosiddette subculture politiche territoriali; per bibliografia, M. ALMAGISTI, *Subculture politiche territoriali e capitale sociale*, in AA.VV., *L'Italia e le sue Regioni*, a cura di M. Salvati, L. Sciolla, Roma 2015, anche in http://www.treccani.it/enciclopedia/subculture-politiche-territoriali-e-capitale-sociale_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni.%29/.

sostenuto da un'estesa fiducia interpersonale e dalla consuetudine alla cooperazione»¹⁷. Essa «è tale in quanto ricca di capitale sociale, con ciò intendendo la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promovendo iniziative prese di comune accordo»¹⁸. Una società con queste caratteristiche, soprattutto se dotata di una fitta rete di associazioni, «dovrebbe meglio conseguire i fenomeni che la scienza politica contemporanea definisce come “articolazione degli interessi” e “aggregazione degli interessi”»¹⁹, con la conseguenza che le istituzioni saranno favorite a produrre politiche su misura ed efficaci per la comunità di riferimento e si potranno ragionevolmente aspettare dalla stessa un certo grado di sostegno e collaborazione²⁰. Tale filone di studi risulta di certo interesse al fine di integrare le riflessioni su un tema che, come visto, involve concetti politico-culturali-consuetudinari che hanno una valenza costituzionale-materiale. Ciò non costituisce una “invasione di campo” nei confronti di altre scienze: la loro convergenza è necessaria per la comprensione e la spiegazione di fenomeni complessi come quello in analisi²¹. Questo sarà dunque il metodo seguito per le seguenti riflessioni giuridiche, che saranno integrate da indicazioni provenienti dagli studi citati.

Partendo dalla prospettiva strettamente giuridica, questa ha indagato le manifestazioni dell'esistenza del descritto sostrato materiale e ha condotto alla rilevazione di alcuni elementi che potrebbero essere suddivisi, senza pretesa di esaustività, in condizioni e manifestazioni dell'autonomia.

Le condizioni (giuridiche) dell'autonomia sono state definite, da una parte, come gli aspetti differenziali di qualunque tipo che hanno giustificato la costruzione di regole/ordinamenti autonomi (condizioni pre-esistenti) e, dall'altra, come quegli elementi che contribuiscono al mantenimento e al consolidamento di tali ordinamenti (condizioni ora esistenti)²². In questo senso, tra i primi si possono ricomprendere gli elementi differenziali identitari, culturali, etnico-linguistici, storici, economici²³ o geografici²⁴ posti alla base di una rivendicazione autonomistica che ha condotto all'istituzione di autonomie territoriali. Essi hanno dunque contribuito a gettare le fondamenta di un ordinamento autonomo nelle sue origini, ove riconosciuti

¹⁷ M. ALMAGISTI, *Subculture politiche*, cit.

¹⁸ M. ALMAGISTI, *Subculture politiche*, cit., citando R.D. PUTNAM.

¹⁹ M. ALMAGISTI, *Le subculture politiche territoriali. Un itinerario di politologia storica*, in AA.VV., *Regioni e regionalismi nel secondo dopoguerra*, a cura di M. Ridolfi, S. Cruciani, Viterbo (Roma) 2008, 108, commentando le tesi di R.D. PUTNAM.

²⁰ R.D. PUTNAM, *Making Democracy Work*, cit., riconduce il rendimento istituzionale a dodici indicatori, attinenti alla stabilità degli organismi decisionali, alla tempestività e trasparenza dell'azione amministrativa, ai contenuti dei programmi di governo e alla realizzazione degli obiettivi, anch'essi oggetto di numerose rivisitazioni e critiche nel corso del tempo, ma che hanno posto le basi per tutti i successivi studi in tema; specificano gli indicatori C. BOIXI, D. POSNER, *The Origins and Political Consequences of Social Capital*, in *British Journal of Political Science*, 1998, 28, 689-693.

²¹ V. per indicazioni metodologiche, L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino 2017, 4 e 12-13.

²² F. PALERMO, *La cultura dell'autonomia*, cit., 70-74.

²³ Tra di essi è rilevante anche il possesso di ingenti risorse naturali o una situazione economicamente fiorente, testimoniata da un alto reddito pro capite; così, M. ACKRÉN, *Conditions for Different*, cit., 49.

²⁴ Si pensi alla condizione montana o insulare, per certi versi molto diverse, ma determinanti gli stessi effetti in termini di “isolamento” geografico e di strutturali diseguaglianze nel godimento di alcuni diritti soprattutto sociali (sanità, trasporti).

dall'ordinamento costituzionale quali fondanti un regime di autonomia. Questi stessi elementi hanno un peso molto rilevante, e possono pertanto essere ricompresi anche nella seconda categoria descritta, se ancora capaci di caratterizzare fortemente una comunità in termini di percezione dell'autonomia e del suo significato²⁵. Sono stati inoltre inclusi nel secondo gruppo di fattori un adeguato ed efficace funzionamento delle istituzioni presenti nell'ordinamento autonomo e l'esistenza di media locali.

Da ultimo, è particolarmente rilevante la presenza di un sistema politico-partitico territoriale, capace di raccogliere ed esprimere le esigenze del contesto di riferimento e concretizzarle nel *public decision-making*²⁶. Il decentramento territoriale dei partiti è invero fondamentale tanto negli ordinamenti federali tradizionali, quanto in quelli devolutivi, soltanto che in questi ultimi è maggiore la tendenza alla formazione di partiti regionalisti (asimmetrici)²⁷, considerati da molti, con evidenze empiriche, agenti dell'evoluzione istituzionale nel senso del decentramento²⁸. Il partito politico risulta interessante soprattutto per la trasversalità degli effetti della sua azione: la sua presenza (ovvero la sua rilevanza) o la sua assenza (ovvero la sua irrilevanza) condizionano il processo decisionale regionale, la funzionalità delle istituzioni autonome, oltre che la percezione complessiva dell'autonomia da parte della comunità di riferimento²⁹. L'esistenza di un sistema di partiti autonomo a livello territoriale, rispetto ad altri fattori, è in definitiva una condizione da molti considerata necessaria per lo sviluppo e

²⁵ V. R. MAÍZ, *Beyond Institutional Design: The Political Culture of Federalism (A Normative Approach)*, in AA.VV., *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, a cura di A López-Basaguren, L. Escajedo San Epifano, Heidelberg 2013, 83 ss.

²⁶ Sia a fini interni sia nell'ottica della partecipazione alla politica nazionale; in questo senso operano, per esempio, i parlamentari valdostani e altoatesini.

²⁷ Mentre in quelli federali tradizionali si assiste più spesso a un sistema di partiti decentrato, sebbene anche in questo caso molte siano le eccezioni: v. R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale AIC, Napoli 2009, 239 ss., anche in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bifu/Bifulco_AIC_2008_partiti.pdf, 2008; la *mission* dei partiti, in senso ampio, regionalisti – a prescindere dalle diverse logiche che li spingono, che possono essere elettorali, territoriali, ideologiche – è invero il *territorial empowerment*, ossia il tentativo di rappresentare e sostenere l'interesse di un particolare territorio, quale sia la natura di tale interesse; per un inquadramento, M. BURGESS, *Comparative Federalism*, cit., 149-156 e, con uno sguardo rivolto agli ordinamenti occidentali, W. SWENDEN, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, Londra 2006, 139-186.

²⁸ Così P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismi, regionalismi*, in AA.VV., *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, Bari-Roma 2014, 917, per cui i partiti svolgono «una funzione integratrice del disegno costituzionale che si manifesta [...] anche sulle relazioni centro-periferia, finendo col modellare i rapporti tra Stato centrale ed enti decentrati secondo le proprie esigenze»; l'aut. cita anche A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna 1988, 181, che evidenzia gli effetti centripeti di un sistema di partiti congruente, ossia che riproduce senza autonomia le dinamiche dei partiti del centro, e quelle centrifughe di un sistema meno congruente e dunque più radicato territorialmente; anche R. BIN, *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia. Conclusioni*, in http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Bergamo_autonomie.pdf, 2014, 4-5; teorie che si ispirano alla classificazione di W. RIKER, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston 1964, 125-136 e ID., *Federalism*, in AA.VV., *The Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, a cura di F.I. Greenstein, N.W. Polsby, Reading (MA) 1975, 131-141, che sottolinea la stretta relazione tra un sistema decentrato dei partiti e un federalismo effettivamente decentrato; per un commento e bibliografia, M. BURGESS, *Comparative Federalism*, cit., 149-156.

²⁹ Sul ruolo del partito politico regionale, anche G. KLOTZ, G. PALLAVER, *Partiti e sistemi elettorali nelle Regioni a Statuto speciale: un confronto*, in AA.VV., *Le variabili*, cit., 31-68.

l'implementazione di un'autonomia di un determinato territorio, soprattutto nell'ambito di un processo devolutivo. Ciò vale ancor di più in Italia, ove la rilevante diversità *de facto* tra i territori e le popolazioni regionali non ha trovato un riconoscimento giuridico nel momento costitutivo del sistema regionale (se non con l'istituzione delle Regioni a Statuto speciale); in questo senso, il partito politico può essere soggetto capace di costruire o ricostruire le condizioni di auto-riconoscimento e appartenenza necessarie per sviluppare un ordinamento autonomo³⁰. Non solo, il partito può fungere da elemento capace di favorire lo sviluppo o il mantenimento della *civicness* di una comunità, svolgendo una funzione incentivante e catalizzatrice³¹, soprattutto se forza dominante in particolare contesto territoriale³².

Passando alle manifestazioni della cultura dell'autonomia, possono essere ricomprese in questa categoria tutte le iniziative concrete che implicano l'uso dei margini di autonomia di un ordinamento autonomo e che, in sostanza, costituiscono la conseguenza dell'esistenza delle suddette condizioni. In questo senso, in riferimento all'ordinamento italiano, sono stati indicati come manifestazioni o effetti dell'autonomia: per le Regioni a Statuto speciale, il numero e il contenuto delle norme di attuazione approvate; per tutte le Regioni, il numero e il contenuto delle leggi regionali approvate³³; il contenzioso costituzionale e il suo utilizzo³⁴. A essi potrebbero essere aggiunte l'esistenza di una specifica disciplina sui media locali e una normativa che favorisca la formazione di partiti territoriali³⁵. In sostanza, questi fattori sottendono l'esistenza delle condizioni di cui sopra (con equilibri che possono essere diversi) ed esprimono la capacità di proporre politiche regionali da parte dell'ente preso in considerazione.

Generalmente, come visto, vengono ricondotti al concetto di cultura

³⁰ Su questi temi, di F. PALERMO, *Concluding Remarks. New Regionalism in Central, Eastern and South-Eastern Europe. Traditional Models and Beyond*, in AA.VV., *Regional Dynamics in Central and Eastern Europe: New Approaches to Decentralization*, a cura di F. Palermo, S. Parolari, Leiden-Boston 2013, 249 (e la bibliografia indicata in nota n. 30): «*Comparative observation suggests that a certain degree of common identity and of belonging to the region by (the majority of the) population of the involved territories is required*» e F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova 2013, 22, sottolineano che l'appartenenza a gruppi ammessi a trattamenti differenziali richiede che «tale appartenenza sia riconosciuta e voluta (anche implicitamente) da chi a tale gruppo ritiene di appartenere» oltre che dall'ordinamento giuridico, con una riflessione che pare potersi estendere a questo discorso.

³¹ Funzione svolta nel Secondo Dopoguerra dai due partiti di massa PCI e Democrazia Cristiana, nelle zone caratterizzate dalla presenza di sub-culture rispettivamente “rossa” (centro Italia) e “bianca” (Nord-Est Italia); il ruolo svolto da due partiti di carattere nazionale si spiega per ragioni storiche, istituzionali (assenza dell’“arena regionale” fino al 1970) e di grande capillarità dell’organizzazione degli stessi.

³² M. ALMAGISTI, *Subculture politiche*, cit., propone la riflessione di C. TRIGILIA, *Le subculture politiche territoriali*, in *Sviluppo economico e trasformazioni socio-politiche dei sistemi territoriali a economia diffusa*, Milano 1981, che definisce la subcultura politica territoriale come «un particolare sistema politico locale, caratterizzato da un elevato grado di consenso per una determinata forza e da una elevata capacità di aggregazione e mediazione degli interessi a livello locale (47-48), che si esprime in una fitta rete istituzionale (partito, Chiesa, gruppi di interesse, associazioni assistenziali, culturali e ricreative) coordinata dalla forza dominante».

³³ F. PALERMO, *La cultura dell'autonomia*, cit., 76.

³⁴ F. PALERMO, *La cultura dell'autonomia*, cit., 76-77.

³⁵ Sulla competenza regionale in questa materia, R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?* in *Le Regioni*, 2012, 4, 749 e il fasc. 2014, 3, di *Le Regioni*.

dell'autonomia fattori giuridici ma non istituzionali³⁶, ossia aspetti i cui effetti sono generalmente riconducibili alla dinamica dell'esercizio dell'autonomia o alle sue condizioni, a prescindere dalla sua statica, dalla sua organizzazione. La cultura dell'autonomia riempie così di contenuto l'autonomia sulla carta, quale che essa sia e quali che siano i suoi limiti, garantendo il consolidamento e il mantenimento di un ordinamento autonomo, oltre che la realizzazione di politiche volte a implementarlo, con ciò attuandolo e interpretandolo giuridicamente e fattivamente³⁷. Di talché, per esempio, una Regione ordinaria italiana potrà mostrare, pur in presenza del medesimo assetto competenziale rispetto alle altre, minore o maggiore cultura dell'autonomia sulla base della presenza di alcune condizioni e come confermato dalla presenza di alcune manifestazioni.

Tuttavia, in presenza di ordinamenti costituzionali che riconoscono la facoltà di differenziazione istituzionale, ossia una potenziale differenziazione *de iure* azionabile dall'ente interessato, pare metodologicamente opportuno ritenere che anche gli aspetti istituzionali o organizzativi possano essere presi in considerazione in questo genere di analisi. In riferimento a tali contesti, l'oggetto di studio si amplia, considerando anche le possibili espressioni istituzionali o organizzative della cultura dell'autonomia e il loro diverso peso nei differenti ordinamenti presi in considerazione.

In definitiva, posto che l'autonomia di enti autonomi *de facto* molto diversificati tra loro si può esprimere – oltre che attraverso gli altri elementi giuridicamente valutabili esposti in precedenza – anche per il tramite della differenziazione istituzionale, risulta di certo interesse quanto e come quest'ultima, quando nella disponibilità degli enti autonomi, sia stata attuata; e, in definitiva, se la sua disciplina abbia concretamente un peso e un ruolo nel consolidamento, nel mantenimento e nell'implementazione di un ordinamento autonomo come fattore che esprime una cultura dell'autonomia.

Ponendo l'attenzione sull'ordinamento costituzionale italiano, esso, come risaputo, presenta un assetto asimmetrico strutturale e uno potenziale: il primo consistente nella differenziazione tra Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale; il secondo nella possibilità di differenziazione delle Regioni a Statuto ordinario, come previsto dall'art. 116, co. 3, Cost. È, inoltre, possibile includere tra le asimmetrie *de iure* accolte dal testo costituzionale anche la facoltà per le Regioni (ordinarie e speciali) di determinare la propria forma di governo, o attraverso il proprio Statuto ordinario o attraverso la c.d. legge statutaria, pur nei limiti definiti dalla Corte costituzionale e ampiamente approfonditi dalla dottrina³⁸. Le riflessioni di seguito si concentreranno dunque su quest'ultima³⁹.

³⁶ F. PALERMO, *La cultura dell'autonomia*, cit., 73-74.

³⁷ F. PALERMO, *La cultura dell'autonomia*, cit., 73-74.

³⁸ V., per riferimenti bibliografici, nota 1.

³⁹ Il presente scritto si focalizza sul peso e sul ruolo della differenziazione della forma di governo perché concerne un processo di differenziazione nella piena disponibilità delle Regioni, e per questo da ritenersi metodologicamente in linea con le premesse del lavoro. In altre parole, pur nei limiti indicati in precedenza, la disciplina della forma di governo è frutto di una scelta autonoma della Regione (soggetta solo successivamente a controllo *ex art.* 123 Cost.) in una materia che ricade nella sua competenza. La sua disciplina può dunque mostrare in modo evidente se e come la Regione abbia utilizzato i propri margini di

3. Un'ipotesi da verificare: l'eventuale rilevanza della forma di governo regionale in Italia quale elemento di indagine sulla cultura dell'autonomia

Dopo aver incluso la (eventualmente differenziata) disciplina della forma di governo tra i fattori rilevanti dell'analisi giuridica attinente alla presenza di una cultura dell'autonomia nei contesti regionali italiani, ci si propone ora di sviluppare delle ipotesi sul suo ruolo e sul suo peso. Ci si chiederà, insomma, dapprima per quale motivo la disciplina della forma di governo possa essere rilevante per la formazione, il consolidamento o il mantenimento di un ordinamento regionale, ricollegandosi alle riflessioni sul concetto di cultura dell'autonomia; e, successivamente, si proverà a esplicitare – con una proposta aperta e in buona parte da verificare, nell'impossibilità di procedere negli spazi concessi a un'approfondita verifica – con quale intensità essa possa produrre i suoi effetti, tenendo conto degli altri elementi che contribuiscono alla cultura dell'autonomia.

Una disciplina differenziata della forma di governo appare poter condizionare in senso accrescitivo della (o favorevole alla) cultura dell'autonomia di un determinato contesto regionale per due principali ragioni. Tornando alle categorie esposte in precedenza, essa può invero essere considerata alla stregua di condizione dell'autonomia e di manifestazione o effetto di autonomia esercitata.

Essa è condizione dell'autonomia perché capace di incidere sui meccanismi decisionali regionali e dunque sul nucleo del *decision-making* regionale. La forma di governo e le sue regole toccano necessariamente il cuore della decisione politica, permeandone il contenuto, e per questo, possono condizionarla. In questo senso, una forma di governo differenziata indica la consapevolezza delle proprie esigenze e la creazione di un sistema di governo adeguato al proprio sistema politico e alle proprie particolarità; in altre parole, essa costituisce la “forma istituzionale della diversità” che esprime un autogoverno sensibile alle peculiarità del suo territorio. La sua adeguatezza potrebbe essere misurata nella capacità di rappresentare l'identità di un territorio e le peculiarità di una comunità attraverso la sua strutturazione istituzionale. In questo senso, due sono gli spunti che sembrano poter essere oggetto di maggiore approfondimento, entrambi strettamente correlati con la nozione e il funzionamento della forma di governo regionale: la disciplina del sistema elettorale e lo sviluppo di strumenti istituzionali innovativi di democrazia partecipativa a compendio dei classici strumenti della democrazia rappresentativa.

La prima soluzione, attinente a un aspetto per natura incidente in maniera rilevante sulla forma di governo, conduce a ripensare i sistemi elettorali regionali, al fine di farne uno strumento di rappresentanza forte del territorio regionale⁴⁰. Ciò al fine

autonomia (pur censurabili successivamente, come visto), diversamente da un processo, come quello *ex* art. 116, co. 3, Cost., necessariamente negoziale e dipendente da una concorde volontà statale fin dalla sua attivazione.

⁴⁰ Gli strumenti possono essere diversi e seguire logiche proporzionali o maggioritarie, e necessariamente variano a seconda del contesto regionale preso in considerazione.

di creare di produrre un'azione politica che esprima un'identità regionale maggiormente legata al contesto territoriale⁴¹. Tale soluzione si addice, naturalmente, più alle Regioni a Statuto speciale, ove il margine di manovra in questa materia appare di gran lunga maggiore rispetto a quelle ordinarie⁴².

In relazione alla seconda soluzione, da più parti è stata valorizzata la funzione democratica e inclusiva degli istituti di democrazia partecipativa, la loro compatibilità e la complementarietà con gli strumenti della democrazia rappresentativa⁴³, oltre che la competenza regionale a disciplinare la materia a integrazione dei classici circuiti della forma di governo. Di più: è stata rilevata una vera e propria connessione tra le finalità democratiche del decentramento e quelle della democrazia partecipativa⁴⁴. Inoltre pare utile il richiamo a studi politologici (e non solo) che sottolineano la funzione decisiva del *design* istituzionale – proprio in relazione allo sviluppo di strumenti di democrazia partecipativa – nel processo di formazione, rafforzamento o consolidamento di ordinamenti autonomi e del capitale sociale delle loro comunità⁴⁵. Viene invero sottolineato che «le dimensioni della cultura locale, in particolare quella civica, non rappresentino fattori immobili, ma persistano o mutino» non solo «in funzione delle politiche attuate dagli enti regionali e dalle classi dirigenti», ma anche in forza di «forme collaborative e innovative nel rapporto cittadini-istituzioni»⁴⁶. Lo spazio concesso non consente un'approfondita analisi delle diverse esperienze regionali in tal senso; è possibile qui riscontrare che, mentre molte sono state le indicazioni di principio, l'effettiva implementazione di strumenti partecipativi risulta molto diversificata, mostrando alcune eccellenze e diverse limitate attuazioni, soprattutto per quanto riguarda strumenti incidenti *ex ante* sulla procedura legislativa⁴⁷.

Peraltro, lo stesso esercizio della facoltà di differenziazione attribuita alle Regioni può essere analizzato come manifestazione di una cultura dell'autonomia ed espressione

⁴¹ Sullo stretto legame tra identità regionale e territorio, v. E.A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano 2010.

⁴² Tenendo presente i principi sanciti dalla l. 2 luglio 2004 n. 165 in materia elettorale per le Regioni ordinarie, soprattutto in relazione alla necessità di garantire stabili maggioranze (art. 4, c. 1, lett. a).

⁴³ Su tutti, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV (2011), 295 ss.; ID., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, 3, 151-166; ID., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano 2009; AA.VV., *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di U. Allegretti, Firenze 2010.

⁴⁴ U. ALLEGRETTI, *Participatory Democracy in Multi-Level States*, in AA.VV., *Citizens Participation in Multilevel Democracies*, a cura di C. Fraenkel-Haeblerle, S. Kropp, F. Palermo, K.-P. Sommermann, Leiden/Boston 2015, 207-215 e soprattutto 211.

⁴⁵ Sull'importanza del *design* delle istituzioni e sulla doppia dinamica che incide sul *social capital* (dal basso, culturale-tradizionale, e dall'alto, istituzionale), soprattutto in riferimento all'apertura verso forme di integrazione della democrazia rappresentativa, I. BREUSKIN, *Social Capital and Governmental Institutions*, in <http://www.livingreviews.org/lrd-2012-1>, 2012, 6-8 e V. LOWNDES, D. WILSON, *Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable*, in *Political Studies*, 2001, 49, 629-647.

⁴⁶ L. SCIOLLA, *Rileggere Putnam: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, in *Parolechiave*, 2015, 2, 76.

⁴⁷ V. S. ARU, A. DEFFENU, *Partecipazione a livello regionale*, in AA.VV., *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli, L. Trucco, Torino 2014, 40-53 e A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in www.costituzionalismo.it, 1/2017, 83-90.

del principio autonomistico. La sperimentazione istituzionale può essere, in effetti, un esercizio di autonomia, ossia un utilizzo adeguato dei margini di autonomia consentiti dal proprio ordinamento, naturalmente, come visto, se non fine a sé stessa. Il valore della varietà istituzionale è inoltre riconosciuto da studi politologici che evidenziano i suoi effetti nel plasmare nella comunità un'abitudine al cambiamento, alla diversità e all'innovazione⁴⁸.

Insomma, il mantenimento di elementi di riconoscibilità può costituire un momento determinante per un'autonomia in divenire, da un punto di vista simbolico, sia "interno" – per incidere sulla percezione dell'autonomia da parte di chi la vive – sia "esterno" – al fine di comunicare una vitalità della stessa; e da un punto di vista funzionale, posto che l'elemento di riconoscibilità (la forma di governo in questo caso) deve sapere anche dimostrare la sua intima correlazione con il contesto di riferimento.

Viceversa, una disciplina uniforme – laddove sia possibile la sua differenziazione – può invece condurre a indebolire la cultura dell'autonomia, ove presente, o, addirittura contribuire al suo annullamento. Il mancato uso di margini di autonomia non ha solo una valenza simbolica, pur rilevante; esso costituisce un detrimento nella misura in cui la differenziazione sarebbe stata utile per costruire delle regole "su misura", mentre tale occasione non è stata colta.

Tali conclusioni sono, naturalmente, solo in parte valide. L'osservazione di diversi ordinamenti regionali italiani (oltre che a livello comparato) mostra come molti siano i contesti autonomi caratterizzati da forme di governo uniformi pur capaci di esprimere una capacità autonomistica⁴⁹.

In questo senso, la rilevanza della forma di governo va dunque posta in relazione con gli altri fattori che incidono sulla cultura dell'autonomia; e, tra essi, quello che precedentemente è stato indicato quale condizione relevantissima per un'autonomia delle entità sub-statali negli ordinamenti composti, ossia una strutturazione territoriale dei partiti.

Considerando le riflessioni fin qui esposte, pare possibile enucleare dunque una proposta (aperta e da verificare) di sistemazione della forma di governo tra i fattori rilevanti per lo sviluppo, il mantenimento o il consolidamento di una cultura dell'autonomia nell'ordinamento italiano, ove la differenziazione della forma di governo costituisce facoltà riconosciuta alle Regioni.

Tenendo conto di quanto argomentato in precedenza, la forma di governo appare dunque sostanzialmente irrilevante soltanto nel caso in cui nella Regione presa a riferimento esista un sistema partitico effettivamente decentrato o regionale: la presenza di quest'ultimo costituisce la più forte garanzia⁵⁰ di mantenimento, consolidamento ovvero di ricostituzione di una capacità autonomistica regionale.

Nel caso, invece, in cui la presenza di un sistema di partiti territoriali sia limitata,

⁴⁸ I. BREUSKIN, *Social Capital*, cit., 26-28.

⁴⁹ Basti pensare alle diverse *performance* delle Regioni Emilia-Romagna o Toscana, e, in prospettiva comparata, delle Comunità spagnole, accomunate quanto a forme di governo dal medesimo regime parlamentare.

⁵⁰ Anche se il suo stesso rendimento può variare molto, in considerazione della strutturazione del sistema decentrato dei partiti.

limitatissima o nulla, la forma di governo può acquisire invece una valenza di “argine” ovvero di “porta aperta”, a seconda che sia differenziata o uniforme. Nel primo caso, l’esistenza di una forma di governo peculiare e adatta al contesto di riferimento impone un “vincolo strutturale” alla decisione politica (per esempio, con la previsione di forti procedure partecipative), fungendo anche da elemento simbolico rilevante, alla stregua di un “promemoria della diversità”. Ciò potrebbe essere vero – soprattutto facendo riferimento a forme di governo che abbiano sviluppato forti strumenti di partecipazione popolare (per esempio, capaci di incidere sul processo legislativo) – anche nel caso di un sistema politico-partitico che, seppur, ancorato su basi regionali, si mostri inefficace nella sua azione per la mancanza di una forza dominante (o di un atteggiamento cooperativo dei diversi partiti). Invero, se, come visto, un’autonomia vitale necessita di un sistema di partiti territoriali ma anche di una comunità dotata di un certo grado di *civiness*, l’esistenza di strumenti partecipativi potrebbe favorire e incoraggiare l’emersione di pratiche partecipative capaci di proporsi come attori principali di politiche regionali, sopperendo alla contingente frammentazione o ai limiti della politica⁵¹.

Nel secondo caso, in assenza di un sistema politico territoriale, *a contrario*, l’uniformazione a un modello istituzionale, tra le altre cose adottato (imposto?) seguendo una logica *top-down*, può favorire l’uniformazione della decisione politica come risultato dell’uniformazione dell’ordinamento e del sistema politico-partitico.

Da ultimo, non può non rilevarsi che la disciplina personalizzata della forma di governo, in riferimento a contesti di *divided societies* – quale è la Provincia di Bolzano/*Bozen* – costituisce un elemento non solo rilevante, ma necessario⁵², posto che la sua peculiare strutturazione riveste una delle principali misure volte a favorire la convivenza dei gruppi⁵³.

La ricostruzione proposta mette, in definitiva, in risalto il valore non neutrale della forma di governo in relazione alla dinamica di un ordinamento autonomistico, poiché spesso capace di incidere, in diverso modo e con diverse gradualità, sulla cultura dell’autonomia di un determinato contesto regionale. Tale teoria, frutto di un metodo

⁵¹ V. A. ALGOSTINO, *I movimenti territoriali: una nuova manifestazione del conflitto sociale?*, in *Parolechiave*, 2018, 2, 35-47; come già visto, naturalmente, la dinamica tra istituzioni e comunità non è unidirezionale, vigendo tra esse una relazione di condizionamento reciproco tale per cui le istituzioni saranno in grado di stimolare la descritta emersione in presenza di una collettività almeno propensa a questo genere di pratiche e a comportamenti collaborativi; v. G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in www.costituzionalismo.it, 3/2009: «Nel nostro federalismo approssimato, invece, tutto o quasi lo sforzo si è concentrato e risolto in uno solo dei due aspetti ora richiamati: la distribuzione del potere tra enti. Disinteressandosi, invece, dei riflessi che tale diversa distribuzione poteva esercitare sui soggetti reali e sull’organizzazione della società civile in particolare nel loro rapporto con i poteri istituzionali. Ecco perché alla fine il federalismo italiano appare ben poco in sintonia con l’idea parallela dell’allargamento degli spazi di partecipazione della cittadinanza attiva, e ha anzi finito per ridurre la possibilità dei soggetti di incidere sulle scelte politiche rilevanti sul territorio».

⁵² Necessario ma non per questo non passibile di verifica circa la sua proporzionalità, anche in relazione al grado di consapevolezza e di inclusività acquisiti dalla società, dal sistema politico e dall’ordinamento giuridico; sulla necessaria continua revisione delle regole del diritto differenziale, F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 352-357.

⁵³ Secondo il noto modello della democrazia consociativa etnica analizzata da A. LIJPHART, *Democracy in plural societies: a comparative exploration*, New Haven 1977.

che ha fatto convergere approcci scientifici diversificati, se da una parte trova basi anche giuridiche, dall'altra necessita di una verifica approfondita; essa dovrebbe essere fondata sul confronto tra i rendimenti dei diversi contesti regionali (sulla base degli indicatori esposti sopra) e l'esistenza di una forma di governo avente delle specificità, comprendenti anche quelle succintamente indicate in precedenza. Qualche minima indicazione proviene in realtà anche da uno sguardo superficiale. Non è un caso, infatti, che le Regioni dotate di un sistema fortemente o parzialmente differenziato – anche in riferimento all'esistenza di strumenti partecipativi – siano anche quelle considerate quelle aventi un rendimento autonomistico maggiore⁵⁴.

Ciò che certamente emerge è che dallo studio degli ordinamenti composti non è mai lecito aspettarsi risposte semplici: ogni elemento che li costituisce contribuisce alla complessità loro congenita, e la predisposizione alla complessità risulta necessaria per la loro comprensione e il loro sviluppo.

⁵⁴ Per le autonomie speciali, si pensi alla Provincia Bolzano (la Valle d'Aosta vive un periodo di grande crisi politica e pare dunque che la sua peculiarità istituzionale abbia oggi un valore di "argine"); per le Regioni ordinarie, si pensi all'Emilia-Romagna e alla Toscana e alle loro sperimentazioni in materia di democrazia partecipativa.