

L'AUTONOMIA VIAGGIA  
IN COMPAGNIA DELL'AUTONOMISTA  
Introduzione della prima sessione

*Mario Bertolissi*

1. L'autonomia è condizionata oppure no? È una domanda retorica, dal momento che, nell'ordine del finito, tutto è condizionato. Lo sono, per definizione, i concetti, i quali sono immersi nella realtà e dalla medesima sono, pazientemente e irresistibilmente, elaborati<sup>1</sup>. Di essa fanno parte «le nostre idee; le quali bene spesso stanno come possono»<sup>2</sup>. Infatti, «la logica entra in gioco solo *a partire da*, e *dopo*, una opzione iniziale che ha un fondamento non logico, che non si può dimostrare»<sup>3</sup>. Si tratta di valutazioni di carattere soggettivo, inevitabili<sup>4</sup>, espresse dall'interprete<sup>5</sup>, «anche se la “retorica” dell'argomentare mira a nascondere le premesse assunte per presentare allora direttamente le conseguenze come inevitabilmente imposte dalla logica»<sup>6</sup>.

Quanto alle premesse – metagiuridiche, che concorrono alla

<sup>1</sup> Intendo sviluppare, attraverso qualche appunto, un sintetico ragionamento introdotto, in cui do conto, soprattutto, dell'accaduto: del progresso, al cui interno è vissuto, con alterne vicende, il regionalismo.

<sup>2</sup> Ha osservato, saggiamente, A. Manzoni, *I promessi sposi*, con introduzione e note di G. Bezzola, Milano, Rizzoli, 2006, p. 390.

<sup>3</sup> Nota A. Cattani, *Botta e risposta. L'arte della replica*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 11.

<sup>4</sup> Ora ce lo spiegano le neuroscienze: A. Forza, G. Menegon, R. Rumiati, *Il giudice emotivo. La decisione tra ragione ed emozione*, Bologna, il Mulino, 2017. Campana a morto per il positivismo giuridico.

<sup>5</sup> Il quale vorrebbe convincere del fatto che la Costituzione, oggettivamente, afferma A e non B o C...

<sup>6</sup> Così, M. Cappelletti, *Diritto di azione e di difesa...*, in *Processo e ideologie*, Bologna, il Mulino, 1969, p. 504, nel riprendere l'insegnamento di Tullio Ascarelli. Quanto a quest'ultimo, ne condivide gli assunti L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 101-102, là dove si occupa dell'interpretazione costituzionale.

produzione di ciò che è giuridico: rilevante per un ordinamento –, esse possono consistere nel ritenere che «nessuno ha il monopolio della verità»; che è necessario ricorrere al «mercato delle idee»; che sono «indispensabili voci dissidenti», da prendere in considerazione e da valutare<sup>7</sup>.

Oppure si può convenire sull'esatto contrario, ritenendo che ciò sia conforme al pluralismo autonomistico, come parrebbe far credere l'art. 5 Cost.: secondo taluni, che non sono, per esempio, né Giorgio Berti né suoi seguaci.

2. Tutto dipende dai *concetti*: dai mattoni disponibili per costruire l'edificio; nel nostro caso, della Repubblica.

«I concetti sono intessuti nei fatti dell'esperienza e i fatti si intessono nei valori non solo etici, ma anche religiosi. Come i termini e i concetti empirici sono “carichi” di teoria, così i concetti teorici sono “carichi” di esperienza; anzi, sono configurabili come punti di condensazione dell'esperienza stessa, ad alto contenuto semantico e concettuale»<sup>8</sup>. Detto altrimenti – perché questo e non altro è il significato di una simile definizione –, «Il termine “concetto” indica [...] un'idea, il nucleo basilare di un'astrazione, una costruzione intellettuale deduttiva, la rappresentazione logica di una realtà. Il concetto è espresso da parole, ma è “dentro” alla parola o alle parole»<sup>9</sup>.

Se è una rappresentazione logica della realtà, ciò comporta che questa dipenda da come la realtà si legge, si qualifica e si decodifica, in forza delle idee generali, che consistono in una piccola o grande visione del mondo. Data e presupposta. Cosicché può accadere, come è accaduto<sup>10</sup>, che «Alla dottrina della Costituzione come patto reciprocamente obbligante» si vengano «a sostituire soltanto questioni di dottrina dello Stato»<sup>11</sup>: con ripercussioni tutt'altro che marginali sul modo di concepire l'autonomia<sup>12</sup>. Il che spiega, nel

<sup>7</sup> Corte suprema federale del Canada, parere del 20 agosto 1998, n. 68.

<sup>8</sup> M. Cambula, *Dall'uso scientifico all'uso filosofico della ragione. Un itinerario di ricerca tra fisica e filosofia oggi*, in *Studi in onore di Pietro Meloni*, Sassari, Gallizzi, 1988, p. 65.

<sup>9</sup> V. Italia, *I concetti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 1.

<sup>10</sup> Si veda lo splendido, denso e coltissimo saggio di P. Ungari, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, Morcelliana, 1974.

<sup>11</sup> F. Barbagallo, *Da Crispi a Giolitti. Lo Stato, la politica, i conflitti sociali*, in *Storia d'Italia*, 5. *Liberalismo e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 6.

<sup>12</sup> F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994.

medio e nel lungo periodo, «come certi schemi concettuali resistano agli stessi mutamenti delle forme di Stato e di governo»<sup>13</sup>.

All'interno degli istituti dell'autonomia residuano, infatti, non pochi frammenti di autarchia<sup>14</sup>.

3. D'altra parte, giustificano questa conclusione, apparentemente drastica, le vicende che hanno interessato la categoria dell'*interesse nazionale*, formalmente ricompreso nel testo dell'art. 117, comma 1, Cost., nella sua versione originaria. Per la verità, era stato concepito – in un primo tempo, correttamente – quale presidio dell'autonomia, perché limite di merito e non di legittimità. Infatti, «L'autonomia politica delle Regioni [...] è [...] sottolineata dal limite implicitamente posto dal combinato disposto degli artt. 117 e 127 Cost. al controllo di merito del Parlamento»<sup>15</sup>. Altri, tuttavia, ne aveva segnalato e temuto l'ambiguità. E aveva posto in luce «l'opportunità di chiarire l'effettiva consistenza di tali interessi, affinché questo efficace rimedio che la nostra Costituzione adotta contro il pericolo di eccessive esuberanze regionali finisca per divenire, all'opposto, un facile strumento di abusi statali»<sup>16</sup>.

Ebbene, come è noto, questo limite è divenuto – nelle mani del governo e della Corte costituzionale – uno «strumento per assicurare la prevalenza dell'indirizzo politico statale»<sup>17</sup>. Si è trasformato, in altri termini, «in un positivo presupposto di competenza statale, sicché il legislatore statale viene abilitato a perseguire gli “interessi nazionali” all'interno delle stesse materie regionali (non diversamente, dunque, dalle “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”, ovvero dagli “obblighi internazionali”)»<sup>18</sup>. Sotto questo profilo, la materia che, probabilmente, è stata

<sup>13</sup> Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 346.

<sup>14</sup> Lo si desume, chiaramente, da non poche impugnative, che lo Stato – la burocrazia ministeriale – propone nei confronti delle leggi regionali. Si veda, quindi, l'esemplare lezione di G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, pp. 277 ss.

<sup>15</sup> F. Bassanini, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, La Nuova Italia, 1970, p. 30.

<sup>16</sup> L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Padova, Cedam, 1958, p. 5.

<sup>17</sup> A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 60. In tal modo si rafforzavano «gli elementi di ambiguità di detta forma di controllo, ponendola addirittura in una posizione più recessiva rispetto ai corrispondenti controlli sugli enti locali». Vale sia per l'attività amministrativa sia per quella legislativa.

<sup>18</sup> L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, p. 90, il quale aggiunge che «È chiaro, però, che in questi termini la prassi ha alterato l'intero sistema delle competenze regionali» (pp. 92-93).

ancor più di altre sacrificata è l'autonomia finanziaria, amputata dei tributi propri<sup>19</sup>: allora, al pari di ora<sup>20</sup>.

4. Parafrasando il titolo di una notissima raccolta di scritti, si deve ammettere che la via italiana alle Regioni è stata una *via giacobina*<sup>21</sup>. Non si è verificato affatto l'auspicio secondo cui «l'unità dovrà essere costruita sulla base di un ricomponibile pluralismo regionale, anziché essere presunta là dove opera invece un inesorabile pluralismo burocratico, alimentato da incontrollati interessi di settore»<sup>22</sup>. E ancora: «Riserve ulteriori e generalizzate di competenza [a favore dello Stato] garantiscono non l'unitarietà delle scelte, ma la conservazione degli apparati e il filtraggio di interessi invisibili»<sup>23</sup>: quelli che Giuseppe Maranini ha definito «inconfessabili»<sup>24</sup>.

È tipico, tutto questo, di un ordinamento in cui la politica si fa burocrazia: «Ed è pur vero che tutte le idee muoiono a Roma. Qui non è la politica a servirsi della burocrazia, ma la burocrazia a esprimersi come politica»<sup>25</sup>. Qui non c'è spazio per l'assunzione di responsabilità, dal momento che predomina «una cultura giuridica che prevede il primato della forma sul contenuto. Il risultato non

<sup>19</sup> Anche se uno studioso illustre – G. Parravicini, *Scienza delle finanze. Principi*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 28 – aveva osservato che «Gli enti politici minori, ossia le regioni, le province e i comuni sono enti autonomi anche nell'ambito finanziario, e come tali sono dotati di potestà impositiva originaria, non derivata dallo stato, anche se disciplinata dallo stato». Si vedano, inoltre, M. Bertolissi, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983, e F. Reviglio, *La spesa pubblica. Conoscerla e riformarla*, Venezia, Marsilio, 2007, in part. pp. 135 ss.

<sup>20</sup> A. Giovanardi, *Dalla timida e incompleta attuazione del federalismo fiscale ai non riusciti tentativi di differenziazione*, in corso di pubblicazione. Si vedano, per un affresco complessivo, M. Bertolissi, *Finanza e contabilità*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, a cura di P. Cavaleri, E. Gianfrancesco, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 427 ss.

<sup>21</sup> *La via italiana alle regioni*, a cura di D. Serrani, Milano, Edizioni di Comunità, 1972.

<sup>22</sup> G. Amato, *La via italiana alle regioni*, ivi, p. 35. Si tratta di valutazioni, che hanno a fondamento studi di assoluto pregio: si veda, appunto, Id., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell'esperienza statunitense)*, Milano, Giuffrè, 1963.

<sup>23</sup> Id., *La via italiana alle regioni*, cit., p. 36.

<sup>24</sup> G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967, p. 16.

<sup>25</sup> L'osservazione è di R. La Capria, *La bellezza di Roma*, Milano, Mondadori, 2014, p. 15. Di recente, *Io sono il potere. Confessioni di un capo di gabinetto*, raccolte da G. Salvaggiolo, Milano, Feltrinelli, 2020, nonché T. Boeri, S. Rizzo, *Riprendiamoci lo Stato. Come l'Italia può ripartire*, Milano, Feltrinelli, 2020, e S. Rizzo, *Potere assoluto. I cento magistrati che comandano in Italia*, Milano, Solferino, 2022. Arduo illudersi che, in simili contesti, vi sia spazio per ciò che si intende, comunemente, per pluralismo, autonomia, corpi intermedi. Tutto è riassorbito in una sorta di melma istituzionale, che paralizza: della quale ci parla Paolo Sorrentino in *La grande bellezza*.

conta»<sup>26</sup>. D'altra parte, la responsabilità rappresenta il riflesso di un atteggiamento morale<sup>27</sup>.

5. La mancanza di senso di responsabilità, unito a una dose illimitata di iattanza<sup>28</sup>, ha consentito - non a caso - una serie impressionante di *inadempienze*, che hanno minato, fin dall'origine, l'attuazione del principio autonomistico.

Così, a ben vedere, l'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione - stando alla quale, al trasferimento delle funzioni amministrative statali alle Regioni avrebbe dovuto corrispondere «il passaggio [...] di funzionari e dipendenti dello Stato» per evitare il formarsi di un'ulteriore burocrazia, la quarta - è rimasta pressoché lettera morta. Tant'è vero che la delega legislativa di riordino dei ministeri - prevista dalla legge 28 ottobre 1970, n. 775, quasi coeva della legge 16 maggio 1970, n. 281 - fu lasciata cadere, senza alcun seguito. Inoltre, ministeri soppressi dai referendum sono stati rapidamente ricostituiti, con diversa denominazione.

Riflesso di un impasto istituzionale giacobino, cui ha dato credito, sempre, una lettura pregiudizialmente distorta dell'art. 5 Cost., essendo prevalsa l'ottica dell'unità sul pluralismo. Del resto, l'espressione «una e indivisibile», riferita alla Repubblica, si riporta a quella analoga, utilizzata nell'anno del Terrore, di Robespierre<sup>29</sup>: il 1793. Ma non solo, perché «l'ispirazione giacobina si è spesso stratificata e, talvolta, sbiadita, ma attraversa tuttora, al di là dei tanti aggiornamenti fin qui effettuati, tanta parte della cultura costituzionalistica e continentale»<sup>30</sup>.

6. Il seguito, che continua nel tempo presente, non si discosta da quanto precede, dal momento che sono rimasti immutati il clima e l'atteggiamento nutriti nei confronti del regionalismo, il quale, se

<sup>26</sup> G. De Rita, A. Galdo, *L'eclissi della borghesia*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 28.

<sup>27</sup> M. Bertolissi, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, Jovene, 2015.

<sup>28</sup> Ci si può sorprendere se il secondo presidente della Corte costituzionale ha in precedenza coperto il ruolo di presidente del Tribunale della razza? Si veda, ora finalmente, M. Boni, «In questi tempi di fervore e di gloria». *Vita di Gaetano Azzariti, magistrato senza toga, capo del Tribunale della razza, presidente della Corte costituzionale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2022. Il curriculum vitae di Gaetano Azzariti è coerente con l'art. 3, comma 1, della Costituzione? Può essere l'autonomia ridotta ad autarchia?

<sup>29</sup> V. Hugo, *Il Novantatré*, Roma, Biblioteca Economica Newton, 2004, p. 72: «Repubblica francese una e indivisibile» è l'espressione che introduce un «manifesto» sottoscritto dal priore della Marna.

<sup>30</sup> A. Barbera, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 8.

ha le sue colpe, non certo irrilevanti, può sempre ricordare alla sua controparte, lo Stato, quel che un autorevole studioso ha affermato a proposito dei «lavori della Commissione per il completamento dell'ordinamento regionale»: «Le Regioni erano interlocutori necessari. Si potrebbe osservare che lo erano anche le amministrazioni centrali e gli enti pubblici nazionali, investiti dalle proposte. Solo che da noi questi organismi non hanno abitudine al dialogo: sono “autorità”, nelle quali alterigia e pavidità si aggregano in varia misticanza»<sup>31</sup>.

Dunque, *decidono gli apparati*: anche quando si deve impugnare una legge regionale. Non i ministri, non il governo, tutti accomunabili nella categoria dei passacarte, che non rappresenta, di certo, un elogio. Né si può elogiare il fatto che un giudice costituzionale – forse non uno soltanto – abbia ritenuto di potersi esprimere con queste avviliti parole, implicitamente censurate da un suo collega: «Può un giudice dire che il regionalismo è una “fetenzia”?»<sup>32</sup>. Visto che lo Stato, secondo una prassi consolidata, è «forte con i deboli e debole con i forti»<sup>33</sup>.

In questo contesto, la leale collaborazione può essere, ed è, concepita come sinonimo di obbedienza.

7. È accaduto nel momento in cui ci si è interrogati su quale fosse la portata della *riforma costituzionale del 2001*. Allora, nella più assoluta e determinata *continuità*, è stato brandito il giacobinismo.

Da un lato, si è sostenuto – alla luce dell'art. 5 Cost. – che è opportuno «preferire – *magis ut valeat* – l'interpretazione a favore del principio unitario»; e, quanto all'interesse nazionale, che è un suo «surrogato [...] l'intervento sostitutivo» *ex art. 120 Cost.*<sup>34</sup>. Da un altro lato, si è concluso così: «Poi si vedrà questo interesse, che è scomparso e ricomparso ma che per me resiste, e abbiamo tutti interesse a farlo resistere»<sup>35</sup>. Da un altro lato ancora, si è dichiarato di essere convinti che «l'interesse nazionale non solo resiste, ma non

<sup>31</sup> M.S. Giannini, *Del lavare la testa all'asino*, in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, a cura di A. Barbera, F. Bassanini, Bologna, il Mulino, 1978, pp. 12, 14.

<sup>32</sup> S. Cassese, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 68.

<sup>33</sup> Id., *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998, p. 19.

<sup>34</sup> Senato della Repubblica - xiv Legislatura - Commissione Affari costituzionali, 23 ottobre 2001, audizione di Leopoldo Elia, pp. 18, 20.

<sup>35</sup> Ivi, 24 ottobre 2001, audizione di Antonio Baldassarre, p. 7.

può non esserci, in qualsiasi ordinamento, anche in quello federalista più estremo, perché è uno degli elementi fondamentali» di ogni sistema e «si può radicare anche nell'art. 5»<sup>36</sup>. Di più, «Nel sistema che viene in essere, l'art. 5 assumerà un peso ancora maggiore rispetto al passato come chiave di volta dell'interpretazione sistematica. In effetti, ancor più di prima è chiaro che nell'art. 5 c'è tutto, ci sono gli elementi fondamentali, c'è il progetto politico-istituzionale. Questo ci serve in chiave d'interpretazione sistematica»<sup>37</sup>. Sistematica o non, piuttosto, ideologica?

Si può condividere, certo, l'opportunità di accordare tutela alle esigenze unitarie. Non il fatto che l'art. 5 Cost. sia utilizzato come una camicia di forza, tale da legittimare, in qualunque caso, ogni specie di intromissione, come accade con le chiamate in sussidiarietà.

8. Vale la pena di non trascurare *qualche altro dato*, che aiuta nella complicata messa a fuoco dell'argomento. Riguarda, ancora una volta, le idee generali e le vicende a tutti note, il cui significato sfugge se si riflette per frammenti distinti, se non addirittura separati e isolati.

Si pensava – a dire il vero, si era convinti – che l'art. 117, comma 4, Cost. introducesse nell'ordinamento una potestà legislativa regionale esclusiva. Ma la Corte costituzionale, dopo aver evocato le clausole di supremazia vigenti negli Stati Uniti e in Germania – come si legge nella sent. n. 303/2003 –, ha rilevato che

la mancata inclusione dei «lavori pubblici» nella elencazione dell'art. 117 Cost., diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetti di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti.

Non c'è da stupirsi se l'imposta regionale sulle attività produttive, secondo il medesimo giudice, è stata ritenuta statale!

Eppure – questa è una notazione conclusiva –, *osservatori ester-*

<sup>36</sup> Ivi, 24 ottobre 2001, intervento del senatore Massimo Villone, p. 13.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 12.

*ni* si erano convinti che un regionalismo forte rappresentasse la soluzione istituzionale obbligata per l'Italia. Infatti,

Nell'analisi degli esperti americani «la struttura estremamente centralistica dell'amministrazione era stata individuata come una delle caratteristiche fondamentali dello Stato italiano, in contraddizione con la natura tradizionalmente regionale della società italiana»; secondo il loro giudizio «il centralismo favoriva la manipolazione delle elezioni da parte del governo e facilitava, come nel caso del fascismo, l'assunzione di tutti i poteri da parte di una minoranza». In altri termini, gli americani erano favorevoli, per l'Italia, a una forma di Stato almeno «semi-federale», basato su un largo decentramento di poteri alle regioni<sup>38</sup>.

Si dirà che quelli paventati – la manipolazione delle elezioni – sono timori ormai superati. Tuttavia, fa riflettere questo ulteriore rilievo: «In Italia il governo locale», si leggeva nel primo documento, classificato come *confidential*,

rappresenta un paradosso. In nessuna nazione europea le differenze di lingua, tradizione culturale e condizioni economiche sono così rimarchiate come in Italia. E al tempo stesso il sistema di governo è indubbiamente il più centralizzato e burocratico, appositamente pensato per dare al governo centrale il controllo su ogni più piccolo aspetto delle questioni locali<sup>39</sup>.

L'amministrazione ha attratto a sé e assorbito la legislazione e la sua politica.

Vero? Falso? Luigi Einaudi ci può insegnare ancora qualcosa<sup>40</sup>. *L'autonomia viaggia in compagnia dell'autonomista*, non di chi non lo è. A prescindere dalla Costituzione.

<sup>38</sup> G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, il Mulino, 2020, p. 391.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 392. Si ricorda, quindi, che «L'offerta americana di una sorta di consulenza al governo italiano sulla questione amministrativa [...] fu lasciata sostanzialmente cadere» (p. 393). La questione amministrativa è dirimente.

<sup>40</sup> L. Einaudi, *Via il Prefetto!*, ora in *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, a cura di E. Rossi, con una premessa di M.L. Salvadori e una prefazione di E. Scalfari, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 49 ss. Qui, pluralismo e autonomia fanno rima con democrazia, non con burocrazia!