

# LA «CULTURA DELL' AUTONOMIA» QUALE CONCETTO DI SINTESI, CONDIVISO, COMPLEMENTARE, INTERDISCIPLINARE: L'APPROCCIO GIURIDICO-ISTITUZIONALE.

*Roberto Toniatti*

## *1. Introduzione*

Il concetto di autonomia regionale è suscettibile di analisi e trattazione nel contesto di una pluralità di discipline e secondo una correlata diversità di metodi. Fra questi, certamente sono da considerare il contesto (di merito e di metodo) giuridico – nelle cui prospettive di base, per vocazione professionale, viene elaborata la presente riflessione – ma è agevole riconoscere che contributi non meno importanti possono venire dalla storia, dalla scienza della politica, dalla sociologia, dall'economia, dalla scienza dell'organizzazione e dell'amministrazione, dalla scienza della valutazione delle politiche pubbliche, nonché da altre scienze umane e sociali.

In base a tale rilievo, occorre osservare, in via di ipotesi, come sia altamente probabile che a ciascuna singola disciplina che operi nell'ambito del proprio metodo possano sfuggire uno o più elementi ricostruttivi, o profili connotativi o fattori esplicativi dell'autonomia di un particolare territorio proprio in conseguenza del fatto che quegli elementi, profili o fattori sono strutturalmente estranei al proprio come a ciascuno degli altri singoli ambiti disciplinari e metodologici.

Giova pertanto elaborare *un concetto di sintesi* che possa risultare essenziale ai fini non tanto della configurazione disciplinare astratta di una autonomia regionale quanto della valutazione fattuale, storica del suo esercizio concreto in generale e in singole circostanze. Tale concetto di sintesi dovrebbe poter essere *condiviso* dai e nei diversi contesti

disciplinari ed altresì confermarsi come *complementare* rispetto ai rispettivi singoli risultati di analisi.

Il concetto di sintesi condiviso e complementare qui prospettato, in via di ipotesi, potrebbe essere quello di “*cultura dell’autonomia*”, il cui significato e valore pure percepiamo agevolmente dal punto di vista intuitivo.

In tal senso, si prospetta un percorso virtuale – che va dalla rilevazione storica alla elaborazione teorica – circa il rilievo di quel concetto in un singolo contesto disciplinare. In altre parole, la cultura dell’autonomia non è un concetto giuridico (o economico, o sociologico, o politologico) ma l’approccio di analisi di ciascuna disciplina può verificarne la presenza fattuale e avvalersene, integrandolo nella propria elaborazione teorica.

Evidentemente, infatti, la comprensione intuitiva del valore della cultura dell’autonomia non esime dal compito di studiarne le componenti di base. A questo fine, abbiamo impostato la presente riflessione come un approfondimento delle *condizioni pre-giuridiche per un’efficace autonomia regionale* che ci consentano di costruire in via analitica il concetto di sintesi di cultura dell’autonomia.

Una delle implicazioni di tale impostazione nel contesto di un’analisi giuridico-istituzionale è che, ai fini dell’esercizio concreto di una efficace autonomia regionale, sono necessarie delle *condizioni che non si identificano e non si esauriscono nella titolarità formale di competenze legislative, amministrative e di indirizzo* in una vastità la più estesa possibile di materie ma – senza negare il rilievo sostanziale delle competenze e della loro estensione – si richiedono e si rivelano cruciali alcuni *altri ed ulteriori ingredienti giuridicamente informali ed “immateriali”*.

Il riferimento alla cultura dell’autonomia – *rectius*, alla relativa presenza o carenza, ovvero alla sua maggiore o minore idoneità a produrre effetti – può, ad esempio, spiegare la differenziazione della capacità istituzionale degli organi di governo delle distinte Regioni dell’ordinamento italiano, in particolare nell’ambito delle stesse autonomie speciali con riguardo alla produzione di *norme di attuazione sta-*

*tutaria*<sup>1</sup>, la cui premessa è sempre da identificare nella rispettiva determinazione (a partire dall'*an*) all'esercizio dell'autonomia nei relativi ambiti materiali<sup>2</sup>.

L'importanza di un fattore extragiuridico che possa contribuire a dar conto della differenziazione nell'efficace esercizio dell'autonomia regionale può ricavarsi altresì a conclusione di un ragionamento fondato su di una circostanza giuridica potenzialmente molto rilevante, quale è la distinzione fra i sistemi di ripartizione delle funzioni di governo secondo il criterio territoriale in Europa, che si riconducono al modello *federale* (Austria, Belgio, Germania, Svizzera) o al modello *regionale* di un decentramento territoriale (Finlandia, Francia, Italia, Portogallo, Regno Unito, Spagna).

All'interno di ciascuno dei due modelli, gli assetti istituzionali sono notevolmente differenziati, il federalismo tedesco essendo altamente diversificato da quello austriaco e belga e il federalismo austriaco essendo a sua volta notevolmente diversificato da quello belga o tedesco. Analogamente, il regionalismo francese si distingue molto se non moltissimo dal regionalismo italiano o spagnolo.

Nonostante le differenze fra i modelli (federale e regionale) e quelle interne ai modelli stessi, si può mettere in evidenza la circostanza per la

---

<sup>1</sup> Ad esempio, fino al 2011 la Regione Sardegna aveva avuto 29 norme di attuazione e la Sicilia, fino al 2012, 52. In Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, dopo la formalizzazione dello strumento nel 1993, le norme d'attuazione sono state 29 (in precedenza erano state 13). In Friuli Venezia Giulia fino al 2016 sono state 45 mentre in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* sono state 27 durante la vigenza del primo Statuto del 1948, mentre, vigente lo Statuto del 1972, sono state 146 e, in conseguenza dell'analoga attività relativa alla sola Provincia di Bolzano/*Südtirol*, 183.

<sup>2</sup> In relazione alla ricostruzione della specifica esperienza del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* si è osservato in proposito che «il lavoro di Postal, originariamente concepito come rapporto sullo stato degli atti della Commissione paritetica Stato-Regione per le norme di attuazione dello Speciale Statuto di autonomia, anche per la sagacia dell'autore, si è infatti trasformato in un vero e proprio *trattato su una esperienza concreta di "autonomia dinamica"*», in G. ANDREATTA, *Introduzione a G. POSTAL, L'Autonomia Speciale del Trentino- Alto Adige/Südtirol e la Commissione paritetica dei dodici*, Documenti Autonomia, Provincia Autonoma di Trento, Trento, 2001, 5 (il corsivo è aggiunto).

quale negli ordinamenti federali ciascuna delle unità territoriali costitutive si trova in una condizione giuridica di eguaglianza formale<sup>3</sup>, mentre negli ordinamenti regionali può cfr. altresì rilevarsi come un dato connotativo condiviso è rappresentato invece dalla *ineguaglianza formale della condizione giuridica delle unità regionali di governo*, o nel senso che non tutto il territorio dello stato è regionalizzato (Finlandia, Portogallo e Regno Unito), o nel senso che ad alcune singole esperienze l'ordinamento riconosce margini di autonomia differenziata, come si verifica in Francia, Italia, Regno Unito e Spagna.

Si potrebbe ritenere che già l'ineguaglianza formale fra i territori nel contesto regionale, in tanto in quanto rifletta una diversità di condizioni e appaia rappresentare quasi un "vestito su misura", possa costituire un presupposto per l'esercizio di un'autonomia regionale più o meno efficace.

Tuttavia, se dovessimo valutare l'efficacia dell'autonomia di ciascuno dei *Länder* austriaci o tedeschi o dei Cantoni svizzeri, di Regioni e Comunità linguistiche del Belgio, delle *Comunidades autónomas* spagnole e di Regioni e Province autonome italiane non potremmo esaurire l'analisi solo sulla base della titolarità e dell'estensione delle competenze che, di per sé, potrebbe consentire di rilevare come una Regione possa essere non solo titolare formale ma anche capace di esercitare sostanzialmente un livello di autonomia più significativo<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. tuttavia P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, Bologna, Il Mulino, 1998, che aveva colto la differenziazione fra i *Länder* austriaci, fra l'altro, nella varietà e nella diversa intensità di impiego di strumenti di diritto privato (in proposito, *amplius*, cfr. R.TONIATTI, recensione allo studio cit., in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1999, 694). La differenziazione dello *status* delle unità territoriali di un ordinamento composto si connette al concetto di federalismo funzionale sul quale cfr. S. ORTINO, *Per un federalismo funzionale. Note introduttive e progetto di revisione della Costituzione italiana*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 54. Cfr. anche R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in B. CARAVITA (a cura di), *I percorsi del federalismo*, Milano, Giuffrè Editore, 2004, 91 ss.

<sup>4</sup> È stato notato, in proposito, che «la diferencia de España respecto a Alemania, Austria, e incluso Suiza, consiste en que algunas CCAA tienen competencias especiales, que no existen en aquellos federalismos, basados en la igualdad entre Länder y Cantones», in E. AJA, *El Estado autonómico*:

In altre parole, di certo la configurazione formale degli assetti di autonomia è cruciale e un sistema ispirato alla *ratio* del “regionalismo a geometria variabile” rappresenta una risorsa preziosa ma di per sé non sufficiente come non sufficiente è la condizione formale di Stato membro di una unione federale rispetto allo *status* di una Regione.

E dunque neppure lo *status* formale risultante dal modello – che sia quest'ultimo federale ovvero regionale con assetto diversificato a geometria variabile – risulta esaurire il quadro degli elementi di analisi attraverso i quali ricostruire una autonomia regionale efficace in base soltanto a criteri giuridici formali. In ipotesi, non potendo di certo in questa sede esprimersi un giudizio in base ad ambiti disciplinari estranei, la medesima conclusione potrebbe essere raggiunta sulla base di una riflessione elaborata in una prospettiva mono-disciplinare, sia essa la storia, l'economia, la scienza della politica, ovvero la sociologia.

Da tale rilevazione emerge l'opportunità – come sopra suggerito – di affrontare l'analisi secondo più prospettive e di individuare una formula di sintesi, che in questa sede è appunto il concetto di *cultura dell'autonomia* e che, probabilmente, richiede di identificare altresì un corrispondente concetto di sintesi che esprima il risultato dell'esercizio della cultura dell'autonomia quale quello di *capacità istituzionale*. Si potrebbe configurare la capacità istituzionale quale la prova ex post della pre-esistenza di una cultura dell'autonomia quale potenziale da esercitare e sviluppare.

Giova osservare, in proposito, come anche in sede di revisione costituzionale si sia profilato un richiamo ad un concetto che almeno indirettamente evoca una tale fisionomia: ad esempio, l'art. 117, penultimo comma Cost., come modificato dalla revisione del 2001, aveva impiegato un parametro poco oggettivo e piuttosto discrezionale nel prevedere che «la legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con indivi-

---

*Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 2° ed., 2003, 240. Non per questo, tuttavia, potremmo acriticamente sostenere in via generale che lo *status* di una Regione italiana o spagnola sia sempre preferibile a quello di un *Land* austriaco o tedesco o di un Cantone svizzero, come se questi ultimi fossero “sacrificati” sotto il peso dell'eguaglianza formale.

duazione di organi comuni»; mentre il progetto di revisione costituzionale del 2016 aveva circoscritto l'attivazione dell'art. 116, 3° comma Cost. alle sole Regioni che siano «in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» e comunque «nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119», con un richiamo implicito, dunque, al binomio fondato su cultura dell'autonomia e capacità istituzionale. Si tratta di due istanze di tendenziale formalizzazione di condizioni non-giuridiche quali premessa indispensabile per l'esercizio regionale di competenze autonome specifiche ed ulteriori.

## 2. La cultura dell'autonomia: sintomi, indicatori e manifestazioni.

In base a tale ipotesi, giova avviare un percorso di identificazione di tali condizioni pre-giuridiche, sulla base di un'analisi di singoli ordinamenti regionali e prospettare, attraverso una comparazione della loro rilevanza in quelle esperienze storiche valutate come paradigmatiche di autonomia regionale matura in Europa, un approfondimento del significato del potenziale esplicativo del concetto di cultura dell'autonomia.

In tale contesto, è agevole osservare come – adottando quale oggetto dell'analisi comparata alcuni ordinamenti quali la Baviera, la Catalogna e il Paese Basco, la Scozia, il Trentino, e l'Alto Adige/*Südtirol* – sia dato verificare l'esistenza di alcune condizioni pre-giuridiche rispetto al modello formale e all'assetto delle competenze che suggerisce di riconoscere l'esistenza di una cultura dell'autonomia.

Fra tali condizioni – che possono variare, di volta in volta, nel tempo e nello spazio e acquisire i contorni di sintomi, di indicatori e di manifestazioni della cultura dell'autonomia – si possono certamente valorizzare le *radici storiche* e una *identità collettiva risalente*<sup>5</sup>. In argo-

---

<sup>5</sup> Si pensi, ad esempio, al caso emblematico della Scozia, unita all'Inghilterra dal 1707, che ha conservato un proprio sistema giuridico di *civil law* diverso dal *common law* inglese, e mantenuto una propria identità distinta anche dal punto di vista linguistico e religioso. Ricordiamo anche – per la sua vocazione emblematica alla differenziazione senza pregiudizio per una valutazione critica nella fondatezza del merito – che l'art. 5, lettera c) del Protocollo addizionale all'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica italiana che apporta modificazioni al Concordato lateranense, prevede in materia di insegnamento

mento, ci piace pensare che sarebbe ingiustificabile – rispetto a queste identità regionali – un orientamento di interpretazione costituzionale rigorosamente positivista e restrittivo come quello che si è manifestato in Francia da parte del Consiglio costituzionale il quale ha rilevato che, a fronte della riduzione della metà delle Regioni francesi operata dal legislatore senza una consultazione formale delle stesse, queste ultime non avevano titolo alcuno ad essere consultate<sup>6</sup>.

Rispetto alle altre Regioni menzionate in questo contesto, non vi è dubbio che, nonostante la sua storia plurisecolare, la definizione di una *identità trentina* come fattore distintivo posto a fondamento del titolo costituzionale dell'autonomia speciale possa a prima vista essere considerata un punto di debolezza rispetto agli altri casi indicati, ma certamente – a ben vedere – la situazione muta profondamente se l'identità storica viene posta in connessione con la cultura dell'autonomia sviluppata e manifestata nel corso dei secoli.

La debolezza rimane, peraltro, nella etero-percezione da parte della comunità nazionale, spesso causata dall'ignoranza della storia, ma ciò di cui non si può non dolersi è quando tale debolezza deriva invece dall'*auto-percezione* da parte della stessa comunità trentina, non sempre nel possesso della piena consapevolezza circa la propria identità distinta, connessa del resto alla storia, risalente alla condizione di "ita-

---

della religione cattolica nella scuola pubblica che «le disposizioni di tale articolo non pregiudicano il regime vigente *nelle regioni di confine* nelle quali la materia è disciplinata da norme particolari»; e che l'art. 35 del dPR n. 89 del 1983 dispone che «in provincia di Bolzano l'insegnamento della religione, *secondo le consolidate tradizioni locali*, è compreso nella programmazione educativa della scuola» ed è, pertanto, obbligatorio, salvo, evidentemente, rinuncia ad avvalersene (i corsivi sono aggiunti).

<sup>6</sup> Afferma infatti la decisione del Consiglio costituzionale del 2015: «Considérant qu'en vertu du troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus, dans les conditions prévues par la loi ; que, selon la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 72-1 : «La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi » ; que ni ces dispositions *ni aucune autre exigence constitutionnelle* n'imposent la consultation des collectivités territoriales préalablement au dépôt d'un projet ou à l'adoption d'une loi modifiant leurs délimitations territoriales;» (il corsivo è aggiunto).

liani non regnicoli” rispetto al Regno d’Italia (categoria oggi riformulata con la formula “italiani non appartenenti alla Repubblica” di cui all’art. 51 della Costituzione vigente)<sup>7</sup>.

Il dato presenta almeno due elementi di forte valore identitario: si consideri, infatti, che proprio la condizione di italiani non regnicoli ha richiesto un intervento normativo *ad hoc* in favore dei trentini (e dei loro discendenti) che, emigrati quali cittadini asburgici, hanno voluto acquisire la cittadinanza italiana<sup>8</sup>.

Inoltre, si ricordi e soprattutto si valorizzi il contributo determinante che l’esperienza civile, politica e amministrativa vissuta durante l’Impero ha conferito sia all’acquisizione di livelli di alfabetizzazione sconosciuti al resto d’Italia, sia a quella che è stata efficacemente chiamata “propensione al federalismo”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> In argomento si veda in particolare G. LIBRALATO, *Evoluzione del concetto di italiano non appartenente alla Repubblica* ([https://www.diritto.it/pdf\\_archive/26290.pdf](https://www.diritto.it/pdf_archive/26290.pdf)), dove si osserva che la Costituzione conferisce rilievo alla nazionalità sia con riguardo alle minoranze linguistiche di cui all’art. 6 «(e con questa espressione ci si riferisce a quelle collettività di nazionalità non italiana che si trovano in Valle d’Aosta, in Alto Adige e nella Venezia Giulia)» sia con riguardo alla figura *de qua* di cui all’art. 51, c. 2° Cost.

<sup>8</sup> Si tratta della legge 14 dicembre 2000, n. 379 recante “Disposizioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all’Impero austro-ungarico e ai loro discendenti”, il cui art. 1 stabilisce che «la presente legge si applica alle persone di cui al comma 2, originarie dei territori che sono appartenuti all’impero austro-ungarico prima del 16 luglio 1920, e ai loro discendenti». Tale legge ha altresì abrogato l’art. 18 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 che in precedenza aveva cercato di dare alla materia una prima disciplina rivelatasi inadeguata. In argomento cfr. E. CAPUZZO, *Dalla pertinenza austriaca alla cittadinanza italiana*, 1 ss e G.S. ASCRIZZI, *Legge 14 dicembre 2000 – Riconoscimento della cittadinanza italiana alle persone già residenti nei territori appartenuti all’Impero austro-ungarico e ai loro discendenti*, entrambi in *Atti dell’Accademia Roveretana degli Agiati*, 2010 (in <http://www.agiati.it>).

<sup>9</sup> Si è osservato che «capire che cosa determina la diversa “propensione al federalismo” dei vari territori non è cosa semplice. Dalla nostra analisi emerge una distinzione netta tra lo sviluppo delle autonomie speciali dell’arco alpino, rispetto a quello delle isole. È da questo dato che si può ricavare una chiave interpretativa: il regionalismo si è concretamente sviluppato soprattutto nei territori che avevano più a lungo vissuto precedenti esperienze di ampio decen-

Si tratta di profili che hanno ineludibilmente segnato le basi dell'odierna realtà identitaria del Trentino, la piena conoscenza e consapevolezza delle quali anche da parte della più giovane generazione non si dovrebbe perdere. Si tratta, probabilmente, di un processo di apprendimento che ha una componente più affettiva ed emotiva ed un'altra componente più intellettuale, in rapporto di complementarità reciproca<sup>10</sup>.

È dunque più che auspicabile che, anche attraverso la didattica della storia locale, l'acquisizione della cultura dell'autonomia sia una componente del processo educativo dei giovani, in primo luogo come processo spontaneo di acquisizione dei dati della realtà quotidiana nei contesti familiare ed associativo ma anche in virtù dell'opera degli agenti istituzionali della formazione dei giovani, e dunque *in primis* la scuola. Ricordiamo del resto che la legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5 in tema di "Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino", nell'art. 2 (Finalità e principi generali) prevede espressamente il compito della scuola di «promuovere la consapevolezza della specialità trentina, la conoscenza degli usi, dei costumi e delle tradizioni trentine nonché la conoscenza della storia locale e delle istituzioni autonomistiche», in un quadro nel quale i principi costituzionali vengono connessi con «tradizione sociale e culturale del Trentino»<sup>11</sup>.

---

tramento, quali furono quelle previste dagli ordinamenti dell'Impero d'Austria. Trento, Bolzano e il Friuli hanno dunque saputo progredire nell'autonomia perché sono partiti da una esperienza più "federale" di quella maturata da altri, vissuti invece a lungo all'ombra dello Statuto Albertino», in G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2009, 487.

<sup>10</sup> Evidentemente anche la didattica circa l'autonomia deve essere una didattica non propagandistica, che insegni ad apprendere in termini ragionati e non fideistici, al fine di consentire la comprensione critica dei fenomeni – così come si fa o si dovrebbe fare con l'educazione civica, con i diritti dell'uomo, la pace e la solidarietà comunitaria e internazionale.

<sup>11</sup> Per dare una coerente applicazione di tale norma si dovrebbe svolgere un monitoraggio periodico delle conoscenze degli alunni e degli studenti fra l'inizio e la fine della scuola dell'obbligo. Si tratta di operare una valutazione del sistema di trasmissione delle conoscenze in tema di autonomia. Così come sarebbe utile studiare le forme di linguaggio più adeguate anche in relazione all'età degli alunni, anche facendo riferimento a media non tradizionali, come

2.1 Oltre ai fondamenti storici, fra le condizioni pre-giuridiche della cultura dell'autonomia si possono certamente collocare altri indicatori che sono altresì suscettibili di essere valutati alla stregua di autentiche risorse immateriali di un territorio, quali la *coesione culturale* e il *capitale sociale*, rispetto ai quali il contributo dell'economia e della sociologia è particolarmente prezioso<sup>12</sup> e che – filtrati anche attraverso le radici storiche e l'identità – possono configurare la *costituzione materiale* di un territorio, ossia quell'insieme di valori, obiettivi, visioni di un destino comune e condiviso colto nel suo potenziale prescrittivo; una concreta *solidarietà comunitaria*, quale espressa nelle realtà dell'associazionismo, del volontariato, della cooperazione, degli usi civici e delle proprietà collettive, là dove esistenti; una *classe dirigente diffusa e qualificata nel pubblico e nel privato*, che si esprime anche attraverso il *civismo dei cittadini*, in senso tradizionale, ossia il rispetto della cosa pubblica che è oggetto di agevole ed immediata percezione<sup>13</sup>.

Un ulteriore ordine di indicatori o sintomi della cultura dell'autonomia si può rinvenire nella presenza di una *struttura economica tendenzialmente omogenea*, che non presenti aree isolate di forte specializzazione la cui eventuale situazioni di crisi di settore possa compromettere un più vasto contesto produttivo e sociale. Su questo contesto, un indicatore certamente rilevante si ravvisa nella propensione del contesto a realizzare un credibile *sistema territoriale della conoscenza*, intendendo per tale la sintesi programmatica ed operativa (a)

---

ad esempio una narrazione dell'autonomia a fumetti, quale già avviata; o come il film girato nel 2015 in collaborazione con la Consulta degli studenti, con due studenti che simulavano una situazione futura successiva alla perdita dell'autonomia e proiettato in occasione della Giornata dell'Autonomia.

<sup>12</sup> L'interpretazione circa il contributo di pregresse esperienze ai fini di una vocazione territoriale al federalismo, del resto, «si collega alle analisi economiche basate sul capitale sociale, ovvero nell'idea secondo cui le istituzioni locali trovano il loro alimento nelle culture e nelle capacità amministrative che si sedimentano nel tempo e con l'esperienza», così in G. CERA, *ibidem*, 487.

<sup>13</sup> In tale campo, ad esempio, che include la lettura di libri e quotidiani, il riciclaggio dei rifiuti, la donazione di organi, le pratiche sportive), il Trentino gode di ripetuti e consolidati primati a livello nazionale.

delle istituzioni di governo, (b) dei soggetti della ricerca e dell'alta formazione e (c) dei soggetti dell'innovazione imprenditoriale nonché (d) dei rispettivi interlocutori, in tanto in quanto espressivi di identità proprie e di interessi distinti e tuttavia complementari e finalizzati all'elaborazione e all'attuazione di un progetto condiviso di sviluppo qualitativo e quantitativo della comunità territoriale attraverso il quale si afferma la volontà di partecipazione alla competizione globale.

Si comprendono le ragioni per le quali a tale sintesi di esperienze eterogenee e di ruoli differenziati si conferisca la natura di "rete" e la denominazione di "sistema": si tratta infatti di conferire un'unità di intenti, di condivisione di progettualità, di propensione al dialogo e alla sinergia – ossia la condizione di essere o "fare" sistema – ad entità che si qualificano, ciascuna nel proprio contesto, come dotate di una rispettiva autonomia strutturale e funzionale – le istituzioni di governo, l'università, l'impresa – dotata di riconoscimento costituzionale e tuttavia ciascuna orientata ad interpretare la propria autonomia come suscettibile di miglior esercizio proprio attraverso il sistema a rete. In altre parole, in base alla prospettiva qui indicata, l'esercizio congiunto di taluni compiti propri rappresenta (o almeno rappresenterebbe) un'ottimizzazione – non una compressione – della rispettiva autonomia.

L'assetto del sistema territoriale della conoscenza evidentemente presuppone, a sua volta, la presenza di una serie di condizioni che lo preparino e lo portino a maturazione, in base ad una dinamica di emersione, in parte autonoma presso ciascuno dei tre poli che lo costituiscono (senza dimenticare anche la rete dei rispettivi interlocutori) e in parte elaborata in modo interattivo.

L'impostazione di un mutato rapporto fra le istituzioni di governo e l'università – nonché con l'attore economico – rappresenta una manifestazione di nuovi paradigmi concettuali di sistema che hanno investito la società nel suo complesso in una prospettiva radicata principalmente sui modi di organizzazione dei fattori dell'economia e sul ruolo che le risorse umane e intellettuali sono destinate a svolgere nel contesto competitivo del mercato globale.

Tali paradigmi presuppongono ma altresì imprimono un forte impulso alle dinamiche di ottimizzazione ed accelerazione dello sviluppo della vocazione di ogni istituzione sociale del sistema che si riveli ido-

nea – come certamente si verifica con riguardo all’università – a contribuire allo scopo di partecipare alla competizione globale. Ne consegue che il ruolo assunto dalle istituzioni del governo regionale costituisce la premessa per la qualificazione dei rispettivi ordinamenti quali “*Regioni della conoscenza*” e che il ruolo che si viene precisando in capo alle università risulta a sua volta qualificabile come quello di “*Università territoriali*”. È evidente che della dinamica qui rappresentata non potrebbe trascurarsi di porre in evidente un marcato potenziale di pregiudizio per la vocazione universale della didattica e della ricerca quali rappresentano il patrimonio indefettibile della tradizione universitaria e della sua autonomia e che di conseguenza non potrebbe non essere uno dei fattori che qualificano tanto la volontarietà dell’adesione al disegno delle “*Università territoriali*”, quanto la congruità della funzione di governo delle “*Regioni della conoscenza*”.

2.2 Un sintomo significativo della presenza attiva di una cultura dell’autonomia è altresì rappresentato da una *forte determinazione politica – matura e responsabile – volta prioritariamente alla tutela ed al potenziamento dell’autonomia territoriale*. In tale prospettiva, l’interesse territoriale non è un assoluto – e dunque è suscettibile di articolazioni e mediazioni – ma di certo esso rappresenta l’opzione preferenziale nel rapporto con altri interessi, siano questi ultimi regionali o sia lo stesso interesse nazionale unitario, in un quadro di compensazioni ed equilibri dinamici<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> È stato osservato da autorevole dottrina che «la centralità del principio cooperativo [fra Stato e Regioni] non deve far accantonare la tendenziale prevalenza delle esigenze della unitarietà di cui sono portatori gli organi centrali dello stato. La unitarietà risulta di fatto rafforzata da una sicura vocazione nazionale del sistema dei partiti che hanno svolto un ruolo omogeneizzante su tutto il territorio nazionale e poca o nulla influenza potevano avere i partiti etnici in Valle d’Aosta e Trentino-Alto Adige. Il ruolo delle autonomie è risultato condizionato dalla presenza di partiti nazionali e la riforma in senso proporzionale e secondo un modulo omogeneo della legge elettorale regionale del 1995 (l. 23 febbraio 1995, n. 43) è la riprova dello scarso interesse attribuito alle diversità locali, come lo è il sistematico rigetto della proposta di introduzione della camera delle regioni come sede di rappresentanza degli interessi politici locali, rigetto confermato dalle più

Il tema evoca, evidentemente, la configurazione del sistema della rappresentanza politica nelle forme del c.d. *partito territoriale* (con riferimento al radicamento degli interessi dei quali si assume la rappresentanza prioritario se non esclusiva) ovvero del c.d. *partito di raccolta* (o *Sammelpartei*, con riferimento al dato identitario), come avviene in tutti gli ordinamenti regionali qui direttamente o indirettamente indicati: Alto Adige/*Südtirol*, Baviera, Catalogna e Paese Basco, Scozia.

In argomento giova osservare tuttavia che, nel corso del tempo, ha avuto luogo in più di un ordinamento un’interessante evoluzione, concernente il passaggio da un partito territoriale o di raccolta *unico* – soprattutto se in funzione di una finalità di raccolta e rappresentanza unitaria di una minoranza nazionale e linguistica – ad un *sistema plurale* di partiti territoriali, in tal caso sia in rapporto di reciproca competizione, sia anche orientato ad una coalizione (più o meno) stabile. Anche l’articolazione regionale di partiti nazionali spesso tende ad adottare l’immagine del partito territoriale, a volte solo nel linguaggio ma a volte anche con riguardo al modello organizzativo, ad esempio trasformando il collegamento con il partito nazionale nell’ambito di un rapporto di tipo confederale (anche, se, evidentemente, sono poi le opzioni politiche di fatto a contare davvero).

In tale contesto, infatti, ai fini della qualificazione dei soggetti politici, il riferimento principale è evidentemente ai comportamenti fattuali più che a determinate soluzioni organizzative, sia nell’ambito delle istituzioni deliberative regionali, sia anche nell’eventuale sede della rappresentanza politica nazionale (particolarmente rilevante, come ben noto, nel caso bavarese-tedesco e catalano(e basco)-spagnolo ma anche scozzese-britannico<sup>15</sup>): ad esempio, con riferimento al Trentino, non potrebbe non rilevarsi come il concetto di “delegazione parlamentare

---

recenti proposte di riforma del Senato», G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, VIII ed., 2012, 777 s.

<sup>15</sup> In proposito, nel Regno Unito si dibatte della c.d. *West Lothian question*, ossia la dinamica per la quale i parlamentari eletti alla *House of Commons* in Galles, in Irlanda del Nord e in Scozia – a maggior ragione se membri di partiti territoriali (o di raccolta, definiti anche nazionalisti) – hanno titolo per votare su questioni che interessano soltanto l’Inghilterra mentre gli eletti inglesi non votano in ordine alle materie oggetto di *devolution* giacché su queste ultime votano solo gli eletti negli organi legislativi regionali.

trentina” – ossia l’insieme degli eletti provinciali nel Parlamento nazionale – si concretizza in comportamenti di tutela dell’interesse territoriale in modi anche trasversali rispetto alle coalizioni di riferimento e ai rispettivi referenti partitici<sup>16</sup>.

Non si tratta di violazione del divieto del mandato imperativo dei rappresentanti “della nazione”(art. 67 Cost.) – ed infatti la denominazione di “delegazione” parlamentare è formalmente impropria – bensì di un impegno di rappresentazione (più che di rappresentanza, per la quale manca un titolo formale di investitura) e di tutela degli interessi territoriali, concertato con le istituzioni di governo provinciale (magari in forma riservata, ma anche in democrazia la trasparenza non è sempre e necessariamente una virtù se l’opacità non è strumentale al malaffare).

### *3. Il fattore minoranza negli statuti vigenti.*

I rilievi sin qui esposti si sono proposti di fornire una prima possibile ricognizione ragionata di sintomi, indicatori e manifestazioni che, seguendo un approccio giuridico-istituzionale, danno contenuto visibile a quelle condizioni pre-giuridiche che rappresentano la configurazione della cultura dell’autonomia: quest’ultima conferisce all’esercizio concreto dell’autonomia l’energia e la vitalità che sono imprescindibili per ogni esperienza di governo regionale (e non solo) e non è, di per sé, riconducibile alla titolarità formale delle competenze. Si può anzi osservare che la cultura dell’autonomia genera (l’espansione delle) com-

---

<sup>16</sup> In altra sede si è parlato, in proposito, di una “funzione di garanzia politica centralizzata dell’autonomia provinciale”, nel cui ambito operativo si profila un potenziale di incompatibilità fra lealtà di partito (o di coalizione) e lealtà all’autonomia; e si manifesta altresì un potenziale di conflitto fra l’interesse (individuale e di partito) alla rielezione fondata sulla dimostrata capacità di tutelare e promuovere l’autonomia anche presso le istituzioni dello Stato”, in R. TONIATTI, *Lo Statuto speciale della Provincia di Trento e l’“identità statutaria” del Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant’anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, Vol. I, Milano, FrancoAngeli, 2011, 294.

petenze, mentre non è vero il contrario, ossia che (la titolarità formale del) le competenze genera(n)o cultura dell'autonomia. Inoltre, (la titolarità formale delle competenze) non genera, di per sé e necessariamente, competenza (ossia quella che abbiamo indicato come *capacità istituzionale*) mentre la competenza (così intesa) – sia pure non sempre agevolmente – può essere in grado di produrre (l'espansione delle) competenze. La cultura dell'autonomia si contrappone alla cultura dell'uniformità, della compressione delle distinzioni identitarie, dell'omologazione delle diversità, della mortificazione delle vocazioni innovative.

In proposito si può ancora osservare, *a contrariis*, che una conferma dell'importanza della cultura dell'autonomia discende anche, inevitabilmente, dalla sua alternativa, ossia dalla non-cultura dell'autonomia (ovvero, il che è anche peggio, dalla cultura della non-autonomia, ossia la propensione alla eteronomia): un esempio recente eclatante – almeno a prima vista – può discendere dalla “restituzione” delle competenze in materia di strade all'ANAS da parte di alcune Regioni, «nell'ottica di ridurre ulteriormente la pluralità di gestori e migliorare l'esercizio dell'intera rete»<sup>17</sup>, ossia una prospettiva diametralmente opposta a quella che ha invece indotto la nostra autonomia speciale a volersi far carico della pianificazione e gestione della viabilità al fine di garantirsi la responsabilità della qualità dell'esercizio della funzione<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Le Regioni interessate sono Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Puglia Toscana e Umbria. La revisione delle reti stradali di interesse nazionale e regionale si riferisce al “trasferimento ad Anas di 3.523 km di strade”, sul quale si è raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Unificata. Per ulteriori dettagli e per dichiarazioni in proposito cfr. *Trasferiti ad Anas 3500 km di strade in 11 Regioni*, in *Regioni.it*, n. 3218 del 7 agosto 2017.

<sup>18</sup> Si veda in argomento il decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 320 (recante “Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, e delega alle province autonome di Trento e Bolzano di funzioni amministrative dello Stato in materia di viabilità”). Le delega delle funzioni statali in materia di viabilità ANAS con la correlata soppressione del Compartimento ANAS Trentino-Alto Adige faceva parte del pacchetto concordato con il Governo nel 1993-1994, al quale conseguì il trasferimento delle funzioni statali in materia di istruzione con il personale insegnante di tutte le

Del resto, non è mancata negli anni scorsi la verifica della riluttanza non solo dello Stato a cedere funzioni e materie ma anche delle Regioni – o almeno di alcune Regioni – ad esserne destinatarie. In proposito si potrebbe parlare quasi di una sorta di “paura del federalismo” condivisa da parte sia del ceto politico sia della popolazione di quei territori. In talune circostanze il fenomeno si esprime anche sotto forma di abdicazione di fatto all’esercizio delle competenze di autonomia anche quando esistenti, evidenziando come la mancanza di fiducia nella propria autonomia possa essere rappresentata come una fuga dalla responsabilità dell’autonomia.

Nondimeno, a conclusione di questa riflessione, occorre ribadire che né il dato giuridico e costituzionale, per quanto determinante, né il dato economico, di certo anch’esso non marginale, esauriscono *il patrimonio di risorse materiali e immateriali di un’autonomia regionale matura ed efficace*.

Il complesso di tali condizioni – e certamente, con un successivo approfondimento, se ne potrebbero individuare ulteriori – benché di per sé estranee al quadro normativo formale, si rivela su di esso palesemente incisivo, è idoneo a qualificare in realtà il fondamento stesso della ragion d’essere e della vocazione all’esercizio di una ampia sfera di autonomia regionale ed influenza altresì la qualità del governo territoriale – cui abbiamo fatto riferimento come “capacità istituzionale” – e soprattutto la qualità dell’autonomia vista dalla parte dei cittadini che ne sono i destinatari e i fruitori.

La presenza della cultura dell’autonomia potrebbe essere valutata alla stregua di un *fattore distintivo* dell’identità del territorio, quello che

---

scuole, quelle sul lavoro con tutti gli uffici di collocamento e le direzioni regionali e provinciali, la motorizzazione civile, il demanio idrico (compreso il fiume Adige e il Lago di Garda parte Trentino), le opere idrauliche di prima (acque internazionali bacino Danubio, fiume Drava) e seconda categoria, i beni non demaniali dello Stato, comunicazione e trasporti, beni del patrimonio storico artistico di interesse nazionale in regione, energia e concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, previdenza e assicurazioni sociali, contributi obbligatori per la copertura di oneri sanitari e assistenziali, catasto terreni e urbano ed altro. Il tutto con 32 norme di attuazione emanate tra il 1995 e il 2001.

la dottrina spagnola chiama “*el hecho diferencial*” soprattutto se rapportato alla lingua, alla nazionalità (alla *Heimat*), eventualmente alla religione. Di certo, non l'unico fattore distintivo e tuttavia, benché non unico, di certo determinante, giacché senza la cultura dell'autonomia neppure il fattore distintivo linguistico, nazionale o religioso potrebbe realizzare l'autogoverno di una comunità politica territoriale identitaria.

Occorre ancora rilevare – ed anzi evidenziare – la necessità della condivisione della cultura dell'autonomia anche da parte delle istituzioni nazionali. In proposito, non si può non richiamare quel fenomeno oramai del tutto patologico rappresentato dal contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni<sup>19</sup>.

I dati a riguardo sono illustrativi dell'incapacità delle istituzioni di indirizzo politico nazionali e regionali di acquisire un metodo di coordinamento coerente con il principio di leale collaborazione ed altresì dell'inidoneità delle istituzioni di garanzia – il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale – a sostenere il disegno costituzionale di un ragionevole equilibrio dell'assetto plurale. Di particolare rilievo è il ruolo cruciale della Corte costituzionale che ha finito con l'annacquare la portata innovativa della revisione del 2001, con effetti riduttivi anche per le autonomie speciali.

---

<sup>19</sup> Una prima serie di dati significativi concerne l'aumento del contenzioso proprio a partire dal 2001, ossia l'anno della riforma costituzionale del Titolo V: negli anni 2000, 2001 e 2002 – ossia immediatamente prima e dopo la revisione *de qua* – il contenzioso corrispondeva, rispettivamente, a non più del 5.91, del 7.6% e del 5.6 di tutte le decisioni rese dalla Corte. Nei successivi sei anni, con il concretizzarsi degli effetti innovativi della riforma costituzionale, vi è stato un primo notevole aumento del contenzioso Stato-Regioni, che non solo ha raggiunto ma addirittura superato il 20% di tutte le decisioni: in particolare, si è raggiunto il 14.92% nel 2003, il 21.75% nel 2004, il 20.95% nel 2005, il 24.41% nel 2006, per poi scendere al 16.38% nel 2007, e al 14.25% nel 2008.

In seguito alla manifestazione più acuta della crisi economica e finanziari, tuttavia, il contenzioso ha raggiunto il suo picco quantitativo: ancora uno stabile superamento del 20% nei primi tre anni (il 24.27% nel 2009, il 37.63% nel 2010, il 26.61% nel 2011); per poi andare oltre un costante 40% nei successivi quattro anni (il 47.46% nel 2012, il 45.75% nel 2013 e il 40.94% nel 2015, le uniche eccezioni essendo il 31,7% nel 2014 e il 35.5% nel 2016.

In questo contesto – che piace pensare sia più il risultato contingente dei tentativi di uscita dalla crisi economico-finanziaria in corso che l'emergere di un orientamento neo-centralista stabile che abbia nelle proprie prospettive una rottura del *patto costituente ideale* con le autonomie speciali risalente all'Assemblea Costituente<sup>20</sup> – è proprio la condivisione della cultura dell'autonomia fra Stato e Regioni a poter svolgere un ruolo di *confidence-building* nel quadro delle relazioni intergovernative<sup>21</sup>.

Ne consegue che, nei tempi attuali, ciò che si richiede alla cultura dell'autonomia è di elaborare una *strategia assertiva* e non solo difensiva, che si ponga l'obiettivo sia di un contenimento dei danni – rispetto agli indirizzi di omologazione verso il basso delle autonomie speciali –, sia di un rilancio della specialità, anche attraverso l'assunzione di un ruolo propulsivo verso una nuova stagione del regionalismo italiano, connotata proprio dalla generazione di rapporti inter-istituzionali di fiducia e dalla diffusione e condivisione della cultura dell'autonomia.

---

<sup>20</sup> Sulla forma regionale della specialità quale sintesi fra comunità che si percepiscono come originarie e la natura di ordinamento autonomo a titolo derivato dalla Costituzione repubblicana rinviamo a R. TONIATTI, *La specialità regionale e il regionalismo asimmetrico nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2 2016.

<sup>21</sup> La scelta di un'espressione quale *confidence-building*, mutuata dalla scienza delle relazioni internazionali e del *conflict management*, non è casuale, proprio in quanto correlata al contenzioso del quale quello che si svolge di fronte alla Corte costituzionale rappresenta solo un contenuto formalizzato ma parziale.