

# Quaderni di Scienza & Politica n. 13 ~ 2021



DIPARTIMENTO DELLE ARTI  
VISIVE PERFORMATIVE MULTIMEDIALE

ISBN: 9788854970625



AlmaDL  
ALMA MATER DIGITAL LIBRARY

Tra melancolia e disciplina.  
Per una storia costituzionale delle  
dottrine politiche

*Festschrift für Pierangelo Schiera*

A cura di  
Monica Cioli e Maurizio Ricciardi

Quaderno n° 13

*Il fondamento dell'autonomia.  
Sulla legittimazione delle autonomie speciali nell'esperienza  
repubblicana (e più in generale)*

Luigi Blanco

1. Quasi una premessa

Il 26 marzo 2018 la Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/ *Südtirol*, istituita dalla Provincia autonoma di Trento «con il compito di promuovere il processo partecipativo e di elaborare proposte di riforma dello Statuto»<sup>83</sup>, terminava i suoi lavori approvando all'unanimità il Documento conclusivo che il successivo 4 maggio veniva presentato ufficialmente ai due presidenti, del Consiglio e della Giunta provinciale. I lavori si erano protratti per due anni e avevano promosso una vasta operazione di ascolto, fatta di consultazioni, audizioni, incontri sul territorio, realizzando quel processo di partecipazione che la legge istitutiva riteneva a ragione fondamentale per procedere alla revisione statutaria. E, purtroppo, senza riuscire a scaldare il cuore dei trentini.

Non mi preme analizzare, nelle pagine che seguono, questo processo partecipativo o il risultato finale del lavoro della Consulta<sup>84</sup>, né tantomeno valutare *ex post* che cosa ha prodotto o sedimentato questo intenso lavoro<sup>85</sup> (parallelo a quello condotto con modalità ed esiti diversi in Provincia di Bolzano<sup>86</sup>). Ciò che

<sup>83</sup> Legge provinciale 2 febbraio 2016, n.1: «Istituzione della Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol», art. 2.

<sup>84</sup> L'organismo, i cui membri vennero nominati il 19 luglio 2016 dal Presidente del Consiglio provinciale presso il quale era insediato, era presieduto dall'amministrativista Giandomenico Falcon, esperto designato dall'Università di Trento e professore emerito della stessa, su nomina dello stesso Presidente del Consiglio provinciale (27 luglio).

<sup>85</sup> Per un'attenta analisi, giuridica, organizzativa e procedurale, del lavoro e degli esiti di questo organismo, cfr. M. COSULICH, *La Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: una visione largamente condivisa del futuro dell'autonomia trentina*, «Osservatorio sulle fonti», 3/2018, (consultabile online in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>).

<sup>86</sup> La Convenzione (*Konvent*) per la riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige venne istituita quasi un anno prima dell'analogo organismo trentino (legge provinciale 23 aprile

reputo interessante, ai fini di queste brevi note sul fondamento delle autonomie speciali nell'ordinamento italiano, e più in generale sulle ragioni sostantive dell'autonomia, è riflettere sull'opportunità, dichiarata sin dalla predisposizione del Documento preliminare, di far precedere la parte normativa dello Statuto da un Preambolo, le cui linee di fondo la Consulta consegnava al legislatore provinciale. Quest'ultimo aveva affidato alla prima proprio il compito di elaborare, anzitutto, «un documento preliminare con i criteri e gli indirizzi principali per la redazione del progetto di riforma dello Statuto speciale»<sup>87</sup> da sottoporre alla discussione del «processo partecipativo», al termine del quale avrebbe dovuto, alla luce delle osservazioni formulate e delle integrazioni recepite, redigere un Documento conclusivo di proposte.

Partendo dalla constatazione che lo Statuto speciale di autonomia «non ha mai contenuto e tuttora non contiene alcun riferimento specifico ai propri fondamenti», sin dal Documento preliminare la Consulta suggeriva di raccogliere in un preambolo «tutti gli elementi essenziali per descrivere l'identità particolare della regione», di «enunciare in sintesi gli elementi costitutivi e fondanti dell'autonomia»; in sostanza di esplicitare e condividere, in una sorta di «autodichiarazione identitaria», «le ragioni della convivenza attuale e futura delle

2015, n. 3). La legge istitutiva prevedeva due organismi distinti, la Convenzione dei 33 dalla composizione variegata e con la presenza di cinque giuristi esperti e il Forum dei 100 che avrebbe dovuto garantire sulla base della rappresentanza la necessaria partecipazione della società civile (al riguardo va sottolineata la scarsissima partecipazione del gruppo linguistico italiano). Una significativa differenza va notata a proposito del Documento conclusivo che si concentra di più, al contrario dell'analogo Documento della Consulta trentina, sulla dimensione internazionale o sul profilo esterno dell'autonomia ed infine a proposito dell'approvazione del testo conclusivo che non è avvenuta all'unanimità ma ha visto la presentazione di quattro relazioni di minoranza (maggiori informazioni in E. HÄPPACHER, *La convenzione per l'autonomia: spunti per un'autonomia dinamica e partecipata dell'Alto Adige/Südtirol*, «Osservatorio sulle fonti», 3/2018, (consultabile online in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>). Per una comparazione dei due organismi (composizione, lavori, risultati), cfr. M. COSULICH, *Parallele divergenti? Modello, metodo e merito nei lavori della Convenzione bolzanina e della Consulta trentina*, «Osservatorio AIC. Quadrimestrale di attualità costituzionale», 3/2018, pp. 145-164. Processi di revisione statutaria, dopo l'approvazione della riforma del Titolo V Cost., erano già stati avviati anche da altre regioni speciali (Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta) senza che nessuno di essi abbia visto concludersi positivamente il suo iter di approvazione.

<sup>87</sup> Art. 4 della citata Legge provinciale 2 febbraio 2016, n.1.



comunità presenti nel territorio della regione»<sup>88</sup>.

In entrambi i documenti, quello preliminare, sottoposto alla discussione dei soggetti coinvolti nel processo partecipativo, e quello conclusivo, il primo punto era riservato proprio ai «fondamenti storico-politici dell'autonomia». Tuttavia, nonostante il forte richiamo alle radici e alle ragioni storiche dell'autonomia speciale e la ribadita necessità di delineare preliminarmente, nella revisione statutaria, «il quadro fondativo e legittimante dell'autonomia regionale speciale»<sup>89</sup>, a partire dal Documento preliminare il fondamento dell'autonomia del Trentino-Alto Adige/ *Südtirol* era individuato e fissato con nettezza nell'Accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946, accordo bilaterale firmato dai due ministri degli Esteri italiano e austriaco e inserito come allegato nel Trattato di pace con l'Italia del 10 febbraio 1947<sup>90</sup>. Ancora più incisivamente nel Documento conclusivo, dopo aver precisato i limiti del Preambolo, da non equipararsi ai preamboli costituzionali, e dopo aver dichiarato inammissibili dichiarazioni debordanti il quadro costituzionale (quali ad esempio il richiamo al principio di autodeterminazione, o il riferimento alla carta dell'ONU), si dichiarava opportuno l'inserimento nel testo di «un rinvio alla tradizione storica dell'autonomia», senza però evocare, si precisava immediatamente, «scenari storici discutibili». E, pur tuttavia, decisivo, si ribadiva, rimaneva

il rinvio all'Accordo De Gasperi-Gruber del 1946 che è la vera origine della speciale autonomia delle comunità altoatesina e trentina. È in quell'atto che è riconosciuta la natura peculiare della regione come territorio con particolari esigenze di tutela delle diverse componenti etniche e linguistiche e, in particolare, di quelle di lingua tedesca, che costituiscono il fondamento di una speciale autonomia comprensiva di

<sup>88</sup> Cfr. *Indicazioni per la riforma dello Statuto di autonomia. Documento preliminare della Consulta*, Trento, febbraio 2017, consultabile online sul sito [www.riformastatuto.tn.it](http://www.riformastatuto.tn.it).

<sup>89</sup> Cfr. *Proposte per la riforma dello Statuto di autonomia. Documento conclusivo della Consulta*, Trento, 26 marzo 2018, consultabile online sul sito [www.riformastatuto.tn.it](http://www.riformastatuto.tn.it), p. 8.

<sup>90</sup> Sul quadro internazionale in cui va collocata la genesi dello Statuto di autonomia, cfr. G. Bernardini, *La questione sudtirolese e il contesto internazionale all'indomani della Seconda guerra mondiale*, in L. BLANCO (ed), *Autonomie speciali e regionalismo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 149-174; per l'Accordo si veda, con un'ampia antologia di documenti, G. BERNARDINI (ed), *L'Accordo De Gasperi-Gruber. Una storia internazionale*, Trento, FBK Press, 2016. Non è superfluo rilevare che il nesso tra Accordo bilaterale e Trattato di pace non è per nulla lineare, considerato che l'Austria non figurava tra i contraenti del secondo.

poteri legislativi e amministrativi da esercitare attraverso specifici meccanismi di rappresentanza politico-istituzionale. È sulla base dell'Accordo De Gasperi-Gruber che l'autonomia si è successivamente evoluta sino all'attuale forma. Con questo richiamo si registra, anche giuridicamente, l'ancoraggio internazionale della speciale autonomia<sup>91</sup>.

Gli scarsi riferimenti, se non come generico rimando, alla «storia condivisa di queste terre di confine» e alle tradizioni di autogoverno storicamente sedimentatesi sono stati all'origine di una polemica che ha animato per qualche giorno le pagine della stampa locale. Roberto Toniatti, già docente di diritto costituzionale comparato e professore emerito dell'ateneo di Trento, nonché membro della Convenzione della Provincia di Bolzano, ha criticato energicamente l'impostazione del Preambolo fornita dalla Consulta trentina, sostenendo che venivano disattese, in questo modo, le ragioni della storia. In un articolo pubblicato sul «Corriere del Trentino», il costituzionalista, oltre ad una serie di rilievi di non poco conto sulle minoranze linguistiche (in particolare sul mancato riferimento a quella mochena e cimbra), dichiarava che non poteva essere condivisa

l'imputazione dell'autonomia alla Regione e alle comunità delle due Province, come se l'autonomia nascesse soltanto dalla Costituzione repubblicana del 1948, sia pure integrata con le obbligazioni di diritto internazionale uscite dall'Accordo De Gasperi-Gruber del 1946 e non corrispondesse invece, pur nella peculiarità degli assetti premoderni, a un'esperienza plurisecolare<sup>92</sup>.

Due giorni dopo la stessa testata ospitava la replica di Paolo Pombeni, professore emerito dell'Università di Bologna e unico storico presente in Consulta

<sup>91</sup> Cfr. *Proposte per la riforma dello Statuto di autonomia*, p. 9. Va comunque sottolineato che l'Accordo, senza nulla togliere alla sua importanza, non scioglieva la questione relativa al quadro (*frame*) di applicazione dell'autonomia; per una puntuale ricostruzione linguistica del testo, nelle sue diverse versioni e traduzioni dall'originale inglese, cfr. da ultimo D. ZAFFI, *A settant'anni dal De Gasperi-Gruber. Il lessico ruvido di un testo addomesticato*, «Studi trentini. Storia», 95/2016, pp. 579-603.

<sup>92</sup> Cfr. R. TONIATTI, *Statuto, la storia snobbata*, «Corriere del Trentino», 19 luglio 2018, p. 1, il quale in chiusura avvertiva che «rinunciare a rivendicare [le] ragioni proprie della specialità trentina, attribuendone la titolarità con errore giuridico, in capo alla Regione oppure, con errore politico, indirettamente ai soli sudtirolesi – che non a caso vengono poi tentati dall'autodeterminazione-, a nostro avviso non rappresenta una proposta adeguata alla natura dichiarativa solenne del preambolo». E pertanto sarebbe stato «meglio farne a meno».

su designazione delle associazioni di categoria. Pombeni, fine conoscitore della storia trentina e per anni direttore del Centro per gli studi storici italo-germanici della Fondazione Bruno Kessler, interveniva soprattutto in merito alla «storia plurisecolare», richiamata da Toniatti, invitando alla cautela:

La presenza di esperienze passate di capacità di autogoverno non è una ragione sufficiente per sostenere autonomie speciali. Non solo perché i contesti storici erano differenti e lo era anche il valore delle parole, ma perché se ci incamminiamo su questa strada dobbiamo dare ancora maggiore autonomia a Venezia che come repubblica ha una storia piuttosto “pesante” per non dire di Firenze e via dicendo.

Concludendo che: «La realtà banale è che la «regione autonoma è stata inventata dall'accordo De Gasperi-Gruber e poi recepita dalla costituzione repubblicana»<sup>93</sup>.

Nell'immediata controreplica, Toniatti, pur condividendo il riferimento alla «regione inventata», sottolineava però anche il cambio di rotta reso necessario con il varo del secondo Statuto di autonomia, in quanto la regione inventata a Parigi non era stata in grado di governare il conflitto apertosi per via della gestione, contraria allo spirito di cooperazione con il gruppo linguistico tedesco, delle norme di attuazione che aveva portato al famoso *Los von Trient* pronunciato da Silvius Magnago a Castelfirmiano provocando l'uscita dalla giunta regionale della *Südtiroler Volkspartei* (presto rimpiazzata in maggioranza, dando prova di scarsa o assente capacità di visione politica, dal Movimento Sociale Italiano)<sup>94</sup>. Ma continuava a ribadire che le «condizioni particolari di autonomia» di cui «dispongono», sulla base della lettera del nuovo art. 116 Cost., scaturito dal processo di revisione costituzionale del Titolo V del 2001<sup>95</sup>, «sono

<sup>93</sup> P. POMBENI, *L'autonomia e la storia recente*, «Corriere del Trentino», 21 luglio 2018, p. 4.

<sup>94</sup> Sugli anni della crisi della Regione, che porteranno all'elaborazione del secondo statuto di autonomia, cfr. da ultimo G. MEZZALIRA, *La crisi del primo statuto di autonomia della regione Trentino-Alto Adige*, in L. BLANCO (ed), *Autonomie speciali e regionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 213-243.

<sup>95</sup> La precedente formulazione recitava «sono attribuite». Come noto, si tratta dell'unica riforma costituzionale approvata dal successivo referendum confermativo (le altre due consultazioni referendarie del 2006 e del 2016 hanno bocciato le rispettive riforme costituzionali), che ha spinto uno degli artefici, Ettore Rotelli, a parlare, forse troppo enfaticamente a dispetto della partecipazione al voto (poco più del 34% degli aventi diritto) dell'«unica Costituzione della Repubblica approvata

condizioni pre-costituzionali che la Carta accerta e dichiara ma non produce ex novo»<sup>96</sup>.

## 2. Le autonomie speciali nell'ordinamento repubblicano

Quali rilievi o spunti problematici si possono trarre dalla richiamata polemica? Al di là dell'aspetto paradossale e straniante che produce e che ha visto un giurista (positivo) prendere le difese delle ragioni storiche e di lunga durata dell'autonomia regionale trentino-sudtirolese e, al contrario, uno storico, che avrebbe dovuto essere più sensibile, *ratione materiae*, al portato della storia e alla sua sedimentazione istituzionale, sostenere le ragioni contingenti e il peso del quadro internazionale che hanno portato all'«invenzione» della regione, mi sembra che da essa si possano ricavare interessanti motivi di riflessione almeno per due profili, ai quali saranno dedicati i successivi paragrafi. Anzitutto perché ripropone all'attenzione il tema della legittimazione delle regioni a statuto speciale a partire dal momento genetico, vale a dire dal loro inserimento nell'ordinamento costituzionale repubblicano (tema ancora di grande attualità, visto che spesso negli ultimi decenni la specialità regionale è stata considerata e dipinta sulla stampa nazionale e di conseguenza nell'opinione pubblica come un privilegio incomprensibile; attualità resa ancor più evidente oggi alla luce della possibilità concessa anche alle regioni ordinarie dal riformato art. 116 Cost. di acquisire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», di procedere cioè ulteriormente sulla via del regionalismo differenziato); in secondo luogo perché il ricorso alla storia, come elemento fondativo e legittimante (o solo ideologico) delle prerogative autonomistiche dei territori, appare sempre più un tema problematico, oggetto di confronto e di discussioni animate tra costi-

dal popolo». Sul complesso iter della riforma si veda la minuziosa ricostruzione, con vasta appendice documentaria, dello stesso ROTELLI, *Titolo V 2001. Verso la Costituzione approvata dal popolo*, «Amministrare», XLVII, 1-2/2017, pp. 9-329 (il numero doppio della rivista è interamente occupato dal saggio di Rotelli).

<sup>96</sup> R. TONIATTI, *La regione «inventata» e la storia ignorata*, «Corriere del Trentino», 22 luglio 2018.



tuzionalisti, propensi ad avvalorare la funzione della storia in chiave di legittimazione delle scelte normative, e storici, più inclini a valutare ovviamente il contesto storico di riferimento e a mettere in evidenza i limiti della comparazione.

Come noto, l'«avvento della regione»<sup>97</sup> nell'ordinamento costituzionale italiano si è espresso proprio con le fattezze del regionalismo speciale o differenziato, visto che le prime e per molto tempo uniche regioni ad essere istituite sono state quelle a statuto speciale, alcune delle quali, come la Valle d'Aosta e la Sicilia, muovono i primi passi prima ancora dell'elezione della stessa Assemblea costituente e dello svolgimento del referendum istituzionale circa la forma di Stato. Tra gennaio e marzo del 1944 (regi decreti-legge 27 gennaio 1944, n. 21, 16 marzo 1944, n. 90 e 18 marzo 1944, n. 91) vengono creati gli Alti Commissariati per la Sardegna e per la Sicilia, assistiti da una Giunta consultiva trasformata poi in Consulta regionale; il 7 settembre 1945 la Valle d'Aosta, che coincide con la ex provincia di Aosta, ottiene uno speciale ordinamento (decreti legislativi luogotenenziali n. 545, sull'«ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta» e n. 546, «Agevolazioni di ordine economico e tributario per la Valle d'Aosta», destinati ad entrare in vigore il 1 gennaio 1946), con competenze soprattutto di natura amministrativa per la valle (il termine regione non è mai utilizzato nei testi normativi); con il regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455, si procede infine, prima dell'elezione e convocazione dell'Assemblea costituente, all'approvazione dello Statuto della Regione siciliana.

Sarà proprio Gaspare Ambrosini, il principale artefice dell'introduzione dell'ordinamento regionale nella carta repubblicana, a riconoscere la diversificata realtà e la peculiare situazione politica, sociale, economica e in senso lato culturale che sta alle spalle del necessario sviluppo differenziato delle nostre

<sup>97</sup> È questo il titolo del volume di E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967, che assieme a quello di R. RUFFILLI (*La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1962-1942)*, Milano, Giuffrè, 1971), entrambi editi nella collana «Studi e Testi» dell'ISAP, rappresentano i due classici studi di riferimento sul regionalismo in Italia.



autonomie regionali<sup>98</sup>. Sin dalla Relazione con cui introduce la discussione preliminare in II Sottocommissione, il 27 luglio 1946, dopo aver ricordato i provvedimenti già assunti dal governo che avevano «affermato, pur limitatamente a tre regioni» il principio regionalistico, afferma:

Nelle circostanze attuali, data la situazione del Paese in generale e di talune Regioni in particolare, il sistema dell'autonomia regionale potrebbe, in grazia alla sua elasticità, riuscire particolarmente adatto per andare incontro alle diverse e complesse esigenze che vanno prese in considerazione.

Esso infatti si presta, senza disintegrare ed incrinare l'unità politica dello Stato, a venire applicato in misura più o meno estesa, con l'attribuzione cioè al nuovo ente di potestà maggiori o minori a seconda la valutazione discrezionale del potere costituente dello Stato. E si presta inoltre (vantaggio questo niente affatto trascurabile, ma anzi di primo piano) ad essere applicato in modo elastico, sì da andare incontro alle peculiari esigenze delle varie Regioni, e particolarmente di quelle che per ragioni storiche e per speciali condizioni attuali, hanno bisogno e richiedono di essere investite di più ampi poteri autonomi. [...] L'organizzazione regionale non potrà quindi, tenendosi conto della situazione particolare delle quattro Regioni suindicate, che risultare differenziata»<sup>99</sup>.

E ancora, in apertura della discussione plenaria in Assemblea Costituente, nell'illustrare i lavori preparatori della commissione, invitando a riconoscere i limiti d'azione dell'assemblea, afferma che ci si è limitati a registrare le situazioni di fatto:

<sup>98</sup> Su Ambrosini e l'istituto regionale si veda almeno N. ANTONETTI - U. DE SIERVO (eds), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1998 (in particolare i saggi di U. De SIERVO, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, pp. 67-104 - con ricca appendice epistolare - e G. VERDE, *Gaspere Ambrosini e la realizzazione delle Regioni*, pp. 143-182). Di G. AMBROSINI si veda almeno la raccolta *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna, Zanichelli, 1957, che contiene anche il suo famoso saggio del 1933 *Lo Stato regionale: tipo intermedio di Stato fra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, apparso sulla «Rivista di diritto pubblico» (ripubblicato in G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e Federalismo*, Roma, Ed. Italiana, 1945) nonché la Relazione e gli interventi più importanti sull'ordinamento regionale in Costituente.

<sup>99</sup> Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, *Relazione del deputato Ambrosini Gaspere sulle autonomie regionali*, 27 luglio 1946, pp. 137-157, p. 145.

Fu adunque adottata una struttura differenziata. Siccome vi erano delle situazioni prestabilite dal punto di vista giuridico o dal punto di vista di fatto e politico, il che in questa sede deve considerarsi quasi lo stesso, per la Val d'Aosta, per la Sicilia, per la Sardegna e per il Trentino-Alto Adige, non era opportuno, non era possibile sorpassarle nella Costituzione. [...] Dunque, siccome c'era per le suddette Regioni una posizione prestabilita, la Commissione, nella sua saggezza, ritenne di dover fare nelle sue proposte una differenziazione, stabilendo un sistema genericamente uniforme per tutte le Regioni d'Italia, e riconoscendo o ammettendo (sono termini che adopero intenzionalmente perché «riconoscere» si riferisce alla Sicilia e alla Val d'Aosta, e «ammettere» si riferisce alla Sardegna e al Trentino-Alto Adige) le situazioni prestabilite dal punto di vista giuridico e politico»<sup>100</sup>.

«Riconoscere» ed «ammettere»: sono i due verbi che Ambrosini adopera per invitare i costituenti a tener conto delle situazioni di fatto, precostituzionali, che si erano create in alcune aree periferiche del paese, le due grandi isole e alcuni territori di confine, alle quali andavano riconosciute condizioni particolari o speciali di autonomia. Proprio questo riconoscimento spingeva Antonio Amorth, giurista molto vicino a Dossetti e collaboratore del gruppo lombardo del «Cisalpino», a ritenere, anzi ad auspicare, che avrebbe potuto influenzare favorevolmente l'intero paese, «provocare un contagio a tutta la compagine italiana»<sup>101</sup>. Auspicio non concretizzatosi, come noto, se si pensa che, nonostante la previsione costituzionale, l'attuazione della regionalizzazione nell'Italia repubblicana dovette subire uno stallo più che ventennale, conseguenza del congelamento costituzionale e di quella inversione delle posizioni, in ragione della collocazione delle forze politiche al governo o all'opposizione, già abbondantemente messa in luce dagli studiosi e che rappresenta una costante di fondo della nostra storia unitaria (a partire dall'operato di Ricasoli

<sup>100</sup> Assemblea Costituente, *Seguito della discussione del progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, seduta antimeridiana del 10 giugno 1947, p. 4591.

<sup>101</sup> A. AMORTH, *Il problema della struttura dello Stato in Italia* [Federalismo, Regionalismo, Autonomismo, Como-Milano, Carlo Marzorati, 1945, p. 40. L'importanza di questo testo è confermata, come informa De Siervo, dal fatto che Dossetti nel novembre del 1945 chiese alcune copie dello scritto da far pervenire tra gli altri anche a De Gasperi (*Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, p. 76). Su Amorth cfr. G. VIGNOCCHI, *Ricordo di Antonio Amorth*, «Archivio giuridico», 207/1987, fasc. 1-3, pp. 5-26 e, con riferimento all'esperienza de «Il Cisalpino», C. LUCIONI, «Il Cisalpino». *Leresia confederale nel cattolicesimo lombardo*, in A. BURATTI - M. FIORAVANTI (eds), *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, Roma, Carocci, 2010, pp. 232-242.

agli albori del Regno d'Italia).

Molto si è discusso sul riconoscimento e sulle motivazioni dell'inserimento in costituzione di condizioni speciali di autonomia per alcune aree del paese contraddistinte da peculiari condizioni storiche, geopolitiche, sociali, economiche, linguistiche e culturali. La risposta prevalente che si è data è che non ci sia stato un disegno unitario nell'affrontare le diverse situazioni che si erano create alle estremità del paese, ma che si sia trattato, come già rilevato da Ambrosini, del riconoscimento di una situazione di fatto, alla luce delle circostanze eccezionali verificatesi, per recuperare all'unità o scongiurare la separazione di alcune aree del paese. Oltre ad Ambrosini, lo riconoscono Emilio Lussu, il cui contributo alla causa regionalistica e federalistica è fuori discussione, e Amorth nel volume sopra citato<sup>102</sup>; e lo conferma lo studioso più attento dell'introduzione dell'istituto regionale, e delle regioni ad autonomia speciale, nell'ordinamento costituzionale italiano, per il quale

l'attribuzione dell'autonomia regionale sia alla Sicilia (e, di conseguenza, alla Sardegna) sia alla Valle d'Aosta costituì non il frutto di una decisione unanime e definitiva dei partiti sull'opportunità dell'ordinamento regionale come tale, ma soltanto il corrispettivo necessario della conservazione di tali regioni all'unità nazionale, il tributo pagato per sottrarre consensi e togliere consistenza ad ambizioni ben più eversive<sup>103</sup>.

Lasciando da parte le analogie che si potrebbero facilmente riscontrare con la formazione del Regno d'Italia e l'affossamento dei timidi progetti regionalistici di Farini e Minghetti, determinato proprio dai timori per il risorgere dei particolarismi che avrebbero potuto minare la tanto faticosamente raggiunta unificazione nazionale, mi sembra che si debba partire proprio da questa considerazione per valutare la concessione o meglio il riconoscimento di una autonomia speciale a determinate aree regionali del nostro territorio, insulari e confinarie. Occorre cioè tener presente la situazione, complessa ed estremamente differenziata, della penisola nell'ultimo scorcio del secondo conflitto mondiale,

<sup>102</sup> Riferendosi alla situazione della Val d'Aosta, dell'Alto Adige e della Venezia Giulia, argomenta che «l'autonomia può apparire come un mezzo per evitare il distacco di quelle regioni» (*Il problema della struttura dello Stato in Italia Federalismo, Regionalismo, Autonomismo*, p. 40).

<sup>103</sup> E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, p. 55.



resa ancor più drammatica dopo l'8 settembre e così ben descritta dalla formula icastica coniata da Claudio Pavone dei tre governi (Regno del Sud o governo del re; Repubblica sociale italiana e CLNAI) e due occupazioni, quella tedesca che indietreggiando semina terrore e quella alleata, o meglio dei nuovi alleati, che risale a fatica la penisola. La liberazione della penisola, e di conseguenza anche la ricostruzione politica e morale del paese, segue le vicende dello scontro militare in atto e avviene, pertanto, in fasi e momenti diversi, che non possono non avere ripercussioni sugli assetti territoriali e politici. Così come non si può non considerare l'azione e il radicamento del movimento resistenziale (che in alcune aree del paese quasi non si avverte) e il rapporto con il governo militare alleato che gradualmente trasferisce le province liberate all'amministrazione civile del governo italiano (sui cui limiti d'azione è superfluo insistere).

La situazione si presenta quindi estremamente diversificata per la posizione geografica della penisola, lunga e stretta, e le operazioni dei comandi militari, con le linee del fronte che si spostano in continuazione. In Sicilia gli anglo-americani sbarcano già nella notte tra il 9 e il 10 luglio 1943, prima ancora che il Gran Consiglio del fascismo voti la sfiducia al duce provocando il crollo del regime, e alla metà di agosto l'intera isola è nelle mani degli alleati; la Sardegna è dichiarata «zona operativa» e i poteri civili sono affidati ai comandi militari fino all'istituzione dell'Alto Commissariato per l'isola; solo alla fine di giugno del 1945 le truppe francesi si ritirano dalla valle d'Aosta; in Trentino-Alto Adige dal settembre del 1943 e fino alla primavera del 1945 si è costituito l'*A/penvorland* (Zona d'operazione delle Prealpi), provincia direttamente annessa al *Reich* hitleriano, e solo nel maggio del 1945 i Comitati di liberazione nazionale assumono il controllo del territorio sotto l'egida del comando militare alleato; per non parlare della situazione al confine orientale, la cui confusione e incertezza è all'origine della mancata istituzione della regione Friuli Venezia Giulia, nonostante la previsione costituzionale (solo nel 1954, come noto, Trieste e il territorio circostante, rimasta sotto il controllo militare alleato, venne restituita all'amministrazione civile italiana).

La situazione è resa ancor più complessa in rapporto al diverso radicamento del movimento resistenziale, e alla sua capacità di elaborare proposte autonomistiche concrete nelle diverse situazioni, per non parlare delle forze politiche che in alcune realtà assumono posizioni separatiste che vanno contrastate per evitare un loro radicamento sociale. Si pensi anzitutto al separatismo siciliano che trova espressione politica nel MIS (Movimento per l'indipendenza della Sicilia) di Andrea Finocchiaro Aprile, fiancheggiato dalla formazione armata clandestina dell'EVIS (Esercito Volontario per l'Indipendenza della Sicilia); ma va considerato anche l'annessionismo valdostano (in occasione del primo anniversario della morte di Émile Chanoux, il 18 maggio si tenne ad Aosta una grande manifestazione organizzata da un gruppo di filo-annessionisti che aveva raccolto ben 16.000 firme in appoggio alla richiesta di un plebiscito per l'annessione alla Francia), le forti spinte sudtirolesi per l'autodeterminazione che impedirono alla *Südtiroler Volkspartei* di giocare un ruolo più incisivo in sede di elaborazione statutaria e che si inserivano in un contesto regionale segnato da una diffusa aspirazione autonomistica, il radicato autonomismo in Sardegna, che le forze politiche nazionali riuscirono ad incanalare verso posizioni moderate, per non parlare della complicata e confusa situazione del confine orientale.

Infine, questa notevole differenziazione tra i territori ai quali verranno riconosciute forme speciali di autonomia la si può verificare anche con riferimento all'iter di elaborazione (e approvazione) degli statuti regionali. Nonostante siano stati tutti approvati in Assemblea costituente al termine di una breve discussione protrattasi nei giorni dal 28 al 31 gennaio 1948, data ultima concessa all'Assemblea dalla XVII disposizione transitoria per le ultime deliberazioni<sup>104</sup>, il loro iter di elaborazione e redazione rivela differenze molto significative. I casi sono così tanto diversificati da mettere in dubbio anche solo

<sup>104</sup> Con l'approvazione delle leggi costituzionali 31 gennaio 1948 n. 2 (per lo statuto siciliano), n. 3 (per lo statuto sardo), n. 4 (per lo statuto della Valle d'Aosta) e n. 5 (per lo statuto del Trentino-Alto Adige).



una possibile comparazione. Il ruolo delle forze politiche e dei movimenti autonomistici regionali, l'intervento più o meno incisivo del governo nazionale e degli organismi centrali delle forze politiche, la dialettica costituente e i calcoli politici, la diversa forza e consapevolezza delle culture politiche autonomiste si intrecciano così profondamente e peculiarmente da non lasciar emergere uno schema prevalente. Non posso ripercorrere qui, neppure sommariamente, i percorsi complicati di queste procedure di elaborazione<sup>105</sup>.

### 3. L'autonomia come elemento strutturale di organizzazione del potere

Qual è, dunque, il fondamento (o anche solo la giustificazione) dell'autonomia speciale, all'interno di uno Stato che nel corso della sua esperienza unitaria non ha mai brillato per spirito autonomista? Può essere individuato solo nel timore (o nello spauracchio) del separatismo, da scongiurare, da cui ho preso le mosse? Qual è stato, se c'è stato, e qual è oggi il riferimento alla storia, alle tradizioni amministrative e culturali nella legittimazione dell'autonomia speciale concessa ad alcuni territori di confine e alle due isole maggiori? E infine, qual è il profilo storico dell'autonomia, che fino ad ora ho affrontato solo con riferimento all'impianto normativo della costituzione repubblicana? Può essere riferito al contesto europeo e interpretato in chiave di lunga durata?

Sono interrogativi molto impegnativi ai quali non sono in grado di fornire risposte esaustive. La loro formulazione è però, al tempo stesso, utile allo scopo di riflettere sul passato, sul presente e sul futuro delle autonomie speciali, per riprendere il titolo di un intervento di un autorevole studioso del regionalismo

<sup>105</sup> Per un caso di specie, relativo al primo statuto regionale del Trentino-Alto Adige, mi permetto di rinviare a L. BLANCO, *L'elaborazione del primo statuto di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige e le carte dell'Ufficio per le zone di confine*, in D. D'AMELIO – A. DI MICHELE – G. MEZZALIRA (eds), *La difesa dell'italianità. L'Ufficio per le zone di confine a Bolzano, Trento e Trieste (1945-1954)*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 75-102.

italiano<sup>106</sup>. Mi limiterò ad indicare solo due piste di riflessione che mi sembrano particolarmente interessanti, riservandomi in conclusione di accennare al principio dell'autonomia come elemento strutturale dell'assetto del potere nell'Occidente europeo nella sua dinamica plurisecolare.

La dottrina giuridica più avvertita fa riferimento per spiegare l'introduzione nell'ordinamento costituzionale italiano delle regioni a statuto speciale agli «elementi pregiuridici che hanno presieduto alla nascita dei primi embrioni di specialità», riprendendo quelle «condizioni del tutto particolari» di cui si fa cenno nel già citato decreto legislativo luogotenenziale del 7 settembre 1945 (n. 545) per la valle d'Aosta, e richiamando altresì «le radici antropologico-culturali degli enti ad autonomia speciale, i quali si fondano su solide identità collettive, di cui costituiscono la proiezione istituzionale»<sup>107</sup>. Sulla stessa lunghezza d'onda, e utilizzando l'apporto del diritto comparato come strumento euristico, si fa riferimento al «fondamento extracostituzionale» del riconoscimento delle autonomie speciali nella costituzione italiana. Che a sua volta viene distinto in un fondamento «di natura internazionale», che ha operato esplicitamente nel caso trentino-sudtirolese ma non si può considerare né assente né influente anche negli altri due casi che riguardano le regioni alpine di confine (si pensi alla tutela della minoranza linguistica slovena nello statuto della regione Friuli Venezia Giulia), e in uno «di natura metagiuridica», ricondotto quest'ultimo alle caratteristiche storico-culturali del territorio e delle comunità interessate<sup>108</sup>. Sempre sul terreno giuridico e con riferimento all'autonomia trentina, si ritiene inoltre che l'impianto autonomistico «faccia parte della costituzione materiale, tradizionale e pre-giuridica del Trentino -a prescindere

<sup>106</sup> A. D'ATENA, per il quale «le autonomie speciali sono le autonomie regionali che più pienamente corrispondono alle ragioni originarie del regionalismo» (*Passato, presente... e futuro delle autonomie speciali*, «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», 4/2014, p. 1 (consultabile online)).

<sup>107</sup> *Ivi*, p. 6.

<sup>108</sup> Cfr. G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, «Le Regioni», XLIII, 2/2015, pp. 333-356.

dalla sua formalizzazione normativa-» e che «il Secondo statuto abbia modellato, precisato e attualizzato la costituzione materiale moderna». Avvertendo che per costituzione materiale si debba intendere

l'insieme delle condizioni esterne e sostanziali di validità della costituzione formale (nel nostro caso, lo Statuto), la quale dipende dalla prima per la sua accettazione e spontanea osservanza da parte del corpo sociale, per la sua applicazione (e valorizzazione) da parte dell'apparato istituzionale e pertanto per l'acquisizione della sua piena effettività. La costituzione materiale si identifica dunque con l'insieme delle concezioni e dei valori diffusi e prevalenti in un determinato periodo storico in una data società che richiedono di venire riflessi ed incorporati negli atti normativi formali per divenire giuridicamente prescrittivi<sup>109</sup>.

Sul versante politologico il contributo del norvegese Stein Rokkan, lo studioso che maggiormente si è applicato, ponendosi sul crinale di più discipline (scienza politica, sociologia, storia, geografia economica e politica), alla ricostruzione di una «mappa concettuale e geopolitica» della formazione degli stati nel contesto europeo, ha aperto un terreno estremamente proficuo di confronto interdisciplinare. Cimentandosi con l'elaborazione di un modello esplicativo della formazione dei centri politici in Europa occidentale, Rokkan disegna un quadro estremamente complesso delle differenti strategie di costruzione del territorio politico tra l'area imperiale centrale e gli stati-nazione ai margini di essa; in questo quadro un ruolo molto significativo egli assegna alle aree marginali e periferiche, la cui analisi diventa essenziale per comprendere il grado di penetrazione dei centri politici e di resistenza delle periferie. All'interno di queste ultime, suddivise in tipologie analitiche, particolare attenzione è riservata alle «periferie storico identitarie» (il cui elemento distintivo, per il politologo, è soprattutto quello linguistico), e in particolare a quelle «periferie di interfaccia», così definite per la loro posizione confinaria, all'interno delle quali

<sup>109</sup> R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in M. MARCANTONI - G. POSTAL - R. TONIATTI (eds), *Quarant'anni di autonomia*, vol. I: *Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano, FrancoAngeli, 2011, pp. 255-312, p. 259 (da cui anche le precedenti citazioni).

Rokkan colloca quella sudtirolese e quella valdostana (e la periferia italo-slovena, ma non le «sacche aliene minori» di friulani e ladini)<sup>110</sup>.

Lasciando da parte il concetto di identità, particolarmente scivoloso e complesso, soprattutto se applicato al territorio, gli interrogativi iniziali rimangono sul tappeto e rimandano alle vicende storiche (o storico-costituzionali) dei diversi territori. In che modo allora e fin dove si può spingere il ricorso alla storia, alle vicende storico-politiche di un territorio e di una comunità, per giustificare e legittimare le prerogative autonomistiche di cui gode nel presente? E perché altri territori dalle vicende altrettanto peculiari e caratterizzati storicamente da una spiccata propensione all'autogoverno non godono invece attualmente di nessuna di tali prerogative?

In una recente pubblicazione, edita nella collana «Diritto costituzionale regionale» dell'editore Giappichelli, dopo aver criticato l'impostazione del volume dedicato alla Valle d'Aosta nella collana einaudiana della «Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità a oggi» ed in particolare il saggio introduttivo del curatore, Stuart Woolf, nel quale si parla di «autonomia proclamata» per sottolineare la costruzione ideologica e identitaria che vi è alle spalle<sup>111</sup>, l'estensore del saggio iniziale di inquadramento storico-istituzionale ha ritenuto necessario risalire fino alla conquista romana e poi alla divisione dell'Impero carolingio a Verdun, passando attraverso le consuetudini, le libertà e le franchigie medievali, il *Conseil des commis* della valle, «massimo organo dell'autogoverno valdostano», prima della normalizzazione sabauda con le regie costituzioni settecentesche, per ritrovare i fondamenti della speciale autonomia di cui gode attualmente la valle. Quasi che quest'ultima, l'autonomia speciale, fosse già inscritta nel codice genetico dei popoli o nelle costanti strutturali del territorio

<sup>110</sup> S. ROKKAN, *Formazione degli stati e differenze in Europa*, in *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, a cura di Ch. Tilly, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 397-433; S. ROKKAN, *Stato nazione e democrazia in Europa*, a cura di P. Flora, Bologna, Il Mulino, 2002, in particolare il cap. VII della prima parte: *La sopravvivenza dell'identità periferica*, pp. 257 ss.

<sup>111</sup> S.J. WOOLF, *La Valle d'Aosta: modello di un'identità proclamata*, in S.J. WOOLF (ed), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità a oggi. La Valle d'Aosta*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 3-47.



fin dai tempi del primo popolamento<sup>112</sup>.

Gli esempi relativi al recupero delle lontanissime origini delle prerogative autonomistiche si potrebbero moltiplicare per tutti i casi che ho sommariamente analizzato, dalla Sardegna giudicale e poi aragonese, con la sua istituzione parlamentare soppressa con la «perfetta fusione» agli stati di Terraferma nel 1847, al Trentino per il quale secondo alcuni la sua autonomia potrebbe addirittura farsi risalire al diploma imperiale di Corrado II del 1027 con cui viene confermato al vescovo Udalrico il comitato tridentino assieme al titolo di principe, per non parlare della Sicilia che ha sempre sostenuto e legittimato storicamente non solo la sua diversità rispetto alla parte continentale del regno ma anche la sua dimensione 'nazionale'. Anche l'unica monografia, a mia conoscenza, che affronta in chiave comparata la creazione delle regioni ad autonomia speciale nell'Italia repubblicana ricorre ampiamente a questo tipo di argomentazioni, spingendosi a richiamare la conquista e colonizzazione romana del Friuli e della Venezia Giulia, la sconfitta e il soggiogamento delle popolazioni retiche sotto il principato di Augusto, la romanizzazione della Valle d'Aosta prima delle grandi invasioni di burgundi, goti e franchi, la colonizzazione greca delle coste siciliane, prima della conquista romana, le complesse vicende della preistoria e della storia antica della Sardegna, prima dei conflitti tra pisani e genovesi per l'egemonia e dell'intervento del Papato che sotto Bonifacio VIII trasferisce la sovranità dell'isola al re d'Aragona, per ritrovare le lontane origini delle attuali autonomie speciali<sup>113</sup>. Quanto queste lontanissime vicende

<sup>112</sup> R. LOUVIN, *Il profilo storico-istituzionale dell'ordinamento valdostano*, in P. COSTANZO – R. LOUVIN – L. TRUCCO (eds), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, a cura di, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 1-26. Di contrario avviso E. ROTELLI, che non ritiene «corretto metodologicamente ricostruire la storia valdostana come se questa potesse essere stata assolutamente autonoma da quella del resto del mondo e indulgere così a presentarla nei termini di una medesima autonomia acquisita dal 1191», anno della Carta delle franchigie concessa da Tommaso I di Savoia (*La genesi dell'autonomia regionale valdostana*, in *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, Feltrinelli, 1978, pp. 274-308, p. 274, già in «Il movimento di liberazione in Italia, 1973, n. 2 e in E. ROTELLI – E. VITTA, *L'autonomia regionale della Valle d'Aosta: profili storici e giuridici*, Torino, Giappichelli, 1973, pp. 1-46).

<sup>113</sup> E. WEIBEL, *La création des régions autonomes à statut spécial en Italie*, Genève, Droz, 1971.