

LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE A VENT'ANNI DALLA RIFORMA: COSA RESTA DELLA SPECIALITÀ?*

FRANCESCO PALERMO**

Sommario

1. La parabola della specialità. – 2. L'impatto uniformante della riforma costituzionale del 1999 (e del 2001). – 3. La specialità sopravvissuta: Alto Adige e Valle d'Aosta. – 3.1. La Provincia autonoma di Bolzano (e la Regione Trentino-Alto Adige). – 3.2. La Valle d'Aosta. – 4. Cosa resta della specialità?

Abstract

For quite some time, special regions have been the only manifestation of Italian regionalism. Over the last two decades, however, they have been marginalised and, in most cases, have given up their enhanced autonomy. The constitutional reforms that introduced the direct election of the regional executive in 1999-2001 marked a significant step in the process of reducing special autonomy. Four out of six regions/autonomous provinces opted for a presidential system, while two kept the previous parliamentary model. Twenty years down the road, the picture has changed and looks far less rosy for special autonomy. The paper contends that the change of the form of government has represented a turning point in the process of erosion of special autonomy.

Suggerimento di citazione

F. PALERMO, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione al convegno «La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999» che si è tenuto l'11 dicembre 2019 nell'aula Falcone e Borsellino del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona. La pubblicazione rientra tra le attività del team di ricerca "Processi decisionali e fonti del diritto" del Progetto di Eccellenza MIUR 2018/2022 del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona.

** Professore ordinario di diritto pubblico comparato nell'Università di Verona e direttore dell'istituto di studi federali comparati, Eurac Research, Bolzano

Contatto: francesco.palermo@univr.it

1. La parabola della specialità

Nata e sviluppatasi per almeno un ventennio come unica manifestazione del regionalismo italiano, la specialità è progressivamente divenuta la zona d'ombra del sistema regionale. Nel corso dell'evoluzione del modello territoriale si è prodotta infatti una significativa eterogenesi dei fini, e la specialità regionale è passata – anche attraverso una sempre meno diffusa conoscenza dei suoi contenuti e dei suoi istituti – da laboratorio istituzionale ad una (percepita) eccezione problematica. La specialità e i suoi rapporti con “l'ordinarietà” è divenuta una spirale che si è progressivamente avvitata e che non lascia presagire una soluzione organica della questione territoriale in Italia, aperta dall'inizio dell'unità nazionale.

La costituzione del 1948, confrontata con una serie di diversi problemi e vincoli rispetto alle “periferie” (minoranze linguistiche, obblighi internazionali, vicende storiche peculiari, spinte secessioniste, difficili condizioni geografiche, economiche e infrastrutturali, ecc.), prevede le Regioni ordinarie essenzialmente come contrappeso alla necessaria presenza di quelle speciali. Paradossalmente, però, la tardiva (e poco convinta) istituzione delle Regioni ordinarie rese le autonomie speciali le uniche isole di regionalismo per il primo ventennio (abbondante) dell'esperienza repubblicana. Da allora, tuttavia, tutto il processo di riforma dell'assetto territoriale della Repubblica, dal primo decreto di timido trasferimento di funzioni statali alle Regioni¹ fino ai tentativi di riforma vanificati dai referendum costituzionali del 2006 e del 2016, è stato concepito, strutturato ed attuato con riferimento pressoché esclusivo alle regioni ordinarie. Si sono così alimentati l'esclusione delle regioni speciali dal “disegno” complessivo e – anche a causa di molti altri fattori tra cui la lotta per le risorse e l'insoddisfazione generalizzata verso la cattiva amministrazione pubblica anche sul piano regionale – un profondo e generalizzato clima di scetticismo (se non di vera avversione) nei confronti della specialità, nel discorso politico come in quello accademico².

Che la “specialità” sia vista come una sospetta eccezione rispetto alla presupposta regola di uniformità emerge già dal dato semantico. L'aggettivo “speciale” si è consolidato nel linguaggio costituzionale a partire da una chiara

¹ DPR 616/1977 su cui A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, il Mulino, Bologna, 1978.

² Si veda per tutti l'interessante documento approvato dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi (XVII legislatura Doc. XVII-bis, n. 3, 6 novembre 2015). Cfr. altresì CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE E DELLE PROVINCE AUTONOME, CENSIS, *Libro bianco sulla rappresentanza regionale. Una nuova constituency per il prossimo ciclo politico-istituzionale*, Roma, 2018, in www.parlamentiregionali.it.

(seppur sottovalutata)³ scelta terminologica del costituente. L'art. 116 cost. afferma che Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta dispongono di “forme e condizioni *particolari* di autonomia, secondo i rispettivi statuti *speciali*...” (corsivi aggiunti), mentre l'aggettivo “speciale” non viene utilizzato in riferimento all'ipotesi di differenziazione competenziale di cui all'art. 116 c. 3 cost. “Speciali” sono dunque solo le cinque regioni elencate all'art. 116 c. 1, e lo sono per fattori preesistenti alla costituzione⁴, oltre che per la natura di leggi costituzionali dei propri statuti⁵. I quali sono appunto chiamati “statuti speciali”, a differenza degli altri, denominati “statuti regionali”. In definitiva, fin dall'inizio dell'esperienza repubblicana, le cinque regioni sono state inquadrate come qualcosa di particolare⁶, di eccezionale, in ultimo di “strano”. E l'eccezione si tollera, ma conferma la regola, che è quella dell'autonomia di diritto comune.

In generale l'asimmetria (non solo di competenze ma anche di status) è più la regola che l'eccezione negli ordinamenti composti⁷, e normalmente in tali ordinamenti non si ritrova una terminologia che sottolinei questa eccezionalità e dunque (potenziale) estraneità al contesto complessivo dello Stato. Non risulta infatti che in alcun ordinamento caratterizzato da forme marcate di asimmetria istituzionale tra enti subnazionali si utilizzi la terminologia eccezionalista della “specialità”, ed anzi si privilegiano espressioni “inclusive”⁸.

³ Si pensi, ad es., all'uso spesso improprio in dottrina del termine “regionalismo differenziato”. Per precisazioni terminologiche intorno ai concetti di specialità e differenziazione cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in: T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, 55 ss.

⁴ Anche se tale riconoscimento è avvenuto successivamente, visto che prima della revisione del 2001 le forme e condizioni speciali di autonomia erano loro “riconosciute” – v. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 2000, 169 ss. V. anche G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, in *le Regioni*, 2/2015, 333 ss.

⁵ Non già, dunque, in base alla quantità delle proprie competenze legislative e amministrative, come sottolineato da S. BARTOLE, *Articolo 116*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, Roma, 1985, 55-101.

⁶ Cfr. A. D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.

⁷ Sia consentito il rinvio a F. PALERMO, *Lo stato delle asimmetrie regionali in chiave comparata. Miti, realtà e qualche chiave di lettura*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2/2018, 291 ss.

⁸ Si pensi tra i molti esempi possibili all'ordinamento spagnolo, frequentemente (e talvolta superficialmente, come evidenziato ad es. da R. SCARCIGLIA, D. DAL BEN, *Spagna*, Il Mulino, Bologna, 2005) preso a riferimento come prototipo di differenziazione regionale, in cui si parla di comunità storiche, di diritto comune e diritto forale, di asimmetria competenziale, ma mai di specialità. Così nel Regno Unito, dove la specialità è insita nel trattamento specifico che la relativa normativa devolutiva riserva a ciascun territorio, ma senza mai ricorrere all'aggettivo “speciale”. Lo stesso accade in Belgio, e persino in ordinamenti unitari con riferimento a contesti specifici (che in quanto tali dovrebbero essere ritenuti effettivamente eccezionali rispetto alla regola), come la Francia (specie per l'oltremare), la Danimarca (in relazione alla Groenlandia e alle isole Far Oer), la Finlandia (in riferimento alle isole Åland). Lo stesso vale in contesti extraeuropei, come il Sudafrica, la Tanzania, la Malesia.

Fin dalla sua accezione semantica, insomma, la specialità regionale è stata l'eccezione, il *vulnus* al sistema, la nota stonata, pur riguardando il 20% delle regioni, il 15% della popolazione e quasi il 25% del territorio nazionale. E così, concessa o subita nel dopoguerra per far fronte a diverse situazioni "eccezionali", a partire dall'istituzione delle regioni ordinarie⁹ la specialità in quanto tale è progressivamente sparita dai radar. E lentamente ma inesorabilmente si è prosciugata l'autonomia di diverse regioni speciali. Con la sola eccezione del Trentino-Alto Adige¹⁰, in parte della Valle d'Aosta e, per le altre, con limitate e circostanziate eccezioni legate a contingenze particolari, specie di natura politica, l'attenzione verso la specialità è andata calando¹¹, di pari passo, com'è ovvio, con l'accettazione delle sue ragioni esistenziali ma anche con il progressivo oblio di tali ragioni¹². Spesso con l'acquiescenza delle medesime regioni e della rispettiva classe politica, troppo indifferenziata rispetto a quella nazionale o troppo debole per difendere un'alterità ritenuta impopolare.

2. L'impatto uniformante della riforma costituzionale del 1999 (e del 2001)

In questo quadro si colloca la legge costituzionale n. 1 del 1999, che rappresenta un momento assai significativo di "appiattimento" della specialità. Un obiettivo esplicitamente perseguito¹³ attraverso un trittico di riforme nell'arco di un decennio di cui la revisione costituzionale del 1999 è il primo tassello, seguito poi dalla riforma del Titolo V nel 2001 e dalla legge sul cd. "federalismo fiscale" nel 2009.

La l. cost. 1/1999 non interviene direttamente sugli statuti speciali, limitandosi a introdurre l'elezione popolare diretta del Presidente della Giunta regionale nelle regioni ordinarie «salvo che lo statuto regionale disponga diversamente», e prevedendo altresì un ulteriore elemento del modello presidenziale attraverso l'attribuzione al Presidente della facoltà di nomina e revoca dei componenti della Giunta (nuovo art. 122 c. 5 Cost.). Tuttavia, com'è ben noto, il principale problema alla cui soluzione la riforma del 1999 mirava, l'instabilità delle giunte regionali, riguardava indifferentemente le regioni ordinarie e

⁹ Coincidenza non irrilevante sul piano storico, l'istituzione delle regioni ordinarie è avvenuta contestualmente alla riforma del cd. primo statuto (speciale!) per il Trentino-Alto Adige, che ha rappresentato la soluzione del "problema" maggiore legato alle regioni speciali.

¹⁰ L'allora Presidente della Repubblica Napolitano, in occasione dell'incontro con l'omologo austriaco Fischer proprio in Alto Adige nel settembre 2012, ebbe a definire quell'autonomia "speciale tra le speciali".

¹¹ P. GIANGASPERO, *Le autonomie speciali e la riforma del regionalismo*, in *le Regioni* 1/2015, 177 ss.

¹² Cfr. M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino, 2018, 163-166.

¹³ Al tempo dell'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale (l. 42/2009), l'allora Ministro Calderoli ebbe a dire che uno degli obiettivi della riforma che andava sotto il nome di "federalismo fiscale" era quello di «rendere più speciali le regioni ordinarie e più ordinarie le regioni speciali».

quelle speciali¹⁴, ed anche in queste ultime la pressione per l'introduzione dell'elezione diretta è stata forte. Poiché la forma di governo delle regioni speciali è disciplinata dai relativi statuti, per una modifica è stata necessaria una revisione degli stessi, avvenuta con la l. cost. n. 2/2001. Che l'indicazione fosse univoca, e che dunque le leggi costituzionali 1/1999 e 2/2001 fossero due parti della medesima riforma, risulta evidente fin dalla rubrica delle stesse¹⁵ e soprattutto, per entrambe le categorie di regioni, il modello di elezione diretta è quello supposto a regime¹⁶, con l'eccezione della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano¹⁷.

L'anno intercorso tra le due leggi costituzionali è infatti stato utilizzato per negoziare l'applicazione del nuovo modello alle autonomie speciali, e solo le due che contavano su un sistema politico stabile hanno richiesto il mantenimento della forma di governo parlamentare.

In definitiva, con l'eccezione dei due piccoli territori dell'Alto Adige e della valle d'Aosta, su cui si tornerà, la riforma del 1999-2001 ha creato un modello unico di forma di governo regionale, lasciando alle singole regioni (ordinarie o speciali) un'autonomia solo teorica e alquanto illusoria nella determinazione della rispettiva forma di governo. L'obiettivo – condiviso dalle Regioni ed anzi in buona parte da esse spinto – era il passaggio ad un modello essenzialmente presidenziale, visto, forse non senza ragioni, come ancora di salvezza per la sopravvivenza stessa delle Regioni, almeno sotto il profilo politico¹⁸. Il già ridotto margine che la riforma ha lasciato in capo alle Regioni per delineare una

¹⁴ Cfr. S. VASSALLO, G. BALDINI, *Sistemi di partito, forma di governo e politica delle istituzioni nelle regioni italiane*, in *Ist. fed.* 3-4, 2000, 533 ss. e i successivi saggi dedicati alle singole regioni nel medesimo fascicolo.

¹⁵ Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni" e legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano"

¹⁶ V. art. 5 l. cost. 1/1999 e le disposizioni della l. cost. 2/2001 che stabiliscono la possibilità di modificare il sistema di elezione attraverso una legge adottata dai rispettivi consigli a maggioranza assoluta. Si prevede in generale che l'elezione del Presidente sia diretta, salvo che la legge approvata a maggioranza assoluta stabilisca diversamente (art. 1 c. 2 per la Sicilia, art. 3 c. 2 per la Sardegna, art. 4 c. 2 per la Provincia autonoma di Trento, art. 5 c. 2 per il Friuli Venezia Giulia), con formulazione identica per le diverse regioni.

¹⁷ Diversa è invece la formulazione utilizzata la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano. In entrambi i casi si mantiene a regime l'elezione consiliare del Presidente e della Giunta, ma per la Valle d'Aosta si prevede che la legge statutaria approvata a maggioranza assoluta «determina la forma di governo» (art. 2 c. 1 lett. c per Valle d'Aosta). Per l'Alto Adige addirittura che l'elezione diretta possa essere prevista ma solo con legge «approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale» (art. 4 c. 1, nuovo art. 47 statuto). V. *infra*, *sub* 3.1.

¹⁸ V. tra i tanti S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, Giappichelli, Torino, 2015 e A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2007.

forma di governo parzialmente diversa da quella introdotta a regime¹⁹, è stato inoltre sfruttato poco e male dalle Regioni²⁰, che si sono concentrate o su goffi tentativi di aggiramento del principio del *simul-simul*²¹ o al più su modulazioni della rispettiva legge elettorale, dettate da ragioni di contingenza politica più che dalla volontà di creare una differenziazione nella forma di governo²².

Se per le Regioni ordinarie l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente poteva almeno rappresentare un'occasione di crescita del peso politico delle Regioni (o solo dei rispettivi presidenti), l'acquiescenza verso questo passaggio da parte delle Regioni a statuto speciale ha rappresentato un forte livellamento rispetto alle Regioni ordinarie e quindi una consapevole riduzione della specialità.

3. La specialità sopravvissuta: Alto Adige e Valle d'Aosta

Come si è visto, la l. cost. 2/2001, nel modificare i cinque statuti speciali in riferimento alla forma di governo, ha dettato una disciplina sostanzialmente identica per Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia e Provincia autonoma di Trento, consistente nell'elezione diretta del Presidente con possibilità di tornare all'elezione assembleare attraverso una legge approvata a maggioranza assoluta del Consiglio regionale²³. Discipline diverse (rispetto alle altre regioni autonome e tra loro) sono state invece previste per la Provincia autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta²⁴. Come di ordine politico erano le ragioni che hanno indotto le prime quattro autonomie speciali ad adottare l'elezione diretta (instabilità degli esecutivi, frammentazione del sistema politico regionale), così lo erano le motivazioni che hanno spinto Bolzano e Aosta a mantenere la forma di governo parlamentare, anche se per l'Alto Adige si aggiunge un essenziale fattore strutturale, dato dalla necessità di garantire una rappresentanza politica equilibrata dei diversi gruppi linguistici²⁵.

Il dato politico allora comune alle due piccole realtà alpine era infatti la stabilità del quadro politico regionale/provinciale, che consigliava il

¹⁹ Ridotto rispetto ai paletti di merito introdotti dalla riforma, tra cui il modello del *simul stabunt, simul cadent* (su cui più diffusamente il contributo di M. GIACOMINI in questa *Rivista*), ma anche rispetto alla fattibilità politica, richiedendosi per il ritorno all'elezione assembleare del Presidente e della Giunta una legge approvata a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale.

²⁰ G. CHIARA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali. Contributo allo studio dell'autonomia statutaria regionale nello Stato autonomista*, Aracne, Roma, 2012.

²¹ Per tutti il caso Calabria, risolto dalla Corte costituzionale con la nota sent. 2/2004, su cui si vedano altri contributi in questa *Rivista* e, in modo particolarmente critico, R. BIN, *Autonomia statutaria e "spirito della Costituzione"*, in *Ist. fed.*, 2/2004, 419 ss.

²² V. già S. MANGIAMELLI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 565 ss.

²³ Cfr. M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 185 ss.

²⁴ V. *supra*, n. 17.

²⁵ V. *infra*, 3.1.

mantenimento del modello assembleare e dei suoi pregi in termini di pluralismo della rappresentanza senza dover ricorrere ad una sua compressione per favorire una governabilità che era ampiamente data. Una situazione nel frattempo radicalmente mutata in Valle d'Aosta e comunque diversa anche in Provincia di Bolzano, sulle quali conviene dunque soffermarsi.

3.1. La Provincia autonoma di Bolzano (e la Regione Trentino-Alto Adige)

In Alto Adige, il sistema elettorale proporzionale è imposto dallo statuto speciale²⁶, al fine di garantire la massima rappresentatività anche dei singoli gruppi linguistici²⁷, elemento essenziale del sistema di *power-sharing* etnico su cui il sistema autonomistico è edificato²⁸. L'elezione consiliare del Presidente è la conseguenza diretta di tale sistema, che prevede tra l'altro la rappresentanza in Giunta dei gruppi linguistici in proporzione alla loro consistenza consiliare²⁹. Il passaggio ad un modello di elezione diretta del Presidente rappresenterebbe un cambiamento radicale, che necessita del consenso trasversale dei gruppi linguistici. In questo contesto, la maggioranza assoluta per modificare la forma di governo (prevista in tutte le altre Regioni a statuto speciale) non sarebbe sufficiente, potendo in tal modo il gruppo linguistico tedesco imporre un sistema fortemente maggioritario a detrimento del gruppo italiano. Per questi motivi la l. cost. 2/2001 ha previsto che il passaggio all'elezione diretta del Presidente della Giunta provinciale sia possibile solo con una legge approvata dalla maggioranza dei due terzi dei consiglieri provinciali³⁰.

Oltre al rispetto di questa fondamentale garanzia, che trascende la forma di governo e impatta sulla stessa forma di Stato dell'autonomia speciale altoatesina, il mantenimento dell'elezione assembleare del Presidente e della Giunta è stato consigliato da ragioni politiche. Non c'era infatti alcun bisogno di sacrificare la rappresentatività sull'altare della governabilità, giacché la stabilità degli esecutivi in Provincia di Bolzano è garantita dal ruolo dominante del partito di maggioranza, la *Südtiroler Volkspartei* (SVP), al governo ininterrottamente

²⁶ Cfr. dapprima il primo statuto di autonomia del 1948 (art. 19), poi art. 25 del cd. secondo statuto (1972), infine art. 47 dopo la modifica introdotta dalla l. cost. 2/2001.

²⁷ Cfr. in part. Corte cost., sent. 356/1998 su cui E. ROSSI, *Di interesse a ricorrere e (mancato) bilanciamento, di travi e pagliuzze*, in *le Regioni* 2/1999, 281 ss. e sent. 261/1995, su cui R. TONIATTI, *La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza 'assicurata' e 'garantita'*, in *le Regioni* 6/1995, 1260 ss. La preferenza per formule elettorali proporzionali in presenza dell'esigenza di tutelare minoranze linguistiche è ricordata anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, *Lindsay and Others v. United Kingdom* (1979), appl. No. 8364/78, DR 15, 247.

²⁸ Cfr. anche art. 48 c. 2 statuto, che stabilisce che «La legge per l'elezione del Consiglio provinciale di Bolzano garantisce la rappresentanza del gruppo linguistico ladino».

²⁹ Art. 50 c. 2 statuto.

³⁰ Nuovo art. 47 statuto, v. *supra*, n. 17.

dal dopoguerra³¹. La rappresentanza in Giunta del gruppo linguistico italiano è garantita dal modello consociativo, perché in termini meramente numerici il gruppo linguistico tedesco (e fino a poco tempo fa la sola SVP) potrebbe fare da solo.

Il quadro politico negli ultimi 20 anni è parzialmente cambiato. Al momento dell'approvazione della l. cost. 2/2001, la SVP, che deteneva la maggioranza assoluta in Consiglio provinciale dal 1948, contava ancora su una solida maggioranza di 21 consiglieri su 35. Nelle elezioni del 2018, la SVP ha toccato il suo minimo storico, ottenendo solo 15 consiglieri su 35. La stabilità di governo non è ancora in discussione, se si considera che la seconda forza in Consiglio ha meno della metà dei seggi della SVP, ma la situazione politica è certamente diversa³². Al momento, in ogni caso, non è in discussione l'eventualità di introdurre l'elezione diretta del Presidente, non solo per la quasi impossibilità di raggiungere il consenso dei 2/3 del Consiglio provinciale su questa ipotesi, ma anche perché ritenuta non necessaria e potenzialmente dannosa nel delicato contesto di equilibri tra i gruppi su cui si basa l'autonomia speciale³³.

L'elezione consiliare del Presidente e della Giunta resta anche per la Regione Trentino-Alto Adige. Questa tuttavia è stata strutturalmente "svuotata", sia sul piano istituzionale sia su quello delle funzioni, dal combinato disposto delle leggi costituzionali 2 e 3 2001, che hanno previsto, in particolare, che la Regione sia «costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano»³⁴ e che «il Consiglio regionale è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano»³⁵. La Giunta regionale e il suo Presidente restano formalmente organi terzi, rispetto alle province. Ai sensi dell'art. 36 dello statuto, «il presidente, i vice presidenti e gli assessori sono eletti dal Consiglio regionale nel suo seno a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta». L'elezione del presidente e della giunta resta consiliare sia per rispettare la previsione secondo cui la giunta «deve adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici quali sono rappresentati nel Consiglio»³⁶, sia per perseguire l'obiettivo politico di depotenziare la Regione trasferendo la centralità in capo alle province. Pur in

³¹ Non va dimenticato che dal 1948 ad oggi la Provincia di Bolzano ha avuto solo 5 presidenti, e solo tre negli ultimi 60 anni: Karl Eckert dal 1948 al 1955, Alois Pupp dal 1956 al 1960, Silvius Magnago dal 1960 al 1989, Luis Durnwalder dal 1989 al 2014 e Arno Kompatscher dal 2014 ad oggi.

³² Cfr. G. PALLAVER, *Südtirols Parteien*, Raetia, Bolzano, 2018.

³³ Il tema non è stato trattato nemmeno in occasione dei lavori della Convenzione per la riforma dello statuto di autonomia (2016-2018), un organismo consultivo istituito nella Provincia di Bolzano (uno parallelo è stato costituito in Trentino) col compito di elaborare in via partecipativa idee e proposte per la revisione dello statuto. *Amplius* F. CORTESE, F. PALERMO, *Verso una (lenta) riforma partecipata dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *le Regioni* 6/2017, 1201 ss.

³⁴ Art. 2 l. cost. 3/2001.

³⁵ Art. 4 c. 1 lett. f) l. cost. 2/2001, che modifica l'ar. 25 dello statuto speciale.

³⁶ Art. 36 c. 3 statuto speciale.

assenza di qualsivoglia previsione formale, dal 2003 vige inoltre una convenzione statutaria, un accordo politico, in base al quale la presidenza e la vicepresidenza della Regione spettano a turno, per metà legislatura ciascuno, ai presidenti delle province di Trento e di Bolzano, che quindi si alternano alla guida della Regione accentuando ulteriormente la dipendenza di questa dalle province³⁷.

3.2. La Valle d'Aosta

Assai diversa è la situazione in Valle d'Aosta, sia perché il suo statuto di autonomia non prevede un sistema di consociativismo etnico, ed è quindi meno ostativo alla possibile introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Regione, sia perché la situazione politica è cambiata radicalmente negli ultimi 20 anni.

Al momento dell'approvazione della l. cost. 2/2001 l'*Union Valdôtaine* (UV), il partito che ha dominato la scena politica regionale dal dopoguerra³⁸, contava ancora su 17 consiglieri regionali su 35, e su un consiglio quasi interamente autonomista (32 su 35) e largamente composto da partiti territoriali. Specie nell'ultimo decennio si è prodotta una spirale disgregativa, nell'UV e in altre forze autonomistiche, con continue scissioni e cambi di alleanze, che ha penalizzato elettoralmente il campo autonomistico e soprattutto ha reso estremamente frammentato il quadro politico, divenuto instabile quanto quello delle altre Regioni all'inizio degli anni '90, prima della modifica della forma di governo. Ancora nel 2013 l'UV aveva 13 seggi su 35 e il Consiglio era controllato da partiti autonomisti (seppur in crescente contrasto con l'UV), mentre nelle elezioni del 2018 la rappresentanza dell'UV era scesa a 7 seggi, e la formazione della Giunta è divenuta estremamente difficile, con l'alternanza di ben tre presidenti anche a causa di scandali giudiziari, che a partire dal 2017 hanno completamente stravolto il quadro politico valdostano³⁹, distruggendone la

³⁷ Cfr. M. COSULICH, *Specialità e asimmetrie: la Regione Trentino-Alto Adige*, in *Astrid rassegna*, 1/2012, 1-14.

³⁸ A. MASTROPAOLO, *Valle d'Aosta*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, Il Mulino, 2012, 265 ss.

³⁹ Cfr. diffusamente sulle vicende G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo* http://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/tarlibarbieri_scrittiCostanzo.pdf (aprile 2020). Si aggiunga anche l'uscita di scena per motivi giudiziari della figura di maggior spicco del partito, Augusto Rollandin, 6 volte Presidente della Regione, diverse volte assessore, senatore dal 2001 al 2006, campione di preferenze in molte tornate elettorali e anche in termini assoluti con quasi 14.000 preferenze nel 2008, il numero più alto di sempre.

caratteristica che teneva insieme «sistema politico, strumenti giuridici di protezione della minoranza e forma di autonomia politica territoriale»⁴⁰.

In questo quadro, diverse forze politiche in Consiglio regionale hanno provato ad intraprendere la via della modifica della legge statutaria (e della legge elettorale)⁴¹ per introdurre anche in Valle l'elezione diretta del Presidente della Regione⁴² e provare in tal modo ad arginare la polverizzazione del sistema politico regionale⁴³. Il futuro della proposta resta incerto. Questa era frutto di un accordo politico volto a garantire una maggioranza alla giunta allora in carica, successivamente travolta da inchieste giudiziarie e dalle conseguenti dimissioni del Presidente Fosson, che hanno portato allo scioglimento anticipato della legislatura e all'indizione di elezioni anticipate (a loro volta spostate a seguito dell'emergenza coronavirus, dando vita all'inedita e problematica situazione di una giunta in prorogatio incaricata di gestire un'emergenza con poteri eccezionali⁴⁴ – anche in considerazione del fatto che il Presidente della Regione cumula per statuto anche le funzioni prefettizie).

Le recenti vicende hanno comunque aperto una strada che sembra condurre inevitabilmente all'avvicinamento della forma di governo della Valle a quella delle altre regioni⁴⁵. Il sistema politico pare ormai irrimediabilmente sgretolato⁴⁶ e, nonostante alcune peculiarità del sistema istituzionale che

⁴⁰ Così P. CARROZZA, *Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto Valle d'Aosta)*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione, Disposizioni transitorie e finali I-XVIII - Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1995, p. 422.

⁴¹ Un primo passo è stato compiuto con la modifica, nel 2017, della legge elettorale, attribuendo un premio di maggioranza di 21 seggi per lista o coalizione che supera il 42%.

⁴² Consiglio regionale della Valle d'Aosta, XV leg., Proposta di legge regionale n. 28, *Riforma elettorale e istituzionale della Valle d'Aosta. Modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta). Abrogazione della legge regionale 7 agosto 2007, n. 21* (Bertin e Minelli), giugno 2019. Va ricordato anche un precedente tentativo, nel 2007, di riforma tramite referendum propositivo, volto a introdurre l'elezione diretta dell'intera Giunta, fallito per mancato raggiungimento del quorum del 45% (su cui v. G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana*, cit., p. 20).

⁴³ Cfr. L. TRUCCO, *Le interrelazioni tra il sistema elettorale e la forma di governo regionale*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Giappichelli, Torino, 2020, 93 ss.

⁴⁴ Cfr. su questa paradossale situazione R. LOUVIN, *Una prorogatio infinita: permanenza, reviviscenza e confusione dei poteri regionali in situazioni di emergenza istituzionale*, in AA.VV., *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, http://www.giurcost.org/LIBERAMICORUM/louvin_scrittiCostanzo.pdf (giugno 2020).

⁴⁵ E forse non solo nella forma di governo. Cfr. i rilievi critici di R. LOUVIN, *Una prorogatio infinita*, cit., che sottolinea la reticenza dell'azione della Regione e l'ampia "intrusione" dello Stato anche nelle competenze regionali in materia di protezione civile e non solo.

⁴⁶ Così G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale*, cit.

possono sollevare alcuni dubbi di ordine costituzionale⁴⁷ e politico⁴⁸, pare difficile che esso possa miracolosamente ricostituirsi intorno a un'idea di alterità (nella forma di governo, ma non solo) rispetto alle altre regioni. Anche la Valle d'Aosta sembra pertanto indirizzata verso l'adesione alla forma di governo prevalente nelle regioni italiane⁴⁹, abbandonando il modello cooperativo (financo consociativo) e quindi assembleare e proporzionalista tipico dell'arco alpino⁵⁰.

4. Cosa resta della specialità?

L'evoluzione della forma di governo nelle Regioni a statuto speciale mostra ad oggi almeno tre diversi modelli di specialità: quello (in pieno divenire) della Valle d'Aosta, quello (più consolidato) della Provincia di Bolzano e quello (che potremmo definire "appiattito") degli altri territori ad autonomia speciale. Le scelte dipendono da fattori legati al sistema politico, e questi spingono in modo piuttosto netto nella direzione della preferenza per l'elezione diretta del Presidente. La sola eccezione riguarda la Provincia di Bolzano, che mantiene un sistema politico più stabile e meno condizionato dal quadro nazionale, ma soprattutto resta ancorata alla forma assembleare per ragioni legate alla struttura istituzionale volta alla garanzia dell'equilibrio tra i gruppi linguistici. Quanto affermato da Roberto Bin subito dopo la modifica delle forme di governo delle regioni speciali, ossia che l'autonomia regionale in Italia sia di fatto circoscritta soltanto ad Alto Adige e Valle d'Aosta⁵¹, necessiterà probabilmente presto di essere rivisto per difetto.

Peraltro, il conformismo nella forma di governo ha portato le regioni (ordinarie e speciali) ad affidarsi al meccanismo dell'elezione diretta come strumento principale, se non unico, per ottenere stabilità politica nelle regioni, sfruttando invece pochissimo i margini di autonomia che potrebbero derivare

⁴⁷ In Valle d'Aosta il Presidente della Regione svolge anche le funzioni prefettizie ai sensi dell'art. 44 statuto (v. E. ALBANESI, *Il Presidente della Regione*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti*, cit., 167 ss.). È pacificamente possibile eleggere direttamente un prefetto?

⁴⁸ In base all'art. 15 statuto, la legge statutaria (approvata a maggioranza assoluta) può essere sottoposta a referendum confermativo su richiesta di un cinquantesimo degli elettori o di un quinto dei consiglieri, ma se approvata a maggioranza dei due terzi in Consiglio il referendum può svolgersi solo se richiesto da un quindicesimo degli elettori. Le condizioni politiche per l'approvazione di una legge di modifica della forma di governo sono al momento difficilmente prevedibili.

⁴⁹ La si definisca presidenziale, semipresidenziale o neoparlamentare a seconda delle preferenze. Cfr. su questo S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle regioni a statuto ordinario*, Giuffrè, Milano, 2010.

⁵⁰ Su questo sistema v. ad es. P. PERNTHALER, I. KATHREIN, K. WEBER (Hrsg.), *Der Föderalismus im Alpenraum*, Braumüller, Wien, 1982 e P. BUßJÄGER, J. WOELK (Hrsg.) *Selbständigkeit und Integration im Alpenraum: Streiflichter zu einem komplexen Projekt*, Braumüller, Wien, 2009.

⁵¹ R. BIN, *L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, in A. DI MICHELE, F. PALERMO, G. PALLAVER (a cura di), 1992. *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese*, Il Mulino, Bologna, 2003, 205 ss.

da un uso più coraggioso delle leggi statutarie (che consentirebbe ad es. di disciplinare compiutamente lo “statuto dell’opposizione”, di attribuire un numero minimo di seggi alla minoranza, di valorizzare i territori o le minoranze nella composizione del Consiglio, di disciplinare in modo più efficace la dirigenza pubblica, e molto altro)⁵². La sostanziale assenza di giurisprudenza costituzionale in relazione ai margini di autonomia delle Regioni speciali in materia di forma di governo mostra da un lato lo scarso utilizzo di questa fonte come fattore di differenziazione, ma dall’altro la possibile presenza di spazi di creatività autonomistica in tal senso, se ve ne fosse l’interesse.

Si è invece scelta una visione presidenziale delle istituzioni e della ricerca della legittimazione diretta da parte del popolo, “saltando” le istituzioni rappresentative, e “risolvendo” il problema della debolezza della politica rafforzando un singolo soggetto (il Presidente) e indebolendo l’autonomia attraverso una progressiva delegittimazione delle sue istituzioni e del suo potenziale creativo. Come il Barone di Münchhausen, che voleva uscire dalla palude tirandosi per i capelli: quanto più il sistema politico è insicuro e sotto attacco, tanto più cerca risposte apparentemente forti e deresponsabilizzanti. La potenziale valorizzazione dell’autonomia regionale (ordinaria, ma anche speciale) di cui alla l. cost. 1/1999 (e 2/2001) si è nel corso del tempo tradotta in una riduzione dell’autonomia reale, grazie soprattutto alla scarsa iniziativa delle Regioni stesse. Una prova di scarsa cultura dell’autonomia⁵³ che ha permeato in modo ormai evidente anche le Regioni ad autonomia speciale.

Più in generale, l’incostante traiettoria della specialità lascia un mosaico frammentato, nel quale mancano diversi tasselli importanti e che da troppo tempo non è sottoposto alla necessaria manutenzione. Non è un caso che nessuno statuto speciale sia stato modificato dopo la riforma del titolo V, a differenza degli statuti delle regioni ordinarie. Le incertezze, anche costituzionali, della specialità pesano molto sullo sviluppo delle relazioni tra livelli di governo in Italia, e inducono a chiedersi quale sia il prevedibile futuro dell’autonomia speciale.

La mancanza di un coordinamento sia istituzionale che politico delle diverse realtà speciali e l’assenza di un fronte comune delle regioni a statuto speciale

⁵² Una parziale deviazione è prevista nella Provincia autonoma di Trento, la cui legge statutaria prevede da un lato che in caso di impedimento permanente o morte del Presidente dopo i primi 36 mesi della legislatura il Consiglio rimane in carica per l’ordinaria amministrazione ed elegge un nuovo Presidente tra i suoi componenti con surroga del seggio vacante (art. 5 c. 4 l.p. 2/2003); dall’altro che, in caso di dimissioni del Presidente nell’ultimo anno della legislatura, Giunta e Consiglio rimangono in carica fino a fine legislatura (art. 5 c. 3 l.p. 2/2003). Si tratta comunque di una disciplina dagli effetti alquanto limitati e comunque sempre relativa al rapporto Consiglio-Presidente.

⁵³ Su concetto e declinazioni giuridiche v. R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell’autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un’efficace autonomia regionale*, Università di Trento, Trento, 2018, ebook, scaricabile su <http://www.liatn.eu/images/ebook/LIA-eBook-Cultura-dellautonomia.pdf>.

hanno indebolito le ragioni della specialità nel suo complesso, badando al più a ribadire quelle di singole realtà e di singoli aspetti della stessa, come il fattore etnico-linguistico in provincia di Bolzano. Hanno, in altre parole, reso “pigre” le regioni speciali che finora contavano su fattori differenziali forti, ossia essenzialmente la presenza di ampie diversità etnico-linguistiche rispetto al resto del territorio nazionale (Provincia di Bolzano e, in una prima fase, Valle d’Aosta), e creato difficoltà crescenti alle altre, spingendole talvolta ad una superfetazione di fattori identitari (Provincia di Trento e Friuli Venezia Giulia) o sostanzialmente erodendone la specialità (Sicilia e Sardegna).

Ogni singola specialità è dunque oggi in potenziale competizione con le altre. E tuttavia, la specialità frammentata è destinata ad essere una specialità perdente, e la natura procedurale del principio finisce per acuirne, paradossalmente, la debolezza, mettendo le diverse realtà una contro l’altra. In un momento di ostilità complessiva e di scarsità di risorse, la mancanza di coordinamento tra le regioni speciali, la carente elaborazione dei fattori comuni e la scarsa capacità progettuale (anche sul piano della forma di governo) rischia di trasformarle nei capponi di Renzo, a tutto detrimento soprattutto delle più deboli tra loro, in un quadro che tende a vedere l’autonomia solo dal centro⁵⁴, ponendo quindi qualsiasi differenziazione in posizione di svantaggio probatorio – come si è visto, fin dalla scelta semantica del costituente. In definitiva, la potenziale autonomia in tema di forma di governo rischia di trasformarsi nello strumento principe per l’annichilimento del principio di specialità.

⁵⁴ R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA.VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavalieri*, ESI, Napoli, 2016, pp. 45 ss. A p. 53 l’A. afferma: «Visto dal punto prospettico delle istituzioni centrali, e dei tecnici e burocrati che le popolano, le differenziazioni e le autonomie sono un disturbo e un inutile spreco, e appare perciò indilazionabile porre un argine a questa spesa».