

La riflessione di Roberto Toniatti sulla specialità regionale nel quadro del regionalismo asimmetrico

Matteo Cosulich*

Ho accolto assai volentieri l'invito a partecipare a una riflessione comune sull'opera di Roberto Toniatti, recentemente rivoltomi dai suoi Allievi. I miei percorsi di ricerca hanno frequentemente incrociato quelli di Roberto. Mi è quindi particolarmente agevole, oltre che gradito, dedicargli in questa sede uno dei miei scritti più recenti, pubblicato non più tardi di due settimane fa sulla *Rivista del Gruppo di Pisa* e frutto della rielaborazione della Relazione introduttiva al Convegno "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", svoltosi a Trento il 18-19 settembre 2020, purtroppo da remoto; *coronavirus oblige*. Convegno che ha potuto beneficiare del prezioso contributo di Roberto Toniatti, quale presidente della I sessione.

La prima differenziazione che storicamente il regionalismo italiano si trova ad affrontare è quella ipostatizzata nelle Regioni a Statuto speciale, la cui peculiare autonomia costituisce il principale punto di intersezione delle mie linee di ricerca con quelle di Roberto Toniatti. Non a caso, il mio oramai risalente interesse al riguardo è frutto anche di una sua sollecitazione: quando, ventitré anni or sono, giovane (allora) neoricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico presso la Facoltà di Economia trentina, andai a presentarmi al Preside della Facoltà di Giurisprudenza, nel nostro colloquio Roberto mi invitò a occuparmi dell'autonomia speciale, che a Trento conosceva – e conosce – una delle sue più felici realizzazioni. All'epoca, mi interessavo soprattutto di regionalismo ordinario, sia scientificamente sia come consigliere giuridico del Presidente della Giunta di una Regione a Statuto normale. In tale veste, seguivo le riunioni romane della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. In quella sede, ebbi i miei primi contatti sia con la scuola giuspubblicistica tridentina sia con l'autonomia provinciale trentina, rispettivamente impersonificate da Giandomenico Falcon e da Gianfranco Postal. Le raffinate riflessioni giuridiche dell'uno e l'attenta consapevolezza del valore dell'autonomia provinciale dell'altro mi avevano reso particolarmente attento alla realtà istituzionale trentina. L'invito di Roberto Toniatti trovò quindi un terreno fertile, dove appunto sono germogliati negli anni tanti miei scritti, non ultimo quello che vi propongo oggi.

Se il percorso scientifico che mi ha condotto allo studio dell'autonomia speciale origina dal regionalismo ordinario, potrei osservare, *si parva licet*, che quello di Roberto Toniatti muove invece dalle sue magistrali analisi comparatistiche dei grandi sistemi federali contemporanei, avviate, negli anni ottanta del secolo scorso, con due lavori monografici su tematiche statunitensi. Osservare le autonomie speciali del nostro paese – e, più in generale, il regionalismo italiano – dall'angolo visuale delle esperienze federalistiche induce l'A. a individuare condivisibilmente

* Professore associato di diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Trento

nell'asimmetria e nella differenziazione un tratto distintivo del sistema regionale rispetto all'assetto federale, nel quale l'eguaglianza iniziale degli enti che ne sono all'origine tende piuttosto a frenare i movimenti in tale direzione. In Italia, un assetto regionale consente invece alla Costituzione della Repubblica di riconoscere o di attribuire «forme e condizioni particolari di autonomia» agli enti che la costituiscono (art. 116). Quanto all'attribuzione, il procedimento previsto dal co. 3 dell'art. 116 Cost., introdotto nel 2001 (legge cost. n. 3), potrebbe reputarsi, nell'impostazione di Roberto Toniatti, connaturato al carattere stesso del regionalismo, assecondandone la tendenza all'asimmetrica differenziazione. Quanto al riconoscimento, l'espressa menzione costituzionale delle cinque Regioni ad autonomia speciale e della stessa articolazione provinciale del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (art. 116, co. 1 e co. 2 Cost.) dà conto della presenza della differenziazione sin dalle origini del regionalismo italiano; a ben vedere, assai prima che le Regioni ordinarie venissero istituite.

Le differenziazioni regionali, presenti per lunghi decenni nel nostro ordinamento costituzionale (Regioni a Statuto speciale) o affacciate solo di recente nel dibattito politico-istituzionale (regionalismo differenziato) vengono sapientemente inquadrare da Roberto Toniatti nella prospettiva dell'«autonomia regionale ponderata», cui dedica un acuto saggio pubblicato nel 2017 su *le Regioni*; il neologismo ora richiamato, forgiato dall'A., costituisce una locuzione particolarmente felice, in quanto il ponderare si presta a qualificare l'autonomia regionale sia che lo si intenda in senso proprio sia che se ne impieghi il senso figurato. Così in quest'ultimo significato la ponderazione equivale all'attenta riflessione, indubbiamente necessaria per poter avviare «una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano», auspicata da Roberto Toniatti nel titolo del saggio poc'anzi richiamato. Nel meno comune senso proprio, il ponderare indica invece il pesare, operazione necessaria nella prospettiva di attribuire differenti competenze alle Regioni, pesandole appunto, nel quadro di un regionalismo asimmetrico. Le operazioni ora descritte non vanno però svolte in astratto ma, affinché l'autonomia regionale possa essere esercitata efficacemente, debbono tener conto delle condizioni pregiudiziali, con particolare riguardo alla «cultura dell'autonomia» presente nel territorio interessato – e certamente riscontrabile nella nostra Regione e nella nostra Provincia – come Roberto Toniatti ben ci rammenta nel volume ad essa dedicato, che ha curato nel 2018, come Atti del Seminario svoltosi l'anno precedente in occasione della Giornata dell'Autonomia. La circostanza che il Seminario sia stato organizzato dal Progetto Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale (LIA) e dal Gruppo studio e ricerca sulle Autonomie Speciali Alpine (ASA) mi permette infine di ricordare due importanti iniziative poste in essere da Roberto Toniatti nell'ambito delle sue approfondite analisi sulla specialità regionale che qui ho brevemente richiamato; analisi delle quali non si può che essergli profondamente grati.

Trento, 9 dicembre 2020

Matteo Cosulich



CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA
IL REGIONALISMO ITALIANO ALLA PROVA DELLE DIFFERENZIAZIONI
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO – 18-19 SETTEMBRE 2020

LE DIFFERENZIAZIONI COME SFIDE
ALL'UNIFORME REGIONALISMO ITALIANO*

MATTEO COSULICH**

SOMMARIO: 1. Premessa: il regionalismo italiano tra uniformità e differenziazione. – 2. La simmetrica uniformità del regionalismo ordinario. – 2.1. Un grado minimo di differenziazione funzionale tra Regioni. – 2.2. Lo Stato regionale italiano nel panorama comparato. – 2.3. La prospettiva dell'Assemblea costituente: regionalizzare lo Stato per riformarlo. – 3. Le sfide: differenziare il regionalismo. – 3.1. Le Regioni a Statuto speciale: dall'Assemblea costituente agli anni settanta. – 3.2. (*segue*): dagli anni settanta ad oggi – 3.3. (*segue*): dove la specialità è più dinamica. – 3.4. Il regionalismo differenziato: inserito nel contesto del vigente titolo V. – 3.5. (*segue*): come disciplinato dall'art. 116, co. 3 Cost. – 4. Conclusioni: *sous l'œil du Coronavirus*.

1. Premessa: il regionalismo italiano tra uniformità e differenziazione

Per il regionalismo italiano le possibili differenziazioni funzionali, lungi dal costituirne un tratto congenito, si pongono come altrettante sfide. A ben vedere, infatti, sebbene il regionalismo possa apparire naturalmente vocato alla differenziazione, quello italiano è invece connotato da una radicata tendenza all'uniformità¹.

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Professore associato confermato di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Trento.

¹ Di "regionalismo dell'uniformità" ragiona già F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, 256. Si tratta di una tendenza attribuibile anche "alla struttura centralistica dei partiti (...), del sistema politico tutto e alla (spesso solo enunciata) necessità di saldare la frattura tra parte meridionale e parte settentrionale del paese" (R. BIFULCO, *Le Regioni*, Bologna, il Mulino, 2004, 30). Sul partito politico come "attore dominante" capace di conformare il sistema delle autonomie, anche regionali, si veda S. STAIANO, *Art. 5 Cost.*, Roma, 2017, 116).

Le affermazioni ora proposte necessitano di una serie di precisazioni. Anzitutto il sostantivo “regionalismo” nasconde in sé un margine di ambiguità semantica² che occorre esplicitare per poter procedere nella nostra riflessione. Come sovente accade agli “ismi” contemporanei di cui ragionava Luigi Capuana³, allo stesso significante corrispondono più significati, grossomodo riconducibili, nel nostro caso, a un’accezione valutativa o a un’accezione descrittiva del fenomeno che il sostantivo evoca. Al sorgere del sostantivo “regionalismo”, durante gli anni dell’unificazione nazionale, appare dominante un suo significato peggiorativo, tale da evocare qualcosa di ben poco equilibrato: “tendenza all’eccessiva valutazione della propria Regione, anche con atteggiamento di conflitto (pratico ed emotivo) nei confronti delle altre Regioni o di talune di esse”⁴. Non per nulla il neologismo viene a formarsi dall’aggettivo (regionale) anziché dal sostantivo (regione); il termine concorrente “regionismo”, pur coniato, non ebbe fortuna, preferendosi “regionalismo”, in ragione “del giudizio negativo con cui a lungo tale tendenza fu guardata”⁵. Anche grazie al dibattito costituente, all’inserimento della previsione delle Regioni ordinarie nella Costituzione e alla loro, pur tardiva, generale istituzione, col tempo a tale accezione valutativa se ne affiancherà una meramente descrittiva, depurata da ogni connotazione negativa e oramai di gran lunga prevalente. Al lemma “regionalismo” il ruolo da protagonista spetta alla definizione che lo qualifica come “tendenza a promuovere l’autonomia delle Regioni”⁶, mentre il significativo peggiorativo poc’anzi menzionato viene relegato a deuteragonista, letteralmente in seconda posizione⁷. Il che sembra confermare come i significati propri di un significante e la loro graduazione siano storicamente determinati. In altre parole, se *nomina sunt consequentia rerum*, lo sono anche i loro significati. Di conseguenza alcune recenti prese di posizione di talune Regioni italiane, immemori della solidarietà interregionale, e le riflessioni teoriche che le hanno accompagnate potrebbero purtroppo condurre a una nuova inversione dei ruoli di protagonista e deuteragonista per i significati propri del sostantivo “regionalismo”⁸.

² Si veda L. VANDELLI, *Regionalismo*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, 1997, al sito internet www.treccani.it che titola il paragrafo introduttivo “Le ambiguità del termine”.

³ Si fa naturalmente riferimento a L. CAPUANA, *Gli “ismi” contemporanei: verismo, simbolismo, idealismo, cosmopolitismo ed altri saggi di critica letteraria ed artistica*, Catania, 1898.

⁴ Così recita uno dei significati proposti dal *Grande Dizionario della Lingua Italiana* al lemma “regionalismo”, al sito internet www.gdli.it.

⁵ E. ROTELLI, *Regionalismo*, in *Dizionario di Politica*, Torino, 1993, 970.

⁶ Così al lemma corrispondente il *Nuovo Dizionario Devoto-Oli*, al sito internet www.elexico.com.

⁷ Così nel *Grande Dizionario della Lingua Italiana* (vedi *supra* nt. 4), il significato citato nel testo appare come secondo, il regionalismo venendo anzitutto indicato come “concezione politica, nata in Italia nel corso del Risorgimento, che rivendica l’autonomia delle Regioni all’interno dello Stato”. Del pari, nel *Nuovo Dizionario Devoto-Oli*, dopo la definizione qui sopra riportata nel testo, ne viene aggiunta una seconda che qualifica il regionalismo in termini di “convergenza di interessi limitata all’ambito della Regione, spesso contrassegnata da una visione particolaristica dei problemi e talvolta in contrapposizione agli interessi più generali del paese” (vedi *supra* nota precedente).

⁸ Tanto è vero che nei profili finanziari delle recenti richieste di attivazione del regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3 Cost. si sono individuati i sintomi di un “federalismo amorale”, tutto teso alla massimizzazione immediata dei vantaggi materiali per il “territorio di riferimento” (M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, relazione al Convegno “Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni”, Trento, 18-19 settembre 2020, *paper*, 57).

Il sostantivo in discorso ha visto ulteriormente ampliarsi la sua latitudine (e dunque la sua ambiguità) semantica negli ultimi decenni, con riferimento al suo significato descrittivo: la previsione costituzionale delle Regioni prima e la loro istituzione poi fanno sì che il regionalismo non evochi più soltanto, come qui proposto sinora, un'elaborazione teorica, ma anche, come avviene per molti "ismi", una realizzazione pratica⁹, vale a dire un vigente assetto dell'ordinamento regionale, con determinate caratteristiche. Come accadde al socialismo ieri, il regionalismo oggi non è più soltanto una dottrina, ma è anche una prassi; parafrasando una celebre dicotomia utilizzata per il primo¹⁰, potrebbe dirsi che oggi accanto al regionalismo ideale esiste il regionalismo reale¹¹, magari meno accattivante di quello elaborato in sede dottrinale.

Per concludere sul punto, occorre precisare che in questa sede il sostantivo "regionalismo" verrà impiegato nel suo significato descrittivo, con riferimento alla dottrina e alla prassi, specificando, ove il contesto lo renda necessario, se si sta menzionando la prima o la seconda. Quanto al titolo del nostro Convegno annuale, col richiamo al "regionalismo" si allude sia alla dottrina sia alla prassi; l'una e l'altra chiamate a confrontarsi con le differenziazioni che paiono sfidare la consolidata tradizione italiana in materia.

Come si accennava nell'*incipit*, le differenziazioni cui qui si allude sono quelle funzionali, relative cioè all'attribuzione di differenti funzioni alle varie Regioni. Poiché tali differenziazioni sono oggetto dell'art. 116, co. 3 Cost., i cui procedimenti di attuazione sono stati avviati nell'ultimo triennio, su di essi si concentrerà prevalentemente la nostra attenzione. Rimarrà invece almeno parzialmente in ombra la differenziazione strutturale, attinente alla possibile diversa organizzazione delle Regioni, quanto, ad esempio, alla forma di governo. Si vuol qui soltanto accennare alla circostanza che sia il profilo funzionale sia quello strutturale del regionalismo italiano si caratterizzano per la tendenza all'uniformità, scalfita, nell'uno e nell'altro caso, prima dalle previsioni relative alla Regioni a Statuto speciale e, mezzo secolo dopo, dalla revisione del titolo V della parte II della Costituzione¹², nell'ambito della quale si inserisce quella forma di differenziazione regionale consentita dall'art. 116, co. 3 Cost.

⁹ Si vedano, *ex multis*: L. ANTONINI, *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Federalismi.it*, 4, 2017, 6, al sito internet www.federalismi.it; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, 4 ed., Torino, 2019, 11-12; A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, 2017, 15-16.

¹⁰ Si veda L. PELLICANI, *Socialismo reale*, in *Dizionario di Storia*, 2011, al sito internet www.treccani.it.

¹¹ Così si ragiona di "concreto regionalismo che si era affermato nel tempo" (G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, 2019, 161) o di "effettiva realtà quotidiana del regionalismo nel nostro Paese" (A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, 2017, 901; corsivo dell'A.).

¹² Si noti che nel testo originario della Costituzione non mancavano comunque ambiti della struttura organizzativa della Regione rimessi alla determinazione dello Statuto regionale ordinario, "fonte dalla struttura marcatamente collaborativa", in quanto, *ex art.* 117, co. 2 Cost., "deliberato dal Consiglio regionale" e "approvato con legge del Parlamento". Di conseguenza, "questa determinazione convenzionale dell'assetto organizzativo delle Regioni" (A. D'ATENA, *Regione*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIX, 1988, 327) avrebbe potuto determinare una certa differenziazione strutturale tra le Regioni ordinarie, rimasta tuttavia largamente irrealizzata.

2. La simmetrica uniformità del regionalismo ordinario

2.1. Un grado minimo di differenziazione funzionale tra Regioni

L'affermazione che le differenziazioni funzionali equivalgono ad altrettante sfide per il regionalismo italiano richiede un qualche approfondimento. Di per sé, la differenziazione di funzioni sembra inerire necessariamente al regionalismo; banalmente, se non si auspicasse un esercizio differenziato di funzioni, legislative e amministrative, nell'ambito delle varie Regioni, non si procederebbe a istituirle¹³, privilegiandosi piuttosto un esercizio uniforme delle funzioni stesse da parte di un unico centro decisionale.

Nell'ambito dello Stato regionale si possono tuttavia individuare gradi crescenti di differenziazione funzionale. Al grado minimo, viene differenziato soltanto l'esercizio delle funzioni, non la loro titolarità: la Costituzione statale attribuisce le medesime funzioni alle Regioni, in modo da consentire un esercizio almeno parzialmente differenziato da parte delle stesse, tenendo conto delle caratteristiche peculiari delle corrispondenti collettività. Il grado di differenziazione aumenta in presenza di "asimmetria"¹⁴, quando le funzioni delle Regioni non siano stabilite uniformemente dalla Costituzione, ma vengano attribuite *singulatim* a ciascuna di esse, anche sulla base di un'elencazione costituzionale delle materie dalla quale attingere, Regione per Regione. In tal modo alle varie Regioni sono attribuiti diversi complessi di funzioni, determinando un maggior grado di differenziazione, destinato ad aumentare quanto più queste ultime si diversificano da un Regione all'altra. Così la differenziazione non riguarda soltanto l'esercizio delle funzioni, ma anche la titolarità delle stesse. Il che appare inevitabile se la regionalizzazione non coinvolge l'intero territorio nazionale ma soltanto alcune parti dello stesso, sia se le funzioni attribuite alle Regioni istituite sono le medesime (in quanto comunque ne viene diversificata la titolarità rispetto al restante territorio non suddiviso in Regioni) sia, a maggior ragione, se ciascuna Regione è titolare di un diverso complesso di funzioni.

Ora, sino alla revisione del titolo V della parte II della Costituzione attuata dalla legge costituzionale 31 ottobre 2001, n. 3 e con la rimarchevole eccezione delle Regioni a Statuto speciale, il regionalismo italiano si è caratterizzato per il grado minimo di differenziazione funzionale, poc'anzi descritto; vale a dire, per un modello comunque simmetrico. Alle Regioni ad autonomia ordinaria sono attribuite le stesse funzioni

¹³ Così, lapidariamente, Corte cost., sent. n. 277 del 1995, punto 6. *in diritto*, con riferimento alle Regioni ordinarie: "il riconoscimento stesso della competenza legislativa della Regione comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina divergente da Regione a Regione, nei limiti dell'art. 117 Cost."

¹⁴ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 40. Così anche R. BIN, G. FALCON, *Federalismo, confederazione, federazione, Stato regionale, autonomia, decentramento*, in IID. (a cura di), *Diritto regionale*, 2 ed., Bologna, 2018, 54.

legislative (art. 117, co. 1 Cost., testo originario), cui corrispondono, sulla base del principio del parallelismo¹⁵, le medesime funzioni amministrative (art. 118, co. 1 Cost., testo originario). Per di più, la legislazione regionale viene omogeneizzata dai limiti previsti al suo esercizio, con particolare riguardo ai principi fondamentali della materia che circoscrivono le scelte regionali nell'ambito della legislazione concorrente, in allora la forma più avanzata di autonomia legislativa delle Regioni ordinarie. Nella stessa direzione agisce, nell'ambito delle competenze amministrative regionali, la funzione statale di indirizzo e coordinamento, introdotta dall'art. 17, co. 1, lett. *a* legge 16 maggio 1970, n. 281 e subito identificata dalla giurisprudenza costituzionale nel "risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell'«interesse nazionale e di quello di altre Regioni» che l'art. 117 Cost. espressamente prescrive" (sent. n. 39 del 1971, punto 5. *in diritto*).

Una forma di possibile differenziazione funzionale tra le Regioni ad autonomia ordinaria – con riferimento alle funzioni esercitate e non soltanto alle modalità di tale esercizio – era forse già presente nel testo originario della Costituzione, qualora si reputi che lo Stato potesse delegare la funzione legislativa (*ex* art. 117, co. 2 Cost. che disciplinava la potestà legislativa attuativa) o quella amministrativa (*ex* art. 118, co. 2 Cost.), su un oggetto o su una materia soltanto ad una di tali Regioni o ad alcune di esse. Peraltro nella legislazione statale dell'epoca non paiono individuabili deleghe con tali caratteristiche; al contrario, indistintamente a tutte le Regioni ordinarie si rivolgevano le più ampie deleghe di funzioni, rispettivamente previste dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616¹⁶ e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112¹⁷.

2.2. Lo Stato regionale italiano nel panorama comparato

Il descritto basso grado di differenziazione funzionale che caratterizza lo Stato regionale italiano è tanto più sorprendente se lo si colloca in una prospettiva di diritto comparato, nella quale gli ordinamenti regionali possono tradizionalmente identificarsi non solo sulla base dell'istituzione di Regioni quali enti intermedi fra i tradizionali enti locali e lo Stato ma anche in ragione dell'attribuzione ad esse di competenze legislative¹⁸, più compiuta espressione della loro autonomia politica¹⁹. In tale prospettiva, il regionalismo sembra infatti naturalmente vocato alla differenziazione.

¹⁵ Si veda G. FALCON, *Art. 118, co. 1*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, 224.

¹⁶ Con riferimento alle funzioni amministrative e, all'art. 7, alle funzioni legislative ("le Regioni in tutte le materie delegate dallo Stato possono emanare (...) norme di attuazione ai sensi dell'art. 117, co. 2 Cost.").

¹⁷ Con riferimento alle funzioni amministrative e, all'art. 1, co. 3, alle funzioni legislative ("nelle materie oggetto del conferimento, le Regioni (...) esercitano funzioni legislative (...) ai sensi e nei limiti stabiliti dall'art. 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59", vale a dire della corrispondente legge delega; a sua volta, l'art. 2 prevede che, al di fuori delle materie spettanti alle Regioni *ex* art. 117, co. 1 Cost., e con riferimento alle funzioni e ai compiti "conferiti alla Regione ai sensi della presente legge", "spetta alle Regioni il potere di emanare norme attuative ai sensi dell'art. 117, co. 2 Cost.").

¹⁸ Il che comporta l'esclusione dal novero degli ordinamenti regionali degli Stati nei quali le Regioni sono prive di competenze legislative, come, ad esempio, la Croazia, la Francia e la Polonia.

Così la capostipite degli ordinamenti regionali, *scilicet* la II Repubblica spagnola, prevedeva, nella Costituzione del 1931, che una o più Province limitrofe potessero costituirsi in Regione autonoma (art. 11). Lo Statuto di ciascuna Regione autonoma avrebbe disciplinato, fra l'altro, la competenza legislativa della stessa, individuandola nell'ambito delle materie non attribuite dagli artt. 14 e 15 alla legislazione dello Stato (art. 16). La differenziazione dunque riguardava sia l'attribuzione alle varie Regioni di differenti complessi di competenze legislative sia il carattere eventuale della regionalizzazione che avrebbe potuto interessare soltanto alcuni territori provinciali. Così avvenne nella breve e travagliata esistenza della II Repubblica che vide costituirsi soltanto due Regioni autonome: la Catalogna²⁰, nel 1932, e, nel 1936, i Paesi Baschi²¹.

Il modello della II Repubblica viene ripreso dalla Costituzione spagnola del 1978, che analogamente dispone che più Province limitrofe o singole Province “con entidad regional histórica” possano costituirsi in Comunità autonome (art. 143, co. 1) con propri Statuti contenenti, fra l'altro, l'indicazione delle competenze legislative e amministrative assunte dalla rispettiva Comunità autonoma (art. 147, co. 2, lett. d) nell'ambito delle materie elencate all'art. 148 o comunque non attribuite allo Stato dall'art. 149. Diversamente da quanto avvenuto negli anni trenta del secolo scorso, in vigenza della Costituzione del 1978 l'intero territorio spagnolo è stato regionalizzato²². Il regionalismo spagnolo conserva comunque elementi di asimmetria²³, in quanto rimane fermo l'altro elemento di differenziazione: ciascuno Statuto individua le competenze spettanti alla Comunità corrispondente, nell'ambito delle materie astrattamente attribuibili alle Comunità autonome secondo la Costituzione. Per riprendere una nota metafora, si tratta del modello della *tabla de quesos*, dalla quale ciascun commensale prende i formaggi che desidera. Sebbene il processo di regionalizzazione si sia sviluppato “in senso omogeneo”²⁴, “secondo la logica

¹⁹ Vedi F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, 1991, 23 (così analogamente, nella dottrina spagnola e con riferimento alle Comunità autonome, M.A. APARICIO, *Lineamenti di diritto costituzionale spagnolo*, Torino, 1992, 54). A sua volta, “l'autonomia «politica» è la maggiore espressione dell'autonomia” (E. CARLONI, F. CORTESE, *Introduzione ai poteri locali. Invarianti e profili storici*, in IID. (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, 2020, 9). Sul punto, si rammenti che “l'autonomia degli enti territoriali o si caratterizza in senso politico o non è autonomia, assumendo l'autonomia normativa (nella quale si fa generalmente consistere l'essenza dell'autonomia regionale) un suo preciso significato ed una sua validità soltanto se strettamente connessa all'autonomia politica” (T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, 150). La stessa giurisprudenza costituzionale riconosce espressamente l'autonomia politica delle Regioni (sent. n. 229 del 1989, punto 4. *in diritto*).

²⁰ Vedi G. AMBROSINI, *Autonomia regionale e Federalismo*, Roma, 1945, in ID., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna, 1957, 26-29.

²¹ Vedi R. SCARCIGLIA, D. DEL BEN, *Spagna*, Bologna, 2013, 30.

²² Vedi J. URÍAS, *La transformación del sistema español de distribución territorial del poder: una valoración*, in questa *Rivista*, 3, 2020, Fascicolo speciale monografico, Atti del Seminario telematico di Milano, 12 giugno 2020, “Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto”, [46 al sito internet www.gruppodipisa.it](http://46.al sito internet www.gruppodipisa.it).

²³ Tanto è vero che si ragiona di “asimmetria autonomistica”, alla luce della vigente Costituzione del 1978 che “non affermò (...) una presunta eguaglianza tra Comunità autonome” (J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomo spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, Padova, 1999, 102 e 98).

²⁴ M. IACOMETTI, *La Spagna*, P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, 2 ed., Roma-Bari, 2014, tomo I, 212.

uniformante – generalmente criticata – nota come *café para todos*²⁵, dando vita alle attuali diciassette Comunità autonome dotate di livelli di competenza piuttosto simili, permane una certa differenziazione funzionale tra di esse, dovuta al distinto fondamento statutario delle competenze e destinata ad accentuarsi in presenza dei “fatti differenziali” costituzionalmente rilevanti che connotano alcune Comunità autonome²⁶. Il che induce chi osserva il panorama spagnolo alla luce delle categorie italiane ad affermare che “ciascuna Comunità autonoma, godendo di competenze identificate dal suo Statuto, fruisce di una autonomia speciale, rispetto a quella delle altre”²⁷.

Se si assume come angolo visuale lo Stato regionale italiano, le altre esperienze regionali appariranno caratterizzate, ancor più di quella spagnola, da differenziazione funzionale. Così quando la regionalizzazione risulta marcatamente asimmetrica, in quanto coinvolge soltanto una parte del territorio statale, generalmente periferica. La Costituzione portoghese prevede soltanto due Regioni autonome, effettivamente istituite²⁸ e rispettivamente corrispondenti ai territori insulari delle Azzorre, l’una, e di Madera, l’altra (art. 6, co. 2); Regioni autonome competenti, fra l’altro, a legiferare nelle materie stabilite dal proprio Statuto sulla base di indicazioni contenute nel testo costituzionale (art. 227, co. 1, lett. *a* e lett. *b*). Al riguardo, può rilevarsi come un ulteriore margine di differenziazione sia riscontrabile anche comparando i due Statuti vigenti²⁹, in quanto contengono diverse indicazioni relativamente a tali materie³⁰.

Rispetto al Portogallo, una qualche analogia potrebbe forse riscontrarsi, *mutatis mutandis*, in Francia, non tanto con riferimento all’*outré-mer*, residuo della storia coloniale³¹, quanto piuttosto alla Corsica, non riconducibile ad esso³², sebbene geograficamente distinta dall’*Hexagone*, cioè dalla parte continentale del territorio metropolitano francese. È pur vero che alla Corsica, come alle altre Regioni francesi, non sono costituzionalmente attribuite specifiche competenze legislative, ma con

²⁵ G. FERRAIUOLO, *Costituzione federalismo secessione. Un itinerario*, 2016, 161.

²⁶ Vedi J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico*, cit., 98-99 secondo cui i “fatti differenziali” si pongono quale “elemento strutturale dello Stato autonomico” spagnolo (*ivi*, 106). Si noti come i “fatti differenziali”, presenti in quelle Comunità autonome perciò stesso caratterizzate da una “specifica identità culturale e linguistica”, frenino l’accennato processo di omogeneizzazione in quanto esse non accettano di essere parificate alle Comunità “prive di particolari caratteristiche distintive” (M. IACOMETTI, *Il regionalismo differenziato: una buona soluzione per gli ordinamenti compositi? Minime considerazioni comparative su Spagna e Italia*, in questa *Rivista*, 3, 2020, Fascicolo speciale monografico, cit., 284; *adde amplius* G. FERRAIUOLO, *Costituzione federalismo secessione*, cit. 162-163).

²⁷ A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 41. Affermazione che l’A. riferisce anche alla Costituzione spagnola del 1931 (ID., *Regione*, cit., 319, nt. 6).

²⁸ Per il restante territorio nazionale la Costituzione prevedeva e prevede l’istituzione di Regioni amministrative (art. 255 Cost.), prive di competenza legislativa (artt. 257-258 Cost.); previsione costituzionale rimasta tuttavia inattuata (si veda M. SALEMA D’OLIVEIRA MARTINS, *Il regionalismo portoghese*, 25 giugno 2007, al sito internet www.issirfa.cnr.it).

²⁹ Si vedano l’*Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores* e l’*Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira* al sito internet www.issirfa.cnr.it.

³⁰ Vedi R. ORRÙ, *Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2018, 466.

³¹ Si veda O. PFERSMANN, *Relazione*, al Webinar “Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto”, Milano, 12 giugno 2020, registrazione audio al sito internet www.gruppodipisa.it.

³² Così “la Corse n’a jamais été considérée comme étant «outré-mer»” (M. VERPEAUX, *La Région*, Paris, Dalloz, 2005, 39).

riferimento alla prima può riscontrarsi una differenziazione funzionale, significativa soprattutto alla luce della tradizione francese. Così nell'isola, in quanto *collectivité à statut particulier* ai sensi dell'art. 72 Const., si applica una disciplina peculiare che ne fa l'unica parte del territorio metropolitano francese nel quale l'organo assembleare, eletto a suffragio universale e diretto (*Assemblée de Corse*), può, con il consenso del legislatore (statale), adottare – non sperimentalmente, ma stabilmente³³ – deliberazioni aventi valore regolamentare, derogatorie rispetto alle disposizioni regolamentari statali³⁴, al fine di “fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île” (art. L. 4422-16 *Code général des collectivités territoriales*, come modificato dalla legge n. 2002-92 del 22 gennaio 2002). Il Parlamento aveva contestualmente approvato una disposizione simile con riferimento alla legislazione, tale da consentire analoghe deroghe a quest'ultima; disposizione peraltro mai promulgata in quanto dichiarata contraria alla Costituzione dal *Conseil constitutionnel*, alla luce della considerazione che “la possibilité d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi” è rimessa alla sola Costituzione, e non alla legge (decisione n. 2001-454 DC del 17 gennaio 2002)³⁵. Così è stata la successiva revisione costituzionale del 2003 (legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003) a introdurre, peraltro “à titre expérimental et pour un objet et une durée limités” (art. 72, al. 4 Const.), “au profit de toutes les collectivités territoriales” quel “pouvoir d'adaptation des lois nationales qui avait été refusé à la Corse par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 17 janvier 2002”³⁶; *pouvoir d'adaptation* comunque potenzialmente in grado di accentuare l'asimmetria e la differenziazione del sistema.

A seguito del processo devolutivo avviato alla fine degli anni novanta del Novecento, “anche il Regno Unito è entrato nel novero degli Stati regionali”³⁷, in quanto oggi la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord possono essere assimilati a Regioni, dotate di funzioni legislative esercitate da un'assemblea elettiva. Assimilazione che fa premio sulle peculiarità dell'ordinamento del Regno Unito, tali da comportare necessariamente, ad esempio, una regionalizzazione realizzata non per via costituzionale ma per via esclusivamente legislativa³⁸. In particolare, tre leggi adottate dal Parlamento di Westminster nel 1998, lo *Scotland Act*, il *Government of Wales Act* e il *Northern Ireland Act* hanno rispettivamente istituito lo *Scottish Parliament*, la *Welsh Assembly* e la *Northern Ireland Assembly*, attribuendo al primo e alla terza “la potestà di

³³ Vedi *infra* nel testo le previsioni dell'art. 72, al. 4 Const.

³⁴ Si tratta di una previsione che appare tanto più significativa se si rammenta l'ampio spazio spettante al regolamento ai sensi dell'art. 37, al. 1 Const., secondo cui “les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire”.

³⁵ Vedi M.-J. TULARD, *La Région*, Paris, 2008, 39.

³⁶ L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, 16^e éd., Paris, 2014, 510. In tal modo la Corsica si è posta come il “cavallo di troia dell'incorporazione – a livello prima legislativo e poi costituzionale – del principio della differenziazione territoriale nella *France métropolitaine*” (S. BENVENUTI, *La differenziazione territoriale nell'ordinamento francese: da fattore di disgregazione a strumento di integrazione?*, in questa *Rivista*, 3, 2020, Fascicolo speciale monografico, cit., 206).

³⁷ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 12.

³⁸ Ne evidenzia gli elementi di debolezza, in quanto attualmente “il sistema inglese fatica a trovare nella sola prassi e nella legislazione devolutiva quegli elementi di unitarietà di cui si sente estremo bisogno”, L. VIOLINI, *Esperienze di regionalismo differenziato: un raffronto tra ordinamenti nazionali*, in questa *Rivista*, 3, 2020, Fascicolo speciale monografico, cit., 71.

legiferare su un complesso di *devolved matters* emanando propri *Acts*³⁹; potestà che attraverso una serie di successivi interventi legislativi del Parlamento di Westminster – dal *Government of Wales Act 2006* al *Wales Act 2017* – viene estesa alla *Welsh Assembly*⁴⁰, precedentemente caratterizzata soltanto da “the Welsh form of executive devolution”⁴¹. Il Regno Unito si configura così oggi come “lo Stato regionale asimmetrico per antonomasia”⁴²: non solo la regionalizzazione, come si è visto, non riguarda l’intero territorio nazionale, ma ciascuna legge di devoluzione di funzioni (anche legislative), le attribuisce distintamente e singolarmente alla Scozia, al Galles o all’Irlanda del Nord. In tal modo, la differenziazione funzionale permea di sé l’esperienza regionale del Regno Unito.

D’altra parte, il coinvolgimento dell’intero territorio nazionale nel processo di regionalizzazione di per sé non ne esclude l’asimmetria. Accanto alla differenziazione funzionale che si è vista caratterizzare l’ordinamento regionale spagnolo, può qui richiamarsi la stagione regionalista⁴³ che, fra l’inizio degli anni settanta e quello degli anni novanta del secolo scorso, ha rappresentato una fase intermedia della trasformazione del Belgio in Stato federale⁴⁴, realizzatasi, almeno letteralmente, nel 1993, a seguito della revisione costituzionale che, fra l’altro, ha introdotto un art. 1 della Costituzione belga del seguente tenore: “la Belgique est un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions”. Può constatarsi come, già nell’accennata fase regionalista, la complessa architettura istituzionale belga si sia sviluppata in senso asimmetrico. In particolare, la compresenza delle Comunità e delle Regioni, chiamate a esercitare funzioni anche legislative in differenti ambiti materiali nei confronti di collettività variamente sovrapposte⁴⁵, ha determinato un’asimmetria sia istituzionale sia materiale. Quest’ultima corrisponde a una forma di differenziazione funzionale, laddove sono diversamente ripartite le “materie che rientrano nella competenza regionale o comunitaria”⁴⁶.

³⁹ A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 39.

⁴⁰ Si veda C. MARTINELLI, *Il processo devolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2018, 403-404. Recentemente, il 6 maggio 2020, sulla base del *Senedd and Elections (Wales) Act 2020* da essa stessa adottato, l’Assemblea ha mutato il suo nome in *Senedd Cymru* o *Welsh Parliament*, facendo tra l’altro significativamente precedere la denominazione gallese a quella inglese (si veda il sito internet www.senedd.wales).

⁴¹ P. LEYLAND, *Devolution in the United Kingdom: a case of perpetual metamorphosis*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2010, 191.

⁴² I. RUGGIU, *Il Regno Unito*, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., 42. *Adde amplius* A. MCHARG, *The Model of Territorial Decentralisation in the United Kingdom*, in questa *Rivista*, 3, 2020, Fascicolo speciale monografico, cit., 22-25, e A. TORRE, “On devolution”. *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell’ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2000, *passim*, spec. 270

⁴³ Si veda B. DE WITTE, *Regioni e regionalismo in Belgio*, in *Le Regioni*, 1984, 294.

⁴⁴ Si veda A. MASTROMARINO, *Il Belgio*, Bologna, 2012, 28-31.

⁴⁵ Si ragiona in proposito di “federalismo di sovrapposizione” (F. DELPÉRÉE, M. VERDUSSEN, *Il sistema federale. L’organizzazione*, in F. DELPÉRÉE (a cura di), *L’ordinamento federale belga*, Torino, 1996, 156).

⁴⁶ E.A. FERIOLI, *Il Belgio*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 300. *Adde amplius* V. BARTHOLOMÉE, *Il sistema federale. L’asimmetria*, in F. DELPÉRÉE (a cura di), *L’ordinamento federale*, cit., spec. 159-162.

2.3. La prospettiva dell'Assemblea costituente: regionalizzare lo Stato per riformarlo

Rispetto al panorama comparato ora succintamente delineato, il regionalismo italiano – come si è accennato – si contraddistingue per una peculiare tendenza all'uniformità. Si tratta di una tendenza che risulta tanto più marcata se si fa riferimento allo Stato regionale immaginato dall'Assemblea costituente⁴⁷. Al riguardo, occorre rammentare che le scelte rimesse a quest'ultima hanno ad oggetto le Regioni a Statuto ordinario, disciplinate dal titolo V della parte II della Costituzione, mentre le Regioni a Statuto speciale in buona misura preesistono al (e prescindono dal) processo costituente. Quando l'Assemblea costituente inizia ad affrontare il tema del futuro assetto regionale dello Stato italiano, può dirsi che, con riferimento alle varie Regioni speciali e in misura maggiore o minore per ciascuna di esse, oramai *les jeux sont faits*: lo Statuto siciliano è già stato approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, l'autonomia valdostana è già stata introdotta dal decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545, quella trentino-altoatesina sta per trovare il proprio fondamento internazionale nell'accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946⁴⁸. A ben vedere, il riconoscimento della specialità regionale non rientrava in un complessivo disegno di regionalizzazione dello Stato, ma rispondeva alla contingente esigenza di conservare all'unità nazionale territori insulari e di confine, rappresentando “il tributo pagato per sottrarre consensi e togliere consistenza ad ambizioni ben più eversive”⁴⁹. Tanto è vero che nel 1946-1947 la specialità regionale corrisponde a una sorta di “fatto compiuto, di cui l'Assemblea costituente è chiamata a tener conto”⁵⁰. Se dunque, come vedremo meglio nel prosieguo, le Regioni a Statuto speciale costituiscono sin dall'inizio una sfida alla tendenziale uniformità del regionalismo italiano, è a quest'ultima che anelava l'Assemblea costituente, realizzandola laddove può scrivere su una pagina allora ancora bianca: la disciplina costituzionale delle Regioni ordinarie.

Può agevolmente constatarsi come la regionalizzazione dell'intero territorio italiano e dunque l'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario fossero coerenti con uno degli obiettivi che il Costituente si proponeva così di perseguire: la riforma dello Stato e

⁴⁷ Per parafrasare il suggestivo titolo del volume F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea costituente*, Milano, 2018.

⁴⁸ Per quanto riguarda la Sardegna, sin dal 1944 erano stati istituiti un Alto commissariato per la Sardegna (art. 1 regio decreto-legge 27 gennaio 1944, n. 21) e una Consulta regionale presso quest'ultimo (art. 3 decreto legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944, n. 417). Sia l'Alto commissario sia la Consulta sono menzionati all'art. 56 del successivo Statuto regionale del 1948, relativo all'adozione delle norme di attuazione statutaria, permettendo così di configurare rispettivamente il Presidente della Regione e il Consiglio regionale quali loro organi successori (Corte cost., sent. n. 22 del 1961, punto 3. *in diritto*). Per quanto riguarda infine il Friuli Venezia Giulia, durante i lavori dell'Assemblea costituente l'istituzione della Regione si proiettava in un futuro lontano e incerto, in quanto la questione di Trieste era ben lungi dall'essere definita.

⁴⁹ E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967, 55.

⁵⁰ L. PALADIN, *Diritto regionale*, 7 ed., Padova, 2000, 9. Così in Assemblea costituente “la questione regionale era questione delle Regioni ordinarie” (S. STAIANO, *Art. 5 Cost.*, cit., 16).

dei suoi apparati⁵¹. La Costituzione repubblicana si poneva quindi in forte discontinuità sia rispetto all'esperienza liberale sia rispetto a quella autoritaria: si ripudiavano ad un tempo il centralismo sabauda e la statolatria fascista. Si reputava che il ruolo attribuito alle Regioni fosse in grado di innescare nello Stato un virtuoso processo riformatore che avrebbe dovuto condurre a un'alleggerita pubblica amministrazione, meno imperniata sui dicasteri romani, e a una legislazione statale riqualificata, composta soprattutto da leggi di ampio respiro, chiamate ad attuare i nuovi principi e valori contenuti nella Costituzione repubblicana. Puntuali disposizioni costituzionali riflettono tali aspirazioni: quanto all'amministrazione, la VIII disp.trans.fin. Cost., al co. 3, prefigura il "passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali" che risulterebbero così più agili; quanto alla legislazione, il testo originario dell'art. 117, co. 1 Cost. attribuisce alla legge regionale la disciplina di dettaglio di numerose materie, liberando il legislatore statale – forse suo malgrado – da tale incombenza. Il tutto viene magistralmente riassunto nella successione di previsioni che scandisce l'art. 5 Cost., dove si delinea una vera e propria "rivoluzione promessa"⁵², secondo la quale "l'autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato"⁵³; così il riconoscimento delle autonomie da parte dello Stato non è privo di effetto su quest'ultimo: le autonomie "incidono in profondità sulla struttura interiore dello Stato"⁵⁴. Il che significa appunto indurre la riforma di quest'ultimo e dei suoi apparati.

Per quanto riguarda specificamente le Regioni, è proprio il carattere simmetrico dell'uniforme regionalismo italiano che gli permette di incidere profondamente sulla struttura statale, almeno secondo le aspettative del Costituente. Gli altri obiettivi del regionalismo, quali il riconoscimento e la promozione delle autonomie regionali o lo sviluppo della partecipazione politica delle corrispondenti collettività, sono di per sé compatibili con forme asimmetriche di regionalismo, soprattutto quand'esse interessino l'intero territorio nazionale. Ma il peculiare obiettivo della riforma statale pare richiedere un uniforme regionalismo simmetrico, vale a dire una generalizzata regionalizzazione, cui si accompagni un basso grado di differenziazione funzionale, in quanto limitata alle modalità di esercizio delle medesime funzioni, sottratte così integralmente allo Stato; altrimenti detto, pare richiedere un regionalismo connotato in senso unitario⁵⁵.

⁵¹ Si veda A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit. 11. Nel dibattito costituente si evidenziano così "i fini ultimi che si intendono perseguire tramite la Regione: quelli di rimediare ai danni di uno Stato burocratico e accentratore e quelli di rinnovare la struttura politica e amministrativa" (C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica*, cit., 222).

⁵² Secondo la nota espressione di P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, 1950, CXXXV, con generale riferimento alle "riforme di carattere sociale".

⁵³ G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 286.

⁵⁴ C. ESPOSITO, *Autonomia e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 81.

⁵⁵ Confronta A. POGGI, *Relazione conclusiva* al Convegno "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", Trento, 18-19 settembre 2020, al sito internet www.gruppodipisa.it.

D'altra parte, il carattere simmetrico del regionalismo ordinario italiano risulta perfettamente coerente con le sue origini: le Regioni ordinarie non sono il frutto di iniziative dal basso, ad opera delle rispettive collettività, ma in qualche modo calano dall'alto, derivando dalla volontà dello Stato di istituirle anche al fine di riformare se stesso. Tanto è vero che le Regioni ordinarie sono definite *more geometrico*, secondo una perimetrazione corrispondente ai vecchi compartimenti statistici, definiti a partire dal 1864 raggruppando le varie Province⁵⁶; circoscrizioni quindi senz'anima, sorte per finalità appunto meramente statistiche.

L'uniformità che caratterizza il regionalismo (ordinario) italiano discende dunque anche dalla volontà del Costituente di promuovere per tal via la riforma dello Stato che la simmetria dell'assetto regionale favorisce assai più della sua asimmetria. Infatti, "solo una disciplina destinata ad applicarsi a tutte, indistintamente, le Regioni consente allo Stato di liberarsi di competenze", in quanto "alle *competenze* delle Regioni corrispondono simmetriche *incompetenze* dello Stato"⁵⁷, sulla base della "ratio traslativa" tipica del regionalismo ordinario, in quanto uniforme. Qualora invece il regionalismo si presenti come asimmetrico, sarà caratterizzato da una "ratio derogatoria"⁵⁸ che non priva lo Stato di funzioni, ma ne circoscrive l'applicazione alla parte del territorio non interessata dall'attribuzione delle stesse alle Regioni. Il che si verifica sia quando soltanto una parte del territorio statale viene regionalizzata, sia quando alla generalizzata regionalizzazione corrispondono differenti funzioni attribuite alle varie Regioni.

Sebbene il Costituente italiano si richiamasse nominalisticamente alle Regioni disciplinate dalla Costituzione spagnola del 1931, il suo modello non poteva quindi essere soltanto la II Repubblica spagnola, vero regno dell'asimmetria regionale, come si è visto. L'uniformità che connotava il regionalismo ordinario italiano, in termini di simmetria e di basso grado di differenziazione funzionale, corrispondeva piuttosto a una "logica federale"⁵⁹, trovando un precedente nell'assetto della I Repubblica austriaca, disciplinato dalla Costituzione federale del 1920 (*Bundes-Verfassungsgesetz*)⁶⁰; Costituzione tutt'ora vigente, sebbene ripetutamente revisionata. Complessivamente, se la regionalizzazione può essere – e spesso è – parziale e asimmetrica, nello Stato

⁵⁶ Si veda E. ALBANESI, *Le variazioni territoriali delle autonomie speciali*, in G. ROLLA (a cura di), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, Milano, 2013, 308-309. La continuità fra i compartimenti statistici del Regno e le Regioni della Repubblica sembra lessicalmente accentuata dalla circostanza che, a partire dal 1912, i primi verranno denominati "regioni" nell'*Annuario Statistico Italiano* (E. CARLONI, F. CORTESE, *Introduzione ai poteri locali*, cit., 21).

⁵⁷ A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, 5, al sito internet www.associazionedeicostituzionalisti.it; corsivo dell'A.

⁵⁸ Sulle due *rationes* in discorso si veda A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, 155-161 e 184-188.

⁵⁹ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 36.

⁶⁰ Così si è osservato che "l'articolazione dello Stato in nove *Länder* è sicuramente una componente essenziale dell'identità austriaca, ma la diversificazione e la differenziazione no" (E. D'ORLANDO, *La parabola del federalismo "senza qualità": il modello federale austriaco dall'originaria concezione kelseniana alle recenti tendenze riformatrici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, 601).

federale più frequentemente si riscontrano invece sia la generalità sia la simmetria⁶¹, sebbene non manchino eccezioni al riguardo: basti rammentare il “federalismo asimmetrico” del Canada⁶² o quello del Belgio che peraltro affonda le sue radici nella precedente fase regionale dell’ordinamento belga⁶³. Di regola però nello Stato federale l’intero territorio federale risulterà suddiviso in Stati componenti⁶⁴, i quali avranno tendenzialmente le stesse competenze, avendo tutti ceduto le medesime altre allo Stato federale⁶⁵. Più specificamente, quello austriaco rappresenta(va) un sistema federale “debole”⁶⁶, con tratti non abissalmente distanti da quelli previsti dalla Costituzione repubblicana per lo Stato regionale italiano. In tale direzione, possono rammentarsi: le limitate competenze amministrative e ancor più legislative dei *Länder* austriaci, pur titolari delle rispettive potestà residuali (art. 15, *Abs. 1 B-VG*), in ragione dell’ampiezza delle materie espressamente ricondotte dalla Costituzione all’amministrazione e alla legislazione federale (art. 10) o soltanto a quest’ultima (art. 11), in alcune ulteriori materie esclusivamente a livello di principio (art. 12); o l’agevole superamento, a maggioranza semplice e in presenza di almeno la metà dei componenti, da parte della Camera elettiva (*Nationalrat*) dell’eventuale opposizione del *Bundesrat* a una deliberazione legislativa (art. 42); *Bundesrat* tra l’altro caratterizzato da una struttura e da una composizione (art. 35)⁶⁷ che ne fanno un’assemblea assai poco rappresentativa degli orientamenti dei *Länder*, in quanto in essa prevalgono le dinamiche politiche nazionali⁶⁸.

La constatazione che il Costituente, nell’introdurre il regionalismo nell’ordinamento italiano, si sia implicitamente ispirato al federalismo, soprattutto austriaco, non pare oggi fonte di particolare sconcerto. Si è infatti progressivamente diffusa nella dottrina italiana la tendenza ad affievolire la distinzione fra Stato regionale

⁶¹ Si veda R. TONIATTI, *L’autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, 641. Con specifico riferimento all’ordinamento tedesco-federale, si veda da ultimo K.-P. SOMMERMANN, *Relazione*, al Webinar “Autonomie territoriali”, cit.

⁶² Così, sin dal titolo, N. OLIVETTI RASON, *Un federalismo asimmetrico: il Canada*, in N. OLIVETTI RASON, L. PEGORARO (a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, Padova, 1996, 377.

⁶³ Vedi V. BARTHOLOMÉE, *Il sistema federale. L’asimmetria*, cit., 158-159.

⁶⁴ Con le eventuali eccezioni dei Territori federali e del Distretto sede della Capitale federale, direttamente soggetti all’amministrazione e alla legislazione federali. Con riferimento agli Stati Uniti d’America, può richiamarsi, da un lato, l’esperienza dei Territori prima della loro trasformazione in Stati (da ultimo e ad esempio le Isole Hawaii, sino al 1959) e, dall’altro, l’istituzione del Distretto di Columbia (sulla quale si veda la previsione all’Art. I, Sect. VII, 17 Const.). Si tratta peraltro di eccezioni non riscontrabili nell’ordinamento federale austriaco.

⁶⁵ Si noti al riguardo che anche quando vengono introdotti elementi di differenziazione rispetto alla disciplina federale, essi sono uniformemente attribuiti a tutti gli Stati componenti. Così, nella Repubblica federale tedesca, il nuovo Art. 72, *Abs. 3 Grundgesetz*, inserito dalla revisione del 2006 (*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006*), ha previsto la possibilità per tutti i *Länder* di derogare alla legislazione federale nelle materie ivi espressamente enumerate.

⁶⁶ G. PARODI, *La Germania e l’Austria*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, cit., 182.

⁶⁷ Il cui primo comma dispone che “die Mitglieder des Bundesrates und ihre Ersatzmitglieder werden von den Landtagen für die Dauer ihrer Gesetzgebungsperiode nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt”.

⁶⁸ Così il *Bundesrat* si configura come “un inutile doppione della Camera bassa”, vale a dire del *Nationalrat* (F. PALERMO, *Il federalismo austriaco: un cantiere sempre aperto*, 25 giugno 2007, al sito internet www.issirfa.cnr.it).

e Stato federale⁶⁹, se non a negarla, leggendola in termini più quantitativi che qualitativi⁷⁰. La distinzione in questione si poneva invece nettamente nell'immediato secondo dopoguerra, come risulta efficacemente sintetizzato nelle parole di presentazione all'Assemblea costituente del progetto di Costituzione: la Regione "non sorge federalisticamente" e la sua autonomia "si arresta prima della soglia federale e si attiene al tipo di Stato regionale"⁷¹. Si tratta di affermazioni di Meuccio Ruini, presidente della cosiddetta Commissione dei 75, chiamata a elaborare tale progetto. D'altra parte sul tema delle autonomie regionali alla Commissione dei 75 aveva relazionato Gaspare Ambrosini⁷², vale a dire colui che già nel 1933, commentando la Costituzione spagnola del 1931, definiva lo Stato regionale in termini di figura intermedia fra lo Stato unitario e lo Stato federale⁷³.

Il regionalismo ordinario italiano, originariamente e originalmente sorto sotto il segno dell'uniformità, trova dunque nelle differenziazioni – sia quella preesistente, costituita dalle Regioni ad autonomia speciale, sia quella sopraggiunta nel 2001, rappresentata dalla previsione di procedimenti di differenziazione *ex art.* 116, co. 3 Cost. – altrettante sfide alla sua simmetrica essenza.

3. Le sfide: differenziare il regionalismo

3.1. Le Regioni a Statuto speciale: dall'Assemblea costituente agli anni settanta

L'uniforme regionalismo disegnato dalla Costituzione repubblicana convive quindi, sin da subito e suo malgrado, con la differenziazione, ipostatizzata nelle Regioni ad autonomia speciale. All'inizio della vita istituzionale repubblicana, se il regionalismo come dottrina, dunque *on the books* era uniforme e simmetrico, il regionalismo come prassi, dunque *in action* si presentava invece come differenziato e asimmetrico: ciascuno dei quattro (poi cinque) Statuti speciali attribuisce alla corrispondente Regione

⁶⁹ Essa infatti "tende ad attenuarsi nei fatti sempre di più" (P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, 5 ed., Torino, 2019, 9).

⁷⁰ Vedi G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLIII, 1990, 883 e R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, 23. *Contra* A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 13-14. Rileva come la Repubblica italiana sia "uno Stato ancora oggi (non federale ma) regionale" C. CARUSO, *I raccordi tra Stato e Regioni*, relazione al Convegno "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", Trento, 18-19 settembre 2020, *paper*, 10).

⁷¹ Atti Parlamentari, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, *Relazione del Presidente della Commissione*, 6 febbraio 1947, 14, al sito *internet* www.legislatureprecedenti.camera.it. Si notino le analoghe considerazioni relativamente alle Comunità autonome spagnole, la cui previsione costituzionale viene descritta come il risultato della "negazione dello Stato strutturato federalmente, ma negazione anche dello Stato unitario centralizzato" (M.A. APARICIO, *Lineamenti di diritto*, cit., 53).

⁷² Si noti come eloquentemente l'illustre costituente e costituzionalista intitolava un paragrafo della sua relazione "Perché l'autonomia regionale differisce dal federalismo" (vedi Atti Parlamentari, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, *Relazione sulle autonomie regionali, Parte generale*, 137, al sito *internet* www.legislatureprecedenti.camera.it).

⁷³ Così G. AMBROSINI, *Lo Stato regionale: tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 2, 1933 e in ID., *L'ordinamento regionale*, cit., 3.

distinti ambiti di competenza legislativa e amministrativa, in modo tale che non possa indursi “un modello unitario di specialità, ma ciascuna Regione autonoma presenta peculiarità che ne fanno quasi un modello a sé stante”⁷⁴. La ritardata istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria accentuava l’asimmetria complessiva del sistema: sino all’inizio degli anni settanta del Novecento, la regionalizzazione non riguardava che una parte del territorio nazionale, corrispondente appunto alle Regioni a Statuto speciale. Parte del territorio per di più accentuatamente periferica e dunque, come tale, particolarmente inadatta a costituire un volano per quella riforma dell’amministrazione dello Stato, preconizzata nel testo costituzionale⁷⁵.

Così per un quarto di secolo il “diritto regionale *tout court*” coincide col diritto regionale speciale, “in mancanza di altra attuale esperienza legislativa e giurisprudenziale di riferimento”⁷⁶, poiché le sole Regioni ad essere non “soggetti virtuali”, ma “soggetti reali, in grado di concretamente operare e agire”⁷⁷ sono quelle ad autonomia differenziata. Non mancarono allora approfondimenti dottrinali dedicati alle Regioni (speciali, in particolare): basti rammentare i sei Convegni di studi giuridici sulle Regioni organizzati fra il 1954 e il 1971⁷⁸ dalle Speciali per riflettere su se stesse, nell’ambito dei quali si sono sviluppate elaborazioni che “stanno alla base anche del diritto regionale quale si è venuto manifestando anno dopo anno successivamente al 1970”⁷⁹. Ma le Regioni cui si guardava allora con maggior interesse non erano tanto quelle istituite (Speciali) quanto piuttosto quelle istituende (Ordinarie). Prova ne sia che nel venticinquennio che precedette l’attuazione costituzionale relativamente a queste ultime, le monografie giuridiche pubblicate riguardarono comunque soprattutto le Regioni ad autonomia ordinaria⁸⁰. Gli stessi primi manuali di Diritto regionale vennero

⁷⁴ G. DEMURO, I. RUGGIU, *Regioni speciali: una visione d’insieme*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, 395. In altre parole, nel “genus delle Regioni a Statuto speciale (...) ciascuna esperienza regionale costituisce una *species*” (G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, relazione al Convegno “Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni”, Trento, 18-19 settembre 2020, *paper*, 2).

⁷⁵ Vedi *supra* par. 2.3.

⁷⁶ S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in *Le Regioni*, 2010, 863.

⁷⁷ Così Corte cost., sent. n. 39 del 1971, punto 2. *in diritto*, peraltro con riferimento alle Regioni ordinarie, allora finalmente istituite.

⁷⁸ Precisamente nel 1954, nel 1956, nel 1959, nel 1963, nel 1966 e nel 1971. I relativi *Atti* sono stati pubblicati, in altrettanti volumi, da Cedam (Primo Convegno), dalla Tipografia delle Mantellate (Secondo Convegno), da Giuffrè (Terzo, Quarto e Quinto Convegno), e dalla Regione Friuli Venezia Giulia (Sesto Convegno).

⁷⁹ S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina*, cit., 864.

⁸⁰ Si consulti la pagina del sito *internet* del Consiglio regionale dell’Emilia-Romagna recentemente inserita (luglio 2020, in occasione del cinquantesimo anno dall’istituzione delle Regioni ordinarie) e contenente una bibliografia delle pubblicazioni di diritto regionale dal 1956 a oggi (vedi il sito *internet* www.assemblea.emr.it/biblioteca/approfondire/selezioni-proposte/bibliografie/istituzioni-pubbliche/regioni). A titolo esemplificativo, si veda F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, Milano, 1967, che affronta la questione soffermandosi soprattutto sulla disciplina delle istituende Regioni ad autonomia ordinaria.

concepiti e redatti successivamente all'istituzione delle Regioni ordinarie, incentrandosi soprattutto su di esse⁸¹.

Nei primi decenni di vita repubblicana, il regionalismo come dottrina sembra svilupparsi quasi a prescindere dalle Regioni esistenti che – proprio in ragione della loro natura singolare, discendente dalla specialità – faticano notevolmente a porsi come un modello per la riflessione istituzionale sul tema⁸²; esse costituiscono piuttosto “una sospetta eccezione rispetto alla presupposta regola di uniformità”⁸³. Il regionalismo riguarda piuttosto le Regioni a Statuto ordinario, tanto che la loro istituzione viene salutata come il passaggio “dal regionalismo alla Regione”⁸⁴; quasi che alcune Regioni non esistessero già, da vari lustri. Sino agli anni settanta del secolo scorso, al regionalismo come dottrina non corrisponde quindi un regionalismo come prassi. Altrimenti detto, si realizza un regionalismo senza Regioni (ordinarie) che, anche in ragione della mancata istituzione del suo oggetto di studio, tende a idealizzarle, attribuendo loro virtù quasi palingenetiche, quanto alla capacità di rinnovare l'amministrazione e la legislazione⁸⁵. All'idealizzazione della Regione ordinaria seguirà, quasi inevitabilmente, la delusione di fronte alla sua versione realizzata, tanto che, appena un decennio dopo il completamento della regionalizzazione dell'intero territorio nazionale si comincerà a ragionare di “Regioni senza regionalismo”⁸⁶. Il descritto passaggio dal regionalismo senza Regioni alle Regioni senza regionalismo corrisponde, retoricamente, a un suggestivo chiasmo; ma, soprattutto, riassume la storia delle vicende regionali nel nostro paese. Con riferimento al presente, come vedremo, il progressivo esaurimento della spinta propulsiva dell'uniforme regionalismo italiano contribuisce ad alimentare gli orientamenti favorevoli alla differenziazione regionale *ex art. 116, co. 3 Cost.*⁸⁷.

La marginalità delle Regioni ad autonomia speciale nel processo di elaborazione e di costruzione del disegno regionalistico italiano non si attenua successivamente all'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario. Anzi, a ben vedere, si consolida il processo di uniformizzazione delle Speciali che sembra costituire la risposta dell'ordinamento italiano alla sfida delle differenziazioni rappresentate da queste ultime⁸⁸. Dottrina, legislazione e giurisprudenza infatti non soltanto continuano l'opera di omogeneizzazione delle Regioni speciali fra di loro, ma tendono a uniformarle complessivamente alle Regioni ordinarie.

⁸¹ Si vedano in particolare E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, 1 ed., Milano, 1971 e L. PALADIN, *Diritto regionale*, 1 ed., Padova, 1973.

⁸² Già allora avrebbe quindi potuto porsi la domanda, autorevolmente formulata anni dopo da Sergio Bartole, relativamente all'esistenza di una dottrina del regionalismo speciale (vedi *supra* nt. 76).

⁸³ F. PALERMO, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 1064.

⁸⁴ Così, letteralmente, E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, 1973.

⁸⁵ Si veda E. BALBONI, *Postfazione. Dottrina e prassi del regionalismo nell'opera di Giorgio Pastori*, in M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, 2 ed., Torino, 2020, 324-325.

⁸⁶ Così, letteralmente, G. PASTORI, *Regioni senza regionalismo*, in *il Mulino*, 1980, 204.

⁸⁷ Vedi *infra* par. 3.5.

⁸⁸ Al riguardo, può così individuarsi una “tendenza all'omogeneizzazione” (A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2005, 2185).

Quanto al primo processo, possono richiamarsi le vicende che hanno interessato lo Statuto che più si distacca(va) dagli altri Statuti speciali, quello siciliano. Vicende che originano dal suo mancato coordinamento con la successiva Costituzione repubblicana (e con gli altri Statuti speciali); coordinamento che sarebbe stato probabilmente agevolato dal ricorso alla procedura basata sulla temporanea decostituzionalizzazione dello Statuto, prevista dall'art. 1, co. 2 legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2⁸⁹, ma resa inoperante a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale di tale disposizione da parte dell'Alta Corte per la Regione siciliana (dec. n. 4 del 1948)⁹⁰.

Il mancato coordinamento dello Statuto siciliano con la Costituzione, entrata in vigore successivamente, fa sì che in esso possano “rinvenirsi formulazioni ambigue, o anche omissioni (...) da risolvere” (Corte cost., sent. n. 316 del 2004, punto 6. *in diritto*). Così, in particolare, la giurisprudenza costituzionale ha teso ad avvicinare progressivamente lo Statuto siciliano agli altri Statuti speciali, mitigando le più marcate peculiarità del primo, anche attraverso la riconduzione della legislazione “esclusiva” (art. 14 St. S. ic.), da un lato, e di quella “complementare e facoltativa”⁹¹ (art. 17 St. Sic.), dall'altro, rispettivamente alla legislazione primaria⁹² e a quella concorrente⁹³.

Nella stessa direzione, si rammenti il superamento dell'Alta Corte per la Regione siciliana, prevista dal titolo III (“Organi giurisdizionali”) dello Statuto siciliano e caratterizzata da un peculiare “struttura paritaria” fra la Regione e lo Stato⁹⁴; superamento realizzato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale attraverso l'assorbimento delle funzioni dell'Alta Corte nelle proprie, in quanto “unico organo della giurisdizione costituzionale o, più specificamente, come unico giudice della legittimità delle leggi statali o regionali e dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni o delle Regioni tra loro” (sent. n. 38 del 1957, punto 2. *in diritto*). È noto come le peraltro mai esercitate residue funzioni dell'Alta Corte, nella sua qualità di giudice in sede penale del Presidente della Regione e degli Assessori regionali siciliani, vennero meno grazie alla sent. n. 6 del 1970, sino alla quale l'Alta Corte continuò a “esistere fantomaticamente”⁹⁵. Ben più a lungo sopravvisse, e venne applicata, un'altra peculiarità siciliana relativa alla giurisdizione costituzionale, vale a dire l'impugnazione

⁸⁹ Tale disposizione prevedeva la decostituzionalizzazione, per un periodo non superiore a “due anni dall'entrata in vigore” della legge cost., dello Statuto siciliano (modificabile appunto con legge ordinaria dello Stato, “udita l'Assemblea regionale siciliana”), contestualmente costituzionalizzato dal co. 1 del medesimo art. 1; o, se si preferisce, prevedeva il rinvio biennale della costituzionalizzazione dello Statuto stesso.

⁹⁰ Vedi criticamente G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, ristampa aggiornata, Torino, 1990, 117.

⁹¹ Così, ricorrendo a una denominazione allora piuttosto diffusa della potestà legislativa prevista dall'art. 17 St. Sic., Alta Corte per la Regione siciliana, dec. n. 18 del 1951.

⁹² Così A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1977, 433, nt. 3. Con specifico riferimento al limite degli “obblighi internazionali”, notoriamente assente nella lettera dell'art. 14 St. Sic., vedi Corte cost., sent. n. 44 del 1967, punto 6. *in diritto* (adde sent. n. 120 del 1969).

⁹³ Si veda A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa della Regione siciliana, dal modello studiato alle prospettive di riforma*, in *Le Regioni*, 1997, 542.

⁹⁴ A. CERRI, *Appunti per una storia della giurisdizione costituzionale in Italia. Parte prima*, in *Lo Stato*, 14, 2020, 37.

⁹⁵ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, 5 ed., Padova, 1984, 227.

delle deliberazioni legislative regionali da parte del Commissario dello Stato. Quest'ultima venne infatti meno soltanto⁹⁶ grazie alla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 31, co. 2 legge 11 marzo 1953, n. 87 (come sostituito dall'art. 9, co. 1 legge 5 giugno 2003, n. 131)⁹⁷, con riferimento alla disposizione che faceva salva, pur in vigenza del testo del titolo V della Costituzione introdotto dalla legge cost. n. 3 del 2001, “la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto speciale della Regione siciliana” (Corte cost., sent. n. 255 del 2014). Si trattava di una residua, seppur oramai attenuata, espressione dell’“impostazione originaria” dello Statuto siciliano⁹⁸, secondo la quale il Commissario si poneva quale “garante imparziale del «patto di autonomia» tra l’ordinamento siciliano e l’ordinamento statale” (sent. n. 545 del 1989, punto 2. *in diritto*, laddove la Corte costituzionale ritiene “non più operante” la competenza del Commissario a promuovere i giudizi di costituzionalità “delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato” *ex artt. 27 e 25 St. Sic.*).

3.2. (segue): dagli anni settanta ad oggi

Una volta istituite le Regioni ad autonomia ordinaria, si tende a uniformare a queste ultime il complesso delle Regioni a Statuto speciale. Detto in altri termini, la tendenza all’uniformità che connota il regionalismo italiano induce ad approcciarsi alle Regioni speciali e alle Regioni ordinarie valorizzando il genere comune, espresso dal sostantivo, piuttosto che la differenza specifica, palesata dai rispettivi aggettivi qualificativi⁹⁹.

Quella in discorso, costituisce una tendenza riscontrabile sia funzionalmente sia strutturalmente. Quanto al primo profilo, può anzitutto rammentarsi che i trasferimenti e le deleghe di funzioni amministrative alle Regioni ordinarie – *ex art. 118, co 1 e co. 2 Cost.*, testo originario – sono stati realizzati in tre momenti, mediante altrettante leggi delega sulla base delle quali sono stati adottati decreti legislativi (rispettivamente: legge 16 maggio 1970, n. 281, legge 22 luglio 1975, n. 382 e legge n. 59 del 1997; dd.PP.RR. 14-15 gennaio del 1972, nn. 1-11, d.P.R. n. 616 del 1977 e soprattutto d.lgs. n. 112 del 1998). Va inoltre rimarcato che i decreti legislativi del 1972, del 1977 e del 1998 hanno preceduto analoghi trasferimenti e deleghe nei confronti delle Regioni speciali, rimessi alle relative norme di attuazione statutaria. In tal modo, si è teso ad attribuire alle Regioni a Statuto speciale le medesime funzioni trasferite o delegate alle Regioni a Statuto ordinario, ponendo per di più le prime Regioni all’“inseguimento” delle seconde, attraverso “norme di attuazione «fotocopia» dei decreti di trasferimento di

⁹⁶ Sul tardivo superamento di tale peculiarità si veda criticamente E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *Le Regioni*, 2015, 473-474.

⁹⁷ Sul quale vedi criticamente E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, 6 ed., Torino, 2018, 198.

⁹⁸ G. D’AMICO, *Dal primo Statuto all’ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell’impugnazione delle leggi siciliane*, in *Le Regioni*, 2015, 497.

⁹⁹ Vedi M. COSULICH, *Regioni a Statuto speciale*, in *Diritto on line*, 2017, al sito internet www.treccani.it/enciclopedia.

funzioni”¹⁰⁰: “Regioni e Province differenziate si sono trovate nella condizione non già di precedere le Regioni ordinarie nell’acquisizione di poteri, ma di doverle inseguire, aggiungendo nuovi compiti a quelli già posseduti”¹⁰¹. Si conferma così l’«appiattimento» delle Regioni speciali nei confronti di quelle ordinarie”¹⁰², aggravato dal ritardo con cui nelle prime si applica la disciplina introdotta per le seconde.

Analogo appiattimento può riscontrarsi con riferimento alla funzione legislativa, sol che si rammenti come il legislatore statale abbia frequentemente equiparato la legislazione peculiarmente propria delle Regioni speciali a quella attribuita anche alle Regioni ordinarie (come loro forma più avanzata di autonomia legislativa, in vigenza del testo originario della Costituzione), “degradando, in buona sostanza, la potestà primaria ed abbassandola allo stesso livello della potestà ripartita”; il che non di rado è avvenuto con il beneplacito della giurisprudenza costituzionale¹⁰³. Testimonianza particolarmente evidente della descritta tendenza della legislazione dello Stato sono le “leggi statali *double face* (...) che dichiarano di esprimere, ad un tempo «norme fondamentali» (...), idonee a porsi come limite della potestà piena e «principi fondamentali» al cui rispetto sono tenute le leggi di potestà ripartita”¹⁰⁴.

La questione dell’equiparazione della funzione legislativa delle Regioni ad autonomia speciale a quella delle Regioni ad autonomia ordinaria non pare affatto risolta dal nuovo titolo V della Costituzione. Anzi, potrebbe osservarsi che l’art. 10 legge cost. n. 3 del 2001 ha dato luogo a un’inedita forma di inseguimento delle Speciali rispetto alle Ordinarie, stavolta non sul piano dell’amministrazione ma su quello della legislazione. La prevista applicazione “alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano” delle disposizioni della legge cost. n. 3 del 2001 “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” determina infatti, con specifico riferimento alle competenze legislative, un’individuazione di quelle proprie delle Regioni speciali non più basata soltanto sulle peculiari previsioni dello Statuto di ciascuna di esse. Può agevolmente constatarsi come sulle previsioni statutarie – espressive dell’essenza della specialità in quanto concretizzazioni delle “forme e condizioni particolari di autonomia” *ex art.* 116, co. 1

¹⁰⁰ I. RUGGIU, *Le norme di attuazione*, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., 340.

¹⁰¹ S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina*, cit., 864. Al riguardo, risulta emblematico il d.lgs. 17 aprile 2001, n. 234 che, nel dare attuazione per la Regione Sardegna al capo I della legge n. 59 del 1997 (contenente la delega per il conferimento – vale a dire, nel linguaggio della legge n. 59, trasferimento o delega – di funzioni amministrative alle Regioni ordinarie), si limita, all’art. 1, a disporre che “sono conferite alla Regione e agli enti locali della Sardegna (...) le funzioni e i compiti che il d.lgs. n. 112 del 1998 conferisce alle Regioni ordinarie e ai loro enti locali”; d.lgs. n. 112 del 1998 col quale era stata appunto esercitata la delega ora richiamata, che trova dunque pedissequa attuazione nei confronti della Sardegna, ben tre anni dopo.

¹⁰² Consiglio di Stato, Sez. VI, dec. 23 luglio 2008, n. 3624, con specifico riferimento al d.lgs. n. 234 del 2001, di cui alla nota precedente.

¹⁰³ Così, ad esempio, sent. n. 274 del 1988. Meno frequentemente la Corte costituzionale ha stigmatizzato l’autoqualificazione dei principi fondamentali, limite alla potestà concorrente, in termini di norme fondamentali di riforma economico-sociale, limite alla potestà primaria (così, sempre in materia sanitaria, la sent. n. 354 del 1994, che dichiara costituzionalmente illegittima la previsione che qualifica come norme fondamentali alcuni disposizioni del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 “e non solo i principi da esse desumibili”).

¹⁰⁴ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, 10 ed., Milano, 2019, 189.

Cost. – prevalgano, in forza del citato art. 10, le disposizioni costituzionali dell’art. 117 Cost., quand’esse disciplinino *in melius* la legislazione regionale. In tal modo, le competenze legislative delle Regioni speciali vengono identificate parametrando alla generale disciplina dettata per le Regioni ordinarie dall’art. 117 Cost., determinando una ridefinizione in senso espansivo delle prime, sia dal punto di vista quantitativo (ambito materiale rimesso alla legislazione regionale) sia da quello qualitativo (tipo di potestà legislativa attribuita) sia combinando l’uno con l’altro.

Quantitativamente, può rammentarsi la potestà legislativa concorrente in materia di “tutela della salute”, propria delle Regioni ordinarie *ex art.* 117, co. 3 Cost. e attribuita alle Regioni speciali (e, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, alle Province autonome) in forza della sua “maggiore estensione (...) rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria” (Corte cost., sent. n. 134 del 2006, punto 8. *in diritto*)¹⁰⁵. Qualitativamente, possono rammentarsi il passaggio, nella competenza legislativa della Sardegna, dell’istruzione dalla potestà attuativo-integrativa (art. 5, co. 1, lett. *a* St. Sard.) a quella concorrente, *ex art.* 117, co. 3 Cost. (Cost. cost., sent. n. 235 del 2010, punto 5.1. *in diritto*) e il transito, nella competenza legislativa del Friuli Venezia Giulia, della polizia amministrativa locale dalla potestà concorrente (art. 5, co. 1, n. 13 St. FVG) a quella residuale, *ex art.* 117, co. 4 Cost. (Corte cost., sent. n. 167 del 2010, punto 2.2. *in diritto*)¹⁰⁶.

L’appiattimento della competenza legislativa delle autonomie speciali su quella delle Regioni ordinarie, inteso nel senso della definizione dell’estensione quantitativa e qualitativa della prima sulla base delle caratteristiche della seconda, in forza dell’art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, non viene ridimensionato dalla natura transitoria di quest’ultimo, laddove dispone la sua applicazione alle Regioni speciali “sino all’adeguamento dei rispettivi Statuti”. Potrebbe ricordarsi, con Giuseppe Prezzolini, che nel nostro paese non c’è nulla di più definitivo di ciò che è transitorio. Anche al di là del generico richiamo all’italico costume, si rammenti come, nel caso di specie, a

¹⁰⁵ Vedi ampiamente R. BALDUZZI, D. PARIS, *La specialità che c’è, ma non si vede. La sanità nelle Regioni a Statuto speciale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli, 2018, 454-459. Gli Statuti speciali attribuiscono infatti alla potestà legislativa concorrente della Regione o delle Province autonomie di Trento e di Bolzano ambiti materialmente più ristretti rispetto alla “tutela della salute”: “igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, nonché il recupero dei minorati fisici e mentali” (art. 5, co. 1, n. 16 St. FVG); “igiene e sanità pubblica” (art. 4, co. 1, lett. *i* St. Sard.); “igiene e sanità pubblica” e “assistenza sanitaria” (art. 17, co. 1, lett. *b* e *c* St. Sic.; sulla natura concorrente della potestà legislativa disciplinata all’art. 17 vedi *supra* nel testo di questo paragrafo); “igiene e sanità, ivi compresa l’assistenza sanitaria e ospedaliera” (art. 9, co. 1, n. 10 St. T-AA/S). Lo Statuto valdostano, infine, attribuisce letteralmente la materia “igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica” alla “potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica (...) per adattare alle condizioni regionali” (art. 3, co. 1, lett. *d*). Se così fosse, nel caso valdostano all’ampliamento quantitativo dell’ambito materiale di esercizio della competenza legislativa si aggiungerebbe un innalzamento qualitativo della stessa, da attuativo-integrativa a concorrente (vedi *supra* nel testo); l’ampliamento sarebbe invece soltanto quantitativo, come per le altre Regioni speciali e le Province autonome, se si accedesse all’interpretazione dello Statuto valdostano che, in assenza di un’espressa attribuzione alla Regione della potestà concorrente, vi assimila la potestà legislativa disciplinata dall’art. 3 St. Vd’A (così V. ONIDA, *Valle d’Aosta*, in ISAP, *La regionalizzazione*, vol. II, Milano, 1983, 1519; sul punto, si veda P. CARROZZA, *Legge cost. n.4/1948*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1995, 435-436).

¹⁰⁶ Si veda I. RUGGIU, *Le “nuove” materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell’art. 10, legge cost. n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2001, 787-789.

vent'anni dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, nessuno Statuto speciale sia stato adeguato alle sue disposizioni, nonostante qualche infruttuoso tentativo in tal senso¹⁰⁷.

È significativo riscontrare come il processo di uniformizzazione delle Regioni speciali alle Regioni ordinarie abbia interessato anche il loro profilo strutturale. All'indomani dell'istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria e dell'elezione dei loro Consigli (giugno 1970), di durata quinquennale secondo l'art. 3, co. 1 legge 17 febbraio 1968, n. 108, i cinque Statuti speciali sono stati contestualmente revisionati con legge costituzionale 23 febbraio 1972, n. 1, con riferimento alla medesima disciplina: la durata della legislatura regionale, aumentata da quattro a cinque anni, uniformandola così a quella delle Regioni ordinarie.

Sempre dal punto di vista strutturale, può osservarsi come al mutamento della forma di governo delle Regioni ordinarie, introdotto dalla legge cost. n. 1 del 1999, novellando il titolo V della parte II della Costituzione, abbia corrisposto un analogo mutamento di quella delle Regioni speciali e delle Province autonome, introdotto dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, revisionando contestualmente i cinque Statuti speciali. Nell'uno e nell'altro caso, il legislatore costituzionale ha espresso un deciso *favor* per l'elezione popolare diretta del Presidente regionale, introdotta transitoriamente¹⁰⁸, pur facoltizzando le Regioni ad abbandonarla¹⁰⁹, nell'ambito della loro autonomia statutaria; facoltà di cui nessuna Regione si è finora avvalsa¹¹⁰. Inoltre la legge cost. n. 2 del 2001 ha previsto per le Regioni speciali una nuova fonte del diritto, la legge statutaria, che, nel procedimento di adozione e nel contenuto necessario, richiama gli Statuti regionali ordinari, come disciplinati dall'art. 123 Cost. nel testo introdotto dalla legge cost. n. 1 del 1999¹¹¹.

3.3. (segue): *dove la specialità è più dinamica*

¹⁰⁷ Si veda M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 203-206, 228-229, 250-251, 284-285, 306-308, rispettivamente con riferimento alla Sardegna, alla Sicilia, alla Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e al Friuli Venezia Giulia.

¹⁰⁸ Così sia nelle Regioni ordinarie (*ex* art. 5 legge cost. n. 1 del 1999) sia in alcune specialità (legge cost. n. 2 del 2001: art. 1, co. 2 per la Sicilia; art. 3, co. 2 per la Sardegna; art. 4, co. 2 per la Provincia autonoma di Trento; art. 5, co. 2 per il Friuli Venezia Giulia).

¹⁰⁹ Si noti tuttavia che tale facoltà non viene attribuita all'Assemblea regionale siciliana, in quanto l'art. 9 co. 1 St. Sic., come novellato dalla legge cost. n. 2 del 2001, prevede semplicemente che "il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dell'Assemblea regionale".

¹¹⁰ Al riguardo, si è ragionato di "un contenuto dell'autonomia declinato in chiave di uniformità piuttosto che di differenziazione" (G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere, democrazia*, Napoli, 2015, 75).

¹¹¹ Si veda R. ROMBOLI, *Il procedimento di controllo degli Statuti delle Regioni ordinarie e delle leggi statutarie*, in *Il Foro italiano*, 2004, V, 85. Sul venir meno, nell'art. 123 Cost. introdotto dalla legge cost. n. 1 del 1999, dell'approvazione dello Statuto regionale ordinario con "legge della Repubblica" vedi M. BENVENUTI, *Le enunciazioni statutarie di principio nella prospettiva attuale*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 33.

All'ora descritto processo di omogeneizzazione strutturale delle Regioni speciali rispetto a quelle ordinarie sembrano sottrarsi soltanto, sotto differenti profili, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. Quanto al primo, la peculiare struttura tripolare della Regione trentino-altoatesina, cristallizzata nello stesso art. 116, co. 2 Cost., come novellato dalla legge cost. n. 3 del 2001, fa sì che essa sia la sola Regione speciale italiana priva di legge statutaria e della conseguente possibilità di definire la propria forma di governo; l'una e l'altra sono invece ora attribuite alle due Province autonome dall'art. 47 St. T-AA/S. La transitoria introduzione dell'elezione popolare diretta del Presidente è stata prevista per la Provincia autonoma di Trento¹¹², ma non per quella di Bolzano, soltanto facoltizzata a disporre in tal senso nella propria legge statutaria, che in tale eventualità dev'essere approvata "con la maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale" (art. 47, co. 3, secondo periodo St. T-AA/S), a tutela dei gruppi linguistici in cui si struttura quest'ultimo.

Se il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* è l'unica Regione italiana a dover comunque conservare la forma di governo anteriore alle revisioni costituzionali e statutarie del 1999-2001 e basata sull'elezione consiliare della Giunta e del suo Presidente, va osservato come sia la Provincia autonoma di Bolzano sia la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* abbiano sinora mantenuto tale modalità di elezione, che non è stata abbandonata né transitoriamente dalla disciplina dettata dalla legge cost. n. 2 del 2001 né dalle rispettive successive leggi statutarie.

Le peculiarità strutturali poc'anzi richiamate paiono costituire un indice della capacità della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* di sottrarsi – anche in ragione della particolare articolazione linguistica delle rispettive popolazioni e della connessa singolare strutturazione del sistema politico-partitico – all'uniformizzazione con le Regioni ordinarie che caratterizza invece, in modo più o meno marcato, le altre Regioni ad autonomia speciale¹¹³. Non per nulla, proprio con riferimento alla Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e al Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (con specifico riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano) si ragiona di "specialità sopravvissuta"¹¹⁴.

D'altra parte, se si passa dalla prospettiva strutturale a quella funzionale¹¹⁵, può agevolmente rilevarsi come, nel novero delle Regioni speciali, siano proprio le due ora menzionate a procedere sul cammino della differenziazione, grazie a un sapiente e

¹¹² Peraltro la disciplina transitoria introdotta dall'art. 4, co. 3 legge cost. n. 2 del 2001 per la Provincia autonoma di Trento si differenziava significativamente da quella vigente per le Regioni ordinarie e per quelle speciali dove era prevista (vedi *supra* nt. 108); così soltanto in Trentino era contemplato un eventuale ballottaggio fra i due candidati Presidenti più votati al primo turno, se nessun candidato avesse ottenuto almeno il 50 per cento più uno dei voti validi.

¹¹³ Rimangono così differenziate soltanto le realtà con caratteri peculiari (vedi R. TARCHI, *Relazione introduttiva*, al Webinar "Autonomie territoriali", cit.).

¹¹⁴ F. PALERMO, *La forma di governo*, cit., 1068.

¹¹⁵ Al riguardo, si rammenti un'altra peculiarità trentino-altoatesina: l'art. 23 St. T-AA/S che costituisce un'espressa "eccezione all'incompetenza penale delle Regioni" (M. D'AMICO, *Riforma del titolo V della Costituzione: legislazione esclusiva statale e ordinamento penale*, 31 maggio 2001, 3, al sito internet www.statutiregionali.it).

continuo ricorso alle norme di attuazione statutaria¹¹⁶, anche *praeter Statutum*. Altrimenti detto, capaci di integrare le previsioni dello Statuto, dando vita a un vero e proprio “blocco statutario” (Corte cost., sent. n. 65 del 2019, punto 1.1. *in diritto*); in tal modo, si ampliano gli ambiti materiali rimessi alla competenza regionale (o provinciale, in Trentino-Alto Adige/*Südtirol*), al fine di poter dare alle prime “piena «attuazione»” (Corte cost., sent. n. 213 del 1998, punto 4.2. *in diritto*)¹¹⁷, nel quadro di “un’ autonomia dinamica”¹¹⁸.

3.4. Il regionalismo differenziato: inserito nel contesto del vigente titolo V

Vera pietra d’inciampo per l’uniforme regionalismo italiano, l’art. 116 Cost. nel testo vigente sussume in sé, al co. 1 e al co. 2, la differenziazione esistente, rappresentata dalle Regioni a Statuto speciale, e ne prefigura, al co. 3, una possibile nuova forma, da reputarsi riferibile alle sole Regioni ordinarie¹¹⁹. L’art. 116 Cost. appare peraltro meno controcorrente se lo si colloca nel vigente titolo V della parte II della Costituzione che, successivamente alle revisioni costituzionali del 1999-2001, sembra complessivamente redatto sotto il segno della differenziazione. Si tratta di un dato che pare emergere dalla stessa lettera del testo costituzionale, dove, nel 2001 (legge cost. n. 3), il sostantivo “differenziazione” fa la sua comparsa, come principio, all’art. 118, co. 1 Cost.

La differenziazione investe sia i profili strutturali sia quelli funzionali delle Regioni. Quanto ai primi, essa interessa soprattutto – almeno potenzialmente, come si è detto – la forma di governo delle Regioni ordinarie, rimessa alla loro autonomia statutaria dall’art. 123, co. 1 Cost., pur con alcuni vincoli e nell’ambito di scelte transitorie direttamente compiute dal revisore costituzionale¹²⁰.

Per quanto attiene invece ai profili funzionali della differenziazione regionale, sebbene il testo vigente dell’art. 117 Cost. attribuisca, al pari del testo originario, le medesime competenze legislative a tutte le Regioni ordinarie, la previsione, al co. 4,

¹¹⁶ In un’ipotetica graduatoria delle Regioni ad autonomia speciale, basata sul numero di decreti legislativi di attuazione dei rispettivi Statuti emanati nel quinquennio 2015-2019, la prima posizione spetta al Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, la seconda alla Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste*. Analogo risultato si ottiene (peraltro con un *ex aequo* tra Valle d’Aosta/*Vallée d’Aoste* e Friuli Venezia Giulia) se si prende in considerazione “il decennio successivo all’entrata in vigore del titolo V” (G. DEMURO, I. RUGGIU, *Regioni speciali*, cit., 407).

¹¹⁷ Sentenza avente ad oggetto, non a caso, norme di attuazione dello Statuto trentino-altoatesino. Le norme di attuazione si pongono così “come motore dell’autonomia” (così S. PAROLARI, *Dall’“autonomia dinamica” all’“autonomia partecipata”*: *l’Alto Adige/Südtirol alla prova della riforma costituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale*, Napoli, 2016, 60) in quanto “da strumento di attuazione, questa fonte è diventata strumento di manutenzione e di evoluzione dello Statuto” (F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, 694).

¹¹⁸ Così E. HAPPACHER, *La Convenzione per l’autonomia: spunti per un’autonomia dinamica e partecipata dell’Alto Adige/Südtirol*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2017, 1, al sito internet www.osservatoriosullefonti.it.

¹¹⁹ Così, *ex multis*, E. MALFATTI, *Legge cost. n.3/2001*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2006, 389.

¹²⁰ Vedi *supra* par. 3.2.

della nuova potestà legislativa regionale residuale amplia qualitativamente l'ambito rimesso all'autonomia legislativa regionale, in quanto nelle materie corrispondenti essa non incontra il limite dei principi fondamentali della legislazione statale. In tal modo, le Regioni parrebbero poter più significativamente differenziare le rispettive discipline legislative, pur in presenza di altri limiti introdotti nell'art. 117 Cost. dalla legge cost. n. 3 del 2001, vale a dire le cosiddette competenze statali "trasversali"¹²¹, relative a "materie-non materie"¹²², fra le quali spicca la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (co. 2, lett. m).

Se a livello di legislazione l'art. 117 Cost. rafforza la differenziazione con riferimento al solo esercizio delle funzioni, ma non anche alla loro titolarità, a livello di amministrazione l'art. 118 Cost. sembra spingersi oltre. Quanto alla differenziazione nell'esercizio delle funzioni, essa si rafforza in conseguenza del venir meno nelle materie di legislazione concorrente della funzione statale di indirizzo e coordinamento (art. 8, co. 6, secondo periodo legge n. 131 del 2003; conformemente Corte cost., sent. n. 329 del 2003, punto 4. *in diritto*) che pare oggi configurabile soltanto se espressione di potestà legislativa statale esclusiva (Corte cost., sent. n. 339 del 2007, punto 12.1. *in diritto*). Per di più, l'allocazione tra i differenti enti pubblici territoriali delle funzioni amministrative, "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" implica una loro possibile differente titolarità, anche fra Regioni.

La differenziazione che sembra permeare di sé la lettera del vigente titolo V coinvolge anche la dimensione finanziaria, laddove si prevede che le Regioni – al pari degli altri enti territoriali substatali – "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (art. 119, co. 1), non più condizionata dalla determinazione di "forme" e "limiti" rimessi al legislatore statale, come disponeva il testo originario dell'art. 119, co. 1 Cost. Autonomia finanziaria che, al vigente co. 2, si traduce nella previsione di "risorse autonome" spettanti agli enti in discorso che "stabiliscono e applicano (...) tributi ed entrate propri" e "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio". Alla disciplina ora richiamata fanno da contraltare alcuni correttivi rimessi allo Stato, introdotti dallo stesso art. 119 Cost.: "un fondo perequativo (...) per i territori con minore capacità fiscale per abitante", al co. 3, nonché le "risorse aggiuntive" e gli "interventi speciali" anche al fine di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale" o di "rimuovere gli squilibri economici e sociali", al co. 5¹²³. Tuttavia l'art. 119 Cost. pare comunque orientarsi verso la differenziazione finanziaria, alla luce della considerazione – implicita nei menzionati correttivi – che la capacità fiscale dei territori (*rectius* di coloro che vi sono fiscalmente residenti) non è distribuita in modo omogeneo nel nostro paese.

Peraltro le differenziazioni sinora descritte sono rimaste in larga misura nel solo testo del titolo V, senza tradursi in successivi e subordinati atti applicativi. La tendenza

¹²¹ G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5.

¹²² A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 21-23.

¹²³ Sul collocarsi della disciplina costituzionale in materia tra finanza derivata e finanza autonoma vedi G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Annuario AIC 2018, La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Napoli, 2019, 368-370.

all'uniformità del regionalismo italiano si è dunque presa subito la sua rivincita. Così le Regioni si sono ben guardate dal differenziare la propria forma di governo, conservando piuttosto quella introdotta transitoriamente dal revisore costituzionale nel 1999¹²⁴. Analoga cautela può riscontrarsi nell'esercizio della funzione legislativa: gli ambiti di possibile maggiore differenziazione sono stati poco valorizzati, in quanto il legislatore regionale generalmente ha preferito navigare sotto costa, disciplinando le materie enumerate, di competenza concorrente, anziché spingersi nel mare aperto, ma periglioso, delle materie innominate, di competenza residuale¹²⁵. Un orientamento di tal fatta è stato probabilmente incoraggiato dalla stessa giurisprudenza costituzionale che, muovendo dalla pur condivisibile premessa che nelle materie residuali non possono riconoscersi alle Regioni "poteri illimitati di legiferare" (sent. n. 359 del 2003, punto 7. *in diritto*), ha finito per consegnare loro "competenze non proprio estese: si tratta, per lo più, di microcompetenze, «distillati» di funzioni, risultanti dalla sottrazione di ambiti di competenza statali"¹²⁶. Con riferimento alla differenziazione nell'allocatione tra le varie Regioni delle funzioni amministrative, va osservato che queste ultime non divergono significativamente da una Regione all'altra, anche in forza del "persistente centralismo regionale"¹²⁷ che induce a trattenere a livello regionale le (medesime) funzioni amministrative. Quanto alla differenziazione finanziaria, può constatarsi come né i tributi propri né le compartecipazioni al gettito di tributi erariali abbiamo avuto lo sviluppo che la lettera dell'art. 119 Cost. poteva far presagire¹²⁸; al riguardo, si ragiona invece di "sostanziale continuità del sistema previgente"¹²⁹, cui si accompagna, a partire dalla legge cost. 20 aprile 2012, n. 1¹³⁰, "una tensione centralizzatrice, volta ad

¹²⁴ Vedi *supra* par. 3.2.

¹²⁵ Così "l'ampliamento delle competenze regionali" discendente dall'introduzione della potestà residuale non è stato "così rilevante come emergeva dalle intenzioni che avevano ispirato la revisione" (S. PARISI, *Le materie residuali*, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., 258).

¹²⁶ S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, 357.

¹²⁷ Così G.C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, 4 luglio 2005, al sito internet www.issirfa.cnr.it.

¹²⁸ Così sino alla completa attuazione delle menzionate previsioni dell'art. 119 Cost. "continua ad applicarsi la disciplina pregressa, ed in particolare quella relativa ai trasferimenti" (P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 303). Si pensi in proposito "alla mancata attuazione del federalismo fiscale e, dunque, al mantenimento di una finanza territoriale quasi integralmente derivata" (G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università degli studi di Torino, 2020, 625).

¹²⁹ D. IMMORDINO, *L'attuazione delle disposizioni costituzionali*, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., 290. Può così constatarsi che "lo spazio di reale autonomia tributaria delle Regioni a Statuto ordinario, anche dopo la riforma del titolo V della Costituzione, è rimasto assai ristretto" (A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Venezia, 2020, 128). Si noti come l'attuazione della disciplina contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 Cost." e nel decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, adottato in base ad essa, sia stata continuamente rinviata, da ultimo al 2021, dall'art. 46, co. 1, lett. a decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con legge 19 dicembre 2019, n. 157. Sul punto, vedi *supra* nota precedente e R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, 274, al sito internet www.rivistaaic.it.

¹³⁰ Tale legge cost., sebbene sia intitolata "Introduzione del principio di pareggio di bilancio in Costituzione", novella quest'ultima inserendovi il principio di equilibrio di bilancio e, per quel che qui maggiormente interessa, facendo transitare la legislazione in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici" dalla potestà concorrente (art. 117, co. 3) a quella esclusiva statale (art. 117, co. 2, lett. e).

espandere il raggio d'azione della legislazione statale ed a contrarre i margini di intervento delle Regioni e degli enti locali in materia finanziaria e fiscale”¹³¹.

3.5. (segue): come disciplinato dall'art. 116, co. 3 Cost.

Le attenuazioni dell'uniformità tipica del regionalismo italiano, contenute negli artt. 117, 118 e 119 Cost., vale a dire nel contesto normativo in cui si inserisce la previsione dell'art. 116, co. 3 Cost., si sono dunque rivelate assai più deboli, nelle loro svariate modalità di applicazione, di quanto si potesse immaginare sulla base della lettera del testo costituzionale.

Era quindi abbastanza prevedibile che nell'alveo corrispondente al co. 3 dell'art. 116 Cost., l'unico disponibile, si incanalassero le pulsioni differenziatrici presenti nell'ambito delle Regioni ordinarie, sole destinatarie di tale disposizione costituzionale¹³². A ben vedere, l'art. 116, co. 3 sembra in grado di mantenere, per la singola Regione ordinaria che decide di ricorrervi, le promesse mancate degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Così le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” possono concretarsi nell'ampliamento qualitativo della competenza legislativa regionale, che (in ambiti individuabili)¹³³ nelle materie di cui all'art. 117, co. 3, può passare dalla potestà concorrente a quella residuale oppure, nelle materie di cui all'art. 117, co. 2 indicate all'art. 116, co. 3, può sostituirsi almeno parzialmente alla competenza esclusiva statale. In tal modo si delineano nuovi ambiti dove la Regione è in grado di legiferare, in concorrenza coi principi fondamentali statali o residualmente¹³⁴. Ancora, nelle materie previste dall'art. 116, co. 3 Cost., alla Regione ordinaria che intende differenziarsi possono essere attribuite ulteriori funzioni amministrative¹³⁵. In tal senso si orientano gli atti prodromici¹³⁶ al procedimento di differenziazione riguardanti le Regioni che più hanno progredito nel relativo *iter*, vale a dire l'Emilia-Romagna, la Lombardia e il

¹³¹ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto*, cit., 294.

¹³² Vedi *supra* nt. 119.

¹³³ Sottolinea come la richiesta di differenziazione regionale “non andrebbe riferita ad una materia, quale etichetta individuata in Costituzione, ma piuttosto ai diversi ambiti riconducibili ad essa” (D. MONE, *Autonomia, eguaglianza, livelli essenziali*, relazione al Convegno “Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni”, Trento, 18-19 settembre 2020, *paper*, 8-9).

¹³⁴ Vedi A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2194.

¹³⁵ Si è peraltro osservato che “per trasferire funzioni amministrative non vi è bisogno di attivare la complessa procedura di cui al 116, co. 3, poiché è sufficiente una legge statale di trasferimento, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118, co. 1” (A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato*, cit., 85-86). Per una proposta di intesa (in materia ambientale) che riconosca alla Regione interessata anche ulteriori funzioni amministrative vedi R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.: una ipotesi di intesa nella materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”*, in *Le Regioni*, 2017, 761-762.

¹³⁶ Si tratta di atti posti in essere a livello di organi esecutivi di ciascuna Regione interessata e dello Stato (vedi D. CASANOVA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, relazione al Convegno “Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni”, Trento, 18-19 settembre 2020, *paper*, 3).

Veneto¹³⁷: sia ciascun Accordo preliminare, stipulato da ciascuna di tali Regioni con lo Stato il 28 febbraio 2018¹³⁸, al crepuscolo della XVII legislatura, sia, nella XVIII legislatura, le corrispondenti successive bozze di Intesa fra lo Stato e ogni Regione in discorso – nella prima versione, del 25 febbraio 2019, e in quella seguente, del 15 maggio 2019, “che recepisce le indicazioni dei Ministeri”¹³⁹ – prevedono l’attribuzione sia di funzioni legislative sia di funzioni amministrative, che vengono inestricabilmente collegate fra loro. La lettura dei citati atti prodromici sembra confermare che la stessa autonomia finanziaria regionale possa ampliarsi grazie al procedimento di differenziazione: all’art. 4, co. 1, lett. c, delle disposizioni generali di ciascun Accordo preliminare si afferma che le modalità di assegnazione alla Regione di ulteriori risorse avverrà anche in relazione ai “fabbisogni *standard*”, a loro volta determinati superando la spesa storica e sulla base della popolazione residente, nonché del “gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali”. Viene così implicitamente evocato il tema del residuo fiscale¹⁴⁰ che, nei territori con maggior capacità fiscale per abitante – quali, non a caso, quelli delle tre Regioni in discorso – potrebbe essere utilizzato per rafforzare l’autonomia finanziaria regionale.

Proprio il ruolo attribuito alla dimensione finanziaria nella genesi della differenziazione regionale sembra diversificare radicalmente la differenziazione antica da quella che verrebbe alla luce prossimamente; vale a dire le Regioni ad autonomia speciale dalle Regioni ordinarie che invocano l’applicazione dell’art. 116, co. 3 Cost.

Con riferimento alle prime, la disciplina differenziata in cui si concreta la specialità trova il proprio fondamento in dati pregiudiziali o comunque preordinamentali¹⁴¹, i quali hanno appunto determinato il riconoscimento di “forme e condizioni particolari di autonomia” (art. 116, co. 1 Cost.); nell’ambito di queste ultime trovano spazio anche peculiari discipline finanziarie, sempre più basate sulla compartecipazione al gettito dei tributi erariali esatti sul territorio regionale¹⁴², in forza di un processo di revisione delle disposizioni finanziarie di ciascuno Statuto, certamente agevolato dalla loro decostituzionalizzazione che ne consente la modifica attraverso procedimenti cui partecipano sia lo Stato sia la Regione interessata¹⁴³.

¹³⁷ Sulle iniziative delle altre Regioni ordinarie al riguardo vedi Servizio studi del Senato, XVIII legislatura, *Dossier*, febbraio 2019, 104, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, 23-34 e Servizio studi della Camera, XVIII legislatura, 10 marzo 2020, *L’autonomia differenziata nelle Regioni a Statuto ordinario*, 3, rispettivamente ai siti internet www.senato.it e www.camera.it.

¹³⁸ Se ne vedano i testi al sito internet www.affariregionali.it.

¹³⁹ Vedile al sito internet www.roars.it, mentre al sito www.affariregionali.it sono state pubblicate soltanto le premesse e le disposizioni generali di ciascuna bozza di Intesa.

¹⁴⁰ Si veda criticamente S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in questa *Rivista*, 3, 2019, 228, al sito internet www.gruppodipisa.it. Sull’“inganno argomentativo” che si cela dietro il ricorso al tema del residuo fiscale si veda G. D’AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato*, cit., 121-124)

¹⁴¹ Vedi *supra* par. 2.3.

¹⁴² Si veda M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, cit., 40-41.

¹⁴³ Così, ad esempio, ai sensi dell’art. 104, co. 1 St. T-AA/S, le disposizioni del titolo VI, rubricato “Finanza della Regione e delle Province”, “possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province”.

Se si prendono in considerazione le Regioni ordinarie che intendono differenziarsi, pare doversi registrare un'inversione della catena causale ora brevemente descritta: la peculiare disciplina finanziaria, con ampie compartecipazioni ai tributi esatti localmente¹⁴⁴, non sembra costituirne più l'ultimo eventuale anello, ma il primo, assolutamente necessario, in quanto vero momento genetico del processo di differenziazione *ex art. 116, co. 3 Cost.*¹⁴⁵. Proprio al fine di ottenere tale disciplina finanziaria la Regione sembra infatti chiedere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"¹⁴⁶, in assenza di dati peculiari cui ricondurre la differenziazione, peraltro non richiesti dalla lettera dell'art. 116, co. 3 Cost.

Sebbene *per aliam viam*, le Regioni ordinarie avviate verso la differenziazione paiono dunque voler procedere verso una disciplina finanziaria analoga a quella delle Regioni ad autonomia speciale. Più in generale, è piuttosto difficile sfuggire alla sensazione che attraverso il procedimento *ex art. 116, co. 3 Cost.* si cerchi di intraprendere un cammino destinato a condurre – nei desideri (di almeno alcune) delle Regioni che intendono differenziarsi – alla specialità regionale¹⁴⁷, anche attraverso la "valorizzazione del metodo negoziale" che caratterizza quest'ultima¹⁴⁸; cammino che potrebbe sembrare precluso da quella giurisprudenza costituzionale originata dal tentativo della Regione Veneto di sottoporre al suo elettorato un quesito referendario del seguente tenore: "vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a Statuto speciale?" (art. 2, co. 1, n. 5 legge reg. n. 15 del 2014). La disposizione legislativa veneta ora richiamata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale in quanto un *referendum* di tal fatta, pur consultivo, avrebbe violato gli "obblighi costituzionali", mirando a "includere la Regione Veneto nel novero delle Regioni a Statuto speciale, tassativamente enumerate nell'art. 116 Cost." (sent. n. 118 del 2015, punto 8.6. *in diritto*)¹⁴⁹. L'avviarsi delle Regioni ordinarie verso la specialità

¹⁴⁴ In tal senso si vedano, anche con riferimento ad aliquote riservate alla Regione differenziata, A. GIOVANARDI, D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, cit., 144-145 e 152.

¹⁴⁵ Va peraltro rammentato come la Corte costituzionale abbia dichiarato costituzionalmente illegittima, in quanto contrastante con "elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima", una disposizione legislativa veneta (art. 2, co. 1, n. 3 legge reg. 19 giugno 2014, n. 15) che prevedeva di sottoporre a *referendum* consultivo regionale un quesito così formulato: "vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?" (Corte cost., sent. n. 118 del 2015, punto 8.4. *in diritto*).

¹⁴⁶ Così per le Regioni che intendono differenziarsi "la rivendicazione di nuove competenze non è un fine in sé, ma è soltanto un modo, indiretto e politicamente spendibile, per rivendicare nuove risorse" (A. MANGIA, *L'eterno ritorno dell'autonomia differenziata*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 settembre 2019, 8, al sito internet www.forumcostituzionale.it).

¹⁴⁷ Si veda A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato*, cit., 616.

¹⁴⁸ R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant'anni di autonomia*, vol. I, *Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano, 2011, 283.

¹⁴⁹ Si noti come, nell'escludere il *referendum* consultivo regionale avente a oggetto proposte regionali di revisione costituzionale, detta sentenza si ricolleggi a precedenti pronunce, sempre relative alla Regione Veneto (sent. n. 470 del 1992 e sent. n. 496 del 2000, nella quale, al punto 4.1. *in diritto*, si paventa il rischio che la volontà dell'elettore referendario "trasmodi in manifestazione plebiscitaria").

attraverso il procedimento di differenziazione *ex art.* 116, co. 3 Cost. sembra quindi corrispondere a un bell'esempio di *wishful thinking*¹⁵⁰.

Occorre in proposito rammentare come la differenziazione rappresentata da ciascuna Regione a Statuto speciale, peculiarmente disciplinata dal proprio Statuto, preesista all'uniforme disegno regionalista che innerva il testo originario del titolo V e che, tutto sommato, sopravvive alle sue revisioni. Tanto è vero che tale disegno cercherà, con un certo successo, di inserire le Regioni speciali nella propria logica uniformante, sino al punto di ridurre soltanto ad alcuni territori la specialità effettivamente praticata¹⁵¹. Il procedimento previsto dall'art. 116, co. 3 Cost. supera invece la logica in discorso, innestando nel titolo V un corpo ad esso sostanzialmente estraneo; estraneità che appare tanto più percepibile quanto più la singola Regione che intende differenziarsi chiede l'attribuzione di tutte, o quasi, le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" contemplate da tale disposizione costituzionale.

L'affermazione ora proposta richiede un qualche approfondimento: sebbene il procedimento di differenziazione *ex art.* 116, co. 3 Cost. sembri offrire, pur in altra forma, alla singola Regione che lo attiva quella maggior autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria che il vigente titolo V le promette(va), va rimarcato un profilo peculiare di tale procedimento che lo allontana dalle altre possibili forme di differenziazione regionale di cui agli artt. 117, 118 e 119 Cost. Queste ultime sono infatti uniformemente disciplinate per tutte le Regioni dalle citate disposizioni costituzionali, mentre quello prevede espressamente una disciplina specificamente differenziata, riferita alla singola Regione ordinaria che si accorda con lo Stato. Tanto è vero che la disciplina è contenuta in una legge statale, "approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata" (art. 116, co. 3). Si tratta quindi di una legge facoltizzata dalla Costituzione a derogare, per una singola Regione ordinaria, ad alcune previsioni costituzionali dettate dal vigente titolo V¹⁵².

In tal modo ci si allontana significativamente dalla prospettiva dell'uniforme regionalismo ordinario italiano volto a favorire la riforma dello Stato. Non più sostenuta da un regionalismo come dottrina capace di prefigurare obiettivi che interessino l'ordinamento nel suo complesso, la prassi regionalista sembra infatti rifugiarsi nella rassicurante soluzione di potenziare l'autonomia – legislativa, amministrativa, finanziaria – di una singola Regione, naturalmente scelta nel novero delle più virtuose, identificando la virtù in genere con quella finanziaria in ispecie ("nel rispetto dei principi di cui all'art. 119" Cost., recita il co. 3 dell'art. 116).

¹⁵⁰ Al riguardo, è stato sottolineato come la "divaricazione *qualitativa*" fra Regioni speciali e Regioni ordinarie, ancorché differenziate, "non solo sopravvive alla riforma del titolo V, ma anzi da questa riceve nuovo impulso" (G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, 1130; corsivo dell'A.). Sulla distinzione netta fra autonomia differenziata e autonomia speciale si veda F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo*, cit., 691-692. Sottolinea "l'insostenibilità della pretesa delle Regioni ordinarie di accedere alla specialità" G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità*, cit., 38.

¹⁵¹ Vedi *supra* par. 3.3.

¹⁵² Vedi T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto*, cit., 24.

L'uniformità potrebbe comunque essere recuperata se tutte le Regioni ordinarie ottenessero *uti singulae* ed *ex art. 116, co. 3*, le medesime forme di autonomia¹⁵³, privando complessivamente lo Stato delle medesime funzioni, tanto più se queste ultime spettassero già alle Regioni speciali. Qualche indizio in tal senso pare cogliersi se si prendono in considerazione: le analogie che presentano le bozze di Intesa e i corrispondenti Accordi preliminari di cui sono parte rispettivamente l'Emilia-Romagna, la Lombardia e il Veneto; la circostanza che quasi tutte le altre Regioni ordinarie si sono incamminate, più o meno speditamente, sulla via della differenziazione tracciata dalle tre Regioni in discorso¹⁵⁴, dando vita a un vero e proprio "processo mimetico"¹⁵⁵; la predisposizione da parte del Ministero per gli Affari regionali e le Autonomie di una bozza di legge quadro per l'attuazione dell'art. 116, co. 3¹⁵⁶, che di per sé potrebbe tendere a omogeneizzare i procedimenti di differenziazione delle varie Regioni ordinarie. Tuttavia il limite alla differenziazione regionale, costituito dal "rispetto dei principi posti dall'art. 119" Cost., i quali includono quello di equilibrio di bilancio¹⁵⁷, fa sì che il relativo procedimento sembri potersi applicare soltanto alle Regioni finanziariamente più virtuose. Se così fosse, però, la virtù finanziaria finirebbe per tracciare un confine tra le Regioni ordinarie, probabilmente corrispondente, grossomodo, a quello fra il Centro-Nord e il Sud del paese¹⁵⁸. Si potrebbe quindi delineare uno scenario nel quale la differenziazione riguarderebbe – forse uniformemente – le sole Regioni centro-settentrionali, destinate ad acquisire nuove funzioni delle quali peraltro non verrebbe privato lo Stato che continuerebbe a esercitarle nel Mezzogiorno d'Italia.

4. Conclusioni: sous l'œil du Coronavirus

Nei primi mesi di quest'anno, sulle dinamiche sinora descritte e, più specificamente, sugli stessi avviati procedimenti di differenziazione regionale ha impattato l'emergenza virale. Poiché ad oggi non è agevole prevederne il decorso, risulta difficile valutare se essa sia destinata a produrre effetti stabili su tali dinamiche, in quanto questi ultimi paiono discendere dal permanere nel tempo della situazione

¹⁵³ Sui possibili profili di incostituzionalità di un risultato di tal fatta vedi A. POGGI, *Gli ambiti materiali*, cit., 87.

¹⁵⁴ Vedi *supra* nt. 137.

¹⁵⁵ R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, 4, al sito internet www.rivistaaic.it.

¹⁵⁶ Vedine il testo al sito internet www.roars.it e in L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla "bozza di legge-quadro" consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di art. 116, co. 3, Cost.*, in *federalismi.it*, 22, 2019, 6-9, al sito internet www.federalismi.it.

¹⁵⁷ Il rinvio dell'art. 116, co. 3 all'art. 119 Cost e ai suoi principi sembra infatti da intendersi come mobile; dunque al testo dell'art. 119 vigente, come novellato dalla legge cost. n. 1 del 2012.

¹⁵⁸ Potrebbe militare in tal senso la constatazione che, con riferimento alla materia sanitaria, vale a dire l'ambito che assorbe la parte decisamente prevalente dei bilanci delle Regioni ordinarie, sono attualmente sottoposte ai Piani di rientro tutte e sole le Regioni corrispondenti al preunitario Regno delle due Sicilie, con l'aggiunta del Lazio e ad eccezione della Basilicata (vedi il sito internet www.salute.gov.it/portale/pianiRientro/homePianiRientro.jsp).

eccezionale, sino al punto da tramutarsi quasi in normalità. Tuttavia, come ora vedremo, la pandemia ha comunque agevolato processi di accentramento e di uniformizzazione, appunto destinati a consolidarsi al persistere della stessa; processi che risultano tanto più significativi in quanto riguardanti soprattutto la materia sanitaria: vale a dire l'ambito nel quale le Regioni ordinarie dispiegano il loro maggiore impegno, anche finanziario; ma al tempo stesso l'ambito contraddistinto dai "vincoli sistemici" ai Servizi sanitari regionali, "derivanti dall'attuazione dell'art. 32 Cost. attraverso il Servizio sanitario nazionale"¹⁵⁹.

All'insorgere dell'emergenza virale, la questione degli enti pubblici territoriali chiamati ad affrontarla poteva essere in buona misura considerata definita dall'art. 117, co. 1 d.lgs. n. 112 del 1998 che prevede una graduazione dei "provvedimenti d'urgenza" sulla base dell'estensione territoriale dell'emergenza sanitaria, corrispondentemente "all'impianto costituzionale di uno Stato delle autonomie"¹⁶⁰: Sindaco (quindi Comune), Regione e Stato intervengono alternativamente "in ragione della dimensione dell'emergenza"¹⁶¹ e conformemente al principio di sussidiarietà. Così, proprio la constatazione che l'attuale pandemia non conosce confini ha indotto ad accentrare nello Stato l'adozione delle misure necessarie per affrontarla¹⁶², previste con decreto-legge e attuate con d.P.C.m. In tal senso si sono orientati sia il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, sia il successivo decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19. Con riferimento alle relazioni fra lo Stato e le Regioni, è ben vero che "l'accentramento delle decisioni non esclude, in via di principio, l'adozione concordata delle stesse"¹⁶³, sulla base del principio di leale collaborazione. Tuttavia, quest'ultima viene debolmente prevista dalla menzionata disciplina statale, traducendosi soltanto nel parere sul testo del d.P.C.m. dei Presidenti delle Giunte delle Regioni interessate, "nel caso in cui riguardino esclusivamente una Regione o alcune specifiche Regioni", o del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome se le misure previste si estendono all'intero territorio nazionale (art. 3, co. 1 d.-l. n. 6, nel testo emendato in sede di conversione, e art. 2, co. 1 d.-l. n. 19, tutt'ora vigente dopo la conversione con legge 22 maggio 2020, n. 35). Il descritto ruolo regionale non pare apprezzabilmente rafforzato dalla facoltà – riconosciuta ai Presidenti delle Regioni interessate, come poc'anzi individuati, o al Presidente della Conferenza, per interventi a livello nazionale – di proporre l'adozione dei d.P.C.m. (art. 2, co. 1 d.-l. n. 19); e neppure dalla possibilità delle Regioni di intervenire autonomamente, attribuita loro "nelle more dell'adozione dei d.P.C.m. (...) e con efficacia limitata fino a tale momento", soltanto *in peius* (vale a dire per "introdurre

¹⁵⁹ R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit., 7.

¹⁶⁰ R. BALDUZZI, *Cinque cose da fare (e da non fare) in sanità nella (lunga e faticosa) transizione verso il post-epidemia*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2020, 346, al sito internet www.cortisupremeesalute.it.

¹⁶¹ Nella stessa direzione dispone l'art. 32, co. 1 e co. 3 legge 23 dicembre 1978, n. 833, laddove prevede "ordinanze di carattere contingibile e urgente, in materia di igiene e sanità pubblica" di competenza del Ministro della sanità, del Presidente della Giunta regionale e del Sindaco, a seconda dell'ambito territoriale di applicazione delle stesse (sovraregionale; regionale o intraregionale; comunale).

¹⁶² Vedi C. CARUSO, *I raccordi tra Stato e Regioni*, cit., 8.

¹⁶³ A. RUGGERI, *Il Coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, 1, 2020, 21 marzo 2020, 373, al sito internet www.dirittiregionali.it.

“misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle attualmente vigenti”¹⁶⁴, “esclusivamente nell’ambito delle attività di loro competenza”, e, per di più “senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l’economia nazionale” (art. 3, co. 1 d.-l. n. 19).

All’ora descritto accentramento nello Stato dell’adozione delle “misure urgenti per evitare la diffusione del Covid-19” ha corrisposto, prevedibilmente, un “approccio «uniformante»”¹⁶⁵ nell’attuazione delle stesse, culminato con l’estensione del cosiddetto *lockdown* all’interno territorio nazionale (d.P.C.m. 11 marzo 2020), a prescindere dal dato epidemiologico delle sue varie parti. La medesima uniformità caratterizza la successiva attenuazione delle restrizioni: il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 fa venir meno contestualmente in tutto il territorio nazionale, dapprima le misure limitative della circolazione intraregionale, quindi di quella interregionale (art. 1).

È ben vero che al recente riaccutizzarsi dell’emergenza virale è corrisposta la previsione di misure differenziate per Regione, avvalendosi della facoltà di cui all’art. 1, co. 1 d.-l. n. 19 del 2020, laddove contempla interventi “su specifiche parti del territorio nazionale”, adottate con d.P.C.m. ai sensi del successivo art. 2, co.1; così il d.P.C.m. 3 novembre 2020 ha introdotto “ulteriori misure di contenimento del contagio su alcune aree del territorio nazionale caratterizzate” rispettivamente “da uno scenario di elevata gravità e da un livello di rischio alto” (art. 2) e “da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto” (art. 3). Si tratta delle cosiddette Regioni “arancioni”, le une, e “rosse”, le altre, successivamente individuate dal Ministro della salute con ordinanza 4 novembre 2020, prevista dal co. 1 dell’art. 2 e dell’art. 3 del d.P.C.m. in discorso. Va peraltro rilevato come non sia mutato il ruolo regionale nell’adozione degli atti più recenti: il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e i Presidenti delle Regioni interessate sono soltanto “sentiti”, con riferimento rispettivamente all’adozione del d.P.C.m. e dell’ordinanza. Inoltre l’ipotizzata prossima attenuazione natalizia delle misure di contenimento del contagio sembra destinata a riproporre soluzioni tendenzialmente uniformi su tutto il territorio nazionale¹⁶⁶.

Sous l’œil du Coronavirus, per parafrasare Carl Schmitt¹⁶⁷, si profila così, forse, una nuova stagione del regionalismo italiano, probabilmente condizionata, almeno in parte, dal futuro decorso della pandemia. Si scruta tale orizzonte con l’amara consapevolezza che “il regionalismo italiano attende, dunque, ancora la sua stagione

¹⁶⁴ Per un esempio di intervento regionale *in melius* si veda l’ordinanza del Presidente della Regione Calabria 29 aprile 2020, n. 37 (adottata *ex art.* 32, co. 3 l. n. 833 del 1978, vedi *supra* nt. 161), peraltro annullata, su ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, da TAR Calabria, Sez. I, sent. 9 maggio 2020, n. 841 (sulla quale si veda B. LIBERALI, *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, relazione al Convegno “Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni”, Trento, 18-19 settembre 2020, *paper*, 76-78).

¹⁶⁵ Vedi criticamente M. BETZU, P. CIARLO, *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in *Diritti regionali*, 1, 2020, 14 aprile 2020, 582, al sito internet www.dirittiregionali.it.

¹⁶⁶ Vedi *Natale e lockdown, in vista deroghe su spostamenti, coprifuoco e shopping*, in *Il Sole-24 ore*, 23 novembre 2020, al sito internet www.ilsole24ore.com.

¹⁶⁷ Il riferimento è a C. SCHMITT, *Das Zeitalter der Neutralisierungen und Entpolitisierungen*, in *Europäische Revue*, 1920, trad. it. di P. Schiera, in C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1998, 167.

migliore”¹⁶⁸; consapevolezza peraltro basata sulla ben riposta fiducia nelle ancora parzialmente inesprese virtualità del disegno costituzionale repubblicano.

¹⁶⁸ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto*, cit., 10.