

**LA DIFFERENZIAZIONE POSSIBILE: ISTITUIRE LE MACRO-REGIONI  
PER RIDISEGNARE LA MAPPA DELLE DIVERSITÀ**

**ALESSANDRO STERPA**

(Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico,  
Università degli Studi della Tuscia)

Data di pubblicazione: 10 agosto 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al IV Convegno di studi di *Diritti regionali* su *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, tenutosi presso l'Università di Torino, Dipartimento di giurisprudenza, 21 giugno 2019.

SOMMARIO: 1. Autonomia e differenziazione 2. I tradizionali criteri e presupposti di legittimazione della differenziazione regionale in Italia e il loro superamento. 3. Macro-Regioni strutturali e funzionali: a) I nuovi criteri della differenziazione; b) la riduzione del numero delle Regioni; c) le intese tra le Regioni. 4) Riflessioni conclusive: la *Repubblica della standardizzazione*?

### 1. *Autonomia e differenziazione*

La dottrina ha ampiamente declinato la condizione costituzionale delle Regioni quali ordinamenti giuridici autonomi sia in termini contenutistici (quale autonomia) che relazionali (rispetto a quali altri soggetti) definendo il tratto principale della loro condizione in termini di autonomia politica ossia differenziazione degli indirizzi politici e quindi delle norme; «la Regione ha un vero e proprio diritto soggettivo alla sua sfera giuridica ed è legittimata ad agire nei confronti dello Stato qualora questo violi la sua competenza» ed ha «il diritto di rivendicare, nei limiti segnati dalla Costituzione, l'autonomia (ed il conseguente esercizio dei poteri) ad essa attribuita dalla Costituzione stessa»<sup>1</sup>.

Autonomia politica – quindi normativa – è sinonimo di *differenziazione* dal momento che esiste una duplice dimensione relazionale per cui un ordinamento giuridico è autonomo e può così differenziarsi nelle proprie scelte normative. In primo luogo, esso si differenzia da una normativa

---

<sup>1</sup> T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 104. Per i plurimi aspetti teoretici si rinvia a M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, *ivi*, 1951 e ID., *Autonomia*, in *Enc. dir.*, IV (1959), 356 ss. e S. ROMANO, *Autonomia* in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano 1983.

omogenea a livello nazionale ossia dotata di una scala di azione più ampia<sup>2</sup>; così operando, al tempo stesso, quell'ordinamento giuridico si trova nelle condizioni di differenziarsi anche dagli altri soggetti autonomi sulla base di una scelta sistemica che l'ordinamento giuridico ha fatto (a livello costituzionale) e che tende alla definizione di norme diverse per territori diversi. Può essere certamente utile qualificare la prima come “*differenziazione verticale*” e la seconda – sulla quale ci soffermeremo a ragionare – quale “*differenziazione orizzontale*”.

La differenziazione orizzontale, ossia tra i soggetti autonomi, a sua volta non costituisce una categoria omogenea ed univoca visto che può giustificarsi dal punto di vista formale per i titoli di intervento riconosciuti in modo differente a ciascuna delle Regioni (insomma lo spessore delle competenze riconosciute alle singole Regioni) ovvero può operare su di un piano concreto in ragione delle modalità di esercizio delle medesime competenze formali riconosciute a tutte le Regioni. Nel primo caso siamo in presenza di una differenziazione orizzontale «*per titoli di competenza*», mentre nel secondo «*per esercizio delle competenze*».

La *differenziazione per competenze* (che in Italia caratterizza ad oggi le cinque Regioni ad autonomia speciale) muove da un riconoscimento costituzionale che origina da peculiari condizioni la cui evidenza spesso assume il connotato di un vero e proprio “requisito” costituzionale (si pensi alla tutela delle minoranze linguistiche, alle esigenze di preservazione dell'unità statale di fronte ai rischi di secessione oppure alle caratteristiche geografiche dei territori) da bilanciare con il principio di eguaglianza dei diritti e dei doveri dei cittadini della Repubblica e le altre esigenze di uniformità nazionale che sono storicamente definite; a condizioni simili, pur muovendo da presupposti diversi, dovrebbe portare l'applicazione dell'art.

---

<sup>2</sup> «Si avrà autonomia politica in tutti i casi in cui sarà possibile differenziarsi, sul piano politico, da un'entità omogenea o sovraordinata» (T. MARTINES, *op. cit.*, 108).

116, terzo comma, Cost., per ora ancora “non attuato” (il c.d. «regionalismo differenziato» appunto) e sul quale torneremo.

Nel secondo caso, invece, il profilo di analisi passa dal “titolo” all’“esercizio” dell’autonomia e cerca di individuare la possibilità/capacità dei sistemi sub-statali di costruire soluzioni normative differenziate tra loro pur muovendo da comuni condizioni formali e limiti giuridici. In questo caso i fattori determinanti per l’esercizio della differenziazione si trovano al di sopra e all’interno della Regione; perché si possa assistere alla differenziazione di questo tipo deve concretamente esistere uno spazio apprezzabile di autonomia regionale tale da permettere a quest’ultima di non sperimentare la mera attuazione/esecuzione di scelte statali e in modo da non rendere necessariamente omogenee le scelte possibili per i soggetti autonomi. Impossibile dipingere una tela con un soggetto complesso e articolato se lo spazio lasciato dalla cornice e dal *passepertout* è così piccolo da consentire solamente qualche colpo di pennello peraltro di un colore intonato a quello del resto del quadro.

In sintesi, dunque, la portata della differenziazione orizzontale è strettamente connessa a quella della sua versione verticale perché se l’autonomia regionale è ampia si sviluppano le condizioni per le singole Regioni di compiere scelte differenti tra loro sia a disparità che a parità formale di competenze.

È in questo senso che la differenziazione si incontra (o meglio si scontra) con gli elementi di uniformità presenti nel sistema giuridico la cui espansione, in particolare sulla base della scelta di garantire a tutti i cittadini ovunque residenti un identico sistema di diritti e doveri, piuttosto che di assicurare macrovariabili finanziarie o economiche (controllo della spesa pubblica e concorrenza), è in continuo accrescimento in ragione di vincoli sovranazionali che si impongono alla Repubblica.

Non è difatti semplice costruire un «doppio federalismo» (come ammoniva Kelsen) in un sistema normativo complesso ovverosia non è facile

immaginare che il soggetto (*già*) sovrano che riconosce autonomia al proprio interno possa farlo liberamente avendo esso stesso assunto obblighi nel processo federale in cui è inserito in sede di Unione europea: un'autonomia territoriale adeguata alla differenziazione pretende se non un soggetto sovrano almeno un soggetto "molto autonomo" con il quale il soggetto autonomo possa relazionarsi. Diversamente si manifesta la difficoltà operativa della "coppia necessaria" autonomia-differenziazione nell'era del tramonto della sovranità e della diffusione del potere<sup>3</sup> che in Italia, più che far scoppiare le passioni del localismo, sta compensando a scapito delle Regioni l'esercizio del potere statale eroso dall'Unione europea.

È in questo contesto che cercheremo di tratteggiare le modalità in cui ha operato nel passato e potrebbe operare nel futuro l'autonomia regionale in quanto *differenziazione territoriale* nel nostro Paese.

## *2. I tradizionali criteri e presupposti di legittimazione della differenziazione regionale in Italia e il loro superamento*

Come noto l'Assemblea costituente aderì ad un criterio meramente burocratico con alcune minime correzioni per definire i confini delle Regioni italiane, tant'è che esse stesse, come la dottrina ha più volte sottolineato, non coincidono territorialmente – salvo alcune tenui eccezioni – con i confini di Stati pre-unitari oppure con ambiti territoriali di "popolazioni" storiche della penisola (si pensi agli Umbri, ai Sanniti, ai Lucani, agli Etruschi, etc. ...). «Le Regioni prescelte non si potevano definire Regioni storiche, in quanto la

---

<sup>3</sup> Il riferimento è chiaramente al lavoro di N. IRTI, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in *Dir. soc.*, n. 3-4, 2009, 465 ss. Il presupposto dello «spezzettamento del potere» guida anche da ultimo il lavoro di B. CARAVITA-F. FABRIZZI-A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali*, Torino 2019.

storia non ne aveva, salvo qualche eccezione, plasmato la fisionomia, né questa fisionomia si era certamente forgiata nell'uso più che cinquantennale di ripartizioni statistiche di comodo»<sup>4</sup>; cosicché «il concetto di Regione costituzionale è un concetto politico»<sup>5</sup> senza identità<sup>6</sup>, tanto che il limite di un milione abitanti per la istituzione di nuove Regioni è stato imposto come limite “teoretico” e nell'unica nuova Regione (il Molise) è stato ampiamente disatteso creando la Regione più piccola d'Italia con trecentocinquantamila abitanti<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> S. BARTOLE, *L'ordinamento regionale*, in S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Bologna 1997, 46.

<sup>5</sup> S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano 2008, 48.

<sup>6</sup> Come noto, l'ordine del giorno Targetti (Assemblea costituente, 29 ottobre 1947), riferito alla definizione territoriale delle Regioni «in conformità delle pubblicazioni statistiche», scioglie a favore della seconda opzione la domanda che Vezio Crisafulli si pose ossia «se l'elencazione fattane dall'attuale art. 131 rispondesse (e risponda) a criteri oggettivi, e di qual natura (storico-politici o geografici o economico-culturali) od invece a criteri meramente convenzionali e nominalistici» (ID., *La questione regione: vicende di una realtà*, in *Atti del Corso di aggiornamento sui temi dell'organizzazione e del diritto delle Regioni tenutosi alla Camera dei Deputati nel marzo 1982*, Supplemento n. 4 del Bollettino di legislazione e documentazione regionale, 1982, 5; cfr. E.A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano 2010, spec. 85 ss..

<sup>7</sup> Si ricordi che ancora prima dell'istituzione del Molise, la IV Disp. trans. fin. della Costituzione aveva previsto che «Per la prima elezione del Senato il Molise è considerato come Regione a sé stante, con il numero dei senatori che gli compete in base alla sua popolazione», mentre la XI precisava che «Fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'articolo 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'articolo 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni

Forse l'unica eccezione a questa «omogeneità di partenza» delle Regioni è ravvisabile nelle esperienze delle Regioni ad autonomia speciale, non solo per la fonte di rango costituzionale posta a presidio della maggiore autonomia, quanto piuttosto per la presenza di condizioni plurime che, fino al nuovo millennio, hanno mantenuto una qualche giustificazione; ragioni linguistiche, logistiche e politiche (per la presenza di partiti locali o di correnti regionali in partiti nazionali) che si sono comunque indebolite allorché con il Trattato di Schengen e la libera circolazione delle persone nell'Unione europea<sup>8</sup> sono progressivamente cadute le frontiere con i Paesi confinanti – della stessa lingua delle minoranze regionali – e con le riforme costituzionali del 1999-2001 sono stati di molto ridotti gli elementi di distinzione tra l'autonomia delle Regioni ordinarie e quella delle Regioni speciali (v. forma di governo e art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

L'approccio dei Costituenti non ha reso i “contenitori regionali” adeguati a rappresentare la differenziazione del Paese non solo dal punto di vista “identitario” ma neppure da quello “funzionale”: per dirla con Massimo Severo Giannini le scelte istituzionali hanno rappresentato le Regioni come mere «formule organizzatorie» dal contenuto politico<sup>9</sup>.

Se già la partenza è stata “poco differenziata”, l'esercizio concreto dell'autonomia non ha difatti destato particolari sorprese rispetto alle premesse; d'altronde, le Regioni furono concretamente istituite nel 1970 nella convinzione che i rischi di frammentazione inizialmente sarebbero stati

---

interessate». La legge cost. n. 1 del 1958 aveva previsto che «Il termine di cui alla XI delle Disposizioni transitorie e finali della Costituzione scadrà il 31 dicembre 1963» tant'è che la legge cost. che istituì il Molise fu la n. 3 del 1963.

<sup>8</sup> L'Austria è entrata a far parte dell'Unione europea nel 1995 e ha aderito a Schengen nel 1999, mentre la Slovenia rispettivamente nel 2004 e nel 2007. La Francia, pur Paese fondatore, ha aderito allo spazio Schengen nel 1995.

<sup>9</sup> ID., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano 1981, 174.

“contenibili” attraverso la legge statale (si pensi alle norme Scelba – legge n. 62 del 1953 – sulla potestà legislativa o a coloro i quali in dottrina dubitavano della stessa portata di fonti primarie delle “disposizioni regionali” previste dall’art. 117 della Costituzione nella sua originaria versione) e la «grande regola» (per usare un’espressione impegnativa impiegata su ben altri fronti) dell’interesse nazionale; vi era la diffusa convinzione, insomma, che la Costituzione avrebbe contenuto ogni spinta dis-unitaria.

La “sterilizzazione” dell’indirizzo politico regionale, fin dall’avvio, fu rafforzata sia dalla procedura di approvazione (concertata in sede parlamentare) sia dalla portata normativa degli Statuti regionali di prima generazione che in nessun modo fecero emergere un livello regionale di principi, valori, diritti e doveri adeguato alla definizione di una «forma di Regione»<sup>10</sup> quale presupposto per una vera differenziazione degli indirizzi politici regionali.

Quando gli studiosi e le istituzioni sono stati chiamati a valutare l’attività normativa regionale posta in essere negli anni successivi alla istituzione, la convergenza d’analisi è stata emblematica nel sottolineare la relativa carenza di differenziazione tra le Regioni; anzi, quando possibile, si è prodotto un meccanismo di “emulazione” da parte delle Regioni meno innovative che, conseguentemente, ha disegnato una nuova omogeneità; senza dimenticare i casi in cui è stata la normativa nazionale a riprendere le soluzioni normative regionali (come nel settore sanitario) imponendole all’intero sistema<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Riprendo qui l’espressione impiegata in continuità con le precedenti edizioni in T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2019, 157 e sulla quale ho provato a riflettere in A. STERPA, *Il Pendolo e la livella Il “federalismo all’italiana” e le riforme*, Milano 2015, 63 ss.

<sup>11</sup> Cfr. le analisi contenute in V. ZANONE (a cura di), *Potere statale e riforma regionale. Ricerca sullo stato di attuazione dell’ordinamento regionale*, Bologna 1976 e in particolare le riflessioni sulla legislazione regionale di P. AIMO (spec. 222 ss.) in materia sociosanitaria.



La consapevolezza diffusa, formalizzata in più occasioni, è stata che l'autonomia regionale scontasse ancora il prezzo di una unificazione nazionale tardiva e difficile e che «le forze decisive di governo della società, dell'economia e delle istituzioni sono state a lungo caratterizzate, nel concreto svolgersi dell'esperienza repubblicana, dalla natura nazionale del loro essere ed operare e dalla progressiva apertura alla integrazione sovranazionale»<sup>12</sup>; un tema che valeva allora e che oggi torna ancora come chiave di lettura privilegiata del regionalismo italiano<sup>13</sup>.

Le riforme del Titolo V del 1999-2001 non hanno mutato un quadro già segnato. Se, infatti, come sappiamo, si attendeva dalle Regioni un'azione normativa diretta ad occupare i nuovi formali spazi di autonomia (Corte cost., sent. n. 282 del 2002), quello spazio si è inesorabilmente chiuso sulla base di almeno cinque noti fattori che hanno consentito un sempre maggiore intervento legislativo statale: 1) materie-valori trasversali statali (e concorrenti); 2) sussidiarietà legislativa; 3) principi fondamentali statali “dettagliati” nelle materie di legislazione concorrente; 4) controllo della spesa pubblica attraverso il combinato del «coordinamento della finanza pubblica» e dei vincoli costituzionali (artt. 81, 97 e 119 Cost.) di equilibrio di bilancio; 5) crescente ruolo della normativa omogenizzante dell'Unione europea.

Un ruolo particolare ha avuto certamente il controllo della spesa pubblica con riguardo al settore socio-sanitario visto che nelle Regioni commissariate

---

<sup>12</sup> Il 18 dicembre 1984 la Commissione parlamentare per le questioni regionali approvò un documento finale relativo ad una ampia e articolata indagine conoscitiva: *Le Regioni nella realtà sociale e politica oggi: bilanci e prospettive*, pubblicata nel supplemento n. 7 del Bollettino di legislazione e documentazione regionale in 4 volumi editi nel 1985 con gli atti del convegno di presentazione (21-22 gennaio 1985) e le relazioni tecniche. Nell'indagine si esamina l'attività normativa nelle prime tre legislature ordinarie regionali. La citazione si trova a p. 1 del vol. I della pubblicazione citata.

<sup>13</sup> Cfr. S. STAIANO, *Art. 5*, Roma 2017, spec. 73 ss.

e sottoposte ai piani di rientro la legge regionale non può intervenire nell'ambito riservato agli atti del commissario *ad acta*; questo elemento è molto rilevante se si considera che circa 30 milioni di persone (pari alla metà dei cittadini italiani) ha vissuto in Regioni commissariate e che la predominanza della spesa sanitaria nei bilanci (tra il 60 e l'80%) rende le Regioni commissariate di fatto inermi dal punto di vista delle leggi di spesa condizionando in modo decisivo la creazione di un indirizzo politico regionale.

Tuttavia c'è un punto che merita di essere menzionato ossia che proprio a cavallo dei due millenni dal Trattato di Maastricht (1993) a quello di Lisbona (2009) si è rafforzato il ruolo normativo dell'Unione europea ossia si sono ampliati i settori in cui si persegue l'omogeneizzazione delle regole in sede continentale, qualcosa di completamente incompatibile con la differenziazione regionale: quale spazio resta per differenziare le norme per trecentocinquantamila molisani o per dieci milioni di lombardi quando l'obiettivo che si persegue è omogeneizzare le regole per cinquecentodieci milioni di europei? Non occorre scomodare la dottrina per evidenziare la difficoltà di affermare in questo contesto un qualche «doppio federalismo».

C'è stato anche altro. Come si può differenziare la vita di comunità politiche che agiscono in ordinamenti giuridici autonomi, inoltre, se non può esistere una tavola di valori, principi e diritti-doveri regionali formalizzati nello Statuto? Un altro colpo alla differenziazione (forse quello di grazia se si permette una metafora un po' forte) è stato proprio il disconoscimento – nelle note pronunce del Giudice delle leggi del 2004 – di ogni qualsivoglia utile portata normativa delle previsioni statutarie assiologiche. Così gli Statuti regionali che avrebbero potuto determinare tra le Regioni elementi di differenziazione valoriale, culturale e quindi politico-normativa, sono stati “neutralizzati” dalla Corte costituzionale che ne ha disconosciuto la portata

normativa per quanto attiene alle previsioni di principio e alla tavola dei diritti/doveri<sup>14</sup>.

Con ciò non si è potuto in alcun modo costruire il presupposto per la formazione di una «forma di ordinamento» (o come direbbero gli studiosi già citati di una «forma di Regione») «riferita ai rapporti tra comunità regionale e apparato» nonché a quelli tra la Regione e gli enti territoriali minori e le autonomie funzionali, per un verso, e, per altro verso, lo Stato, la Comunità internazionale e la l'Unione europea<sup>15</sup>.

Le Regioni, dunque, si sono appalesate quali «enti senza forma» ma anche «senza popolo» visto che il popolo non può essere «evocato dalla legge regionale nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale» (sent. n. 496 del 2000)<sup>16</sup> e quando si attivano i

---

<sup>14</sup> Secondo la Corte costituzionale, «alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto» (sent. n. 372 del 2004, ma cfr. anche sentt. nn. 378 e 379 del 2004).

<sup>15</sup> Il concetto è espresso in più edizioni, con parole simili, in T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2005, 140, 2002 spec. 126, 2008 spec. 136, 2012 spec. 144 e (con A. MORELLI) 2019 spec. 157.

<sup>16</sup> Cfr. anche il precedente caso nel quale la Corte costituzionale, nella quale, sempre con riguardo alla Regione Veneto (legge regionale recante un referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia), ha precisato: «Se, muovendo da questo quadro sistematico, si passa allo scrutinio della legge impugnata, non è difficile rendersi conto che essa, per il ruolo che pretende di assegnare alla popolazione regionale in un procedimento che ha come suo oggetto e come suo fine politico immanente il mutamento dell'ordinamento costituzionale, incrina le linee portanti del disegno costituzionale proprio in relazione ai rapporti tra l'istituto del referendum e la Costituzione. È innanzitutto evidente che laddove il popolo, in

cittadini italiani residenti in una determinata Regione, «pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002)» (sent. n. 118 del 2015)<sup>17</sup>.

---

sede di revisione, può intervenire come istanza ultima di decisione e nella sua totalità, esso è evocato dalla legge regionale nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale, quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, non esistesse un solo popolo, che dà forma all'unità politica della Nazione e vi fossero invece più popoli; e quasi che, in particolare, al corpo elettorale regionale potesse darsi l'opportunità di una doppia pronuncia sul medesimo quesito di revisione: una prima volta, preventivamente, come parte scorporata dal tutto, in fase consultiva, ed una seconda volta, eventuale e successiva, come componente dell'unitario corpo elettorale nazionale, in fase di decisione costituzionale. Né varrebbe affermare che nel referendum consultivo in questione il corpo elettorale agirebbe come espressione di autonomia politica e non come istanza di innovazione costituzionale. Anche intesa nella sua accezione più lata, l'autonomia non può infatti essere invocata per dare sostegno e forma giuridica a domande referendarie che investono scelte fondamentali di livello costituzionale. Non è quindi consentito sollecitare il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali, giacché le regole procedurali e organizzative della revisione, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), non lasciano alcuno spazio a consultazioni popolari regionali che si pretendano manifestazione di autonomia» (sent. n. 496 del 2000).

<sup>17</sup> «A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano. Una iniziativa referendaria che, come quella in esame, contraddica l'unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò *extra ordinem*».

Si può avere una percezione plastica di questo processo di “omogenizzazione” delle norme che gravano sui cittadini delle Regioni italiane se si guarda ai dati della produzione normativa oltre che alla già richiamata giurisprudenza costituzionale. Non illuda l’incremento del contenzioso Stato-Regioni (con il picco 2010-2012) di una qualche rediviva volontà di esercitare l’autonomia da parte del legislatore regionale: siamo casomai in presenza, a modesto parere di chi scrive, dell’audace tentativo di percorrere una trattativa in sede giurisdizionale per poi arrivare alla cessazione della materia del contendere in seguito all’approvazione di norme «concertate con il Governo»<sup>18</sup>.

Conferma – infine – del processo di omogeneizzazione arriva anche dal recente, tormentato processo di attuazione dell’art. 116, comma terzo, della Costituzione ossia del c.d. «regionalismo differenziato».

A quanto ad oggi è permesso di sapere, anche alla luce delle bozze rese pubbliche, se si guarda ai tre progetti delle Regioni per prime interessate si evincono alcuni elementi utili alla nostra riflessione.

In primo luogo, l’oggetto della differenziazione è solo parzialmente l’autonomia legislativa, mentre avrebbe dovuto essere unicamente quella per il semplice fatto che nuove forme di autonomia «non legislativa» possono essere conferite alle Regioni (tutte o ad alcune di esse) attraverso l’art. 118 della Costituzione nel quale si trova opportunamente anche il principio di “differenziazione”<sup>19</sup>. Inoltre, ad uno sguardo alle “materie” oggetto dell’intesa Regione-Governo (16 per Emilia Romagna, 20 per Lombardia e

---

<sup>18</sup> Alcune riflessioni su questo aspetto sono sviluppate in A. STERPA, “*Negoziare le leggi*”: *quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli 2012, 159 ss.; cfr. inoltre Corte cost., sent. n. 251/2016.

<sup>19</sup> Differenziazione che, come principio costituzionale, potrebbe operare anche nelle forme di coordinamento di cui al medesimo art. 118 Cost.

23 per Veneto), sono tutte sostanzialmente molto simili prospettando dunque che si assisterebbe ad una «omogeneizzazione delle differenziate»; se poi si pensa che, come insegna l'esperienza spagnola, una volta che inizia un percorso di riconoscimento da parte dello Stato di maggiore autonomia ad alcune Regioni difficilmente le altre non aspireranno (quantomeno per emulazione politica) ad acquistare gli stessi spazi di intervento, l'omogeneizzazione delle «differenziate» rappresenta un esito già prevedibile (tant'è che altre Regioni hanno già comunicato la volontà di avvalersi dell'art. 116 Cost.).

Il risultato, insomma, potrebbe essere tutto il contrario della «differenziazione» che, per una chiara eterogenesi dei fini, pur invocata all'inizio della celebrazione rituale sarebbe alla fine sacrificata sull'altare della omogeneizzazione ulteriore dell'autonomia delle Regioni italiane. Insomma, *tutte differenziate* ossia *nessuna differenziata* dal punto di vista dei titoli e delle competenze. Un risultato che forse dipende anche dal fatto che, contrariamente a quanto le stesse intese prevedono, non sembra aderente alla realtà l'espressione per cui «l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specifiche proprie della Regione [...] e immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo»<sup>20</sup>; le competenze assegnate sembrano più ispirate ad una necessità di garantire l'intervento del potere pubblico su un territorio in modo più efficiente e efficace di quanto lo Stato non abbia garantito fino ad ora e non tanto improntate all'esigenza di rispondere a «specifiche proprie» locali; forse perché quelle specifiche non sono solo proprie di quella Regione ma, almeno ad oggi, di altre due Regioni e forse domani di tutte?

Certo, potrebbe consumarsi una differenziazione tra le Regioni nell'esercizio delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ma

---

<sup>20</sup> Così gli artt. 1 dei testi delle bozze di intese pubblicate dalla Rivista [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

ciò potrebbe accadere solamente se fosse chiara la portata legislativa delle nuove competenze; cosa, questa, tutt'altro che scontata perché nelle bozze di intese pubblicate si parla soprattutto di una autonomia sub-legislativa che dovrà faticare per trovare spazi di azione legittimi davanti alle norme statali e alla giurisprudenza amministrativa; inoltre anche quando si fa riferimento (poco) a leggi regionali in materie di «nuova autonomia», è previsto un vero e proprio meccanismo di “concertazione” con il Governo che somiglia più ad un “controllo preventivo”, come a dire che la riforma costituzionale del 2001 ha posticipato l'impugnativa delle leggi regionali al momento successivo alla loro pubblicazione (quale forma di maggiore autonomia), mentre l'applicazione dell'art. 116 Cost. (che dovrebbe incrementare detta autonomia ulteriormente) introduce meccanismi di concertazione tra i livelli di governo della Repubblica che operano prima dell'adozione della legge regionale.

### *3. Macro-Regioni strutturali e funzionali*

Le Regioni italiane, dunque, non hanno operato in questi anni quali adeguati contenitori politici della differenziazione territoriale del Paese e non appaiono in grado di farlo per il futuro. A questo punto, occorre provare a ragionare delle modalità per identificare gli spazi e costruire conseguentemente le istituzioni della «differenziazione italiana» in un ambito diverso da quello regionale. Per farlo, è utile in primo luogo cercare di individuare alcuni potenziali criteri con i quali delimitare nuovi confini regionali e conseguentemente tentare di ragionare sulla forma istituzionale più adeguata per costruire i nuovi contenitori tra un modello di tipo *strutturale* – accorpendo le Regioni esistenti e riducendone il numero – e uno di tipo *funzionale* ossia costruito attraverso intese e accordi tra le Regioni esistenti.

a) *I nuovi criteri della differenziazione*

A prescindere dalla soluzione adottata per la loro attivazione (quella *strutturale* che vedremo nel punto b)) ovvero quella *funzionale* di cui al punto c)) cerchiamo di identificare i possibili criteri per definire lo “spazio” di differenziazione territoriale esistente oggi ragionando della Regione come ente esponenziale delle comunità insediate, dotato di autonomia politica e quindi normativa e chiediamoci: se le condizioni attuali dell’autonomia normativa non rendono possibile una vera differenziazione tra lo Stato e le Regioni e neppure tra le Regioni, come si potrebbe costruire una condizione per “resuscitare” l’autonomia quale “esercizio” di scelte normative orientate alla differenziazione orizzontale?

Non potremmo certo utilizzare come criteri gli aspetti linguistico-culturali ed identitari che, se non sono esistiti ad oggi, men che meno esisteranno nel futuro dove la frammentazione del potere spinge le relazioni tra gli ordinamenti giuridici nell’ambito di un neo-regionalismo<sup>21</sup>: come di recente ha ancora sottolineato Beniamino Caravita, ricordando l’opera di Parag Khanna, «nel mondo delle connessioni, dei collegamenti, delle infrastrutture la geografia funzionale conta di più della geografia fisica»<sup>22</sup>.

Lo sviluppo territoriale oggi è sviluppo nel territorio e nel mercato unico europeo (un mercato di cinquecentodieci milioni di abitanti) nel quale si costruisce un sistema integrato (cooperante e concorrente) di trasporti, ricerca, produzione e sviluppo. In questo contesto, come posso agganciare ai

---

<sup>21</sup> Cfr. P. PERULLI, *Neoregionalismo. L’economia arcipelago*, Torino 1998.

<sup>22</sup> ID., *Letture edificanti per combattere gli idola sull’Europa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9/2019.



processi selettivi (europei e mondiali) sia chi riesce a competere con altre zone d'Europa sia chi non riesce?

È evidente che si dovranno sviluppare politiche territoriali differenti: dove ho infrastrutture già forti sarò chiamato a preoccuparmi dei flussi che le attraversano, mentre dove non ho dette infrastrutture sarà mio compito crearle in sintonia con i flussi esistenti o in corso di definizione; nel primo quadro potrò ben coinvolgere i privati per creare infrastrutture remunerate dal mercato, mentre nel secondo caso dovrò immaginare un ruolo più forte del potere pubblico per garantire ciò che il mercato non qualifica come un investimento a breve remunerativo; così dove ho redditi alti, presenza mediamente più alta di soggetti con alta formazione e bassa disoccupazione dovrò puntare a costruire reti di ricerca e formazione altamente specializzate, mentre dove non ho questi fattori dovrò sostenere la costruzione della formazione di base; dove ho pochi servizi alla persona dovrò sostenerne l'ampliamento, mentre dove già esistono potrò portarli sul mercato perché sono state raggiunte le economie di scala sufficienti.

Il taglio di fondo che qui propongo è quello di abbandonare criteri meramente geografici e morfologici (utili certo ad integrare l'analisi e impiegati anche dalla Società geografica italiana<sup>23</sup>) ed utilizzare indicatori tipici dello sviluppo territoriale e della coesione su dimensioni più ampie: quali sono le aree del Paese che, a prescindere dai confini regionali, sono caratterizzate da elementi di forte differenziazione con il resto del Paese per reddito pro-capite, tasso di occupazione, presenza di imprese, infrastrutture materiali e immateriali, mobilità lavorativa, emigrazione interna ed esterna, servizi pubblici in senso ampio, etc.?

Se si guarda alle mappe che riproducono gli indicatori di sviluppo territoriale (il livello delle infrastrutture e dei servizi, gli indicatori economici,

---

<sup>23</sup> Cfr. in particolare il Rapporto 2014 nel quale si fa riferimento, nel complessivo ridisegno delle territorialità anche provinciali, anche agli elementi geografici.

i coefficienti di attività lavorativo/salariale e imprenditoriale) l'Italia è oggi divisa in tre grandi blocchi: il Nord (inclusa parte dell'Emilia-Romagna), il Centro (Toscana, Lazio, Umbria, Marche e parte dell'Abruzzo e dell'Emilia) e il Sud<sup>24</sup>.

Certo non si possono definire le mappe della “nuova differenziazione” impiegando indicatori di sviluppo obsoleti come lo erano le “materie” di competenza legislativa regionale di cui all'originario art. 117 della Costituzione (... le tramvie o i porti lacuali, piuttosto che le fiere e i mercati) e neppure quelle attuali (come le casse rurali, la polizia locale, le terme o il commercio fisicamente inteso ...).

Occorre guardare agli strumenti impiegati in sede di Unione europea dove, come noto, il territorio all'interno degli Stati membri è analizzato con una serie di parametri utili alla definizione delle politiche di coesione e la gestione delle politiche territoriali. In particolare, l'Unione europea nel rispetto delle diverse organizzazioni costituzionali dei Paesi membri impiega le circoscrizioni territoriali sub-statali che corrispondono agli enti autonomi, ma al tempo stesso scompone il dato al proprio interno e ha sviluppato una accresciuta attenzione alle politiche interregionali. Proprio le informazioni utilizzate per includere le aree delle Regioni negli obiettivi europei e nelle politiche dell'Unione, anche attraverso i fondi che sorreggono i piani operativi nazionali e regionali, possono chiaramente aiutare a disegnare la più evidente macro-Regione italiana ossia quella che occupa il sud della penisola.

D'altronde la dimensione “macro-regionale” è tutt'altro che assente dalla Costituzione. Non lo era nella Costituzione originaria (mi sono permesso in altra sede di parlare di “indizi” in tal senso), men che meno lo è in quella

---

<sup>24</sup> Sul sito *web* dell'Istat, sia all'interno del Piano nazionale di statistica che nelle parti dedicate alle politiche di coesione connesse ai programmi operativi nazionali e regionali nel corso degli anni, è possibile consultare moltissimi dati ai quali si rimanda.

attuale<sup>25</sup>. Proprio il «Mezzogiorno» presente nella Costituzione del 1948 è scomparso nel 2001 con la riforma costituzionale dall'art. 119 ma questo non vuol dire che sia “sparito” dalla differenziazione italiana che è stata offuscata prima e sedata poi da un regionalismo poco autonomo che ha reso le Regioni enti di decentramento più che di autonomia; le ragioni della differenziazione sono tuttora presenti e mettono in discussione i contenitori formali attuali.

A questo punto la scelta, politica prima e costituzionale poi, è individuare *quali competenze regionali siano funzionali a «governare la differenziazione»* scelta come elemento fondativo delle macro-Regioni.

La questione che si pone è che l'epoca attuale disegna queste «leve normative territoriali» per lo sviluppo in modo del tutto diverso dalle fasi precedenti allorché, ad esempio nel 1946-47, si pensava allo sviluppo regionale assegnando alle Regioni competenze in materie di tramvie, porti lacuali, mercati ... così come nel 2000-2001 si pensò ad altre come produzione e trasporto dell'energia o grandi vie di comunicazione. Occorre che la “strategia” delle macro-Regioni per avere successo debba prevedere un “nuovo spazio” della differenziazione ma anche un “nuovo contenuto dell'autonomia”.

Oggi assistiamo già ad una collaborazione (intese, accordi, pareri) tra Stato e Regioni per la collocazione delle grandi infrastrutture (materiali e non) che interessano a rete il Paese anche come quota dell'infrastruttura europea. Si tratta di un aspetto collaborativo che, con le macro-Regioni, potrebbe arricchirsi anche di elementi competitivi (oggi del tutto assenti per la generalizzata compressione della spesa pubblica regionale per investimenti); Regioni più grandi sarebbero chiamate a ragionare non su di una scala provinciale-regionale per l'organizzazione del potere amministrativo, per i servizi (si pensi alla ricerca e alla sanità) e per gli

---

<sup>25</sup> Mi sia consentito far rinvio alle riflessioni in A. STERPA, *Le intese tra le Regioni*, Milano 2011 e in ID., *Intese tra le Regioni*, in *Dig./pubbl.*, agg., 2017, *ad vocem*.

investimenti creando i presupposti perché si attivino processi di razionalizzazione, specializzazione e connessione funzionale tipici dello sviluppo territoriale nel mondo *neo-hanseatico* globale, ponendo così fine all'idea che ad affacciarsi nella competizione *glocale* per connettersi ai flussi mondiali possano essere territori troppo piccoli, poco connessi, poco specializzati e generalisti.

*b) La riduzione del numero delle Regioni*

La costruzione di macro-contenitori regionali potrebbe passare, come spesso si è proposto, per la riduzione del numero delle Regioni; tant'è che l'istituzione delle macro-Regioni non costituisce un argomento nuovo per il dibattito scientifico e politico<sup>26</sup>. Già pochi anni dopo la loro istituzione, si accese una discussione sulla razionalizzazione delle Regioni (cfr., ad esempio, le riflessioni della Fondazione Agnelli e di Gianfranco Miglio<sup>27</sup>) e ciò si giustifica in particolare proprio con le già citate scelte che portarono alla definizione degli originari confini al momento della scrittura della Costituzione.

In questi anni si sono succedute le proposte di riscrittura dell'elenco delle Regioni italiane, attraverso proposte politiche, normative ed istituzionali che

---

<sup>26</sup> Mi sia concesso rinviare a pubblicazioni nelle quali alcuni dei passaggi qui proposti sono stati sviluppati: A. STERPA, *Le intese tra le Regioni*, cit.; ID., *Le premesse costituzionali di un "diritto delle Regioni"*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione a alle sua riforma*, Milano 2012, vol. II, 115 ss.; ID., *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *www.federalismi.it*, 11/ 2009, nonché la voce *Intese tra le Regioni*, cit.

<sup>27</sup> Cfr. le riflessioni di S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, cit., 109 ss.

muovevano da presupposti diversi sul numero dei nuovi enti, sulla loro estensione territoriale e demografica, piuttosto che sugli altri caratteri “aggreganti” dei territori individuati.

Sul punto, come noto, si potrebbe operare attraverso l’applicazione dell’art. 132 della Costituzione, il cui primo comma prevede che si possa «con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d’abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse» oppure (non per unanime adesione tra gli studiosi) con l’adozione di una legge costituzionale di revisione dell’art. 131 della Costituzione<sup>28</sup>.

Per quanto riguarda i criteri, oltre le molteplici proposte già conosciute, si è di recente sostenuto da parte di alcuni che possano essere utilizzate le cinque circoscrizioni elettorali per la scelta dei componenti del Parlamento europeo che spettano all’Italia (nord-est, nord-ovest, centro, sud e isole), mentre altri hanno proposto nuovi criteri territoriali, come nel caso del disegno di legge costituzionale di iniziativa parlamentare di cui molto si è discusso (Morassut AC2749 Leg. XVII e AC110, Leg. XVIII) che porterebbe a dodici il numero degli enti territoriali autonomi. In questo caso, ad esempio, la Città metropolitana di Roma diventerebbe Regione<sup>29</sup> e il resto del Lazio sarebbe diviso tra le altre nuove macro-Regioni con criteri che vedono ad esempio la Provincia di Pesaro e Urbino (già oggetto di numerose richieste di

---

<sup>28</sup> Sui profili di esegesi delle previsioni degli artt. 131 e 132 Cost, cfr. l’analisi di A. PATRONI GRIFFI in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna 2018, *ad vocem*.

<sup>29</sup> La previsione andrebbe in ogni modo coordinata con il comma terzo dell’art. 114 della Costituzione che prevede che «Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento».

emigrazione dei Comuni verso la Provincia di Rimini) unita alla Regione Emilia-Romagna, il Molise “spacchettato” e Rieti (fino al 1992 facente parte della circoscrizione elettorale della Camera dei Deputati con l’Umbria) affidata alla Regione adriatica (con Abruzzo, il resto delle Marche e Isernia). Delle Regioni speciali resterebbero solamente Sardegna e Sicilia dotate di un ente territoriale distinto.

Ogni progetto di revisione dell’elenco dell’art. 131 Cost. pone il nodo della soluzione strutturale di riscrivere in Costituzione le macro-Regioni strutturali ossia la scelta se della ridefinizione territoriale debbano far parte anche le Regioni speciali (dotate, come noto, di una peculiare autonomia normativa e – soprattutto – finanziaria); tema, questo, che perderebbe i connotati della criticità se si ragionasse invece in termini di intese *ex art. 117, comma 8, Cost.*

### *c) Le intese tra le Regioni*

Diversamente dall’ipotesi strutturale, ossia la fusione delle Regioni esistenti attraverso l’art. 132 Cost. o la revisione dell’art. 131 della Costituzione, si potrebbe procedere con un ampio e rafforzato impiego dello strumento delle intese tra le Regioni di cui all’art. 117, comma 8, della Costituzione che prevede la possibilità che la legge regionale ratifichi le intese tra Regioni tese ad un migliore esercizio delle funzioni anche attraverso l’istituzione di organi comuni<sup>30</sup>.

Questo percorso, ossia di tipo funzionale perché fondato su accordi tra le Regioni per lo svolgimento di attività in comune o in modo coordinato,

---

<sup>30</sup> Va ricordato che le proposte di riforma costituzionale elaborate dalla Commissione De Mita-Iotti (1992) e dalla Commissione D’Alema (1997) contenevano la norma (ora presente in Costituzione al comma 8 dell’art. 117) che disciplina le intese tra le Regioni per l’esercizio in comune delle proprie funzioni.

rispetto al mero “ridisegno” dei confini regionali sconta pregi e difetti: 1) da un lato si tratterebbe di un meccanismo più flessibile ossia più in grado di mutare nel tempo anche nella composizione delle “alleanze” territoriali; tuttavia 2) la scarsa utilizzazione storica dell’istituto delle intese *ex* comma 8 dell’art. 117 Cost. potrebbe richiedere la costruzione di meccanismi di incentivazione o addirittura di induzione da parte dello Stato.

Va detto che attraverso le leggi regionali di ratifica e l’istituzione di organi comuni le Regioni potrebbero davvero costruire forme condivise di amministrazione. Rispetto agli strumenti di collaborazione orizzontale tra i Comuni, infatti, la presenza della legge regionale per la disciplina dei rapporti tra le Regioni può rendere questo strumento capace di compiere scelte anche nei settori riservati al legislatore e ampliare gli spazi di intervento amministrativo grazie al rispetto del principio di legalità.

In ogni modo, le intese tra le Regioni potrebbero anche rappresentare concreti banchi di prova dei rapporti tra gli enti e, sia attraverso una migliore distribuzione dei servizi che la costruzione di economie di scala, potrebbero rappresentare forme anticipate di fusione o di rideterminazione dei confini.

##### *5. Riflessioni conclusive: la Repubblica della standardizzazione?*

La soluzione strutturale e quella funzionale non sono dunque tra loro alternative. Dopo aver sperimentato con le intese forme di organizzazione adeguate a svolgere le proprie competenze, le Regioni potrebbero essere riorganizzate dal punto di vista numerico dando all’attività di riduzione (già di recente sperimentata in Francia) la capacità di aderire ad esperienze autonomistiche funzionali allo sviluppo territoriale e alla connessione sovranazionale.

Anteporre alla immediata riduzione numerica delle Regioni un periodo di sperimentazione collaborativa tradurrebbe così un approccio *bottom-up* a consuntivo che potrebbe costruire enti territoriali autonomi con adeguato gettito fiscale (al netto della perequazione eventualmente necessaria), concreta capacità normativa e reale forza politica nelle sedi (Parlamento nazionale ed europeo) e nelle procedure relazionali con lo Stato e l'Unione europea. Si pensi, ad esempio, alla capacità che in sede parlamentare, se restassero ferme le regole costituzionali vigenti, degli eletti nelle macro-Regioni di inserire nel dibattito politico le esigenze territoriali anche senza un Senato trasformato in Camera delle autonomie.

Tuttavia, nulla toglie che le nuove macro-Regioni siano costrette a rapportarsi con le condizioni di uniformità imposte dal controllo della spesa pubblica nazionale e dalla tavola costituzionale dei diritti (in particolari sociali) fortemente caratterizzata dal principio di eguaglianza, nonché con le esigenze di omogeneità dettate dall'esistenza di un mercato europeo unico nel quale è tutelata e promossa la concorrenza. Si tratta di tre elementi che – soprattutto in un contesto di insicurezza sociale o comunque di debole crescita – ben potrebbero rendere la differenziazione verticale e quella orizzontale temi di studio teoretico più che di esame empirico.

All'interno della impostazione costituzionale che vedeva le Regioni di nuova istituzione in un'ottica prettamente politica, Carlo Esposito si preoccupava di ricordare che «il pluralismo giuridico non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica»<sup>31</sup>, mentre Luigi Sturzo invocava un ente Regione «concepito come una unità convergente non divergente dallo Stato»<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> ID., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nella nuova Costituzione* in ID., *La Costituzione italiana*, Padova 1954, 69.

<sup>32</sup> L. STURZO, *Riforma statale e indirizzi politici. Discorsi*, Firenze 1923, 136 ss.



Si è trattato di timori che hanno, nel tempo, in concorrenza con i fattori di condizionamento della sovranità statale, posizionato il sistema regionale nel rischio opposto ossia quello che le stesse Regioni diventino contenitori dell'autonomia politica, utili alla disciplina della diversità realmente esistente nel territorio della Repubblica.

Il punto, a modesto parere di chi scrive, è che dalla ipotesi della *Repubblica delle autonomie* si sia passati alla realtà della *Repubblica della standardizzazione*, come sembrerebbe suggerire l'evoluzione della disciplina di tutti gli ordinamenti giuridici territoriali autonomi<sup>33</sup>, pur esistendo peraltro formalmente in Costituzione un espresso riferimento al principio di differenziazione (come già ricordato, nell'art. 118), una serie di istituti di "differenziazione" (come l'art. 116, commi 1 e 3, l'art. 117, comma 8, e l'art. 118 nella parte inerente le forme di collaborazione Stato-Regioni, oltre che nell'art. 119) e ragioni concrete a sostegno di autonomie differenziate. La Repubblica ha scelto la strada di impiegare le Regioni per contenere la differenziazione e così facendo non solo non ha governato la differenziazione esistente, oscurandola e frazionandola, ma si trova impreparata istituzionalmente a governare la nuova differenziazione italiana<sup>34</sup>. La vicenda dell'attuazione (dopo 18 anni) dell'art. 116 della Costituzione in merito alle «particolari forme di autonomia» ne è fino ad oggi conferma.

D'altronde non meno sottoposto alla "livella" della standardizzazione è stato il livello sub-regionale delle autonomie territoriali.

La mancanza di differenziazione riaffiora nella regolazione delle Province, delle quali si disegna una estensione territoriale non funzionale alle differenze ma del tutto superata. Emblematico che l'art. 21, comma terzo,

---

<sup>33</sup> Ho riflettuto di questo in A. STERPA, *Il pendolo e la livella. Il "federalismo all'italiana" e le riforme*, Torino 2015.

<sup>34</sup> Cfr. le riflessioni di M. MARCANTONI-M. BALDI, *Regioni a geometria variabile*, Roma 2013, spec. 82 ss.

del d.lgs. n. 267 del 2000, all'atto di disciplinare l'istituzione di nuove Province, prevede due criteri che dimostrano che neppure quando la logica che sovrintende alla creazione dei contenitori vorrebbe essere di tipo funzionale non riesce ad individuare criteri adeguati; secondo la lettera *a*) infatti «ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente» mentre la lettera *b*) prevede che «ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale».

Ancora si guardi alle Città metropolitane. Le dieci istituite nelle Regioni ordinarie sono tra loro talmente diverse che la “metropolitaneità” è davvero rintracciabile solamente in alcune di esse e nonostante ciò i minimi spazi di differenziazione che le norme prevedono (ad esempio per la forma di governo dell'ente) non hanno prodotto alcun risultato<sup>35</sup>.

La questione è solamente di recente divenuta meno drammatica da quanto punto di vista per i Comuni, ma unicamente perché dalla legge n. 56 del 2014 si è rafforzato, grazie anche alla giurisprudenza costituzionale, il meccanismo di razionalizzazione (sono scesi per la prima volta sotto quota 8.000 i Comuni) anche a seguito della stagione dell'esercizio associato

---

<sup>35</sup> Il riferimento è alla possibilità che solamente le Città metropolitane con più di 3 milioni di abitanti possano optare statutariamente per l'elezione diretta dei Presidenti; scelta, anche per gli enti che l'hanno perseguita, non resa concretamente possibile dall'assenza di una legge statale che disciplini il sistema di elezione (art. 1, comma 22, legge n. 56 del 2014; cfr. L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna 2014 e A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli 2014.

obbligatorio delle funzioni che ha costretto gli enti a dotarsi di una dimensione operativa aggregata anche se non sempre necessariamente ottimale (da ultimo cfr. Corte costituzionale, sent. n. 33 del 2019)<sup>36</sup>.

Se consideriamo invece la differenziazione che l'art. 114 della Costituzione riconosce a Roma capitale, anch'essa è stata del tutto depotenziata a favore di un regime normativo che né sul piano dell'organizzazione dell'ente, né su quello delle competenze ha prodotto una differenziazione della Capitale dal resto del tessuto comunale (o metropolitano) italiano<sup>37</sup>.

A conclusione di queste riflessioni è possibile dunque segnalare i plurimi elementi presenti nell'ordinamento giuridico che delineano una serie di tendenze del tutto antitetiche a quella della *differenziazione attraverso l'autonomia territoriale*, che pretendono di essere tenuti in considerazione nelle scelte istituzionali relative alle “geometrie” dei livelli di governo della Repubblica; scelte, quest'ultime, che potrebbero rinvenire nella dimensione interregionale dell'esercizio del potere pubblico nuove forme di rinvigorismento dell'autonomia territoriale italiana.

---

<sup>36</sup> Sulla quale cfr. le riflessioni di M. NUNZIATA, *Contenimento della spesa e tutela delle autonomie nella gestione aggregata di funzioni comunali. Osservazioni a prima lettura di Corte cost. n. 33/2019*, in *Riv. Corte Conti*, 2/ 2019, 247 ss.

<sup>37</sup> Sia concesso rinviare a quanto analizzato in A. STERPA, *L'ordinamento di Roma Capitale*, Napoli 2014.