DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

REGIONALISMO DIFFERENZIATO E AUTONOMIA SPECIALE: UN QUADRO COMPLESSO

ALESSANDRO MORELLI
(Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico,
Università *Magna Græcia* di Catanzaro)

Data di pubblicazione: 19 novembre 2019

Testo riveduto e aggiornato dell'intervento tenuto, in qualità di *discussant*, nel *Panel* III su «Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale» del IV Convengo annuale della Rivista *Diritti regionali* su «Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive», Torino, 21 giugno 2019.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

1. Gli spunti di riflessione offerti dalle relazioni introduttive e dai contributi proposti per la discussione di questo *Panel*, dedicato ai rapporti tra regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale, sono davvero tanti e delineano un quadro altamente complesso, nel quale non è certamente agevole orientarsi. Pertanto, non potrò far altro che toccare alcuni nodi centrali del processo di attuazione del regionalismo differenziato in rapporto al tema dell'autonomia speciale, muovendo da due dei problemi principali che condizionano il dibattito in materia: gli evidenti difetti di scrittura e di impianto dell'art. 116 Cost., così come revisionato nel 2001, e la mancata adozione di una legge generale di attuazione del terzo comma di tale articolo. Tali carenze rischiano di avere gravi ripercussioni negative, come tenterò di dimostrare, anche sull'impatto che la differenziazione potrebbe produrre sui rapporti tra autonomie regionali ordinarie e speciali.

L'inserimento nel suddetto articolo, da parte della legge costituzionale n. 3 del 2001, della previsione secondo cui «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» possono essere attribuite anche a Regioni ordinarie non sembra rispondere a un progetto di sviluppo delle autonomie territoriali che tenga conto della storia e dell'esperienza fin qui maturata dal regionalismo italiano. La «clausola di asimmetria» fu introdotta, sulla spinta delle istanze federaliste della Lega Nord, come una prospettiva di sviluppo rimessa all'accordo politico – l'intesa – tra Governo centrale e singolo governo regionale interessato, senza una contestuale rivisitazione del ruolo delle autonomie speciali nel sistema istituzionale e, come ha qui sottolineato Valentina Prudente, senza un quadro di riferimento unitario e una visione d'insieme[1]. La ragion d'essere delle stesse autonomie speciali, infatti, come ha

[1] Cfr. V. PRUDENTE, *L'autonomia speciale di fronte al regionalismo differenziato*, testo dell'intervento tenuto nel presente *Panel*, par. 1 del *paper*. Sul punto si sofferma ora A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro, in *www.federalismi.it*, 19/2019, 3 s.

sottolineato Tanja Cerruti nel suo contributo[2], è messa in discussione nel contesto di un regionalismo differenziato diffuso, come quello che un'ampia attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. potrebbe determinare.

D'altro canto, lo stesso legislatore costituzionale del 2001 aveva previsto una serie di misure utili a compensare gli effetti negativi che, sul piano della distribuzione delle risorse, potrebbero scaturire da una differenziazione regionale esasperata, quali l'istituzione del fondo perequativo generale per i territori con minore capacità fiscale per abitante, previsto dall'art. 119, comma 3, Cost., e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in base alla lett. *m*) dell'art. 117, comma 2, Cost. Tuttavia, la stessa riforma del Titolo V non introdusse in Costituzione alcuna previsione che subordinasse la realizzazione del regionalismo differenziato all'effettiva predisposizione delle suddette condizioni, sicché l'attuazione dell'art. 116, comma 3, potrebbe oggi avere luogo senza le garanzie necessarie a salvaguardare la coesione economico-sociale del Paese e l'unità nazionale. Il fondo perequativo generale, infatti, non è stato ancora istituito, i livelli essenziali non sono stati fissati in diversi importanti settori e non si è ancora applicato il principio dei fabbisogni *standard* per il calcolo dei costi delle funzioni.

L'introduzione della «clausola di asimmetria» in Costituzione, in buona sostanza, è frutto di quell'uso congiunturale dell'autonomia che ha caratterizzato gran parte delle dinamiche di sviluppo del regionalismo italiano e che sembra ispirare anche adesso le proposte di attuazione dell'art.

Per una puntuale ricostruzione della genesi dell'art. 116, comma 3, Cost., cfr. D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino 2019, 23 ss.

[2] Cfr. T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, già consultabile in *www.dirittiregionali.it*, 2/2019, 1 ss.

116, comma 3, Cost.; con tale formula intendo fare riferimento alla persistente tendenza a piegare le istituzioni dell'autonomia a specifiche, contingenti esigenze politiche e, dunque, a vedere tali istituzioni come risorse o come elementi negativi a seconda dell'utilità che esse possono garantire alle maggioranze politiche del momento[3].

---

[3] Ho già impiegato la formula «uso congiunturale dell'autonomia» nei miei *Le relazioni istituzionali*, Testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta al XXXIII Convegno AIC su *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Firenze, 16-17 novembre 2018, in *www.rivistaaic.it*, 3/2019, 114 ss. e spec. 121 ss.; *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2/2019, 18 ss., nonché *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2/2019, 523 ss. Cfr. ora anche A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2/2019, 29 ss.

L'espressione è ricalcata sulla formula «uso congiunturale della Costituzione», impiegata in dottrina per indicare la tendenza a dare applicazione al testo costituzionale o a progettare riforme dello stesso secondo una visione incentrata su esigenze politiche del tutto contingenti: cfr. A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 luglio 2001; ID., Devolution, *"controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovverosia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, *ivi*, 24 aprile 2003; ID., *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, 43 ss.; E. BALBONI, *Uso congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 147 ss.

Nello stesso senso, con riguardo alla tematica del regionalismo, v. anche A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quad. cost.*, 4/2006, 759 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 140; S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, Carocci, Roma 2017, 11 ss.; C.

2. Volendo un po' giocare con le parole, si potrebbe sostenere che, nel definire le asimmetrie del sistema istituzionale, l'art. 116 mostri, a sua volta, un'intrinseca, strutturale… asimmetria.

Sin dalla sua originaria formulazione, infatti, tale articolo prevedeva già elementi di asimmetria che, sul piano delle fonti, rispondevano (e rispondono ancora) a una logica, com'è stato detto, *top-down*, imposta dall'alto, anche se frutto di una negoziazione politica[4]. Si tratta ovviamente dell'asimmetria rappresentata dall'autonomia delle cinque Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che trova riconoscimento e garanzia, com'è noto, in leggi costituzionali.

L'ultimo comma dell'art. 116 prevede, invece, una forma di asimmetria che sembra rispondere a una logica diversa, *bottom-up*, in quanto l'attribuzione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ha luogo con una legge approvata a maggioranza assoluta, a conclusione della negoziazione politica e sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata. Inoltre, tale differenziazione non è vista, per lo più, come una condizione definitiva, ma come il prodotto temporaneo di un processo reversibile o anche ulteriormente sviluppabile.

Come ha messo bene in luce ancora Cerruti, mentre la prima asimmetria sembra rispondere maggiormente a una logica *identitaria*, la seconda appare coerente con una visione *funzionalista* dell'autonomia[5], intesa (e giustificata)

IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2/2018, 427 ss.

[4] Così F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2/2018, 265.

[5] Cfr. T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 19 ss. Sulla contrapposizione tra visione identitaria e visione funzionalista dell'autonomia cfr. soprattutto B. PEZZINI, *Introduzione. Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue*

esclusivamente come strumento utile ad assicurare un'amministrazione efficace ed efficiente.

Proprio la declinazione identitaria dell'autonomia speciale parrebbe aver condotto un'autorevole dottrina a definire la stessa come un «caposaldo» dell'ordinamento italiano[6] o come un portato della storia, che, in quanto tale, rimane sottratto alle volizioni politiche contingenti[7]; mentre, in una diversa prospettiva, le autonomie speciali sono state intese come alcune delle possibili declinazioni del principio autonomistico riconosciuto dall'art. 5 Cost., che tuttavia potrebbe trovare diverse (e forse anche più soddisfacenti) realizzazioni[8]. E ancora si è promossa la realizzazione di un sistema di «specialità diffusa», che superi il regime duale, articolato nei due tipi della

regole, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Convegno annuale del "Gruppo di Pisa", Dipartimento di Giurisprudenza, 6-7 giugno 2014, Editoriale Scientifica, Napoli 2015, XI ss. e, ivi, L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, 3 ss., della quale *amplius L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano 2018, spec. 298 ss.; sul punto sia consentito rinviare, infine, al mio *Le relazioni istituzionali*, cit., 146 ss.

[6] Cfr. A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna e alla Valle d'Aosta)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 208.

[7] Cfr. G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, discorso tenuto dal Presidente Gaetano Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014, in *www.cortecostituzionale.it*, 8.

[8] S. PAJNO-G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2/2016, 272 ss.

ordinarietà e della specialità, ritenuto ormai inadeguato all'odierno contesto politico-istituzionale e a quello economico-sociale[9].

Nella sua attuale formulazione, l'art. 116 Cost. contrappone forme di autonomia speciale intangibili, se non con il procedimento di revisione costituzionale, a potenziali autonomie «differenziate», queste ultime possibili prodotti di uno sperimentalismo orientato da parametri di efficienza amministrativa, oltre che confinato dai limiti imposti dall'art. 119 Cost. Si fornisce così un quadro artificioso, nel quale le ragioni identitarie parrebbero ispirare soltanto il riconoscimento dell'autonomia speciale, mentre le autonomie differenziate risponderebbero esclusivamente a una logica funzionalista ed efficientista. Una contrapposizione, quest'ultima, ben poco rispondente al dato reale, considerato che la contrapposizione tra visione identitaria e visione funzionalista dell'autonomia è eccessivamente rigida, combinandosi sempre, per un verso, nelle stesse istanze di autonomia, rivendicazioni dell'uno e dell'altro tipo, e, per altro verso, non essendo necessariamente inconciliabili le due declinazioni, poiché non è stato dimostrato che le istituzioni dell'autonomia non possano soddisfare simultaneamente esigenze di riconoscimento identitario-culturale e di efficienza[10]. Anzi, a livello comunale, come rileva Giorgio Sobrino, è proprio

---

[9] Così A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta OnLine*, III/2019, 604; ma dello stesso A. si veda già *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove aut.*, 6/2000, 845 ss.

[10] Come ha rilevato G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2019, 211, la contrapposizione tra la declinazione politico-identitaria e quella funzionalista dell'autonomia «non deve essere enfatizzata alla luce del fatto che […] anche se nella configurazione istituzionale di un livello territoriale di governo si parte dall'esigenza di soddisfare al meglio gli interessi, non si può prescindere dalle risultanze storico-sociali e dalle intrecciate ragioni economiche legate alla comunità di riferimento».

questa la sfida che la Regione Piemonte ha inteso affrontare in un contesto notoriamente caratterizzato da una marcata «polverizzazione» municipale: tendere a una maggiore efficienza amministrativa nel rispetto delle identità locali[11].

A complicare ulteriormente il quadro sta, infine, il piano dell'esperienza, che mostra, da un lato, come le stesse autonomie speciali – lo ha ricordato Giacomo D'Amico nella sua relazione[12] – non compongano una categoria omogenea, ciascuna Regione a statuto speciale presentando caratteri propri e peculiari (e, del resto, ciò è dovuto alla stessa funzione della specialità, che richiede di calibrare sulle peculiari esigenze di ciascun ente che ne disponga le «forme e condizioni particolari di autonomia» costituzionalmente riconosciute), e, dall'altro lato, che paradossalmente, per alcune Regioni a statuto speciale (in particolare, quelle insulari), le stesse «forme e condizioni particolari di autonomia» hanno finito con il costituire un freno, anziché una risorsa, per lo sviluppo dei relativi territori. E ciò, peraltro, in un contesto segnato da una legislazione statale e da una giurisprudenza costituzionale che hanno fortemente limitato le aspirazioni di tutte le autonomie regionali, ordinarie e speciali, secondo una logica – qui ricordata da Omar Caramaschi

[11] Cfr. il contributo al presente Convegno di G. SOBRINO, *La proposta di differenziazione regionale del Piemonte e le sue motivazioni e prospettive: verso un Piemonte "più vicino" alla Valle d'Aosta? Spunti per un confronto tra il modello regionale "differenziato" piemontese e l'esperienza della specialità valdostana, con particolare riferimento alle forme di gestione dei piccoli comuni ed alla tutela dei territori montani*, già pubblicato in *www.dirittiregionali.it*, 3/2019, spec. 24 ss.

[12] Cfr. G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *paper*.

e da Chiara Sagone[13] – orientata più all'omologazione anziché alla differenziazione.

3. La cattiva formulazione e l'impianto artificioso dell'art. 116 esigerebbero un intervento correttivo, ancor prima di una legge attuativa. Quest'ultima non è richiesta da un rinvio espresso, che non compare nell'articolo in questione, e nemmeno dalla struttura nomologica delle disposizioni nello stesso contenute, suscettibili di applicazione immediata, anche se in diverse possibili modalità.

Un'attuazione normativa (o meglio un'attuazione-integrazione) della disciplina costituzionale sembrerebbe essere imposta da più ampie esigenze sistemiche e, in particolare, dalla necessità d'impedire che anche sul piano procedurale si producano discriminazioni in base al colore politico del governo della Regione interessata alla trattativa, ossia che le stesse regole procedurali diventino oggetto di negoziazione politica. La fonte di attuazione, tuttavia, per poter produrre un'efficacia vincolante nei confronti dei diversi atti del processo di differenziazione e, innanzitutto, nei confronti della legge rinforzata adottata sulla base dell'intesa, dovrebbe essere una legge costituzionale, approvata secondo il procedimento dell'art. 138 Cost. Le soluzioni verso le quali ci si sta orientando – condizionate probabilmente,

[13] Si rinvia ai rispettivi contributi e, in particolare, a O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione* ex *art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, consultabile già in *www.dirittiregionali.it*, 2/2019, 2 ss., e a C. SAGONE, *Regioni a statuto speciale, tra applicazione della "*clausola di maggior favore*" e ulteriori prospettive*, spec. par. 2 del *paper*. Cfr., più ampiamente, sul tema T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, X ed., Giuffrè, Milano 2019, 3 ss.

ancora una volta, da fattori politici congiunturali – non sembrano andare, tuttavia, in questa direzione[14].

[14] Si fa riferimento, in particolare, alla bozza di «legge quadro» contenente i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia e le modalità di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio, presentata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie Francesco Boccia e consultabile all'indirizzo *https://www.roars.it/online/lautonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/*. Si tratta, infatti, di un testo di legge ordinaria, pur non privo di soluzioni interessanti, come quella contenuta nell'art. 1, comma 1, lett. *e*), che intende riportare al centro le decisioni relative al finanziamento delle funzioni oggetto di differenziazione stabilendo che, «qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni standard, e fino alla loro determinazione, le funzioni sono attribuite con decorrenza dal 1° gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e le relative risorse sono assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente».

Nel complesso, la bozza in questione sembra seguire la proposta, formulata in dottrina, di stralciare gli articoli generali, comuni alle bozze di intese finora definite e di includerli in un disegno di legge ordinaria, insieme ad altre disposizioni che risultino necessarie per l'attuazione della disposizione costituzionale (relative, tra l'altro, alle procedure di approvazione a livello regionale e locale; al potere sostitutivo dello Stato e alle modalità di uscita dallo schema del regionalismo differenziato). Tale disegno sarebbe sottoposto all'approvazione ordinaria delle Camere, quale legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. Nel contempo, le bozze di intese, approvate da ogni Giunta regionale, dopo un passaggio in Consiglio regionale e davanti al Consiglio delle autonomie locali, potrebbero essere approvate dal Consiglio dei Ministri, e poi presentate in Parlamento per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari, per poi tornare agli esecutivi (dello Stato e delle Regioni)

Anche con riguardo a una questione centrale per la tematica oggetto del nostro *Panel*, quella dell'applicabilità del procedimento di differenziazione previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. alle Regioni a statuto speciale, sarebbe utile un intervento chiarificatore del legislatore costituzionale. E non è un caso che anche l'ultimo progetto organico di riforma della II Parte della Costituzione, approvato nella scorsa legislatura e respinto dal referendum del 4 dicembre 2016, prevedesse un intervento volto ad estendere espressamente l'applicazione dell'art. 116, comma 3, alle Regioni a statuto speciale[15].

È stato qui ripreso in diversi interventi (Caramaschi, Prudente, Ragusa, Sagone[16]) il dibattito dottrinale che si è sviluppato relativamente a tale

---

ed essere infine presentate in Parlamento per l'approvazione finale: così B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *www.federalismi.it*, 13/2019, 5.

Si esprime a favore di una legge costituzionale attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. o, in considerazione delle difficoltà politiche che una soluzione del genere incontrerebbe, quantomeno di una legge delega *ex* art. 76 Cost. S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *www.dirittiregionali.it*, 3/2019.

[15] Cfr. l'art. 39, comma 13, del testo di legge costituzionale recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*», pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016 e respinto dal referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

[16] Cfr. O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione* ex *art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., 5 ss.; V. PRUDENTE, *L'autonomia speciale di fronte al regionalismo differenziato*, cit., spec. par. 2 del *paper*; C. RAGUSA, *Differenziazione e specialità del regionalismo nell'unità della Repubblica*, cit., spec. par. 3 del *paper*; C. SAGONE, *Regioni a statuto speciale, tra applicazione della "*clausola di maggior favore*" e ulteriori prospettive*, cit.

Un confronto tra le diverse opinioni dottrinali in campo è svolto ora anche da D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 47 ss., il quale

questione, ricordando, in particolare, la tesi secondo cui l'applicazione della «clausola di asimmetria» alle Regioni a statuto speciale dovrebbe avere luogo in virtù della previsione contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, a norma del quale «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Diverse le ragioni addotte a sostegno della tesi opposta, secondo cui la «clausola di asimmetria» riguarderebbe soltanto le Regioni a regime ordinario: dal dato testuale della disposizione, che farebbe chiaro riferimento a Regioni «altre» rispetto a quelle a statuto speciale, alla considerazione per cui comunque la via maestra per l'acquisizione da parte di queste ultime di più ampie forme di autonomia sarebbe quella della revisione dei rispettivi statuti, il cui procedimento di modifica, culminante in una legge costituzionale, offrirebbe maggiori garanzie all'autonomia regionale. Proprio su tale punto, tuttavia, si può avanzare qualche dubbio, se si considera il differente ruolo riservato alla Regione nei due diversi procedimenti, un ruolo meramente consultivo nella modifica degli statuti speciali e, invece, del tutto paritario, secondo una diffusa tesi dottrinale, nel procedimento *ex* art. 116, comma 3, Cost.[17]; né appare decisivo l'argomento secondo cui, in entrambi i

propende per la tesi che esclude l'applicazione dell'art. 116, comma 3, alle Regioni a statuto speciale.

[17] La questione si è posta soprattutto in riferimento al ruolo da riconoscersi al Parlamento nell'approvazione della legge a maggioranza assoluta prevista dall'art. 116, comma 3, Cost., in riferimento alla quale un'autorevole dottrina ha fatto riferimento allo schema seguito nell'applicazione dell'art. 8, comma 3, Cost. relativamente alla legge che disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica, in base al quale il Parlamento potrebbe soltanto "prendere o lasciare", ma non apportare modifiche ai contenuti dell'intesa raggiunta tra le parti: cfr. le audizioni di A. D'ATENA e di

casi, il procedimento si concluderebbe in sede parlamentare, essendo ovviamente ben più gravosa l'approvazione di una legge costituzionale, che peraltro, almeno in astratto, potrebbe anche non tenere conto delle indicazioni date dalla Regione interessata (a differenza di quanto, invece, potrebbe accadere, secondo l'opinione sopra richiamata, nell'approvazione della legge rinforzata nell'ambito del procedimento di differenziazione previsto dall'art. 116, comma 3, Cost.)[18].

Pur dovendosi condividere l'idea secondo cui l'ampliamento dell'autonomia speciale ha quale suo corretto strumento di realizzazione la revisione degli statuti, si potrebbe forse trovare un ambito di applicazione della «clausola di asimmetria» anche per le stesse Regioni a statuto speciale. In particolare, in una prospettiva sperimentale, il procedimento di differenziazione potrebbe essere impiegato per far acquisire alle autonomie speciali competenze in materie di cui esse, in base ai rispettivi statuti, non avessero la disponibilità. La differenziazione in tali materie non

---

S. MANGIAMELI dinanzi alla Commissione bicamerale per le questioni regionali nel corso dell'*Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, res. sten., rispett. 6 e 14. Nello stesso senso G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2018, 3 ss. Sostiene la non emendabilità dell'intesa, pur distinguendo il procedimento *ex* art. 117, comma 3, Cost. da quello previsto per l'approvazione della legge che disciplina i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., anche A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*, cit., spec. 607 ss.

Cfr., sul punto, inoltre A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., spec. 149 ss.; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, 26.

[18] In senso contrario cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 157.

comporterebbe l'inserimento delle relative competenze negli statuti speciali e l'estensione alle stesse delle garanzie derivanti da questi ultimi. Nulla, peraltro, impedirebbe, qualora subentrasse l'accordo politico con lo Stato, l'inserimento delle medesime competenze, in un momento successivo, negli stessi statuti, ovviamente seguendo il procedimento previsto per la loro modifica. Tale passaggio apparirebbe comunque rispettoso di quanto disposto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, poiché l'introduzione nello statuto speciale della previsione di una delle competenze oggetto di possibile differenziazione *ex* art. 116, comma 3, dopo, per così dire, un periodo "di prova" della stessa, rafforzerebbe, sul piano delle tutele, la competenza medesima. Inoltre, data la natura transitoria della stessa «clausola di maggior favore», non potrebbe più farsi applicazione della stessa procedura di differenziazione riguardo alla specifica competenza ormai prevista dallo statuto speciale.

Una soluzione del genere avrebbe certamente il pregio di superare quella netta e artificiosa contrapposizione tra visione identitaria e visione funzionalista dell'autonomia regionale, nella quale si rischia di tradurre la ben più complessa dialettica tra autonomia speciale e autonomia differenziata, rendendo partecipi le Regioni a statuto speciale delle potenzialità offerte dallo stesso processo di differenziazione *ex* art. 116, comma 3. Ciò nondimeno, la creazione di queste nuove specie di "autonomie speciali differenziate" costituirebbe un ulteriore elemento di complicazione del sistema delle autonomie (sul punto si è qui soffermato opportunamente Ragusa[19]), che, tra Regioni ordinarie, speciali, differenziate (ciascuna a modo

[19] Cfr. C. RAGUSA, *Differenziazione e specialità del regionalismo nell'unità della Repubblica*, cit.; sulla complessità del sistema delle autonomie territoriali cfr. ora A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una* buona idea *che può diventare un* disastro, cit., spec. 15 ss. e, se si vuole il mio *Editoriale. Le autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2018, 1 ss.

proprio) e "speciali differenziate", rischierebbe di assumere i caratteri di un mosaico dalla tenuta alquanto precaria.

4. Se si guarda alle richieste avanzate dalle Regioni che hanno avviato l'odierno processo di attuazione del regionalismo differenziato, si può notare, d'altro canto, come esse appaiano prevalentemente orientate da una lettura "identitaria" della stessa «clausola di asimmetria».

Le istanze di trasferimento di tutte o quasi le competenze previste dall'art. 116, comma 3, avanzate dalle Regioni Veneto e Lombardia, rivelano come il loro modello di riferimento sia proprio quello dell'autonomia speciale. Del resto, uno dei quesiti previsti dalla legge dalla Regione Veneto n. 15 del 2014, che stabiliva l'indizione del referendum consultivo, poi svoltosi il 22 ottobre 2017 su altro e diverso quesito – l'unico fatto salvo dalla Corte costituzionale nella sent. n. 118 del 2015 –, recitava: «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?»[20].

L'insieme delle ventitré materie in riferimento alle quali tale Regione ha richiesto l'attivazione della «clausola di asimmetria» evoca chiaramente l'idea di uno statuto speciale. E il medesimo modello sembrerebbe aver suggerito anche la soluzione prospettata nelle ultime bozze di intesa, secondo

[20] Sulla sent. n. 118 del 2015 della Corte costituzionale cfr. F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se…*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 759 ss. e D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 5-6/2015, 1141 ss.

Sulla natura e sul significato dei referendum consultivi di Veneto e Lombardia cfr. anche G. BOGGERO, *Il referendum come "motore" della differenziazione*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2019, 1 ss.; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 73 ss., e, se si vuole, il mio *Editoriale. Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 3/2017, 321 ss.

cui le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali, nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali necessarie all'esercizio delle funzioni devolute dovrebbero essere determinate da un'apposita commissione paritetica Stato-Regione, simile a quelle previste nelle Regioni a statuto speciale[21]. Peraltro, com'è stato fatto notare[22], sia per le modalità di designazione dei componenti sia per la forma degli atti il cui contenuto queste nuove commissioni sarebbero chiamate a determinare, tali organismi assicurerebbero molte meno garanzie delle omologhe commissioni presenti nelle Regioni speciali: in primo luogo, infatti, la nuova commissione paritetica dovrebbe essere composta da diciotto membri, nove dei quali designati dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e nove dalla Giunta regionale, mentre i componenti delle commissioni paritetiche delle Regioni a statuto speciale sono scelti di regola dal Governo (e non quindi dal singolo Ministro) e dal Consiglio regionale, «organo di rappresentanza elettiva, anziché dall'esecutivo regionale»[23]; in secondo luogo, a differenza dei decreti di attuazione degli Statuti speciali, che sono atti con forza di legge previsti da leggi costituzionali e sono emanati dal Presidente della Repubblica (che quindi esercita su di essi un controllo), gli atti il cui contenuto dovrebbe essere determinato da questi nuovi organismi previsto dalle bozze di intesa sarebbero decreti del Presidente del Consiglio, atti privi di forza di legge e dall'incerta natura. Si tratta di scelte che rivelerebbero, in definitiva, l'intento di «"privatizzare" il trasferimento delle

[21] Cfr. l'art. 3 delle tre bozze di intesa tra lo Stato e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, pubblicate in *Ecco le carte segrete sull'autonomia differenziata: come Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna si preparano a frantumare il paese*, in *www.roars.it*, 9 luglio 2019.

[22] Cfr. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *www.lacostituzione.info*, 26 marzo 2019.

[23] *Ibid.*

funzioni alle regioni, riservandolo al rapporto tra esecutivo statale (e ministro degli affari regionali per lui) e esecutivo regionale»[24].

A ispirare le rivendicazioni e le proposte avanzate dalle Regioni che hanno avviato l'attuale processo di differenziazione non è, dunque, tanto o soltanto una visione funzionalista bensì un movente identitario. In una sorta di gioco di specchi distorti, la «clausola di asimmetria», che, da un punto di vista logico-sistematico, dovrebbe servire a correggere l'assetto delle competenze legislative e amministrative, riducendo sprechi e inefficienze e premiando esperienze di buona gestione della cosa pubblica a livello regionale, è stata caricata di significati simbolico-politici e piegata a battaglie identitarie che tendono a spingere il processo di differenziazione ben oltre il confine della legalità costituzionale[25]. D'altro canto, proposte avanzate da altre Regioni – come, ad esempio, quella del Piemonte, qui illustrata da Sobrino[26] – appaiono decisamente più moderate e coerenti con la logica funzionalista della «clausola di asimmetria».

Una prima conclusione che si può trarre dalle considerazioni che precedono è che probabilmente è illusorio pensare che il processo di differenziazione in corso sia reversibile. Benché si sia prospettata – anche nell'ultima «legge quadro» presentata dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie – la previsione di una verifica dell'intesa al termine del decimo

---

[24] *Ibid.*

[25] Come ha scritto A. POGGI, *Editoriale. Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del convegno di Torino)*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2019, 5, «il regionalismo differenziato non può sconfinare in quello speciale: sarebbe, infatti, una surrettizia e quanto mai pericolosa strisciante forma di violazione della Costituzione». Nello stesso senso ora D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 35 s. e 42.

[26] Cfr. G. SOBRINO, *La proposta di differenziazione regionale del Piemonte e le sue motivazioni e prospettive*, cit., 1 ss.

anno dall'entrata in vigore della legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (salva la previsione di un termine più breve fissato dall'intesa stessa: art. 1, comma 4), appare irrealistica l'ipotesi di un ritorno al centro di funzioni devolute alle Regioni, con le relative risorse finanziarie, umane e strumentali, se tutto il processo di differenziazione è stato e continua ad essere vissuto in una prospettiva marcatamente ideologica e identitaria. Pur prescindendo dalle notevoli difficoltà pratiche che una decisione del genere comporterebbe anche sul piano della dislocazione delle funzioni amministrative[27], essa sarebbe presentata dall'esecutivo regionale interessato, con tutta probabilità, come un'odiosa spoliazione, contro la quale invocare la piazza. Anche in previsione di simili sviluppi, sarebbe, dunque, necessario che, in riferimento alla durata dell'intesa e ai controlli sull'esercizio delle funzioni trasferite in forza del processo di differenziazione, si introducessero previsioni normative chiare in una legge costituzionale di attuazione dell'art. 116, comma 3, che potesse fungere, senza incertezze, da parametro di legittimità costituzionale.

L'adozione di soluzioni deboli, su questo punto, come appunto quella di prevedere in leggi ordinarie (la cui capacità di condizionare la legge rinforzata che recepisce l'intesa è quantomeno dubbia) termini e forme di monitoraggio dell'intesa e della gestione delle funzioni devolute, rischiano di alimentare ulteriormente l'ambiguità che già adesso connota la «clausola di asimmetria»[28].

---

[27] Cfr., sul punto, R. CARIDÀ, *Notazioni sulla portata applicativa dell'art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2/2019, 28 ss.

[28] Come hanno efficacemente scritto E. GROSSO-A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2918, 2/2018, 5, «il dibattito sul regionalismo differenziato gioca, in conclusione, su un'ambiguità che dovrà prima o poi essere sciolta. Tale ambiguità investe la questione di fondo del rapporto tra differenziazione e uguaglianza e tra competizione e cooperazione, in definitiva tra

5. Non è facile prevedere quale impatto potrà avere, nel complesso, sul sistema delle fonti normative e sull'articolazione delle funzioni amministrative il processo di differenziazione in corso. Sicché, al momento, non sembra possibile nemmeno formulare previsioni attendibili circa il rapporto che si verrà a determinare tra Regioni ordinarie, differenziate e speciali.

È probabile che, in conseguenza delle novità introdotte sul piano delle competenze legislative, il contenzioso tra Stato e Regioni, dinanzi alla Corte costituzionale, torni a crescere, ma è altrettanto probabile che il Giudice delle leggi, attingendo all'ormai poderoso apparato di strumenti argomentativi impiegati in una giurisprudenza pluridecennale (a cominciare dal principio di leale collaborazione e dai criteri di ragionevolezza e di proporzionalità), faccia valere, ancora una volta, l'esigenza di assicurare istanze unitarie, ridimensionando gli effetti della differenziazione e riaffermando la priorità dell'interesse nazionale[29].

---

particolarismo e coesione sociale. Se non verrà sciolta dalla politica (da una politica esercitata, si intende, con prudenza e intelligenza), toccherà, come sempre è avvenuto in Italia nelle vicende del regionalismo, alla Corte costituzionale intervenire sul piano della "legalità" costituzionale. Il che non è necessariamente un esito da augurarsi». Sull'ambiguità del modo di intendere il regionalismo differenziato dai protagonisti istituzionali cfr. anche A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *www.dirittiregionali.it*, 2/2019, 2 ss. Sul punto cfr. ora anche D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 16.

[29] Sulla complessa questione relativa all'impatto che la differenziazione potrebbe avere sui limiti alla legislazione regionale si è qui soffermata M.L. QUATTROCCHI, *Quali "forme e condizioni particolari di autonomia"? I limiti della potestà legislativa regionale tra specialità e differenziazione*, in *paper*.

I rischi maggiori si corrono, tuttavia, sul piano finanziario, e su quello politico-culturale.

Sul primo versante, com'è stato osservato da molti, la differenziazione potrebbe costituire un'ulteriore occasione di distribuzione delle risorse penalizzante per le Regioni meridionali, con la conseguente, inevitabile accentuazione del già notevole divario socio-economico tra Nord e Sud[30]. Per questo è necessario che i trasferimenti delle funzioni e delle connesse risorse abbia luogo soltanto dopo che siano state poste le condizioni indispensabili perché l'intero processo si compia in modo coerente con i princi costituzionali, condizioni in questa sede ricordate da Guido Rivosecchi[31]: la piena attuazione del sistema di perequazione, la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni in tutti i comparti e l'attuazione del principio dei costi *standard*.

Sul secondo versante, un'attuazione del regionalismo differenziato disattenta alle ragioni della solidarietà interterritoriale può alimentare le pulsioni separatiste diffuse in alcune regioni, promuovendo ulteriori processi politici dagli esiti imprevedibili. Soprattutto in considerazione di tali rischi, appare evidente il ruolo strategico giocato dal settore dell'istruzione[32], in

---

[30] Cfr., in tema, i contributi di A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, 5/2017, 899 ss. e, *ivi*, D. CERSOSIMO-S. CHIMENTI-R. NISTICÒ, *Recessione economica e cittadinanza. Il grande disinvestimento pubblico nel Mezziogiorno negli anni Duemila*, 917 ss. e, se si vuole, il mio *Editoriale. La condizione delle Regioni meridionali: a che punto è la notte?*, *ivi*, 891 ss.

[31] Cfr. G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, spec. par. 4 del *paper*. Si vedano anche le preoccupazioni espresse da L. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2/2019, 2 ss.

[32] Su cui cfr. ora R. CALVANO, *Editoriale. Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in *www.dirittiregionali.it*, 3/2019, 1 ss., della quale si veda *amplius Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Ediesse, Roma 2019.

riferimento al quale una differenziazione incontrollata potrebbe avere effetti devastanti per le esigenze di salvaguardia dell'unità politico-culturale. Un'unità che, nell'orizzonte di senso tracciato dalla Carta repubblicana, dovrebbe trovare sempre nella persona umana il proprio imprescindibile punto di riferimento[33].

Il principio personalista, inestricabilmente connesso a quello pluralista, connota, infatti, secondo Costituzione, l'organizzazione istituzionale in tutte le sue articolazioni, imponendo ai pubblici poteri d'indirizzare l'esercizio delle proprie funzioni verso il pieno sviluppo della persona umana. In tale prospettiva, nella quale, com'è stato detto, dovrebbe essere valorizzata la natura dell'ente statale come «*comunità di comunità*»[34] (all'interno delle quali, si può aggiungere, trova primario svolgimento la stessa personalità umana), dovrebbe assicurarsi, in modo efficiente, pari tutela e soddisfazione tanto ai diritti fondamentali quanto alle identità territoriali, attraverso i diversificati strumenti dell'autonomia[35].

---

[33] Sul punto sia consentito rinviare ancora al mio *Le relazioni istituzionali*, cit., 157 ss.; cfr. ora anche D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 182. Con particolare riguardo al principio personalista nell'ordinamento costituzionale, cfr., se si vuole, il mio *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in *Consulta OnLine*, II/2019, 359 ss.

[34] Espressione di G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 4/2012, 770, ora ripresa da D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, cit., 182 s.

[35] Secondo un'autorevole dottrina, l'autonomia dovrebbe tradursi in «servizio» per la collettività e specificamente per i diritti fondamentali: cfr. A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1461 ss.; ID., *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in *Consulta OnLine*, 26 aprile 2011, e, *ivi*, ID., Summum ius summa iniura, *ovverosia quando l'autonomia regionale non riesce a*

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di Corte cost. n. 325 del 2011), 29 dicembre 2011; ID., *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *www.federalismi.it*, 24/2011.

I risultati di un'ampia ricerca sul ruolo degli enti regionali e locali nella salvaguardia e nella promozione dei diritti sono stati pubblicati in A. MORELLI-L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino 2014.