

DINAMICHE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO E DECLINAZIONI CONGIUNTURALI DELL'AUTONOMIA TERRITORIALE**.

di Alessandro Morelli**

Sommario. 1. Le stagioni del regionalismo italiano e l'uso congiunturale delle autonomie territoriali. – 2. I problemi concernenti il procedimento attuativo del regionalismo differenziato. – 3. *Segue:* l'art. 116, comma 3, Cost. necessita di una legge di attuazione? – 4. Regionalismo differenziato e autonomia speciale “mascherata”: quali i rischi delle odierne declinazioni congiunturali dell'autonomia?

18

1. Le stagioni del regionalismo italiano e l'uso congiunturale delle autonomie territoriali.

Se si volesse trovare un tratto comune, un profilo caratterizzante le esperienze del regionalismo italiano, privo, come da più parti si è sottolineato, di un chiaro modello di riferimento³⁸, si potrebbe individuare tale connotato nell'*uso congiunturale dell'autonomia regionale*, mutuando un'espressione impiegata in dottrina per definire una più generale tendenza alla quale appaiono inclini gli attori istituzionali³⁹. Questi ultimi hanno inteso, di

** Testo riveduto e aggiornato dell'intervento svolto al seminario su *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie: alla ricerca di un modello*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 20 giugno 2019.

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università *Magna Graecia* di Catanzaro.

³⁸ Cfr., in tal senso, M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *le Regioni*, 5/1994, 1313 ss.; ma nello stesso senso v. già G. Pastori, *Regioni senza regionalismo*, in *il Mulino*, 1/1980, 204 ss.; sul punto sia consentito rinviare ora al mio *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 corso di pubblicazione in www.rivistaaic.it.

³⁹ Tendenza consistente nel dare applicazione al testo costituzionale o nel progettare riforme dello stesso in una prospettiva del tutto incentrata su esigenze politiche 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, o verosia 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*

volta in volta, l'autonomia come un "valore da esaltare" o come una "diseconomia", a seconda che questa potesse essere sfruttata come mezzo di esercizio del potere o che, al contrario, si rivelasse un elemento d'intralcio alla loro azione di governo⁴⁰. Si tratta di una tendenza presente, in verità, sin dalla genesi dell'esperienza repubblicana: si pensi soltanto al periodo che va dall'entrata in vigore della Costituzione all'attuazione delle Regioni ordinarie nel 1970. In questa fase, mentre le sinistre riscoprivano il valore delle autonomie territoriali (dalle stesse negato in gran parte del dibattito svoltosi in Assemblea costituente), la Democrazia cristiana praticava quello che icasticamente Calamandrei definì l'«ostruzionismo di maggioranza»⁴¹, ritardando la nascita di istituzioni che pure, nella fase costituente, essa aveva convintamente promosso, ma che ora minacciavano di ostacolarne le politiche.

L'uso congiunturale dell'autonomia ha condizionato l'intero sviluppo del regionalismo nel nostro Paese, le cui varie "stagioni" sono state segnate da una continua oscillazione tra paradigmi opposti: da una logica separatista/garantista, che ispirò in origine l'assetto delle relazioni istituzionali tra centro e periferia, si passò successivamente (ma solo parzialmente) a un'organizzazione connotata da elementi di un regionalismo cooperativo, introdotti soprattutto in via giurisprudenziale⁴². Tale modello, com'è noto, è rimasto incompiuto e in esso si sono successivamente innestati elementi di un regionalismo competitivo⁴³, che potrebbero adesso trovare un'ulteriore, significativa accentuazione nel processo attuativo del regionalismo differenziato, avviato negli ultimi anni. Quest'ultimo, a sua volta, appare ispirato da una visione fortemente funzionalista del ruolo delle autonomie regionali, una concezione secondo la quale queste ultime dovrebbero esclusivamente agevolare l'efficiente attuazione di politiche pubbliche determinate a livello centrale⁴⁴.

differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione, in *Fed. fis.*, 1/2007, 140; C. Iannello, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2/2018, 427 ss.

⁴⁰ Così S. Staiano, *Costituzione italiana. Art. 5*, Carocci, Roma, 2017, 11.

⁴¹ P. Calamandrei, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il Ponte*, 1953, 129 ss.

⁴² Cfr. T. Martines, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986, 45 ss., ora in Id., *Opere*, t. III, *Ordinamento della Repubblica*, Giuffrè, Milano 2000, 913 ss.

⁴³ Sul punto cfr. part. M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, cit., 1334 ss.

⁴⁴ Cfr., in tema, soprattutto B. Pezzini, *Introduzione. Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue 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, 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., ma *passim*.

Notevoli sono le potenzialità del regionalismo differenziato, ma anche i rischi. Il funzionalismo che lo ispira potrebbe eclissare la declinazione politico-identitaria della stessa autonomia regionale, intesa, da questo diverso punto di vista, come l'espressione di identità collettive radicate nel territorio e bisognose di essere democraticamente rappresentate. D'altro canto, un'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. che avesse luogo, come pure rischia di accadere, senza il rispetto dei principi di coesione e di solidarietà sociale (anche interterritoriale) previsti dall'art. 119 Cost., e in mancanza di una legislazione statale che definisca, come prevede l'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost., i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, potrebbe finire con il recare un *vulnus* micidiale alla stessa unità nazionale⁴⁵.

2. I problemi concernenti il procedimento attuativo del regionalismo differenziato.

L'art. 116, comma 3, Cost. pone una serie di problemi, sia dal punto di vista delle fonti e del procedimento di attribuzione delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni, sia dal punto di vista della tenuta del principio di eguaglianza sostanziale nella definizione del sistema pubblico di allocazione delle risorse tra i diversi territori. Un problema, quest'ultimo, che attiene al cuore stesso del paradigma della cittadinanza, che rischia di essere definitivamente svuotato da un processo che potrebbe finire con l'introdurre asimmetrie patologiche e costituzionalmente inammissibili, tra i

⁴⁵ Sui rischi del regionalismo differenziato cfr. ora M. Villone, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019; Id., *Riforme e controriforme in gialloverde*, in questa *Rivista*, 1/2019, 48 ss., nonché i contributi di A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, *ivi*, 2 ss., e di A.P. Griffi, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, 18 ss.; A. Saitta, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in www.osservatorioaic.it, 2 luglio 2019. Sui profili più specificamente finanziari v., tra gli altri, A. Giannola-G. Stornaiuolo, *Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato*, in *Riv. eco. Mezz.*, 1-2/2018, 5 ss.; G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari-Roma, 2019; e ancora gli Atti, in corso di pubblicazione, del Convegno organizzato dall'ISSiRFA - CNR su *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, svoltosi il 29 maggio 2019.

medesimi diritti di cittadini residenti in diversi territori del Paese.

Non potendo qui soffermarmi su tutti gli aspetti problematici di tale processo⁴⁶, mi limiterò a svolgere alcune considerazioni di carattere generale attinenti sia all'uno sia all'altro dei profili sopra indicati.

Per quanto riguarda il versante delle fonti e del procedimento di attuazione del regionalismo differenziato, si può rilevare, innanzitutto, come l'art. 116, comma 3, Cost., introdotto, com'è noto, dalla legge costituzionale n. 3/2001, per un verso, presenti vistose carenze di scrittura e susciti perfino qualche dubbio di legittimità costituzionale e, per altro verso, ponga notevoli problemi di attuazione.

Nel testo sono riscontrabili errori non facilmente (e univocamente) superabili in via interpretativa, come, ad esempio, la previsione secondo cui potrebbero costituire – così almeno si presuppone o comunque non si esclude – oggetto d'integrale devoluzione alle Regioni, attraverso il processo di differenziazione, insieme a tutte le altre materie di potestà legislativa concorrente previste dall'art. 117, comma 3, Cost., anche quella delle «grandi reti di trasporto e di navigazione», che, proprio per l'aggettivo usato dal legislatore costituzionale, trascendono la dimensione regionale, o la materia della «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia», che la medesima disposizione qualifica come «nazionale». Analoghe considerazioni possono svolgersi in merito alla materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», che ovviamente andrebbe «ridimensionata» entro i confini regionali, ma su cui, peraltro, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha fatto leva per legittimare quel processo di riaccentramento delle funzioni legislative che ha fatto seguito alla riforma del Titolo V introdotta nel 2001. Qualche dubbio di costituzionalità suscita, invece, l'inclusione tra le materie trasferibili delle «norme generali sull'istruzione», di potestà esclusiva del legislatore statale in base all'art. 117, comma 2, lett. n), per le evidenti implicazioni che la vigenza di previsioni normative volte a dare un indirizzo unitario al sistema educativo ha sul principio di unità e indivisibilità della Repubblica riconosciuto dall'art. 5 Cost.⁴⁷.

Si può anche sostenere che i problemi indicati siano superabili attraverso un'interpretazione conforme ai principi fondamentali (e, in particolare, a quello enunciato dall'art. 5 Cost.),

⁴⁶ Per un quadro dei diversi problemi tecnici si rinvia a M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, 6/2019, nonché agli Atti del Convegno organizzato dall'ISSiRFA - CNR, già citati nella nota precedente.

⁴⁷ Cfr. ora, sul tema, R. Calvano, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Ediesse, Roma, 2019.

anche in considerazione della circostanza che finora la Corte non ha mai annullato una legge di revisione della Costituzione, come dovrebbe fare, in questo caso, con la legge cost. n. 3/2001 nella parte in cui, modificando l'art. 116 Cost., avrebbe introdotto previsioni contrarie al principio di unità e indivisibilità della Repubblica. Più realisticamente, la Corte potrebbe intervenire sulla legge di disciplina della stessa differenziazione regionale, qualora si giungesse ad approvarla ed essa contenesse effettivamente disposizioni lesive dell'art. 5 Cost. Sta di fatto, tuttavia, che i difetti di scrittura della disciplina costituzionale in esame determinano una situazione di notevole incertezza nell'attuazione della stessa e rischiano di tornare ad alimentare il contenzioso giurisdizionale tra Stato e Regioni.

Da una lettura logico-sistematica emerge, poi, un problema di coordinamento del terzo con i primi due commi del medesimo art. 116, che continuano a riconoscere l'esistenza di autonomie speciali. Il tema della possibilità ed eventualmente delle modalità di applicazione del regionalismo differenziato alle Regioni a statuto speciale appare piuttosto complesso e non può essere qui affrontato con la necessaria attenzione⁴⁸, legandosi oltretutto alla più ampia tematica del ruolo della stessa autonomia speciale in un contesto di regionalismo differenziato "diffuso", come quello che potrebbe determinarsi qualora trovassero seguito le istanze di differenziazione al momento avanzate da quasi tutte le Regioni ordinarie. Non si può, tuttavia, non segnalare anche solo incidentalmente i rischi che corrono, nella fase attuale, quelle Regioni, come la Sardegna e la Sicilia, in cui la stessa autonomia speciale ha funzionato poco o male, a danno delle quali la differenziazione ex art. 116, comma 3, conferendo maggiori spazi agli enti regionali ordinari, potrebbe produrre un'ulteriore accentuazione del divario socioeconomico rispetto alle più ricche Regioni del Nord.

Tutti i problemi richiamati suggerirebbero un ripensamento complessivo dell'intero assetto delle autonomie regionali, più che una semplice riscrittura del solo art. 116, pure prospettata (anche se con soluzioni non particolarmente incisive) dagli ultimi progetti di revisione

⁴⁸ La questione è stata esaminata anche in relazione alla possibilità di applicare l'art. 116, comma 3, Cost. alle Regioni a statuto speciale in forza della c.d. «clausola di maggior favore» prevista dall'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, 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». Su tale punto, ma più in generale sul rapporto tra regionalismo differenziato e autonomia speciale si rinvia, ora agli Atti, in corso di pubblicazione, del IV Convegno della rivista *Diritti regionali su Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Torino il 21 giugno 2019.

costituzionale riguardanti il Titolo V, che, com'è noto, non sono mai giunti a compimento⁴⁹.

3. *Segue: l'art. 116, comma 3, Cost. necessita di una legge di attuazione?*

Notevoli difficoltà s'incontrano, infine, sul piano delle modalità di svolgimento dello stesso procedimento di differenziazione, delineato dalla disposizione costituzionale solo nei suoi tratti essenziali. Se, infatti, l'art. 116, comma 3, non contiene alcun rinvio a una legge attuativa e presenta una struttura che ne consente potenzialmente una diretta e immediata applicazione, è anche vero che le scelte relative ai soggetti istituzionali da coinvolgere, a vario titolo, nelle diverse fasi del procedimento medesimo hanno importanti ricadute sugli esiti sostanziali della differenziazione. Così, ad esempio, se il tentativo di attuazione promosso dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna attualmente in corso, è condotto dagli organi esecutivi dello Stato e delle Regioni interessate, sarebbe, tuttavia, immaginabile un diverso percorso nel quale il ruolo di protagonisti potrebbe essere svolto dal Parlamento e dai Consigli regionali. Si pensi, inoltre, ai differenti modi in cui possono essere coinvolti gli enti locali (attraverso la partecipazione del Consiglio delle autonomie locali o delle associazioni rappresentative), che devono essere necessariamente sentiti *ex art. 116, comma 3*, rendendo un parere obbligatorio, anche se non vincolante.

Senza entrare qui nel merito delle tante questioni tecniche inerenti alle diverse fasi del procedimento, si possono svolgere tre osservazioni.

La prima è che se si adottasse una disciplina unitaria di attuazione del 116, comma 3, si

⁴⁹ L'abrogazione del terzo comma dell'art. 116, ad esempio, era prospettata dal testo di riforma approvato dal Parlamento nella XIV legislatura, bocciato dal referendum costituzionale del 2006, e dalla prima versione del disegno di legge costituzionale n. 1429/S, presentato al Presidente del Senato l'8 aprile 2014 (art. 25). Nella versione approvata in via definitiva dalle Camere e sottoposta al referendum del 4 dicembre 2016, si prevedeva, invece, che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia potessero essere attribuite, con apposita legge dello Stato, «anche su richiesta delle stesse» Regioni interessate. Presupposto imprescindibile per accedere alla procedura sarebbe stato, per la Regione, il trovarsi in «condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio». Rimaneva, inoltre, la previsione dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata. Poiché, infine, la riforma eliminava la potestà legislativa concorrente, le materie nelle quali sarebbe stato possibile avviare la procedura prevista dal terzo comma dell'art. 116 sarebbero state soltanto alcune di potestà legislativa esclusiva dello Stato, indicate dall'art. 117, comma 2, Cost. Per un quadro e per ulteriori riferimenti bibliografici, sia consentito rinviare al mio *sub art. 116*, in F. Clementi-L. Cuocolo-F. Rosa-G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II. Parte II – *Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, il Mulino, Bologna, 2018, 325 ss.

sottrarrebbe alla contrattazione tra Governo e singola Regione (e, dunque, all'aleatorietà dei rapporti politici tra tali organi) la definizione di regole procedurali che, per un'elementare esigenza di parità di *chances*, dovrebbero essere applicabili a tutte le Regioni. La legge in questione, peraltro, incontrerebbe i limiti derivanti dalle sfere di competenza coinvolte dalle diverse fasi del procedimento: così, ad esempio, essa non potrebbe dettare regole inerenti alle modalità di esercizio dell'iniziativa del procedimento da parte della Regione.

La seconda considerazione attiene, invece, al rapporto tra la legge attuativa dell'art. 116, comma 3, e la legge approvata a maggioranza assoluta, con cui, previa intesa tra lo Stato e la Regione, sono attribuite a quest'ultima le condizioni e le forme particolari di autonomia. Com'è stato osservato⁵⁰, essendo quest'ultima una legge rinforzata, essa non soggiace ai limiti e ai vincoli posti da una legge ordinaria sicché, in caso di sovrapposizione di contenuti tra le due fonti, non potrebbe che darsi prevalenza alla legge rinforzata. Il che porta alla conclusione che la legge attuativa dell'art. 116, comma 3, dovrebbe riguardare esclusivamente il procedimento di negoziazione che conduce alla stipula dell'intesa, ma non i contenuti di quest'ultima, che dovrebbero trasfondersi nella legge rinforzata⁵¹.

Quanto, infine, ai rapporti tra quest'ultima e l'intesa, non pare esservi dubbio che la disposizione costituzionale in esame presupponga una continuità tra l'una e l'altra, il che ovviamente non impedisce che la normativa della legge possa incidere su un ambito più

⁵⁰ Cfr., in tal senso, l'*Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri* del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi del 19 giugno 2019.

⁵¹ In merito al processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. in corso, per far fronte alle vistose carenze procedurali che si sono riscontrate nello svolgimento dei lavori, senza però perdere quanto finora fatto, si è proposto di stralciare gli articoli della parte generale delle bozze di intese, comuni a tutte, e di includerli in un apposito disegno di legge, insieme a poche altre disposizioni che risultino necessarie per l'attuazione della disposizione costituzionale (relative, ad esempio, 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 dovrebbe essere sottoposto all'approvazione ordinaria delle Camere, come legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost.. Nel frattempo, 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 quindi presentate in Parlamento per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari (analogamente a quanto avviene per gli schemi dei decreti delegati), per poi tornare eventualmente agli esecutivi statale e regionale ed essere infine presentate in Parlamento per l'ultima approvazione: così B. Caravita, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *www.federalismi.it*, 13/2019, 5.

Tale proposta, se attuata, produrrebbe l'effetto positivo di riportare in Parlamento la discussione sui contenuti delle intese; essa, tuttavia, incontra la difficoltà costituita proprio dalla necessità di evitare sovrapposizioni tra i contenuti della legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost. e la legge rinforzata, considerato che la parte generale delle bozze di intesa che si vorrebbe inserire nel disegno di legge non riguarda solo il procedimento, ma attiene anche a profili sostanziali della disciplina, come le materie oggetto di differenziazione e gli aspetti finanziari.

ampio rispetto ai contenuti dell'intesa, disciplinando anche aspetti da quest'ultima non direttamente toccati. In merito, si è fatto riferimento allo schema seguito nell'applicazione dell'art. 8, comma 3, Cost. riguardo alla 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 parti⁵². Se anche si volesse accogliere tale soluzione, il ruolo del Parlamento non dovrebbe comunque essere sminuito, giacché i rilievi mossi dalle Camere all'intesa dovrebbero essere ritenuti idonei a determinare il riavvio della negoziazione.

A ciò deve aggiungersi, inoltre, che l'adozione di un siffatto schema in merito al rapporto tra intesa e legge non implica necessariamente che, anche in riferimento ai profili sostanziali della differenziazione (a cominciare da quelli finanziari), i rapporti tra lo Stato e la Regione interessata debbano svilupparsi secondo una logica esasperatamente pattizia. Diversamente, si rischierebbe di fare del meccanismo previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. un metodo per creare surrettiziamente nuove autonomie speciali. Al contrario, come subito si dirà, proprio questo è il fine verso il quale parrebbero tendere le Regioni richiedenti la differenziazione nell'ambito del processo di negoziazione in atto.

4. Regionalismo differenziato e autonomia speciale "mascherata": quali i rischi delle odierne declinazioni congiunturali dell'autonomia?

Se, in effetti, si guarda alle soluzioni tradotte nelle bozze di intese tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna che sono circolate negli ultimi mesi, si ha la percezione che il modello seguito sia stato proprio quello dell'autonomia speciale. Si pensi, in primo luogo, al numero di materie legislative in riferimento alle quali tali Regioni hanno chiesto il riconoscimento delle forme e delle condizioni particolari di autonomia (il

⁵² Cfr. le audizioni di A. D'Atena e di 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., rispettz. 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. Cfr., sul punto, A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. fisc.*, 1/2007, spec. 149 ss.; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 26.

Veneto è giunto a domandare tutte le materie previste dall'art. 116, comma 3); una quantità che già sola evoca i contenuti propri di uno Statuto speciale. In secondo luogo, è propria dell'esperienza delle autonomie speciali – ma con alcune significative differenze⁵³ – la soluzione delle Commissioni paritetiche che, sempre in base alle predette bozze, dovrebbero elaborare i contenuti dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri attuativi della disciplina legislativa, determinando, in particolare, le risorse finanziarie, umane e strumentali e le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni trasferite⁵⁴. Del resto, a ulteriore riprova di quale sia il paradigma al quale si sta guardando, basti considerare che uno dei referendum consultivi che la Regione Veneto intendeva proporre, poi bocciato dalla Corte costituzionale con la sent. n. 118/2015, aveva come quesito: «*Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?*»⁵⁵.

In dottrina non v'è concordia sulla portata del principio di specialità, talora inteso come un «capesaldo» dell'ordinamento italiano⁵⁶, o come un portato della storia e, in quanto tale, sottratto alle volizioni politiche contingenti⁵⁷; talaltra, ricostruito soltanto come una delle possibili declinazioni del principio autonomistico riconosciuto dall'art. 5 Cost.⁵⁸, ma non certo come il frutto di una scelta irreversibile. Il regime duale, ancora vigente nel nostro ordinamento, che contrappone poche Regioni (e Province) ad autonomia speciale a tutte le altre, risulta probabilmente superato e bisognoso di un aggiornamento, anche a fronte delle

⁵³ Come ha rilevato R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *www.lacostituzione.info*, 26 marzo 2019, mentre i componenti delle commissioni paritetiche previste dalle bozze di intese sono designati in pari numero dal Ministero degli affari regionali e dalla Giunta regionale, i membri delle commissioni paritetiche delle Regioni speciali sono nominati di regola dal Governo (e non, dunque, dal singolo ministro) e dal Consiglio regionale (e non dall'esecutivo regionale); inoltre, mentre i decreti di attuazione degli Statuti speciali sono atti con forza di legge previsti da una legge costituzionale, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri cui fanno riferimento le bozze di intese sono «atti dalla incerta natura». Cfr. dello stesso A. anche *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, Testo della lezione svolta al Seminario di Studi e Ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Corso di Diritto Regionale, il 6 marzo 2019, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 giugno 2019.

⁵⁴ Cfr., in particolare, 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.

⁵⁵ Sul punto sia consentito rinviare al mio *Editoriale. Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *le Regioni*, 3/2017, 321 ss.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Cfr. G. Silvestri, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, Discorso tenuto in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste, 26 maggio 2014, consultabile in *www.cortecostituzionale.it*.

⁵⁸ Cfr. S. Pajno-G. Rivosecchi, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *le Regioni*, 2/2016, 272 ss.

crescenti istanze di riconoscimento di ulteriori condizioni particolari di autonomia, da tempo espresse in diversi territori. E, tuttavia, l'idea che l'art. 116, comma 3, Cost. abbia introdotto una nuova via di accesso all'autonomia speciale, che prescinderebbe dall'adozione della procedura aggravata prevista dall'art. 138 Cost., è insostenibile, al pari dell'immagine di un ipotetico ordinamento nel quale la stessa specialità diventasse, per assurdo, la regola, senza le necessarie condizioni e garanzie, poste a presidio della coesione socioeconomica e dell'unità nazionale (fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti e predisposizione di adeguati strumenti di perequazione). Sta proprio qui il pericolo maggiore del processo in atto: la possibile affermazione di una *specialità generale*, espressione di esperienze di autonomia irresponsabile e distruttiva; un modello, quest'ultimo, ben diverso da quello, proposto in dottrina, di una specialità "diffusa", ma congruamente calata in una cornice istituzionale idonea a dare attuazione al principio di solidarietà interterritoriale⁵⁹.

La logica del regionalismo differenziato, che, come si è detto, è quella funzionalista ed efficientista, non sembra tenere conto, inoltre, delle ragioni che giustificarono a suo tempo il riconoscimento dell'autonomia speciale e che possono ricondursi latamente alla visione identitaria e politica della stessa autonomia territoriale. Benché, in astratto, la specialità possa essere riconosciuta anche per soddisfare particolari esigenze di sviluppo di determinati territori o per promuovere amministrazioni virtuose⁶⁰, nell'esperienza del nostro ordinamento essa è nata soprattutto per tutelare identità storiche, linguistiche e culturali. Anche da questo punto di vista, il modello di un'autonomia speciale declinata in chiave funzionalista appare un corpo estraneo rispetto ai principi ispiratori della nostra forma di Stato, un modello adeguato semmai a soddisfare istanze egoistiche incompatibili con le pretese solidaristiche dell'ordinamento repubblicano. Insomma, un'ulteriore espressione della persistente tendenza all'uso congiunturale dell'autonomia.

Abstract: Il regionalismo italiano è caratterizzato dalla mancanza di un modello di

⁵⁹ Cfr., in particolare, A. Ruggeri, *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6/2000, 845 ss.

⁶⁰ Cfr., in tema, ora F. Palermo, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Ist. fed.*, 2/2018, 255 ss.; Id., *Lo stato delle asimmetrie regionali in chiave comparata. Miti, realtà e qualche chiave di lettura*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2/2018, 291 ss.

riferimento e dal ricorrente “uso congiunturale dell’autonomia”. Con tale espressione l’Autore intende fare riferimento alla tendenza dei decisori politici di proporre riforme del regionalismo dettate da esigenze politiche contingenti e non da progetti di ampio respiro. Il saggio si sofferma sulle criticità del processo di attuazione del regionalismo differenziato, mostrando come anche quest’ultima fase sia ispirata da un uso congiunturale dell’autonomia regionale.

Abstract: Italian regionalism is characterized by the lack of a reference model and by the recurrent "conjunctural use of autonomy". With this expression the Author refers to the tendency of political decision-makers to propose reforms of regionalism dictated by contingent political needs and not by farsighted projects. The paper focuses on the critical aspects of the process of implementing differentiated regionalism, showing that this last phase is once again inspired by the conjunctural use of regional autonomy.

Parole chiave: regionalismo differenziato, autonomia speciale, Costituzione, Titolo V.

Key words: differentiated regionalism, special autonomy, Constitution, Title V.