



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

DIFFERENZIAZIONE E SPECIALITÀ
NELLA INCERTA EVOLUZIONE DEL REGIONALISMO ITALIANO*

GIUSEPPE MOBILIO**

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'emergere del problematico rapporto tra specialità e differenziazione. – 2. Divergenze di sistema tra specialità e differenziazione. – 3. Convergenze di fatto tra specialità e differenziazione. – 3.1. La prospettiva delle Regioni differenziate. – 3.2. La prospettiva delle Regioni speciali. – 3.2.1. Crisi di identità, crisi della specialità. – 3.2.2. Una omologazione irresistibile?. – 4. Specialità e differenziazione: profili specifici di comparazione. – 4.1. Autonomia legislativa. – 4.2. Autonomia amministrativa. – 4.3. Autonomia finanziaria. – 4.4. Attuazione delle previsioni relative alle «forme e condizioni particolari di autonomia». – 5. Limiti del regionalismo italiano e spunti ricostruttivi: specialità e differenziazione all'insegna delle specificità territoriali. – 6. L'applicabilità del procedimento di differenziazione alle Regioni speciali. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione: l'emergere del problematico rapporto tra specialità e differenziazione

Le Regioni a statuto speciale sono realtà territoriali e istituzionali complesse e “in movimento”, ciascuna delle quali interroga gli studiosi del sistema regionale da oltre settant'anni a causa delle proprie specificità, vere o presunte¹. Di contro, le Regioni di diritto comune costituiscono un “blocco” la cui condizione, già a pochi anni dalla

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

** Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Firenze.

¹ Così, tra i più recenti, R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, Napoli 2019.

relativa istituzione, era stata definita come di rigido uniformismo². L'entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V sembrerebbe aver aumentato anche per queste ultime la capacità di differenziazione³, e, in particolare, il meccanismo all'art. 116 c. 3 Cost. è stato accolto come un'occasione per avviare possibili processi di differenziazione attraverso l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»⁴. Tuttavia, è soltanto da pochi anni che, a seguito delle trattative avviate tra Governo e alcune Regioni per dar corso al procedimento all'art. 116 c. 3 Cost., la “questione della differenziazione” è esplosa sul versante politico e in dottrina, tanto che oggi sembra che la differenziazione sia destinata a identificare la prossima fase del regionalismo italiano⁵.

Come noto, la riforma del Titolo V ha complicato il quadro originario di un sistema nel quale adesso convivono il *genus* delle Regioni a statuto speciale (d'ora in poi, per brevità, Regioni speciali)⁶, all'interno del quale ciascuna esperienza regionale costituisce una *species*, e il *genus* delle Regioni a statuto ordinario (d'ora in poi, Regioni ordinarie), al cui interno possono articolarsi diverse *species* di Regioni “differenziate”⁷, ossia di Regioni ordinarie che decidono di attivare la clausola all'art. 116 c. 3 Cost.⁸.

Vero è che la genesi di tale “clausola di differenziazione” non sembra accompagnata dalla piena consapevolezza della sua portata all'interno di un disegno unitario⁹. È stato osservato come l'introduzione di questa previsione costituzionale trovi

² Di «regionalismo dell'uniformità» parlava F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 2 (1995), 255 ss. Sul punto, cfr. L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano 2009, 3 ss.

³ Cfr. di recente D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1 (2019), 331 ss.

⁴ Cfr. A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, II, Bologna 2018, 329.

⁵ Come si evince, anche solo dal titolo, nelle riflessioni di R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4 (2017), F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4 (2017), 689 ss. Di “completamento del disegno regionalista” parla S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4 (2017), 661 s.

⁶ Sempre per brevità non si farà riferimento alla denominazione “Südtirol” e “Vallée d'Aoste”, introdotta sempre dalla riforma del Titolo V.

⁷ Si preferisce questa alle molteplici espressioni elaborate in dottrina, sulle quali si rinvia ad una più esaustiva elencazione in M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6 (2019), 2 s., e A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1 (2007), 143 s., con l'indicazione dei rispettivi autori.

⁸ In termini di *genus* e *species*, R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., 640 s.; A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta Online*, 3 (2019), 604.

⁹ Sulla genesi della clausola all'art. 116, c. 3 Cost., sottolineando la scarsa attenzione riservata dai lavori preparatori, ma con particolare riferimento agli antecedenti – a partire dai lavori della c.d. Commissione D'Alema – che hanno ispirato la nuova formulazione costituzionale, v. A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal “lungo addio” al regionalismo del passato verso il “grande sonno” del regionalismo “asimmetrico”?*, in G.F. FERRARI, G.

prevalentemente spiegazione in ragioni compromissorie, in risposta a quelle istanze che chiedevano l'equiparazione dell'autonomia ordinaria a quella speciale¹⁰, ma soprattutto in termini di calcolo politico, per venire incontro alle aspettative di alcune Regioni che esprimevano un determinato elettorato, soprattutto nel centro-nord del Paese¹¹. Tuttavia, essa ha comunque offerto l'opportunità di rispondere alla più profonda esigenza di distinguere giuridicamente le reali differenze che, di fatto, esistono tra i vari territori che compongono il Paese¹², sulla scorta di una differenziazione organizzativa, funzionale e competenziale quale proiezione delle diversità che oggettivamente connotano le diverse Regioni¹³.

Non mancano tuttavia visioni e giudizi contrapposti sulla valenza del meccanismo contenuto nell'art. 116, c. 3 Cost., alimentati – ma su questo aspetto si avrà modo di ritornare – anche da lacune e ambiguità nella relativa formulazione testuale: da una parte, la “differenziazione” di cui esso si fa portatore viene salutata come occasione per valorizzare elementi «di forte identità regionale e competizione territoriale», rappresentando così «un modo per spingere le altre Regioni ad assumere comportamenti più virtuosi e a seguire le migliori pratiche»¹⁴; dall'altra, tale previsione aprirebbe ad una competizione territoriale destinata ad aumentare il livello di sperequazione tra Regioni¹⁵, a detrimento di un approccio solidaristico¹⁶ e del principio autonomistico¹⁷; una via surrettizia per perseguire una nuova politica fiscale ed economica intesa non a colmare la frattura Nord-Sud, bensì a cristallizzarla e approfondirla¹⁸; il tentativo “eversivo”¹⁹ di raggiungere altri obiettivi di stampo secessionistico e

PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova 2003, 377 ss.

¹⁰ A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino 2006, par. 1.2.3.

¹¹ Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Torino 2003, 56; A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, 19 (2019), 3; M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 21 (2019), 9.

¹² Anche I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, 1 (2019), 4, sottolinea le «esigenze reali in termini di diversificazione di competenze e capacità organizzative» che stanno dietro l'art. 116, c. 3 Cost.

¹³ R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., 658.

¹⁴ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 665; G.C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il Governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna 2012, 255.

¹⁵ Come rileva A. ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1 (2008), 52 ss.

¹⁶ M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, 222.

¹⁷ O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, 14 (2017), spec. 15 ss.

¹⁸ S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, in *Diritti regionali*, 3 (2019), 3.

¹⁹ Il rischio dell'“eversione” è paventato da più autori, tra i quali R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16 marzo 2019.

indipendentistico²⁰; sino a negarne radicalmente, su un piano giuridico, la compatibilità con la Costituzione perché tesa a mettere a repentaglio la rigidità costituzionale²¹.

Questa diversità di vedute trae spunto soprattutto dalla recente accelerazione che, a partire dal 2018, alcune Regioni hanno impresso al processo di differenziazione, ma soprattutto dal modo, e dalle differenze, con cui concretamente tale processo può essere inteso²². Sebbene le Regioni condividano ampiamente la direttrice politica che muove verso la differenziazione²³, vi sono forti incertezze su quale differenziazione si voglia – e soprattutto, come si vedrà, si possa – implementare²⁴.

Questo fermento a livello regionale nei confronti della differenziazione ha reso, quindi, ancor più intollerabile il citato uniformismo²⁵. Nel nostro ordinamento regionale è emerso ancora più prepotentemente il tema delle “differenziazioni”, al plurale, siano esse di fatto o di diritto; tema che concretamente può essere declinato anche nel rapporto tra specialità e differenziazione, ovvero tra le Regioni speciali, che “storicamente” hanno goduto di «forme e condizioni particolari di autonomia», e le Regioni differenziate, che aspirano cioè a quelle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» messe a disposizione dall’art. 116, c. 3 Cost.

Proprio il rapporto tra specialità e differenziazione nel contesto dell’evoluzione del regionalismo italiano sarà l’oggetto della riflessione qui proposta, nella prospettiva di una serie di interrogativi che possono essere riassunti nei seguenti: se la differenziazione possa essere considerata un succedaneo dell’autonomia speciale, considerata anche la prassi più recente, o meglio l’interpretazione che più di recente si sta imponendo; se la specialità può essere considerata un succedaneo dell’autonomia differenziata, anche alla luce di quelle istanze che premono verso un radicale ripensamento, o addirittura l’abolizione della specialità; in che termini specialità e differenziazione possono coesistere nel nostro ordinamento, ovvero se debbano essere concepiti più in termini di contrapposizione, integrazione o assimilazione.

Per rispondere a questi interrogativi occorrerà impostare l’analisi distinguendo il rapporto tra specialità e differenziazione su diversi piani. A questo scopo, si procederà

²⁰ G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari 2019; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli 2019.

²¹ Cfr. L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 18 s.; *Contra* A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 147. Numerosi profili di illegittimità sono individuati anche da A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n.s. 2 (2019), 2 ss.

²² Forti differenze di impostazione erano presenti anche nei primi tentativi: si ricordi quello toscano del 2003, limitato solamente ai beni e attività culturali, o quello piemontese del 2007, limitato ai beni paesaggistici e culturali, infrastrutture, autonomia universitaria e ricerca scientifica. Per un quadro esaustivo, v. SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier n. 16, maggio 2018, 17 ss. Per una ricostruzione in dottrina, v. L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell’art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2 (2007), 199 ss.

²³ CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo*, (18/128/CR5b/C1), 18 ottobre 2018, in www.regioni.it.

²⁴ G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell’art. 116, comma 3, cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2 (2019), 7.

²⁵ È stato osservato da R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 3 (2016), 442, come la stranezza non stia nella specialità di alcune Regioni, ma nella uniformità di tutte le altre.

brevemente a richiamare i tratti distintivi di specialità e differenziazione, in termini di origine e ragioni sottostanti alla disciplina costituzionale, ai regimi e alle forme di autonomia riconosciute. Di seguito, seguendo un moto contrario, si metteranno in luce i punti di contatto che tanto l'evoluzione del sistema regionale, quanto la prassi più recente hanno fatto emergere, ponendosi in consonanza o come forzatura degli elementi individuati sopra. In considerazione di ciò, si prospetterà un possibile ripensamento dei principi di specialità e differenziazione regionale a partire da una matrice comune, nel tentativo di valorizzare entrambi questi tratti caratteristici del regionalismo italiano e salvaguardare le esigenze di unità del sistema repubblicano.

2. Divergenze di sistema tra specialità e differenziazione

Per marcare la distanza tra specialità e differenziazione occorre porre l'accento sull'"*original intent*" e sulle esigenze che sottostanno alla nascita del disegno costituzionale originario (per le Regioni speciali) e alle modifiche del Titolo V (per le Regioni differenziate), le quali si riflettono sulle divergenze nelle relative previsioni costituzionali.

La differenza essenziale tra i due *genus* regionali si apprezza innanzitutto – potremmo dire – su un piano "ontologico", dal quale scaturiscono poi differenti vincoli di forma e di sostanza.

L'attribuzione della specialità, come noto, si fonda su "fatti differenziali" o "fatti compiuti" che si imposero e che vennero recepiti dall'Assemblea costituente²⁶. Le Regioni speciali nascono per conciliare esigenze pregiudiziali di natura geografica, demografica, economica, di tutela di minoranze etnico-linguistiche, legate all'insularità e alla perifericità, a radici antropologico-culturali e ad istanze secessionistiche e indipendentistiche, all'adempimento di specifici obblighi internazionali, con la tenuta dell'unità nazionale²⁷.

La specialità, dunque, è qualcosa di più dell'autonomia, perché non si radica genericamente nell'esistenza di situazioni particolari, ma più precisamente in peculiarità tali da non poter essere adeguatamente risolvibili restando all'interno del quadro normativo dettato per la generalità delle Regioni²⁸. Finché continuerà ad avere un simile fondamento riconosciuto in Costituzione, dunque, la specialità, per come intesa a partire

²⁶ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 1997, 9; A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, 1 (2016), 3.

²⁷ Cfr. da ultimo A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4 (2014), 6; P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano 2012, 125 ss., ma anche S. BARTOLE, *Art. 116*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1985, 55 ss.; A. PIZZORUSSO, *Regioni speciali: motivazioni storiche ed esigenze attuali*, in *Quaderni regionali*, 1989, 1034 ss.; U. DE SIERVO, *Statuti regionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII (1990), 998 ss.; ai quali si rinvia per alcune considerazioni d'insieme in ordine alla peculiare storia della nascita di ciascuna Regione speciale.

²⁸ Così G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in G. MOR (a cura di), *Le Autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Udine 1988, 25.

dal 1948, non potrà che essere attribuita caso per caso a singole realtà regionali²⁹. Da ciò può trarsi la giustificazione della tassatività e del carattere chiuso dell'elencazione di tali Regioni, ma anche della scelta di conferire veste costituzionale allo statuto³⁰.

La differenziazione, invece, risulta essere un percorso disponibile per le Regioni ordinarie che intendano dotarsi di un *surplus* di competenze, a partire dalla clausola generale prevista all'art. 116, c. 3 Cost.³¹.

Da ciò deriva l'apertura nei confronti di tutte le Regioni ordinarie che intendano quantomeno avviare il processo per acquisire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Di converso, però, l'indicazione delle materie entro cui le Regioni possono richiedere maggiori competenze è rigida e predeterminata dalla Costituzione³². La fonte che conferisce le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», inoltre, è una legge rinforzata, approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta, in recepimento dell'intesa tra Stato e Regione, sentiti gli enti locali, ma pur sempre una fonte di rango primario³³.

Questa diversità di regime è riflessa anche dal dato testuale dell'art. 116 Cost., ove l'utilizzo della forma verbale «disporre» per le Regioni speciali metterebbe in evidenza come tale specialità sia da considerarsi un dato acquisito, mentre per le Regioni ordinarie si prevede la «possibile attribuzione» di forme e condizioni particolari di autonomia, sottolineando come questo riconoscimento sia solo un «di più» cui possono ambire³⁴. Sebbene, dunque, Regioni speciali e differenziate trovino menzione nel medesimo articolo della Costituzione, a questa comunanza di diversità rispetto alle Regioni ordinarie corrisponde una diversità di estensione, quantitativa e soprattutto qualitativa³⁵, nell'autonomia riconosciuta³⁶.

²⁹ Cfr. P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, cit., 133 ss.

³⁰ Cfr. G.M. SALERNO, *Gli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano 2003, 3; A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *Federalismi.it*, 22 (2015), 6.

³¹ O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, in *Diritti regionali*, 2 (2019), 14; T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, *Ivi*, 9.

³² R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., 645.

³³ Di legge atipica e rinforzata parlano, tra i primi, N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV., *Problemi del Federalismo*, Milano 2001, 57; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 53; S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, 13 (2003), 7; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 148 ss.

³⁴ Cfr. F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, cit., 311 s.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 152; O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, cit., 18.

³⁵ Come sottolineato da G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 5 (2004), 1128 ss., poiché «la specialità obbedisce ad una logica federalistica, la differenziazione ad una logica ancora autonomistica, ancorché ampliata».

³⁶ Cfr. D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in *Federalismi.it*, 7 (2018), 342.

Ad uno sguardo complessivo, dunque, mentre le Regioni speciali nascono per ragioni “qualitative” (storico-identitarie), il concetto di Regioni differenziate nasce per ragioni “quantitative” (nel senso di accrescimento del numero di materie di loro competenza)³⁷. Mentre ci si domanda il “perché” le Regioni speciali siano tali, ci si chiede invece “in che cosa” le Regioni differenziate assumano tale qualifica: se la risposta alla prima domanda ha natura prevalentemente “ideologica”, nel secondo caso il criterio seguito sarebbe prettamente “funzionale”³⁸.

Inoltre, mentre la specialità si è imposta storicamente come una soluzione per venire incontro alla situazione di svantaggio o alle condizioni peculiari in cui versano determinati territori, tali da originare criticità sul versante del principio di unità della Repubblica e nella tutela dei diritti, la differenziazione è fondamentalmente concepita come un elemento che consente alle Regioni di incrementare le proprie competenze non a partire da una posizione di svantaggio, ma in ambiti nei quali, come quelli di potestà legislativa concorrente, hanno già dato prova di buona gestione in forza delle competenze di cui sono già titolari, persino – presumibilmente – migliore rispetto allo Stato³⁹.

3. Convergenze di fatto tra specialità e differenziazione

L’evoluzione del sistema regionale italiano, però, induce a smentire una distinzione tra specialità e differenziazione in termini così categorici e antitetici. Tale giudizio nasce fondamentalmente a causa degli sviluppi politico-istituzionali che, nel caso delle Regioni differenziate, si è tradotto in un uso che potrebbe definirsi “distorto” della domanda di differenziazione, mentre nel caso delle Regioni speciali si è tradotto in quella che comunemente viene riconosciuta come la “crisi” della specialità.

3.1. La prospettiva delle Regioni differenziate

Le Regioni hanno colto la via della differenziazione aperta dall’art. 116, c. 3 Cost. come una opportunità, in parte del tutto legittima, per esprimere insoddisfazione verso il modo con cui il “nuovo” Titolo V è stato attuato⁴⁰; si vorrebbe, cioè, eliminare una serie di vincoli posti dallo Stato nelle materie trasferibili perché ritenuti fortemente

³⁷ A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 13.

³⁸ T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 20. Anche A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., par. 1.1, distinguono la differenza tra i due tipi di Regioni in punto di *ratio*, le speciali riconducibili a peculiari condizioni storico-geografiche, le differenziate ad una logica funzionale.

³⁹ In senso analogo F. SALVIA, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, in *Diritto e società*, 4 (2002), 463.

⁴⁰ Così già R. BIN, *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1 (2018), 17.

pregiudizievoli per l'autonomia regionale⁴¹. Concretamente, però, viene fatto un uso della differenziazione in disaccordo rispetto alla *ratio* prospettata poc' anzi.

Nel febbraio 2018, sul finire della XVII legislatura, vennero infatti sottoscritti alcuni “accordi preliminari” in esito alle trattative tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna⁴². Ai fini del presente discorso, basti ricordare che in tali accordi si precisava che oggetto di successiva intesa avrebbero potuto essere sia funzioni legislative che funzioni amministrative, ma anche che, in considerazione della ristrettezza dei tempi a disposizione, si conveniva di circoscrivere il negoziato a un numero ristretto di materie⁴³ secondo, nel caso del Veneto, un percorso metodologico comune⁴⁴. Si trattava comunque di ambiti in cui le Regioni richiedenti già esercitavano funzioni: l'obiettivo era dunque quello di ottenere «gradi di maggiore libertà nelle funzioni regionali tipiche, più che [un] trasferimento di vasti insiemi di funzioni dallo Stato alle Regioni»⁴⁵.

L'anno successivo, con un Governo diverso, le stesse Regioni hanno ripreso le trattative, senza lasciar trapelare molto del loro contenuto, ma nel segno però di una significativa discontinuità⁴⁶. Il 14 febbraio 2019 sono state illustrate in Consiglio dei Ministri alcune “bozze di intese”, di cui sono state pubblicate sui siti internet ufficiali rispettivamente solo la “parte generale”⁴⁷, alle quali perciò si farà riferimento nel resto della trattazione – il rischio che risultino sostanzialmente superate non toglie che rimangano indicative di una specifica e diffusa concezione di differenziazione⁴⁸. Tali bozze ampliano notevolmente il novero delle materie in discussione: delle 23 materie

⁴¹ L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3 (2019), 578. Di “assolutismo legislativo” dello Stato si parla in S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, Soveria Mannelli, 2020, 90 ss.

⁴² Per maggiori elementi, cfr. G. PICCIRILLI, *Gli “accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 16, comma terzo, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2 (2018), spec. 6 ss.; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, cit., spec. 348 ss.; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2 (2018), 2 ss.

⁴³ Si trattava di: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della salute, istruzione, tutela del lavoro, rapporti internazionali e con l'Unione Europea.

⁴⁴ Tale percorso prevedeva sostanzialmente: mappatura delle competenze legislative e amministrative nelle materie richieste; ricognizione delle attuali criticità; individuazione delle specifiche esigenze regionali; individuazione delle risorse necessarie; instaurazione di Tavoli tecnici bilaterali per la disamina delle richieste.

⁴⁵ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4 (2017), 633.

⁴⁶ Come rilevato in A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino 2020, 104. Sottolinea come i cambiamenti nell'indirizzo politico nazionale si riverberino sull'intera fisionomia del sistema regionale L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3 (2019), 3.

⁴⁷ Tali documenti sono disponibili in *Materiali per una riflessione sul regionalismo differenziato*, nella sezione *Fonti delle Regioni ordinarie*, *Osservatorio sulle fonti*, 1 (2019). La parte “speciale” di ciascuna “bozza di intesa” è stata diffusa su altri siti internet, come quello della rivista dell'Associazione Roars.

⁴⁸ Nel caso dell'Emilia-Romagna, tuttavia, le bozze successivamente circolate informalmente fanno registrare un significativo avvicinamento rispetto alle altre due Regioni, di cui si terrà conto nel prosieguo: più nel dettaglio, cfr. F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 20 (2019), 5 ss.

messe a disposizione dall'art. 116, c. 3 Cost., il Veneto le ha richieste tutte, la Lombardia ne ha richieste 20, l'Emilia-Romagna si è invece limitata a 16⁴⁹. Questo dato lascia intendere un cambiamento non solamente quantitativo, ma anche sul piano qualitativo dell'autonomia perseguita⁵⁰, che andrà esaminato a fondo nelle sue ricadute.

Ulteriore tappa di questo processo è data dalla diffusione nel novembre 2019 di una bozza di “disegno di legge quadro” di attuazione dell'art. 116, c. 3 Cost. (c.d. d.d.l. Boccia), formulata dall'esponente di un Governo ancora diverso da quello che stava negoziando le “bozze di intese”⁵¹. Riservandoci nel prosieguo di rilevare elementi positivi e criticità di questo testo, basti anticipare che, sia che si avverta la necessità di un atto legislativo che specifichi il procedimento all'art. 116, c. 3 Cost. – come già accaduto in passato⁵² – sia che si ritengano tali regole costituzionali autoapplicative, nulla impedisce che – anticipando alcune delle considerazioni conclusive – il Parlamento intervenga preventivamente per orientare l'intero processo di differenziazione verso una logica di fondo comune e per tener conto dei riflessi sistemici che ne derivano sull'intero ordinamento.

Da ultimo, non si può prescindere dall'emergenza sanitaria provocata dal Covid-19 e non tener conto del rallentamento di fatto, se non addirittura della possibile battuta di arresto, impressa a questo processo attuativo, nonostante che alcune Regioni si siano mosse in questa fase proprio per spingere verso una maggiore differenziazione⁵³.

In concreto, si potrebbe affermare che gli sviluppi più recenti stanno connotando le richieste regionali di una valenza “identitaria” e di una carica simbolico-politica ispirata proprio al canone della specialità: paradigmatico è il caso del Veneto, il quale si era mosso preventivamente all'avvio delle trattative con il Governo preannunciando un referendum consultivo avente ad oggetto vari quesiti, la maggioranza dei quali non sottoposto al voto a causa dell'intervento della Corte costituzionale⁵⁴. Tra questi ve ne era uno recitava: «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?», indicativo dell'accezione con cui il procedimento di differenziazione veniva inteso⁵⁵.

⁴⁹ Sulla non omogeneità delle richieste, v. ID., *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, *ivi*, 6 (2019), 4 ss., che osserva come alcune materie risultino articolate in sottomaterie non riconducibile agli elenchi all'art. 117 Cost., e come talvolta materie analoghe siano rubricate diversamente nelle diverse bozze.

⁵⁰ A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in *Diritti Regionali*, 2 (2019), 4 s.

⁵¹ La bozza si trova pubblicata sempre sul sito della rivista dell'Associazione Roars.

⁵² Il riferimento va, nel primo caso, al d.d.l. approvato il 21 dicembre 2007 dal Consiglio dei Ministri (reperibile in *Ist. fed.*, 1, 2008, 19 ss.), senza che venisse presentato al Parlamento anche a causa della fine della XV legislatura; nel secondo caso ci si riferisce all'art. 1, c. 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), che si limita a regolare i termini di “attivazione” del Governo (60 gg) dal ricevimento delle iniziative regionali, «anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica».

⁵³ Su questi aspetti si ritornerà in sede conclusiva.

⁵⁴ Sulla sent. n. 118/2015, su tutti, v. G. FERRAIULO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi.it*, 20 (2015).

⁵⁵ Di un surrogato di specialità parla A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, 3 (2019), 15 ss. Critico su questo aspetto anche B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, 13 (2019), 2.

Inoltre, al di là del contesto entro cui il procedimento è stato avviato, anche il contenuto delle richieste, per come andato ampliandosi a tutte, o quasi, le materie messe a disposizione dall'art. 116, c. 3 Cost., confermerebbe un disallineamento dallo spirito della previsione costituzionale.

Per un verso, la quantità delle materie richieste non va esattamente nella direzione di una maggiore funzionalità ed efficienza, limitandosi spesso ad una indicazione di massima di funzioni e macro-ambiti, ma anche prescindendo da una analisi sull'esperienza pregressa e, in prospettiva, sulla effettiva capacità dell'ente regionale di assolvere al meglio le funzioni che oggi competono allo Stato⁵⁶.

Per l'altro verso, questa logica del “prendi tutto” ha determinato una sorta di “uniformazione verso l'alto”, con la quale ciascuna Regione ha avvertito l'esigenza di avanzare richiesta nei confronti del più ampio numero possibile di materie, per sfruttare a pieno le possibilità messe a disposizione dalla clausola costituzionale e per non rimanere indietro – si ha la sensazione – rispetto alle altre Regioni: si è così creato una sorta di circolo vizioso, innescato da una logica emulativa⁵⁷, che ha finito per imporre una certa interpretazione dell'art. 116, c. 3 Cost., coinvolgendo a traino numerose altre Regioni che hanno manifestato l'intenzione di avviare le trattative con il Governo⁵⁸.

In entrambi i casi, l'effetto è stato quello di piegare la differenziazione a logiche schiettamente ideologiche, a prescindere dalle peculiarità ed esigenze di ciascuna realtà territoriale⁵⁹. Si tratta, però, di una eventualità apparentemente consentita dalle maglie larghe delle previsioni all'art. 116, c. 3. Cost.⁶⁰, la quale, unitamente alla circostanza che la definizione dei contenuti delle intese è avvenuta in maniera assolutamente opaca, senza il coinvolgimento diretto del Parlamento o dell'opinione pubblica⁶¹, ha dato origine a buona parte dei giudizi – o pregiudizi – di coloro che ravvisano in questa clausola un elemento di scardinamento del sistema regionale, e non solo.

3.2. La prospettiva delle Regioni speciali

⁵⁶ Cfr. S. PIPERNO, *Il regionalismo differenziato: profili politologici, economici e di finanza pubblica*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 49 ss.

⁵⁷ Cfr. R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., 658.

⁵⁸ Per una raccolta di tali documenti, v. sempre *Materiali per una riflessione sul regionalismo differenziato*, nella sezione *Fonti delle Regioni ordinarie*, Osservatorio sulle fonti, 1, 2019. In dottrina, cfr. C. RAGUSA, *Differenziazione e specialità del regionalismo nell'unità della Repubblica*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 790 ss.

⁵⁹ Distingue in questo senso tra un uso “politico” della differenziazione ed un uso “ideologico” della stessa, F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, cit., 4.

⁶⁰ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4 (2019), 266.

⁶¹ L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, cit., 4, osserva come vi siano stati incontri tra i rappresentanti tecnici delle due controparti per ciascuna materia, senza che se ne abbia traccia. Sottolinea L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 576, come addirittura alcuni Ministeri e le altre Regioni non conoscessero questi testi.

La Regione speciale è l'unica forma istituzionale attraverso cui la Costituzione, come ricordato, ha originariamente introdotto elementi di differenziazione, tanto che adesso si potrebbe parlare addirittura di cinque (o sette) "tipi" di autonomia speciale⁶².

La distanza delle Regioni speciali rispetto a quelle di diritto comune – è stato osservato – trova un primo riscontro in alcuni elementi macroscopici: un regime finanziario più favorevole, un ventaglio di competenze e funzioni più ampio, una padronanza dell'ordinamento locale interno più accentuata, una bilateralità nei rapporti con lo Stato⁶³.

Nonostante ciò, nell'arco della storia dell'ordinamento repubblicano le Regioni speciali sono andate incontro ad una serie di fenomeni che le hanno interessate come categoria, seppur con intensità differente in relazione a ciascuna di esse. Tali fattori costituiscono un punto di raffronto ineludibile ai fini della presente analisi e di essi occorrerà dare brevemente conto, pur con le semplificazioni e generalizzazioni necessarie ad identificare queste linee di tendenza.

3.2.1. Crisi di identità, crisi della specialità

Considerata la genesi che ha portato all'affermazione della specialità nel nostro ordinamento, risulta condivisibile il giudizio di chi ritiene che essa vada considerata un dato caratteristico della forma di Stato, e perciò sottratta alle pure volizioni politiche⁶⁴. La specialità in sé, dunque, non dovrebbe poter essere abolita.

Si può ritenere correttamente, però, che le stesse ragioni che hanno originariamente determinato la specialità delle Regioni, pur se non superate, siano comunque andate sbiadendosi, e dunque ci si pone il problema se la specialità possa essere ancora mantenuta, o in che termini, con riguardo a singole entità regionali.

Si pensi ai gravi ritardi socio-economici che hanno giustificato la specialità insulare, che sempre più coinvolgono – ma che già coinvolgevano nel 1948 – anche altre Regioni del Sud⁶⁵. Nel caso di Sardegna e Sicilia, inoltre, si può dire che siano

⁶² Per una disamina unitaria dei diversi ordinamenti delle Regioni speciali, v. L. VANDELLI (a cura di), *Il Governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, cit.; M. CARLI, *Diritto regionale*, Torino 2018; ma anche le considerazioni di A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 15; R. BIN, *Prospettive della specialità*, cit., 440; O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in *Le Regioni*, 2 (2009), 303.

⁶³ Cfr. G. FALCON, *Le Regioni a statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, in *Le Regioni*, 3 (2016), 455, ma già S. BARTOLE, *Art. 116*, cit., 87 s., anche per quest'ultimo aspetto.

⁶⁴ G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.cortecostituzionale.it, 26 maggio 2014, 9; A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 15; di "principio di regime" parla S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in *Rassegna parlamentare*, 1 (1997), 338. Diversamente, ritengono S. PAJNO, G. RIVOCCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2 (2016), 275 ss., come la specialità, frutto di un apprezzamento politico originario, possa essere ripensata a seguito di un nuovo apprezzamento politico, una volta mutate le circostanze storiche.

⁶⁵ G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, cit., 24 s. Sul punto si vedano i dati e le analisi contenute in SVIMEZ, *Rapporto 2019. L'economia e la società nel Mezzogiorno*.

venuti meno anche gli altri tratti problematici legati al banditismo, al separatismo o alla lingua⁶⁶.

A quest'ultimo proposito, se dalla presenza di minoranze linguistiche "storiche" scaturiscono alcuni dei fattori identitari e culturali alla base della specialità di molte Regioni⁶⁷, occorre però registrare ulteriori esigenze di tutela in corrispondenza della diffusione di gruppi alloglotti, nel contesto di società sempre più multiculturali, e di c.d. "nuove minoranze"⁶⁸ anche in altri territori regionali, a causa anche degli imponenti flussi migratori degli ultimi decenni.

Tra le varie ragioni originarie della specialità, inoltre, si considerino anche i mutamenti nel contesto internazionale, con il venir meno delle originarie spinte centrifughe da parte delle Regioni speciali, o delle mire annessionistiche nutrite da altri Paesi⁶⁹. Smorzate queste tensioni, ve ne sono tuttavia altre, frutto dell'integrazione europea e della globalizzazione, che invece interessano la totalità delle Regioni⁷⁰, o più in generale tutti i livelli territoriali di governo⁷¹, e che non sembrerebbero giustificare un trattamento speciale riservato solamente ad alcune di esse.

Da qui ha origine l'idea che occorra superare, o al limite lasciare in secondo piano, le ragioni originarie della specialità, per guardare oggi ad altri aspetti⁷². La specialità – si è detto – non dovrebbe più fondarsi sulla "situazione storica", ma su «elementi del tutto diversi e legati essenzialmente alla capacità di governo delle esigenze e delle domande politiche delle comunità regionali»⁷³. L'autonomia speciale dovrebbe essere in grado di migliorare la vita dei cittadini, tramite una amministrazione migliore del livello statale o di quella di cui dispongono le altre Regioni ordinarie in

⁶⁶ Cfr. A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 15.

⁶⁷ Sulla tutela delle minoranze linguistiche nelle Regioni speciali, S. PENASA, *Minoranze linguistiche e specialità regionale: quali modelli di tutela e promozione?*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, Napoli 2018, 285 ss.; S. BARONCELLI (a cura di), *Regioni a statuto speciale e tutela della lingua. Quale rapporto tra integrazione sociale e politica?*, Torino 2017; A. CARDONE, G. MOBILIO, *Autonomie e diritti linguistici nelle Regioni a statuto speciale*, in L. TRUCCO, A. MORELLI (a cura di), *Autonomie e diritti*, Torino 2014, 493 ss. Sulla legge-quadro n. 482/1999 che a livello nazionale ha elencato e recato una disciplina uniforme sulle "minoranze storiche", v. V. PIERGIGLI, *La legge 15 dicembre 1999, n. 482 («Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche»)* ovvero dall'agnosticismo al riconoscimento, in *Rassegna parlamentare*, 2000, 623 ss.

⁶⁸ Nella dottrina giuridica, v. su tutti L. PANZERI, *La tutela dei diritti linguistici nella Repubblica delle autonomie*, Milano 2016, 291 ss.; P. CARETTI, A. CARDONE, *La legge n. 482 del 1999: problemi applicativi ed esigenze di riforma*, in IID. (a cura di), *Lingua come fattore di integrazione politica e sociale. Minoranze storiche e nuove minoranze*, II, Firenze 2014, 97 ss.

⁶⁹ Cfr. V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, 4 (2014), 9 s.

⁷⁰ Più approfonditamente v. G. DI COSIMO, *Le regioni e il diritto europeo dopo la legge 234 del 2012*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della Legge n. 234 del 2012*, Bari 2018, 165 ss.; F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino 2012.

⁷¹ Si tratta di un fenomeno che, per il livello urbano, era già ben presente negli ultimi decenni del secolo scorso; per una ricostruzione, volendo, v. G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Torino 2018, 1 ss.

⁷² R. BIN, *Prospettive della specialità*, cit., 442.

⁷³ P. CARETTI, *Editoriale*, in *Le Regioni*, 5 (2000), 797.

base alle loro competenze⁷⁴. Spingendo ulteriormente il ragionamento, si è giunti a ritenere che il mantenimento del regime duale di autonomia regionale ordinaria e speciale non avrebbe più ragion d'essere nell'attuale contesto politico-istituzionale ed economico-sociale, dando origine a diverse e feconde ipotesi ricostruttive che saranno richiamate più avanti⁷⁵.

3.2.2. Una omologazione irresistibile?

La crisi della specialità viene alimentata anche dall'avvicinamento, quando non dalla vera e propria assimilazione, tra numerosi profili che connotano l'autonomia delle Regioni speciali e delle Regioni ordinarie. Anche di questa condizione occorre tener conto per inquadrare il contesto da cui muovono i processi di differenziazione e lo "stato di salute" in cui versa la specialità destinata a convivere con essa.

La specialità è un concetto relazionale che dovrebbe avere come termine di paragone un regime ordinario diverso, meno favorevole e destinato alla generalità delle Regioni⁷⁶. Nel corso della storia repubblicana, invece, si è assistito ad una accentuazione della posizione di svantaggio delle Regioni speciali nei confronti delle altre Regioni, che si manifesta – come noto – in quello che viene comunemente definito come un "inseguimento reciproco"⁷⁷.

Nella consapevolezza di questo fenomeno, con la revisione del Titolo V è stata prevista la c.d. "clausola di maggior favore" all'art. 10 della l.cost. n. 3/2001, attraverso la quale innescare un giudizio comparativo affinché le Regioni speciali non debbano trovarsi paradossalmente in una posizione deteriore e "ingessata" nella propria specialità, ma beneficino degli spazi di autonomia riconosciuti a tutte le altre Regioni⁷⁸. Una clausola, dunque, che in astratto dovrebbe salvaguardare la specialità, ma che nei fatti si è rivelata, innanzitutto, foriera di grandi incertezze, proprio a causa del giudizio comparativo scaturente dalla sua applicazione⁷⁹. Non solo, ma assieme al "maggior favore", tale clausola addebita alle Regioni speciali anche i limiti posti dallo Stato alle

⁷⁴ G. DEMURO, *Quale futuro per l'autonomia speciale?*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie*, Bologna 2016, 145.

⁷⁵ Cfr. *infra* par. 5.

⁷⁶ Cfr. G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, cit., 23 ss.

⁷⁷ Cfr. A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, cit., 4 ss.; S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in *Le Regioni*, 4 (2010), 864 ss.; A. RUGGERI, *Le Regioni speciali*, in AA.VV., *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro italiano*, V, 7-8 (2001), 203 s. Sul piano dei trasferimenti amministrativi, v. A.M. BARONI, *Il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali; la "rincorsa" sul terreno delle funzioni amministrative dopo la riforma del Titolo V*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, II, Milano 2012, 749 ss.; D. GALLIANI, *Le Regioni speciali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: ancora "speciali"?*, in *Quaderni regionali*, 2 (2008), 550 s.

⁷⁸ È stato chiarito come il Titolo V debba dimostrare di contenere «forme più ampie di autonomia» rispetto agli statuti speciali, dando origine a ordinamenti "separati seppur comunicanti"; cfr. O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 302.

⁷⁹ P. GIANGASPERO, *Le Regioni speciali dieci anni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 5 (2011), 771.

competenze delle Regioni ordinarie⁸⁰, i quali in realtà sono calibrati sul sistema generale delineato dal Titolo V⁸¹. Il risultato è quello di consegnare alle Regioni speciali competenze avulse dalle loro esigenze specifiche, sul presupposto che, a causa di questa rincorsa dietro le Regioni ordinarie, l'autonomia speciale equivalga necessariamente – e solamente – a competenze maggiori⁸², con il rischio di degradare l'autonomia a mero dato quantitativo⁸³.

A partire da questo contesto, inoltre, occorre anche ricordare come più di recente la crisi economico-finanziaria abbia indotto lo Stato ad adottare una serie di misure che, in una logica centripeta, hanno determinato un accentramento delle politiche e delle competenze a discapito dell'autonomia di tutte le Regioni, anche speciali⁸⁴: basti ricordare l'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio e ciò che ne è conseguito⁸⁵, ma anche alla pervasività che raggiungono i “principi di coordinamento della finanza pubblica”, in senso statico e sempre più in senso dinamico⁸⁶, anche tramite l'avallo della giurisprudenza costituzionale⁸⁷.

Il portato di questi fattori è stato un appiattimento della specialità sulla “ordinarietà” che ha determinato lo svilimento delle ragioni della stessa. Se il primo responsabile di questo fenomeno deve essere considerato lo Stato, non bisogna tacere, tuttavia, come vi sia stato un concorso delle stesse Regioni speciali.

Basti pensare – e su questo si ritornerà più avanti – al mancato adeguamento degli statuti speciali paventato dallo stesso art. 10 della l.cost. n. 3/2001, cui nessuna Regione ha adempiuto, nonostante le numerose previsioni statutarie originarie rimaste inattuata – si pensi, ad esempio, a quelle relative all'autonomia tributaria⁸⁸ – e i mutamenti nei presupposti giustificativi per il riconoscimento della specialità.

Oppure si pensi all'uso effettivo che è stato fatto di quella potestà legislativa

⁸⁰ Come sottolinea G. FALCON, *Le Regioni a statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, cit., 458, ma anche l'analisi empirica svolta in I. RUGGIU, *Le «nuove» materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10, legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, 5 (2011), 812 ss.

⁸¹ G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, cit., 7.

⁸² A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, cit., 21.

⁸³ Situazione da cui mette in guardia S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, cit., 350 s.

⁸⁴ G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Roma 2014, 274 ss.

⁸⁵ Sulle discontinuità rispetto alla riforma del Titolo V, v. M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi.it*, 24 (2012); A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4 (2017), 2.

⁸⁶ Per la relativa distinzione, v. G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1 (2012), 1 ss. e A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2 (2006), 1425.

⁸⁷ Cfr. F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2 (2017).

⁸⁸ Le entrate basate sui tributi propri hanno un peso che si attesta poco sopra il 10% nelle entrate dei bilanci delle Regioni speciali, che si limitano perlopiù a introdurre benefici o modulare le aliquote dei tributi propri derivati di origine statale, come rilevato anche in G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1 (2016), 13.

primaria-esclusiva, che dovrebbe costituire un tratto proprio della specialità⁸⁹, ma che, salvo alcuni ambiti particolari⁹⁰, non è stata espressione di una reale autonomia politica.

Si comprende ancora di più, quindi, l'urgenza di una riflessione sul significato attuale delle «forme e condizioni particolari di autonomia» riconosciute alle Regioni speciali. Sebbene nelle varie ipotesi di riforma costituzionale che si sono succedute nel tempo, l'art. 116 Cost. sia stato oggetto di varia attenzione, sia in senso “innovativo”, sia in senso prevalentemente “conservativo”⁹¹, le Regioni speciali non sono mai state messe in discussione, o quantomeno non si sono paventati stravolgimenti, a conferma della tradizionale estraneità di queste Regioni dai processi riformatori che coinvolgono i livelli territoriali di governo⁹². Così, da ultimo, anche la “riforma Renzi-Boschi”, che si limitava a eliminare la clausola di maggior favore e ad estendere anche alle Regioni speciali l'accesso al percorso di differenziazione tracciato dall'art. 116, c. 3 Cost.⁹³.

In definitiva, gli sviluppi del nostro regionalismo hanno fatto registrare, per molti versi, una confusione della specialità con la ordinarità, da una parte, e della differenziazione con la specialità, dall'altra. Sembrerebbe trattarsi della rivincita di quella stessa uniformità che specialità e differenziazione mirano proprio a superare per rilanciare il principio autonomistico. Questa impropria confusione, tuttavia, è apprezzabile in tutta la sua portata se si osservano più da vicino e si comparano specifici profili relativi alla autonomia speciale e differenziata, per come si stanno andando conformando nel più recente periodo.

4. Specialità e differenziazione: profili specifici di comparazione

4.1. Autonomia legislativa

La comparazione tra autonomia legislativa di Regioni ordinarie e speciali costituisce una operazione complessa che difficilmente può essere condotta in astratto. A causa, innanzitutto, dell'operare della “clausola di maggior favore”, che impone un

⁸⁹ S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, cit., 342 ss.

⁹⁰ Ovvero come accade in materia di tutela delle minoranze linguistiche (su cui v. *retro* par. 3.2.1), o nella strutturazione di un sistema regionale degli enti locali (cfr. P. GIANGASPERO, *I processi di riordino territoriale in alcune autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e riforme statutarie*, in *Le Regioni*, 1-2 (2017), 83 ss.), oppure in ambiti specifici, come nel caso della legislazione universitaria (paradigmatico anche qui il caso del Trentino-Alto Adige, su cui v. M. COSULICH, *Trentino-Alto Adige*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il Governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, cit., 298 ss.).

⁹¹ Sul punto, si veda la ricostruzione delle varie ipotesi e degli emendamenti presentati nelle varie proposte di riforma, sin dalla “Commissione Bozzi”, offerta da A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., par. 1.2.2.

⁹² F. PALERMO, *Autonomia in movimento. Verso dove?*, in R. LOUVIN (a cura di), *Autonomie(s) en mouvement. L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, cit., 16.

⁹³ Su questi aspetti della riforma e sulle conseguenti incertezze, v. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sulla proposta di legge costituzionale “Renzi-Boschi”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2 (2014), 16. Sulla opportunità che la clausola di maggior favore fosse riproposta dalla riforma, v. A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovverosia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e non dovrebbe esserci*, in *Rivista AIC*, 3 (2015), 6.

raffronto che guarda contemporaneamente ai diversi aspetti di tipologia di potestà legislativa, materie, limiti, meccanismi di controllo⁹⁴. Ma anche a causa del combinato disposto tra statuti e norme attuative, che la Corte costituzionale ha recentemente definito come “blocco statutario”, in grado di qualificare diversamente la potestà legislativa vantata su una materia a seconda del complesso di competenze concretamente demandate ed esercitate dalle Regioni speciali⁹⁵.

Nonostante ciò, ai limitati fini della presente analisi risulta comunque utile un confronto operato in questo senso.

Un primo aspetto da prendere in considerazione nella comparazione delle rispettive sfere di autonomia legislativa attiene alla natura della potestà legislativa.

Se per quanto riguarda i limiti alla potestà concorrente o ripartita di Regioni speciali e ordinarie la Corte costituzionale non ha sollevato particolari rilievi, operando una sostanziale assimilazione, diversamente è accaduto nel confronto tra la potestà primaria-esclusiva, pur ritenuto – come detto – un tratto caratterizzante la loro specialità, e quella residuale delle Regioni ordinarie, ritenendo che quest’ultima vada incontro a limiti diversi e minori rispetto alla prima, e perciò debba essere estesa anche alle Regioni speciali⁹⁶.

Le Regioni differenziate, invece, possono richiedere che nelle materie elencate all’art. 116, c. 3 Cost. avvenga il transito da una tipologia all’altra di potestà legislativa, ossia da esclusiva statale a concorrente e/o da concorrente a residuale regionale. Non è affatto precluso, però, che le Regioni, invece di avanzare richieste per l’intero blocco di materia, operino dei ritagli o scorpori di pezzi di essa⁹⁷. In questo modo, le “maggiori forme e condizioni di autonomia” potrebbero interessare solamente funzioni precisamente individuate, con il connesso potere regolatorio⁹⁸.

Un secondo aspetto oggetto di comparazione è anche la quantità delle materie su cui legiferare.

Al riguardo, le Regioni speciali trovano nello statuto tale elenco di materie, fatta salva l’applicazione della clausola di maggior favore che, per costante giurisprudenza costituzionale⁹⁹, determina una estensione anche dei limiti previsti dal Titolo V. Si tratta ovviamente di un catalogo che varia a seconda degli statuti, potenzialmente più ampio rispetto a quello da cui possono attingere le Regioni ordinarie, che però, anche a causa della mancata revisione di queste fonti, annovera materie che hanno subito una rilettura da parte della giurisprudenza costituzionale, o addirittura che non riflettono più le attuali esigenze di governo delle comunità territoriali.

Le Regioni differenziate, invece, possono assumere maggiore autonomia dovendosi limitare alle materie indicate all’art. 116.3 Cost., alle quali sono correlati i vincoli e le limitazioni imposte dallo Stato in forza dei titoli competenziali di cui si dirà meglio a breve. Di fatto, però, si tratta di un catalogo che conta un numero cospicuo di

⁹⁴ G. TARLI BARBIERI, P. CARETTI, *Diritto regionale* Torino 2019, 336 ss.

⁹⁵ V. C.Cost. sentt. n. 142/2015, n. 51/2016, n. 93/2017, e soprattutto n. 65/2019.

⁹⁶ *Ex multis*, sentt. n. 274/2003, n. 98/2017, n. 65/2019.

⁹⁷ A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 93

⁹⁸ L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 578.

⁹⁹ Cfr. sentt. n. 16/2020, n. 148/2019, n. 231/2017, n. 187/2013.

materie e che, come già detto, può avvicinarsi per quantità e rilievo a quello degli statuti speciali.

Tralasciando qui di indagare approfonditamente i limiti alla potestà legislativa delle Regioni “differenziande” delineati dalle “bozze di intesa” del febbraio 2019, che pure pongono diversi problemi¹⁰⁰, occorre invece interrogarsi sui limiti comuni che valgono per le Regioni speciali e differenziate, in quanto espressione di esigenze unitarie che non possono essere garantite se non su tutto il territorio nazionale. Non si fa solamente riferimento a principi supremi come quelli ricavabili dall’art. 3 e dall’art. 5 Cost., o connessi al dovere di solidarietà¹⁰¹, ma anche a quelle tecniche ed istituti elaborati dalla giurisprudenza costituzionale per rendere più “flessibile” il Titolo V¹⁰², come la chiamata in sussidiarietà, lo scioglimento degli intrecci di competenze attraverso la leale collaborazione o il criterio di prevalenza, l’operare delle materie trasversali¹⁰³, come i livelli essenziali delle prestazioni all’art. 117, c. 2, lett. m¹⁰⁴.

Ma è anche nelle stesse materie cui fa rinvio l’art. 116, c. 3 Cost. che, quand’anche le Regioni differenziate guadagnassero una competenza di tipo residuale, vi sarebbe comunque la necessità di salvaguardare interessi unitari secondo le modalità sopra citate, analogamente a quanto già avviene per le Regioni speciali: basti pensare a quanto accade nell’ambito della “giustizia di pace”¹⁰⁵; ma anche in materie valore come la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”¹⁰⁶; in materie su cui insistono vari titoli competenziali e che richiederebbero una significativa riorganizzazione dell’intero sistema nazionale, come l’istruzione¹⁰⁷; ma anche in

¹⁰⁰ Le tre bozze, ad esempio, alludono ad una non meglio precisata potestà legislativa di esecuzione delle disposizioni dell’intesa e della legge (art. 7, c. 4), di cui però non vengono specificati l’ampiezza, i limiti, i rapporti con la potestà legislativa “generale” e con quella riconosciuta alle Regioni in forza di singole disposizioni della “parte speciale”; sul punto, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell’art. 116, comma 3, cost.*, cit., 28.

¹⁰¹ T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 16 s.; A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 15.

¹⁰² O. CHessa, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, cit., 170;

¹⁰³ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell’art. 116, comma 3, cost.*, cit., 14. In termini dubitativi, v. S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 92.

¹⁰⁴ Così, da ultimo, con C.Cost., sent. n. 62/2020. Più approfonditamente sul punto, si v. la Relazione di D. MONE.

¹⁰⁵ Cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 672 s.

¹⁰⁶ Sulle Regioni speciali v. M. ALBERTON, F. CITTADINO, *La tutela dell’ambiente*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, cit., 331 ss.; sui margini a disposizione per la differenziazione v. R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*, in *Le Regioni*, 4 (2017), spec. 761 ss.

¹⁰⁷ In cui concorrono le «norme generali» all’art. 117, c. 2 Cost., possibile oggetto di devoluzione, riprese anche dall’art. 33, c. 1 Cost., e i «principi fondamentali» relativi alla medesima materia all’art. 117, c. 3 Cost., a sua volta richiamati dall’art. 116, c. 3 Cost., affiancati dalla «autonomia delle istituzioni scolastiche». Sulla giurisprudenza costituzionale sul punto, v. M. BENVENUTI, *Un “problema nazionale”. Spunti ricostruttivi in tema di “istruzione” e “istruzione e ... formazione professionale”, tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 1 (2015). Sulle competenze esercitate dalle Regioni speciali, v. M. FALANGA, *Istruzione, Università e ricerca nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome di Trento e Bolzano*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, cit., 489 ss. Sui margini a disposizione per la differenziazione v. V. SATTÀ, *Regionalismo differenziato, istruzione e scuola*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1 (2020), 431 ss.

materie di potestà concorrente, tra cui spiccano le peculiarità dei principi di “coordinamento della finanza pubblica”, tramite i quali vengono notoriamente perseguiti interessi unitari¹⁰⁸, la cui devoluzione è resa ancor più problematica dal richiamo che l’art. 116, c. 3 Cost. fa ai «principi di cui all’articolo 119» come limite alla differenziazione, escludendo quindi che tali principi possano essere al contempo oggetto di devoluzione¹⁰⁹; in materie cruciali per il godimento di diritti fondamentali e istanze di eguaglianza, come per la tutela della salute¹¹⁰; in altre materie oggetto di forte attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato, come «porti e aeroporti», e soprattutto «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia»¹¹¹; e così via.

In definitiva, la comparazione sotto il profilo dell’autonomia legislativa fa emergere come tra specialità e differenziazione si mantengano differenze quanto al numero di materie affidate alla potestà legislativa regionale, comunque più comprensivo nel caso delle Regioni speciali per via dell’operare della clausola di maggior favore, e alla natura della potestà legislativa vantata su di esse, che gli statuti speciali possono derogare rispetto al riparto all’art. 117 Cost.; su questi stessi aspetti, tuttavia, si registrano anche convergenze sostanziali, dal momento che la potestà residuale costituisce (quantomeno in astratto) l’espressione più ampia della potestà legislativa, che il numero di materie risulta cospicuo in entrambi i casi, ma soprattutto che per entrambe valgono i limiti e le forme di tutela delle esigenze unitarie governate dallo Stato.

Due ulteriori conseguenze si possono ricavare da questa comparazione. In primo luogo, l’insostenibilità della richiesta da parte delle Regioni “differenziande” di ottenere la devoluzione *in toto* di tutte le materie di potestà concorrente per assurgere ad una sorta di *status* di specialità¹¹². Vi sono campi che possono essere regolati adeguatamente soltanto tramite discipline a carattere nazionale e che non possono essere interamente regionalizzati¹¹³. Quella che potrebbe apparire come una opzione, ossia la richiesta di interi blocchi di materie, deve essere esclusa per lasciare spazio invece ad una

Sui rischi della differenziazione, v. G.E. POLIZZI, *La funzione della spesa per l’istruzione. Riflessione sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 1 (2020), 130; R. CALVANO, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell’autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, *ivi*, 3 (2019), 8.

¹⁰⁸ Sulla loro estendibilità anche alle Regioni speciali, tramite il principio dell’accordo bilaterale nella definizione complessiva dei rapporti finanziari, nella dottrina recente, v. T. CERRUTI, *Le Regioni speciali fra perequazione e coordinamento della finanza pubblica*, *cit.*; G. RIVOCCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, *cit.*, spec. 11 ss.; G. D’AMICO, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi “riparatori”*, in *Le Regioni*, 1 (2016), 128 ss.; R. TONIATTI, F. GUELLA (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a statuto speciale*, Napoli 2014. Sui margini a disposizione per la differenziazione v. A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, in *Astrid rassegna*, 13 (2019), 17 s.

¹⁰⁹ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, *cit.*, 12. Anche ad escludere la coincidenza tra i riferimenti alle due previsioni costituzionali, su cui v. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, *cit.*, 682.

¹¹⁰ Cfr. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2 (2019), spec. 7 ss.

¹¹¹ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, *cit.*, 679.

¹¹² M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, *cit.*, 13.

¹¹³ A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, *cit.*, 6.

puntigliosa valutazione politica da parte dello Stato, magari con il concorso della Regione, su quali siano effettivamente gli interessi da perseguire su scala nazionale e, conseguentemente, gli ambiti di disciplina e le funzioni da trattenere, le prerogative da esercitare in termini di coordinamento, direzione, poteri sostitutivi, non potendo invece fare ricorso a mere clausole di stile¹¹⁴. Sul punto, però, occorre anche osservare che il meccanismo di differenziazione all'art. 116, c. 3 Cost. presenta una ambiguità di fondo, dal momento che tace completamente su questo delicatissimo compito. Al punto da far sembrare una vera e propria aporia la qualificazione da parte dell'art. 117 Cost., prima, di certe materie come di legislazione concorrente, in ragione delle istanze unitarie sussistenti, e prevederne, poi, la possibile devoluzione¹¹⁵.

In secondo luogo, emergono chiaramente i rischi derivanti dalla sottovalutazione di queste istanze unitarie, soprattutto ove si traducano nell'assenza delle garanzie necessarie a salvaguardare l'unità nazionale e la coesione economico-sociale. Si fa riferimento, cioè, alla necessità che prima di attivare il processo di differenziazione¹¹⁶, e non dopo, vengano definiti i livelli essenziali delle prestazioni, venga messo a regime il fondo perequativo¹¹⁷ e siano individuati i fabbisogni standard¹¹⁸. Al limite, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni potrebbe avvenire contestualmente alla stipula delle intese, ma non successivamente al trasferimento delle funzioni, come invece sembrerebbe paventare il d.d.l. Boccia¹¹⁹, lasciando così lo Stato privo di un parametro fondamentale su cui misurare la differenziazione.

4.2. Autonomia amministrativa

Il secondo punto di comparazione tra Regioni speciali e differenziate riguarda l'autonomia amministrativa e può concentrarsi sostanzialmente in due profili.

Da una parte, occorre interrogarsi sul rapporto che viene ad instaurarsi tra i due principi che ordinano la distribuzione delle funzioni amministrative, ovvero parallelismo e sussidiarietà.

Per le Regioni speciali, come noto, gli statuti stabiliscono il principio del

¹¹⁴ Qualifica come "irricevibile" la richiesta di intere materie S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, cit., 5.

¹¹⁵ Cfr. A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, cit., 402 ss.

¹¹⁶ Come ritiene A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 14.

¹¹⁷ Come sottolinea anche da G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, cit., 633 s.

¹¹⁸ A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 3.

¹¹⁹ Tale d.d.l. stabilisce che le intese dovrebbero conformarsi alla «determinazione, nelle materie oggetto di attribuzione, dei LEP, o degli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e dei fabbisogni standard» (art. 1, c. 1, lett a), salvo poi stabilire che i LEP vengano individuati entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge-quadro (art. 2, c. 1), e definire una disciplina transitoria in caso di mancata definizione (art. 1, c. 1, lett. e). Critico sulla eventualità di una definizione successiva S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura*, cit., 5.

parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa¹²⁰, sebbene, secondo la Corte costituzionale, la clausola di maggior favore impone che per le competenze mutate dal Titolo V valgano i principi all'art. 118 Cost.¹²¹.

Le Regioni differenziate, in quanto ricomprese nel *genus* delle Regioni ordinarie, devono soggiacere ai principi sanciti all'art. 118 Cost., ovvero sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e alla distinzione – invero ancora non pacifica – tra funzioni “proprie” e “conferite”, oltre che alle funzioni “fondamentali” ex art. 117, c. 2, lett. p Cost.¹²², individuate dallo Stato ma disciplinabili dalle Regioni¹²³. In linea generale, il processo di differenziazione condiziona, da una parte, l'ampiezza dell'autonomia amministrativa di cui possono godere le Regioni, nella misura in cui consente di ritoccare i confini delle materie e, dunque, il novero delle funzioni amministrative che si possono conferire; dall'altra, però, non limita la portata di tali principi, dal momento che le funzioni assoggettate alla disciplina legislativa regionale ricadono nelle sole materie assegnate, al cui interno rimane invariato l'operare di tali principi¹²⁴.

Se si getta uno sguardo alle bozze di intesa, tuttavia, sono esigui e scarsamente incidenti i riferimenti ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e al dovere di “conferimento” da parte della Regione¹²⁵. L'attenzione, invece, è concentrata nell'indicazione degli ambiti materiali entro cui la Regione richiede maggiori competenze, in termini di potestà legislativa o di svolgimento di ulteriori funzioni amministrative, con il rischio di creare un sistema che sembra prescindere, o peggio sfuggire alle logiche di distribuzione stabilite dall'art. 118 Cost.¹²⁶, in una sorta di rivincita del principio del parallelismo tra funzione legislativa e amministrativa¹²⁷.

Questo profilo si lega poi alla pretesa di istituire e disciplinare un sistema di governo degli enti locali a livello regionale.

Nel caso delle Regioni speciali, vi è una potestà primaria-esclusiva che ha contribuito a differenziare ciascun ordinamento regionale. Anche le Regioni “differenziande”, tuttavia, sembra reclamino qualcosa di analogo, soprattutto in quelle versioni delle bozze di intesa ove si allude a una competenza “complementare” in ordine “all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni amministrative locali riferite alle materie oggetto dell'intesa”¹²⁸. Rimangono in discussione, inoltre, quelle previsioni

¹²⁰ Sul punto, basti rinviare a G. TARLI BARBIERI, P. CARETTI, *Diritto regionale*, cit., 353 ss.

¹²¹ Il riferimento va alla nota sent. n. 236/2004.

¹²² Sul punto, di recente v. C.cost., sent. n. 179/2019.

¹²³ Cfr. Corte cost., sent. n. 22/2014.

¹²⁴ M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, in *Astrid rassegna*, 10 (2019), 14.

¹²⁵ V. art. 4 della Parte generale delle tre intese, comprese le ultime versioni della bozza di intesa dell'Emilia-Romagna.

¹²⁶ Sottolinea questo rischio anche A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 19.

¹²⁷ Indicativo sul punto M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, cit., 10.

¹²⁸ Come riportano, ad esempio, G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 28, e A. CANDIDO, *Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della Regione Emilia-Romagna*, in *Diritti regionali*, 3 (2019), 8, all'art. 2, c. 2, della bozza riguardante l'Emilia-Romagna del maggio 2019.

di importanza cruciale relative al finanziamento, alle politiche di investimento e al concorso degli enti locali ai saldi di bilancio, attraverso cui rafforzare la funzione di programmazione economico-sociale regionale¹²⁹.

Sul punto, occorre osservare che il “d.d.l. Boccia” sembra invece affidare alle intese il compito di stabilire il riparto delle funzioni amministrative oggetto di attribuzione, con un richiamo ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e tenuto conto delle funzioni fondamentali degli enti locali.

In sostanza, si assiste al tentativo delle Regioni “differenziande” di reintrodurre surrettiziamente una sorta di parallelismo e di conquistare margini significativi sul sistema degli enti locali in analogia alle Regioni speciali. Emerge qui, in tutta evidenza, la necessità di una lettura costituzionalmente orientata della differenziazione che riporti tale processo entro l’alveo dei principi costituzionali strutturali del regionalismo¹³⁰.

4.3. Autonomia finanziaria

L’autonomia finanziaria rappresenta il vero pomo della discordia nei processi di differenziazione nella fase attuale del nostro regionalismo¹³¹.

Nel caso delle Regioni speciali, se – come visto – sul piano dell’autonomia legislativa e amministrativa si registra oramai un sostanziale avvicinamento rispetto alle Regioni ordinarie, si parla invece di una vera propria “specialità finanziaria” che vale a distinguerle da queste ultime¹³².

A fronte di una finanza fortemente derivata delle Regioni ordinarie, sottoposta ai trasferimenti periodici disposti dallo Stato ovvero ad una limitata compartecipazione al gettito dei tributi erariali¹³³, nel caso delle Regioni speciali, pur nella specificità dei regimi di ciascuna, è possibile invece parlare di una “matrice comune” che le distingue significativamente dalle altre Regioni¹³⁴. Per esse le entrate regionali dipendono non tanto dai tributi propri e dai trasferimenti perequativi dello Stato¹³⁵, i quali hanno un peso limitato, quanto soprattutto dalla devoluzione e dalle compartecipazioni al gettito

¹²⁹ Cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 684.

¹³⁰ In tale prospettiva anche D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116, comma 3 cost., conforme a Costituzione*, cit., spec. 342 ss., seppure con riguardo a profili differenti.

¹³¹ Come sottolineato anche da G. D’AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 109.

¹³² O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, cit., 171.

¹³³ Come da ultimo sottolineato in G. RIVOSACCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, cit., 632 s., e L. LETIZIA, *I nodi finanziari del regionalismo asimmetrico*, *ivi*, 721 ss.

¹³⁴ Secondo il quadro riassuntivo offerto da G. CERIA, *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del “federalismo”*, in J. WOELK (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, Bolzano 2010, 71 s. Per alcune considerazioni e un quadro riassuntivo in ordine alle singole Regioni speciali, v. anche M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 178 ss.

¹³⁵ Ad eccezione del “fondo di solidarietà” per la Regione Siciliana (art. 38 st.) e del “Piano di rinascita” per la Sardegna (art. 13 st.); cfr. A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, cit., 183.

erariale che risulta riferibile al territorio di ciascuna Regione. In questo caso, i tributi statali, le quote e i criteri per definire la territorialità del gettito sono fissati dagli statuti, dalle norme di attuazione o da fonti atipiche di origine pattizia¹³⁶, garantendo così un legame forte con la capacità fiscale e l'economia locale¹³⁷.

Per queste Regioni, tuttavia, lo speciale regime finanziario non dovrebbe essere unicamente il fattore qualificante la loro specialità. Tanto più se il maggior volume di entrate e la maggior certezza negli introiti non si accompagnano ad una responsabilità su una quota maggiore di competenze effettivamente esercitate e poste a carico dei bilanci regionali e provinciali, in sostituzione dell'intervento e del finanziamento dello Stato¹³⁸. Sul punto, non sempre le rivendicazioni regionali sul piano economico si associano ad una effettiva disponibilità ad assumere maggiori funzioni¹³⁹, e neppure Stato e Regione riescono sempre a perseguire la via del consenso¹⁴⁰.

Se si guarda invece alle ragioni sostanziali e alle motivazioni politiche che hanno mosso le Regioni "differenziande", si potrà notare che l'autonomia finanziaria è stato uno dei principali fattori di stimolo per attivare il processo di differenziazione¹⁴¹. La prospettiva intrapresa è stata quella di emulare le Regioni speciali, ovvero accedere ad un modello alternativo di finanza pubblica che conceda ad alcune Regioni ordinarie maggior autonomia rispetto alle altre¹⁴², nel senso di trattenere le risorse "prodotte" e riscosse sul territorio¹⁴³, cui si accompagna una maggiore autonomia di gestione e utilizzo¹⁴⁴.

Qui la differenziazione si lega dunque al tema del residuo fiscale, costituito dal differenziale tra i costi dei servizi offerti sul territorio e i tributi maturati sullo stesso, il

¹³⁶ In forza di previsioni statutarie riferite alle relazioni finanziarie con lo Stato che aprono ad una "decostituzionalizzazione" ad opera di tali fonti, come previsto in termini generali dall'art. 27 della legge n. 42/2009; cfr. A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, cit., 162 ss.; F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in *Le Regioni*, 1/2 (2014), 156 ss.

¹³⁷ Cfr. A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, cit., 164 ss.

¹³⁸ Per un quadro comparato sulle Regioni speciali, cfr. G. CEREÀ, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 3-4 (2009), 453 ss. e A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, cit., 187.

¹³⁹ Cfr. M. CARLI, *Diritto regionale*, cit., 177.

¹⁴⁰ Cfr. G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 330 s.

¹⁴¹ Così sottolinea A. MANGIA, *L'eterno ritorno dell'autonomia differenziata*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 settembre 2019, 8.

¹⁴² Come ricorda G. FALCON, *Le Regioni a statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, cit., 459.

¹⁴³ Sui contenuti delle tre bozze di intesa e le problematiche sollevate, v. A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, 14 (2019), 11 ss.; A. FONZI, *Autonomia finanziaria, federalismo fiscale e coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo differenziato*, in *Diritti fondamentali*, 2 (2019), 21; A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, cit., 12.

¹⁴⁴ Osserva L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4 (2018), 328 s., come «le Regioni vogliono svincolarsi da un eccesso di centralismo nella ripartizione delle risorse finanziarie ed è solo in funzione dell'attrazione di tali risorse che vengono formulate le istanze di ulteriori poteri, giustificando tali richieste con una vera o presunta miglior capacità di gestione e utilizzo delle risorse stesse».

quale a sua volta è strettamente connesso alle modalità di finanziamento dei meccanismi di perequazione a vantaggio delle aree svantaggiate e con minore capacità fiscale per abitante; la differenziazione, quindi, rimanda ad una più ampia prospettiva di equilibri di sistema, nel segno del dovere di solidarietà e di garanzia dei diritti sociali a carico di tutte le Regioni¹⁴⁵.

Se questo è il quadro, occorre tuttavia evidenziare alcune criticità. Innanzitutto, l'art. 116, c. 3 Cost. – come anticipato – richiama l'art. 119 Cost. come limite al processo di differenziazione e non come oggetto precipuo dello stesso¹⁴⁶; di conseguenza, la finanza dovrebbe “seguire” e non “precedere” l'attribuzione delle ulteriori funzioni, in quanto «le risorse vengono attribuite agli enti territoriali al fine di consentire che siano integralmente finanziate le funzioni loro attribuite», non essendo possibili trasferimenti di risorse a prescindere¹⁴⁷. Da qui l'insostenibilità di posizioni che richiedono di conservare una quota rilevante del gettito fiscale percepito sul proprio territorio, senza dettagliare esaustivamente e quantificare i costi delle corrispettive funzioni da finanziare¹⁴⁸.

Questo profilo apre ad una ulteriore considerazione, riferibile alla narrativa sul residuo fiscale e sul trattenere le risorse “prodotte” sul territorio. Oltre alle incertezze sul piano tecnico legate alla definizione del residuo fiscale, occorre tener conto anche dei riflessi prodotti sul sistema complessivo, come sottolineato anche dalla giurisprudenza costituzionale¹⁴⁹. Il rischio, infatti, è quello – e qui il discorso vale certo anche per le Regioni speciali – di abbandonare la prospettiva del regionalismo solidaristico, tendente a perequare le condizioni delle componenti regionali della Repubblica per garantire una autonomia comunitaria e solidale, a vantaggio di una concezione di regionalismo schiettamente concorrenziale, competitivo e di impronta individualistica¹⁵⁰. Questo tipo di approccio rischia seriamente di porsi in contrasto con i principi di cui all'art. 119 Cost., richiamati come limite dall'art. 116, c. 3 Cost., fra i quali si annovera il principio di neutralità perequativa, secondo cui spetterebbe allo

¹⁴⁵ Sul punto v. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 577; I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, cit., 12; A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 5.

¹⁴⁶ R. BIN, *Le materie del dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 (2019), 4.

¹⁴⁷ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 12. Una conferma sul piano normativo di questo ordine di priorità si ritrova nell'art. 14 della legge n. 42/2009, come osserva anche G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 22.

¹⁴⁸ M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 13. La vaghezza sul punto delle bozze di intesa è denunciata anche da G. BONERBA, *Il finanziamento delle funzioni nell'autonomia differenziata: una nuova forma di specialità?*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 644 ss. Sui limiti delle previsioni contenute nelle bozze di intesa relative alla fase di attuazione, v. *infra* par. 4.4.

¹⁴⁹ V. sentt. nn. 83 e 69/2016. Sugli “inganni argomentativi” dietro al ricorso al tema del “residuo fiscale”, v. G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 121 ss. Cfr. anche S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 3 (2019), 228 s.

¹⁵⁰ A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 3 ss.; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit., 15 ss.

Stato compensare i minori finanziamenti destinati alle Regioni “meno virtuose”, a fronte dei maggiori finanziamenti derivanti dalle maggiori competenze attribuite alle Regioni “più virtuose”¹⁵¹. In un contesto di scarsità finanziaria, tale principio non può fornire un alibi per sottrarsi al sistema di redistribuzione interregionale delle risorse¹⁵². Indi per cui verrebbero messi a repentaglio anche i principi di coesione, di solidarietà sociale, di rimozione degli squilibri economico-sociali, di promozione dei diritti della persona¹⁵³.

L’idea che una maggiore autonomia finanziaria possa rappresentare l’aspetto caratterizzante delle «forme e condizioni particolari di autonomia» è una prima immagine distorta che rischia di accomunare le Regioni speciali e quelle differenziate. Ai fini della presente analisi, però, occorre sottolineare un ulteriore punto di convergenza, attinente alle forme attraverso cui l’autonomia finanziaria viene garantita¹⁵⁴. Ci si riferisce al carattere derogatorio rispetto al regime finanziario generale per le altre Regioni e alla sua garanzia e disciplina ad opera di fonti ulteriori¹⁵⁵.

Per le Regioni speciali, le previsioni statutarie, le norme di attuazione e le leggi statali adottate sulla base di un accordo con la controparte regionale concorrono ad instaurare un regime molto complesso, peculiare per ciascuna Regione, ma soprattutto differente rispetto a quanto il Titolo V e le sue norme attuative garantiscono per le Regioni ordinarie¹⁵⁶.

Nel caso delle Regioni “differenziande”, invece, la richiesta di differenziazione può essere considerata la conseguenza dei forti rallentamenti subiti dal percorso di attuazione della riforma sul c.d. federalismo fiscale¹⁵⁷, nel senso che le Regioni ordinarie percepiscono la differenziazione come l’unica alternativa percorribile per guadagnare un minore dipendenza dai trasferimenti dello Stato.

Su un piano concettuale, però, la differenziazione non dovrebbe essere correttamente utilizzata come una alternativa a quest’ultima riforma. Vi sono esigenze imprescindibili – e anche qui il discorso vale per le Regioni speciali – che valgono per tutto il sistema regionale, come la necessità di definire i livelli essenziali delle prestazioni e i fabbisogni standard, di istituire il fondo perequativo basato sui fabbisogni standard e sulla capacità fiscale, di stabilire i principi di territorialità nell’attribuzione del gettito dei tributi erariali e la fiscalizzazione dei trasferimenti aventi carattere di

¹⁵¹ F. GALLO, *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10 (2018), 6 s.

¹⁵² Come osserva anche A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, cit., 5, specie se le risorse trattenute dalle Regioni non equivalgono alla spesa storica sostenuta dallo Stato sul territorio.

¹⁵³ A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 6. Per l’enucleazione di ulteriori principi, v. F. GALLO, *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, cit., 5.

¹⁵⁴ Per ulteriori spunti di analisi si rinvia alla Relazione di M. BENVENUTI.

¹⁵⁵ Come sottolineano, ad esempio, T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 14; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., 35.

¹⁵⁶ Spunti in G.C. DE MARTIN, *L’autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *Rivista AIC*, 4 (2015), 2.

¹⁵⁷ L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 16 (2016).

generalità e permanenza¹⁵⁸; ragionando sul piano delle priorità, occorre che la riforma della finanza regionale per le funzioni comuni a tutte le Regioni ordinarie preceda quella del finanziamento delle funzioni aggiuntive, o che i due processi di definizione si sviluppino in parallelo, a garanzia dell'unità della Repubblica¹⁵⁹. Diversamente, la differenziazione si risolverà in un regime “di privilegio” per le Regioni differenziate¹⁶⁰, replicando così quel *favor* di cui vengono tacciate le stesse Regioni speciali, al limite dell'incostituzionalità¹⁶¹.

Da questo punto di vista, anche il “d.d.l. Boccia” – come già detto – sembrerebbe in parte prescindere da una attuazione organica dell'art. 119 Cost., dal momento che non pone la definizione dei LEP come condizione per adottare la legge rinforzata, e sembra impostare il finanziamento delle funzioni sulla base dei fabbisogni standard prefigurando due binari paralleli per le Regioni differenziate e ordinarie, ovvero tacendo su queste ultime.

In definitiva, l'autonomia finanziaria, come insegna la storia del nostro regionalismo, è il grande punto di divergenza tra Regioni speciali e Regioni ordinarie, e la differenziazione, per la forma che sta assumendo, può essere considerata il tentativo – perpetrato soprattutto dalla parte regionale – di costruire un ponte tra i due *genus* regionali. Tanto per la specialità quanto per la differenziazione, tuttavia, il regime finanziario non può costituire il solo tratto qualificante, in quanto si tratta di un tassello che deve collocarsi in un disegno organico, volto a garantire l'autonomia finanziaria di queste come di tutte le Regioni, all'insegna di un regionalismo di matrice cooperativa. Diversamente, specialità e differenziazione si dimostreranno insostenibili, sia dal punto di vista economico, che da quello soprattutto giuridico, mettendo a repentaglio la tenuta dei conti pubblici, l'uniformità delle prestazioni e, da ultimo, l'unità della Repubblica.

4.4. Attuazione delle previsioni relative alle «forme e condizioni particolari di autonomia»

Per concludere con i profili specifici di comparazione tra specialità e differenziazione, occorre infine guardare alle modalità di attuazione delle disposizioni relative alle «forme e condizioni particolari di autonomia», nell'un caso previste dagli statuti speciali, nell'altro dalla legge rinforzata di differenziazione.

Nel caso delle Regioni speciali, si ha riguardo – come noto – ai decreti legislativi di attuazione degli statuti¹⁶².

¹⁵⁸ Cfr. F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, cit., 9 ss.

¹⁵⁹ A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, cit., 4; L. LETIZIA, *I nodi finanziari del regionalismo asimmetrico*, cit., 727.

¹⁶⁰ Come osserva A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, cit., 3.

¹⁶¹ Così R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 274 s.

¹⁶² Più di recente, tra gli studi più organici, v. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli 2017, e M. SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli 2012. V. altresì S.

In termini generali¹⁶³, tale fonte svolge la funzione di recare l’attuazione in senso stretto dello statuto, di disporre il trasferimento di funzioni, organi e personale, ma anche, come chiarito dalla Corte costituzionale, di esprimere una valenza integrativa in termini *praeter Statutum*¹⁶⁴, la quale, nella giurisprudenza più recente, concorre a definire – come già accennato¹⁶⁵ – un vero e proprio “blocco statutario”¹⁶⁶.

Questi decreti vengono redatti da una “Commissione paritetica” composta da membri di nomina governativa e regionale, per poi essere formalmente adottati dal Consiglio dei Ministri; rappresentano quindi espressione precipua del metodo dell’accordo, sebbene non siano riconducibili al principio pattizio in senso stretto, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale¹⁶⁷.

In sostanza, i decreti attuativi e le Commissioni paritetiche costituiscono, sul piano giuridico, elementi intrinseci e connotativi della stessa specialità, al punto che è in forza di quest’ultima che si riesce a giustificare il mancato intervento dell’organo parlamentare nell’adozione di una fonte di rango primario¹⁶⁸; sul piano politico, invece, essi rappresentano una preziosa risorsa che consente non solo di dare effettività alle previsioni statutarie, ma anche di prevenire conflitti tra Stato e Regione sul piano della legittimità costituzionale¹⁶⁹. Allo stesso tempo, però, occorre anche osservare che in alcuni casi, come l’esperienza siciliana, essi possano costituire fattore di freno allo sviluppo regionale, nella misura in cui impediscono o ritardano l’attuazione delle previsioni statutarie, oppure frenano l’efficacia di riforme statali¹⁷⁰, come nelle ipotesi in cui, più in generale, la normativa statale contempra le c.d. clausole di salvaguardia, a tutela della specialità regionale¹⁷¹.

Venendo alle Regioni “differenziande”, nel silenzio dell’art. 116, c. 3 Cost. e in mancanza di una legge generale attuativa delle previsioni costituzionali, è alle bozze di

PAROLARI, *La specialità e le fonti del diritto*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, cit., 85 ss.

¹⁶³ Cfr. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, cit., 116 ss., con riguardo alle previsioni statutarie e alla prassi delle singole Regioni, ma con considerazioni generalmente estendibili a tutte le Regioni speciali. V. anche M. SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall’autonomia differenziata all’autonomia speciale*, cit., 101 ss.

¹⁶⁴ C. cost., sent. n. 213 del 1998.

¹⁶⁵ V. *retro* par 4.1.

¹⁶⁶ C.cost., sent. n. 65/2019.

¹⁶⁷ La Commissione paritetica svolge una imprescindibile funzione “preparatoria” sui contenuti del decreto, i quali non possono essere modificati in senso sostanziale dal Consiglio dei Ministri senza passare nuovamente dal parere della Commissione (C.cost., sent. n. 37/1989); viene comunque fatta salva la possibilità per l’organo governativo di discostarsi da tale parere, come sottolinea M. SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall’autonomia differenziata all’autonomia speciale*, cit., 84. Nella prassi, inoltre, non è infrequente che il Governo dilazioni le tempistiche di approvazione *ad libitum*, al limite senza intervenire mai, con il risultato di accantonare definitivamente il testo, come sottolinea M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, cit., 101 ss.

¹⁶⁸ Cfr. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, cit., 84 ss.

¹⁶⁹ G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, cit., 5, che ricorda però il grosso limite per cui il Consiglio dei Ministri non ha l’obbligo di prenderne in considerazione i lavori.

¹⁷⁰ Da ultimo G. VERDE, *Quale futuro per l’autonomia speciale della Regione siciliana?*, in *Federalismi.it*, 16 (2016), 8 ss.

¹⁷¹ Cfr. M.G. PUTATURO DONATI, *Le c.d. “clausole di salvaguardia” delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17 (2014), 5 ss.

intesa, e in futuro alla legge rinforzata di differenziazione, che occorre fare riferimento per risolvere la questione del trasferimento di personale e risorse nelle materie oggetto di devoluzione.

Già in passato era stata paventata l'ipotesi che questi atti prevedessero «apposite sedi e strumenti permanenti di raccordo tra lo Stato e la Regione, strutturati sul modello delle Commissioni paritetiche oggi previste per le Regioni speciali, ai quali affidare la gestione dinamica delle relazioni tra i due enti»¹⁷². Le bozze di intese del febbraio 2019 prefigurano proprio la costituzione di una “commissione paritetica” Stato-Regione, composta da membri nominati rispettivamente dal Governo e dalla Giunta regionale, cui è affidato il compito di determinare, entro un termine indicato, le risorse umane, strumentali e soprattutto finanziarie (secondo i criteri specificati dalle intese), nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni devolute; spetta a tali commissioni, inoltre, predisporre uno o più d.P.C.M. attraverso cui operare i trasferimenti suindicati, atti che, dopo un'ampia fase consultiva, vengono deliberati del Consiglio dei Ministri e la cui adozione costituisce espressamente condizione per l'esercizio delle competenze trasferite, anche legislative¹⁷³.

Sul punto, tuttavia, un paragone con i decreti legislativi attuativi degli statuti speciali pare del tutto improponibile, al netto delle criticità suscitate in generale dalla previsione di tali atti così come congegnate.

Un rilievo ostativo fondamentale attiene al fatto che la *ratio* dell'art. 116, c. 3 Cost. impone che le intese debbano contenere la disciplina esaustiva delle materie trasferite, non essendo possibile incaricare il Governo di questo compito né attraverso lo strumento della delega¹⁷⁴ né, a maggior ragione, attraverso atti sub-legislativi¹⁷⁵. Le intese, invece, operano un rinvio per lo più generico, in molti casi, ad atti qualificati formalmente come d.P.C.M., i quali già presentano una natura del tutto incerta sul piano delle fonti normative¹⁷⁶, nonostante l'ampia e impropria valorizzazione che ne è stata

¹⁷² M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della “specialità” regionale alla luce del “regionalismo differenziato” come principio di sistema*, in *Federalismi.it*, 23 (2008), 15. In senso analogo B. CARAVITA, *Ipotesi per l'introduzione di elementi di differenziazione e di specialità nello status delle Regioni ordinarie*, in *Federalismi.it*, 23 (2008), 2.

¹⁷³ Così gli artt. 3 e 4 delle bozze di intesa con la Regione Lombardia e Veneto. Tali previsioni non erano presenti nella bozza di intesa con la Regione Emilia-Romagna del febbraio 2019, ma sono comparse in quelle successive.

¹⁷⁴ Sul presupposto che l'art. 116, c. 3 Cost. contenga una riserva di legge formale; cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116 comma 3 della Costituzione*, cit., 165; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, 21 (2018), 23. Cfr. anche E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Napoli 2019, che individua nella volontà di affidare al Parlamento l'adozione di tale atto un collegamento tra principio autonomistico e principio personalista.

¹⁷⁵ G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 24.

¹⁷⁶ Cfr. R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegremente verso l'eversione*, cit., 4. Più ampiamente su questi atti, si veda la ricostruzione recentemente offerta in D. DE LUNGO, *Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu: considerazioni empiriche sui decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza recente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2 (2019).

fatta per fronteggiare l'emergenza pandemica da Covid-19¹⁷⁷.

Si comprende, dunque, come a simili atti non possa essere affidato un ruolo che risulterà cruciale sia nella concreta attivazione del potere legislativo, sia nella definizione dei contenuti delle funzioni e perciò anche delle stesse materie di potestà legislativa; al riguardo è indicativo il rilievo acquisito dai decreti attuativi degli statuti speciali, richiamato sopra, ma anche la vicenda dei decreti legislativi di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni ordinarie, per le quali – come noto – si è verificata quella sorta di “parallelismo capovolto”¹⁷⁸ in cui, controintuitivamente, la specificazione delle funzioni amministrative ha riempito di contenuto le materie legislative, e non viceversa.

Per questo motivo il paragone risulta improprio anche se si pensa alla funzione “integrativa” svolta dalle norme attuative nei confronti delle materie indicate dagli statuti speciali, dal momento che i d.P.C.M. sono atti che non trovano legittimazione in una fonte costituzionale, non possiedono il rango di fonti primarie, ma potrebbero al limite svolgere una funzione molto più contenuta e strettamente attuativa della legge rinforzata, la quale dovrebbe invece definire nel dettaglio gli ambiti materiali e le funzioni, pur senza necessariamente esaurirne la disciplina.

Se poi si guarda alle Commissioni paritetiche Stato-Regione differenziata, ulteriori criticità emergono con riguardo alla relativa composizione. A differenza delle omologhe Commissioni cui prendono parte i membri nominati dalle Regioni speciali, non è prevista una designazione da parte del Consiglio dei Ministri, mancando quindi una conseguente decisione e assunzione di responsabilità da parte del vertice governativo collegiale¹⁷⁹, mentre i componenti di parte regionale sono nominate dalle Giunte e non dai Consigli regionali, con una soluzione meno rispettosa del principio democratico¹⁸⁰.

Per questi stessi motivi, non può essere condivisa neppure la scelta operata dal d.d.l. quadro di affidare ad un d.P.C.M. il compito di attribuire le funzioni e le relative risorse alle Regioni “differenziande” nel caso di mancata definizione dei LEP da parte dello Stato entro il termine indicato. Se, da una parte, è pienamente condivisibile la scelta di rafforzare il metodo consensualistico e di prevedere differenti “moduli di raccordo” tra amministrazioni regionali e statali, traendo ispirazione dall'esperienza delle Regioni speciali, dall'altra occorre non caricare queste sedi di compiti che non sono loro propri, resistendo così alla tentazione di operare improprie forme di assimilazione tra specialità e differenziazione.

¹⁷⁷ Sul punto, per giustificare quanto affermato nel testo, sia consentito un rinvio a G. MOBILIO, *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.s. (2020), 351 ss., e alla bibliografia ivi indicata.

¹⁷⁸ Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2019, 233.

¹⁷⁹ G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 26.

¹⁸⁰ R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, cit., 2.

5. Limiti del regionalismo italiano e spunti ricostruttivi: specialità e differenziazione all'insegna delle specificità territoriali

Dalla analisi ricostruttiva e dalla comparazione svolta emergono molteplici punti di contatto tra specialità e differenziazione, che spesso si risolvono in una reciproca confusione. Tali aspetti consentono di ritornare alle domande formulate introduttivamente con maggiore cognizione.

Quanto alla differenziazione, appare dimostrato come l'art. 116, c. 3 Cost. presenti evidenti ambiguità e carenze. Ciò è emerso soprattutto da quell'uso "ideologico"¹⁸¹ della differenziazione che si è sostanziato nel tentativo da parte di alcune Regioni ordinarie di acquisire tratti analoghi alla specialità, attraverso la richiesta di competenze, anche legislative, in tutte le materie messe a disposizione dall'art. 116, c. 3 Cost., sottovalutando le esigenze da perseguire unitariamente in ciascuna materia e la necessità di una previa messa a punto di quelle forme di garanzia a presidio dell'unità della Repubblica (LEP, fabbisogni standard, fondo perequativo); di acquisire una libertà analoga a questa concessa dagli statuti speciali nella distribuzione delle funzioni amministrative e nella disciplina del sistema delle autonomie locali, tralasciando alcuni tra i principi costituzionali che dovrebbero conformare il sistema regionale e orientare l'intero processo di differenziazione; di accedere ad un regime finanziario "di favore" su modello delle Regioni speciali, che si risolve nel trattenere le risorse "prodotte" sul territorio, con il rischio di trascurare una visione complessiva della differenziazione e accentuare la sperequazione nei confronti delle altre Regioni ordinarie, sia sul piano economico, sia sul piano giuridico dell'autonomia finanziaria effettivamente riconosciuta; di replicare moduli di concertazione tipici della specialità in maniera impropria, perché caricati di funzioni sovrabbondanti.

L'autonomia differenziata, dunque, non può essere considerata in questi termini un surrogato della specialità¹⁸². Questa considerazione ha spinto taluni, riferendosi a singoli profili, a parlare di contrasto con il principio di ragionevolezza¹⁸³, o di eccesso di potere legislativo per sviamento¹⁸⁴, o di frode della Costituzione¹⁸⁵, anche alla luce di questa sorta di "appiattimento verso l'alto" delle bozze di intese, che di fatto hanno finito per uniformarsi.

¹⁸¹ Cfr. F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, cit., 4.

¹⁸² Così G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 12; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 15; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, cit., 692; A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 87. Osserva M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 30, come l'intesa con la Regione Veneto assomigli ad uno statuto speciale.

¹⁸³ A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 14.

¹⁸⁴ M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, cit., 9, che parla di «finalità altre e ben diverse da quelle cui è legata la ratio della disposizione».

¹⁸⁵ A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, cit., 605;

Quanto agli interrogativi formulati sulla specialità, invece, si ritiene che, quantomeno per alcune Regioni, essa sia andata incontro ad una crisi che dovrebbe oramai giustificare un radicale ripensamento. Si pensi, soprattutto, a quelle ipotesi in cui – come visto¹⁸⁶ – il maggior volume e la maggior certezza delle entrate ha avuto come contropartita la responsabilità su una quota maggiore di competenze a carico dei bilanci regionali, in sostituzione dell'intervento e del finanziamento dello Stato. Anche ove le risorse sono state accompagnate da maggiori funzioni, tuttavia, non tutte queste ultime sono state delegate o conferite a partire da un disegno strettamente coerente con le ragioni della specialità di ciascuna Regione¹⁸⁷. Entrambe le ipotesi sembrano comunque essere tributarie di quella logica ricollegabile all'operare della clausola di maggior favore, secondo la quale alla specialità debba sempre associarsi una maggiore autonomia rispetto alle Regioni ordinarie poiché, in questa continua rincorsa, la specialità equivale ad una maggior "quota" di autonomia.

Alla radice, tuttavia, non sembrerebbe corretto piegare la specialità a logiche puramente efficientistiche e "quantitative", analoghe a quelle che dovrebbero reggere la differenziazione. Il rischio è di perdere l'ancoraggio con quei "fatti differenziali" ed esigenze pregiuridiche che costituiscono le ragioni fondative e che qualificano la specialità come elemento proprio della forma di Stato.

Queste considerazioni sull'uso concreto che è stato fatto della differenziazione regionale consentono di esprimere un primo giudizio sul punto, a partire dai molteplici fattori di rischio che si ritiene possano essere individuati nell'ordinamento vigente e che dovrebbero indurre ad una maggior cautela rispetto ai processi in atto.

Innanzitutto, una simile cautela dovrebbe giustificarsi alla luce delle lacune e delle incertezze del Titolo V vigente, prima fra tutte l'assenza di luoghi strutturati di cooperazione politica tra Stato e Regioni, ma anche una clausola di differenziazione che, al momento della sua formulazione, presupponeva un riparto di potestà legislativa ben più elementare di quello che poi l'esperienza ha rivelato¹⁸⁸.

Ma si considerino anche i risultati dell'inattuazione, o della distorta attuazione del Titolo V vigente, a partire da quanto accaduto ai principi e alle regole sull'autonomia finanziaria, alla (mancata) qualificazione esplicita dei principi fondamentali nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente, all'assenza dei LEP in molte materie; tutti fattori che, a loro volta, potrebbero distorcere i risultati della differenziazione, aumentando le disegualianze tra Regioni.

Su tutto, bisogna sempre tenere a mente anche le incertezze fisiologiche derivanti da una differenziazione che rischia di assumere una portata massiccia a seguito della riallocazione delle funzioni in un numero così grande di materie, con il conseguente trasferimento di risorse umane, materiali e immateriali¹⁸⁹, accompagnata da una

¹⁸⁶ V. *retro* par. 4.3.

¹⁸⁷ Si pensi al passaggio di funzioni amministrative, organizzative e di supporto riguardanti giustizia civile, penale e minorile, con esclusione di quelle relative al personale di magistratura, alle PP.AA., a seguito del c.d. Accordo di Milano del 30 novembre 2009; cfr. art. 1, c. 515, legge n. 147/2013 e d.lgs. n. 16/2017.

¹⁸⁸ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, cit., 629.

¹⁸⁹ F. SALVIA, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, cit., 464 s.

necessaria ristrutturazione degli apparati burocratici e funzionali dello Stato negli ambiti devoluti¹⁹⁰.

Tutti questi fattori rendono condivisibile l'opinione di chi ritiene che sarebbe meglio rimandare l'attuazione del processo di differenziazione – o meglio, di questo tipo di attuazione, per come paventata dalla maggioranza delle Regioni¹⁹¹ – a quando non si saranno verificate una serie di precondizioni.

Innanzitutto, a quando il Titolo V non sarà effettivamente attuato¹⁹², poiché «solo dopo un'adeguata opera di attuazione “generale” del Titolo V si dovrebbe procedere ad individuare il “di più” che serve in specifico alla singola Regione»¹⁹³. È estremamente difficile comprendere cosa sia questo “di più” quando vi sono simili incertezze nei limiti entro cui la legislazione regionale può incidere nelle materie di potestà legislativa esclusiva o concorrente richiamate all'art. 116, c. 3 Cost., oppure realizzare il nuovo disegno amministrativo dopo che Stato e Regioni hanno trattenuto una quota così consistente di funzioni, oppure finanziare le funzioni devolute entro un sistema finanziario basato ancora sui trasferimenti erariali¹⁹⁴.

In secondo luogo, occorre che sull'intero processo di differenziazione vi sia una convergenza di intenti tra centro e periferie regionali¹⁹⁵, dal suo avvio come durante il suo concreto sviluppo. Il panorama normativo subirà una considerevole complicazione, nella misura in cui vi saranno leggi statali che, per un titolo o l'altro, vincoleranno la legislazione regionale, salvo quella della Regione differenziata¹⁹⁶. Tale processo, dunque, è destinato necessariamente a moltiplicare le istanze istituzionali e procedurali, sia multilaterali che bilaterali, attraverso cui le Regioni differenziate dovranno dialogare con lo Stato, finanche partecipare alla definizione dell'interesse unitario¹⁹⁷.

In terzo luogo, la differenziazione “istituzionale” non potrà essere affrontata se non assieme a quella differenziazione “di fatto”¹⁹⁸ che affligge il nostro Paese, in

¹⁹⁰ S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 662.

¹⁹¹ Giustamente occorre distinguere le critiche che si appuntano sullo strumento normativo e quelle rivolte al suo utilizzo, come sottolineato da G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 117 s. «Quello che si può fare con il meccanismo dell'art. 116.3 non è quello che vorrebbero – o dichiarano di voler – fare», sottolinea invece R. BIN, *La “secessione dei ricchi” è una fake news*, in *LaCostituzione.info*, 16 febbraio 2019.

¹⁹² Analogamente A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1 (2008), 285; A. ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*, cit., 53 ss.; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 283.

¹⁹³ Cfr. R. BIN, *“Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, cit., 16, salvo cominciare da subito a riflettere «su che cosa per loro è necessario “ottenere” dallo Stato».

¹⁹⁴ S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 133; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 185 s.

¹⁹⁵ A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 285.

¹⁹⁶ R. BIN, *Le materie del dettato dell'articolo 116 Cost.*, cit., 12.

¹⁹⁷ R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., 659.

¹⁹⁸ Cfr. A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 18; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, cit., 8, con argomento poi

termini di forte sperequazione nelle condizioni dei diversi territori regionali. Accanto, se non prima della differenziazione¹⁹⁹, occorrerebbe avviare politiche serie e radicali di “omogeneizzazione”, che fronteggino in primo luogo l’irrisolta “questione meridionale”²⁰⁰; diversamente, la differenziazione offrirà risposta solamente alla “questione settentrionale”, ovvero alle istanze di maggiore autonomia che provengono dalle aree più sviluppate del Paese, ma in una prospettiva sistemica rappresenterà una risposta imperfetta ai problemi di tutto il Paese²⁰¹.

Infine, non bisogna trascurare che per governare la differenziazione occorra necessariamente avere un centro forte, in grado di garantire funzioni strategiche e di sistema, sedi collaborative, azioni di supporto alle realtà più deboli, senza il quale il processo di differenziazione si rivelerà inefficace, se non dannoso²⁰².

A portare alle estreme conseguenze questo ragionamento, tuttavia, occorre domandarsi se effettivamente, al verificarsi di queste condizioni, ci sarebbe ancora bisogno di avviare processi di differenziazione istituzionale, o se invece non sarebbe bastato prendere sul serio il principio autonomistico specificato dalle regole generalmente previste dalla Costituzione per tutte le Regioni²⁰³. Basti pensare al caso delle funzioni amministrative: ove, nei fatti, il riparto avesse tenuto conto dei principi costituzionali, le funzioni amministrative inerenti alle materie di competenza concorrente sarebbero state naturalmente nella disponibilità della legge regionale, e questa avrebbe potuto stabilire la relativa disciplina e disporre della loro allocazione²⁰⁴.

Le considerazioni sopra svolte sulla Regioni speciali, invece, valgono a rimarcare ancora una volta come la specialità non possa esaurirsi solamente sul piano finanziario. Occorra invece avviare quel processo di innovazione istituzionale che si fonda sulla riforma degli statuti speciali, prefigurata dalla l.cost. n. 3/2001, e passa poi per l’effettiva attuazione delle relative previsioni. Si tratta di passaggi fondamentali e necessari per rilanciare quelle forme di specialità che sembra abbiano esaurito la propria spinta autonomistica, ma forse anche per riconsiderare la specialità *tout court*.

Nello scenario che si apre occorre in sostanza, da una parte, indirizzare il processo di differenziazione, una volta realizzate le condizioni sopra indicate, e, dall’altra, avviare una nuova fase statutaria delle Regioni speciali. Per raggiungere questo duplice

sviluppato poi in ID., *L’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, in *Corti supreme e salute*, 1 (2020), 8 ss.

¹⁹⁹ Diversamente, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 687, secondo cui, invece di dover essere risolta prima, la differenziazione può essere invece proprio l’occasione per affrontare la questione meridionale e la questione settentrionale.

²⁰⁰ A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell’autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 285.

²⁰¹ A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, cit., 4.

²⁰² M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l’art.116.3 Cost.*, cit., 5. Osservano S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 13, che regionalismo non è sinonimo di uno Stato centrale debole, bensì «rafforzato nelle “funzioni sue proprie”».

²⁰³ Partendo «dall’idea di autogoverno e da una sana concezione della sussidiarietà», come sottolinea E. BALBONI, *Per scongiurare la “secessione dei ricchi” basterebbe la buona amministrazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 febbraio 2019, 4.

²⁰⁴ S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 92.

scopo, ma anche per evitare le strumentalizzazioni e le incertezze sin qui emerse, si rende oramai necessaria un'opera di riconsiderazione tanto della specialità quanto della differenziazione, senza che queste vengano concepite ulteriormente come isolate e incomunicanti, ma al contempo senza perdere di vista la coerenza con i principi costituzionali e la tenuta del sistema regionale.

Per svolgere questa operazione vengono in soccorso gli argomenti da tempo avanzati a sostegno di quelle ipotesi teoriche che prospettano un superamento del regime duale articolato nei tipi della “ordinarietà” e della “specialità”²⁰⁵, risoltosi nella dicotomia tra uniformità e specialità²⁰⁶, perché ritenuto ormai inadeguato all'odierno contesto politico-istituzionale ed economico-sociale. Sin dalla riforma del Titolo V, taluno ha identificato nell'art. 116, c. 3 Cost. il tramite per l'ingresso di un principio di “ordinaria specialità”, o di “geometria variabile”, con il quale la specialità «entra a far parte del sistema»²⁰⁷. Si è giunti quindi a parlare di un sistema di «specialità diffusa»²⁰⁸, o di un modello definito come «regionalismo della differenziazione»²⁰⁹, in cui i due *genus* regionali vedono sfumare i rispettivi confini, in un processo osmotico favorito dell'operare della clausola di maggior favore e dalla clausola di differenziazione. Non sarebbe più possibile ragionare di “specializzazione” *si* o “specializzazione” *no*, bensì di *quale* “specializzazione”²¹⁰. Di contro, nei confronti di tutte le Regioni dovrebbe individuarsi quel “diritto comune delle specialità”²¹¹, o “diritto indifferenziabile”²¹², espressione della garanzia di unità e indivisibilità della Repubblica all'art. 5 Cost., che dovrebbe valere come limite nei confronti dei “diritti differenziati”²¹³.

Quello che qui si vuole proporre, tuttavia, non è tanto abbandonare la distinzione tra specialità e differenziazione, quanto di riconsiderare questi principi secondo una matrice comune, similmente alle prospettazioni teoriche suesposte, dalla quale si potrebbero ricavare elementi ricostruttivi per rivitalizzare entrambi questi caratteri del nostro regionalismo; al contempo, però, si vuole salvaguardare i presupposti e le differenti esigenze costituzionali che ne stanno alla base. Tale matrice comune potrebbe

²⁰⁵ Cfr. A. RUGGERI, *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6 (2000), 845 ss.

²⁰⁶ Cfr. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, in P. CARETTI (a cura di), Torino 2003, 135 ss.

²⁰⁷ G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 3 (2001), 493.

²⁰⁸ A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 289.

²⁰⁹ M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della “specialità” regionale alla luce del “regionalismo differenziato” come principio di sistema*, cit., 2, 9, argomento sviluppato successivamente anche in ID., *Le fonti della “differenziazione regionale” ed i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 73 s.

²¹⁰ Cfr. A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 290, che osserva anche come ragionare di ordinarietà e specialità è oramai una “logica perdente”, per la quale entrambe sono «obbligate a convergere e ad appiattirsi, realizzandosi quindi in forme complessivamente irricognoscibili in base al modello».

²¹¹ G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, cit., 9.

²¹² M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della “specialità” regionale alla luce del “regionalismo differenziato” come principio di sistema*, cit., 2, 9.

²¹³ Cfr. ID., *Le fonti della “differenziazione regionale” ed i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, cit., 79 ss., per una ricerca su quali debbano essere i contenuti di tale “diritto indifferenziabile”.

fondarsi proprio sul principio costituzionale di differenziazione, da intendersi in senso ampio²¹⁴, non riferito cioè al solo riparto di funzioni amministrative tra livelli di governo, ma sviluppato in tutta la sua portata, secondo quanto riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale²¹⁵. In questo senso, uno sviluppo coerente del principio di differenziazione, che si sostanzia anche in un determinato indirizzo di politica legislativa, potrebbe essere quello di ancorare differentemente il riparto di competenze e le soluzioni istituzionali alle *specificità dei singoli territori*, ossia alle concrete peculiarità ed esigenze di governo connesse.

Adottando questo angolo prospettico, di conseguenza, si ritiene che la specialità non dovrebbe essere superata, bensì *attualizzata*.

È l'esatto contrario di riproporre tralazionalmente le ragioni originarie della specialità, come pure di ragionare in termini "difensivi" nei confronti di una specialità acquisita e oramai consolidata nel tempo²¹⁶, ma perpetrata come per inerzia²¹⁷. All'opposto, si tratta di conservare solo quelle forme di specialità che presentino un fondamento radicato nelle vicende storiche e nelle esigenze pregiuridiche originarie, ma avvalorato dal punto di vista della conformità alle necessità odierne e attuali dei territori e delle popolazioni²¹⁸.

Occorrerebbe, da una parte, salvaguardare le esigenze originarie che si sono mantenute nel corso della storia successiva e che possono essere perseguite solamente con poteri "speciali"²¹⁹ – si pensi, ad esempio, alla tutela delle minoranze linguistiche, all'architettura istituzionale, al sistema degli enti locali in Trentino-Alto Adige²²⁰ o in Valle d'Aosta²²¹ –, ma, dall'altra, occorre riconsiderare quelle esigenze originarie che

²¹⁴ Sul rilievo più generale che il principio di differenziazione può assumere nel conformare il modo di essere delle autonomie territoriali, v. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 1 ss.; A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano 2009, 27 ss., e, volendo, anche G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, cit., 464 ss.

²¹⁵ Una delle più recenti aperture in questo senso si ritrova nella sent. n. 50/2015, in tema di Città metropolitane, ove la Corte ha evidenziato come «proprio i principi di adeguatezza e differenziazione [...] comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli (3.4.3 cons. dir.).

²¹⁶ Cfr. V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, cit., 4.

²¹⁷ G. MOR, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2 (1999), 203.

²¹⁸ «Interrogarsi sui processi di nascita degli statuti speciali equivale anche a tentare di avvicinarsi alle radici storiche della specialità, e per questa via equivale a domandarsi se e quanto di tali radici permane ancora oggi ed è in grado di guidare la redazione dei nuovi statuti (quando e se arriveranno)»: P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, cit., 121. Cfr. anche T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 8.

²¹⁹ Analogamente M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige)*, cit., 222; G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, cit., 9.

²²⁰ Cfr. A. D'ATENA, *L'Accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una "speciale" specialità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5 (2016), 1880 ss., che sottolinea come l'architettura istituzionale del T-AA trovi un ancoraggio internazionale che poi condiziona competenze, rapporti finanziari e forme di tutela.

²²¹ Cfr. G.F. FERRARI, *Valle d'Aosta*, in *Le Regioni*, 5, 2011, 877 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2 (2020), 274.

sono andate sbiadendosi e che non riflettono più l'attuale specificità territoriale, tali per cui oggi non giustificano un trattamento difforme rispetto alle altre Regioni²²².

In questi termini, si tratta di «un investimento costante della memoria del passato per la sua proiezione nel presente e nel futuro»²²³. La specialità attinge da quella decisione fondativa presa dall'Assemblea costituente, ma va “meritata” oggi²²⁴, cioè costruita come «un metodo da seguire nell'evidenziare i bisogni differenziati»²²⁵.

È questa una prospettiva che ridimensiona la specialità, perché non si limita ad assimilarla automaticamente ad una “maggiore autonomia” o a “poteri differenti”, ma implica poteri “differenziati” e “adeguati” a intervenire sulle condizioni di difformità, così da assicurare a Regioni che sono speciali, e perciò caratterizzate da situazioni di «oggettiva diversità», la migliore dotazione di poteri come riflesso dei loro caratteri peculiari²²⁶. Diversamente, «avremmo sì una specialità, ma non idonea ad affrontare i bisogni della popolazione»²²⁷. Tanto varrebbe, in questi casi, consentire loro di tutelare i propri interessi tramite strumenti formalmente assimilabili a quelli delle altre Regioni²²⁸, senza far confluire nella specialità elementi estranei in questo senso.

In coerenza con questa ipotesi, a livello di metodo, occorre immaginare interventi che non tendano troppo promiscuamente ad assimilare realtà diverse, svalutando le ragioni fondanti la specialità di ciascuna. Occorrono «ragioni specifiche, che in parte sono comuni alle sette realtà considerate, in parte sono diverse per ciascuna di esse»²²⁹. Tali ragioni, che stanno alla base di quei “fatti compiuti” che hanno preceduto l'entrata in vigore della Costituzione, si concretizzano non tanto in materie affidate alla potestà legislativa di ciascuna²³⁰, quanto in un fascio di prerogative che le attraversano trasversalmente – si pensi alle competenze in materia economica che conformano la specialità del Friuli Venezia Giulia²³¹, ma anche della Sardegna²³² – e in assetti

²²² Cfr. G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, cit., 27.

²²³ R. TONIATTI, *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, cit., 97.

²²⁴ L. PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993, 657.

²²⁵ G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, cit., 27.

²²⁶ G. PAGANETTO, *Il significato della «specialità» regionale*, cit., 1108.

²²⁷ Cfr. G. MOR, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, cit., 206, che quindi suggerisce di «intervenire sui settori strategici o per ancorare a norme costituzionali le politiche particolari che si ritengono necessarie o per dotare la Regione di poteri adeguati alle finalità che si intendono perseguire».

²²⁸ Come osservato da S. BARTOLE, *Art. 116*, cit., 86 s.

²²⁹ G. MOR, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, cit., 202.

²³⁰ Di politiche, invece che materie, parla R. BIN, *Le materie del dettato dell'articolo 116 Cost.*, cit., 10 ss.

²³¹ È stato di recente sottolineato come la specialità friulana sia stata inizialmente percepita come occasione per porre rimedio ai problemi socio-economici del territorio (in particolare l'emigrazione) e come strumento di riequilibrio tra l'area triestina (portuale e commerciale) e il Friuli agricolo, ma come sull'assetto delle competenze abbiano inciso anche i terremoti del 1976 e la firma del Trattato di Osimo del 1975; cfr. L. COEN, *Friuli Venezia Giulia*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il Governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, cit., 311 e 315 ss. Sull'accentuata autonomia nel governo dell'economia e sull'importanza della normativa di attuazione, in ragione dei mutamenti di contesto, insiste E. D'ORLANDO, *Genesi, sviluppi e prospettive dell'autonomia speciale della Regione Friuli Venezia Giulia*, in E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Torino 2017, 3 e 7 ss., con la bibliografia ivi richiamata.

²³² Osserva P. PINNA, *Tre discorsi sulla specialità regionale sarda*, in *Le Regioni*, 4 (2018), 636 ss., come la specialità sarda abbia una natura “risarcitoria” a causa del sottosviluppo dell'Isola, che trova espressione emblematica nel “Piano di rinascita” per la Sardegna (art. 13 st.); ma anche come la

organizzativi peculiari – si veda ancora una volta il caso del Trentino-Alto Adige e della Valle d’Aosta – che trovano una forte garanzia negli statuti speciali e che non è affatto detto siano comuni a ciascuna Regione speciale.

La revisione degli statuti speciali solleva nodi tecnici che non possono essere affrontati qui compiutamente, ma, dal punto di vista qui esposto, acquistano interesse le ipotesi che immaginano statuti speciali formulati come deroghe puntuali al Titolo V della Costituzione²³³, o che comunque prospettano un riallineamento rispetto alle previsioni costituzionali²³⁴.

In aggiunta, un utile indicatore per verificare l’attualità della specialità è guardare a come essa sia stata “sentita”, ovvero a come essa sia stata concretamente utilizzata quale espressione di esigenze particolari delle collettività territoriali, dando vita a soluzioni effettivamente differenziate²³⁵. Non si tratta di adottare un approccio puramente efficientistico, bensì di guardare alla conformazione concreta che nel tempo hanno assunto i sistemi regionali. Se le prerogative accordate dagli statuti speciali non hanno avuto alcun seguito, o sono state marginalmente incidenti, oppure se i bisogni delle collettività possono essere efficacemente perseguiti con gli strumenti ordinari dell’autonomia, allora occorre interrogarsi, pur in una logica di lungo periodo, se la specialità debba assumere una forma differente tramite la revisione statutaria, o addirittura se le ragioni espresse dal patto costituente siano ancora valide.

Adottando la prospettiva qui esplicitata, la differenziazione, da intendersi come la richiesta di un *surplus* quantitativo di autonomia rispetto a quella ordinariamente conferita alle Regioni, verrebbe a sua volta fondata e giustificata sempre sulle specificità dei singoli territori, e quindi dovrebbe essere *provata* da parte della Regione richiedente, secondo la dimostrazione offerta innanzitutto in sede di trattativa con il Governo.

L’esigenza di limitare e indirizzare la portata del processo di differenziazione in questo senso è già emersa in seno al Governo nel corso delle più recenti trattative, tramite la voce del DAGL, in base alla considerazione che, ai fini dell’attuazione dell’art. 116, c. 3 Cost., «vanno dimostrati gli interessi peculiari da soddisfare per ogni singola regione»²³⁶.

È un approccio che dovrebbe quindi fondarsi sulle reali capacità delle Regioni espresse negli ambiti richiesti, entro cui dovrebbero dimostrarsi “virtuose”²³⁷.

motivazione economica della specialità si sia molto indebolita e come tale piano non sia riuscito a concretizzarsi in un vero progetto politico (638 s.).

²³³ Cfr. R. BIN, *Introduzione: che cosa non deve essere scritto negli Statuti*, in R. BIN, L. COEN (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli statuti speciali*, Padova 2008, 14.

²³⁴ Come ad esempio i limiti alla potestà legislativa; cfr. G. DEMURO, *Il nodo delle competenze. Come si scrivono gli elenchi?*, *ivi*, 66 s.

²³⁵ Cfr. P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, cit., 156; F. CORTESE, F. PALERMO, *Verso una (lenta) riforma partecipata dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Sudtirolo*, in *Le Regioni*, 6 (2017), 1203.

²³⁶ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri. Oggetto: Applicazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione - Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, 19 giugno 2019, 2, disponibile su: <http://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2019/06/Appunto-su-116-COST.pdf>.

²³⁷ *Ivi*, 9.

Occorrerebbe quindi immaginarsi un nesso di diretta proporzionalità tra “competenze” ricevute e “capacità di gestione”, a partire dalla maggiore efficacia ed efficienza nell’esercizio delle stesse²³⁸.

Di conseguenza, da una parte, le richieste di parte regionale andrebbero innanzitutto incontro ad un puntuale onere di motivazione²³⁹. Dall’altra, per non lasciare la differenziazione in balia di dinamiche arbitrarie basate su rapporti di forza, o per evitare che prendano il sopravvento logiche individualistiche e competitive²⁴⁰, sarebbe molto utile esplicitare dei presupposti sostanziali – o, in termini economistici, indicatori *benchmark*²⁴¹ – alla luce dei quali valutare le richieste regionali: in punto di equilibrio di bilancio²⁴², in base ad analisi di efficacia e di efficienza²⁴³, ma anche in ragione della vocazione qualitativa dei territori, secondo profili connessi all’identità, all’esperienza, al capitale sociale, alla partecipazione, al civismo, etc.²⁴⁴

Le richieste, inoltre, andrebbero giudicate secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità. In questo senso, da una parte, la Regione istante potrebbe essere chiamata a dimostrare di dare buona prova di esercizio delle competenze nel medesimo ambito materiale entro cui chiede maggiore autonomia (soprattutto nelle materie di potestà concorrente), o dei margini di differenziazione che, *de iure condito*, la Regione potrebbe già praticare ed eventualmente non ha praticato²⁴⁵; lo Stato, dall’altra, potrebbe sottostare ai presupposti e alle condizioni enucleate dalla giurisprudenza costituzionale per l’attrazione in sussidiarietà delle funzioni legislative: non per «valutare la legittimità costituzionale delle leggi statali “espropriative” di competenze regionali», ma «per sindacare leggi statali che fossero “eccessivamente generose” nell’assegnazione di nuove competenze legislative alle Regioni»²⁴⁶.

L’assolvimento del citato onere motivazionale e del giudizio sulle proposte condotto secondo i canoni suindicati potrebbero giovare, inoltre, di quelle pratiche di valutazione delle politiche pubbliche che, attingendo allo strumentario delle analisi politologiche, consentono di approfondire la verifica dei processi decisionali e della realizzazione degli interventi in termini prestazionali, identificando cause e

²³⁸ Così A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”*: una buona idea che può diventare un disastro, cit., 6, al punto che si potrebbe giungere a riconoscere una elasticità nel trasferimento di competenze non solo *in melius*, ma anche *in peius*, pur non prevista dal testo costituzionale.

²³⁹ A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, cit., 95 ss.

²⁴⁰ A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 11 ss.

²⁴¹ A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti*, cit., 5.

²⁴² S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 667; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 novembre 2018, 3.

²⁴³ Così A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, cit., 14 s., che parla anche della capacità di fare rete, con riferimento alla partecipazione ad una Macroregione europea.

²⁴⁴ R. TONIATTI, *L’autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., 658.

²⁴⁵ Così R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, cit., 14.

²⁴⁶ Questo l’interessante spunto offerto in G. D’AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 120, riprendendo la nota sent. n. 303/2003.

dinamiche²⁴⁷. Si tratta di valutazioni che potrebbero operarsi sia *ex ante* rispetto al conferimento, a partire dalle competenze già esercitate in materia; sia *in itinere*, durante l'esercizio delle nuove competenze; sia *ex post*, ovvero in base al rendimento di queste ultime²⁴⁸.

Questa prospettiva lascia intendere, dunque, come l'attribuzione di maggiori quote di autonomia non possa considerarsi un fatto definitivo. Si apre così il tema della temporaneità dell'intesa, di una eventuale ipotesi di rinegoziazione frutto di accordo tra le parti²⁴⁹, in esito alle risultanze di una prima fase di esercizio delle nuove competenze²⁵⁰, e finanche di recesso unilaterale dell'accordo di conferimento delle forme ulteriori di autonomia, anche attraverso il procedimento di revisione costituzionale²⁵¹.

Se si decide di parametrare la differenziazione in questi termini, allora ne scaturiscono diverse conseguenze sulle richieste percorribili, per raggiungere forse quella attuazione "limitata" e "ragionevole" della differenziazione da più parti richiesta²⁵². Per limitarsi a due degli aspetti più significativi sin qui emersi, non sarebbe possibile devolvere competenze in tutte le materie indicate dall'art. 116, c. 3 Cost., ma solo in quelle in cui eventualmente si riuscisse ad assolvere al citato onere di motivazione; nella richiesta di un regime finanziario differente, le diverse e maggiori entrate sarebbero strettamente correlate e seguirebbero le funzioni attribuite, per come giustificate in sede negoziale, ristabilendo così l'ordine delle priorità tra ulteriori competenze e risorse aggiuntive.

Da ultimo, la prospettiva qui adottata permette di mettere a fuoco l'insostenibilità della pretesa delle Regioni ordinarie di accedere alla specialità. Se si decide che quest'ultima debba fondarsi su esigenze storiche atualizzabili, e pertanto non sia più percepibile come un regime di privilegio, soprattutto in ambito finanziario, allora alle

²⁴⁷ Cfr. A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna 2007, 15 ss. Nella letteratura giuridica, il tema ha assunto interesse di recente con la riforma Renzi-Boschi e l'attribuzione al Senato di nuove funzioni in tema di valutazione delle politiche pubbliche; cfr. sul punto P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e le assemblee elettive. Brevi cenni sul Senato riformato*, in *Rivista AIC*, 4 (2016); M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari*, *ivi*, 2 (2017).

²⁴⁸ Per la suaccennata distinzione, in termini generali, cfr. G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna 2001, 142 ss.

²⁴⁹ In generale, sul punto, v. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, *cit.*, 149 ss. Suggestisce A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, *cit.*, 300 ss., la necessità che l'intesa si faccia carico dell'ipotesi di recesso unilaterale, anche motivato dall'inadempimento di una delle parti.

²⁵⁰ Come osserva G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, *cit.*, 30, tali clausole erano previste nei pre-accordi del 28 febbraio 2018 (art. 8).

²⁵¹ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, *cit.*, 37, e A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, *cit.*, 13 ss., anche per i richiami dottrinali sulla problematica a livello teorico della revoca unilaterale da parte dello Stato e la eventuale possibilità di attivare la procedura di revisione costituzionale per abrogare in generale l'art. 116, c. 3 Cost., o sospenderne l'efficacia per un caso specifico. *Contra*, ad esempio, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, *cit.*, 140 ss.

²⁵² R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, *cit.*, 283.

Regioni ordinarie sarebbe accessibile esclusivamente la strada della differenziazione. Dal momento che la domanda generalizzata di autonomia da parte dei territori, soprattutto quelli più dinamici, non è più fondata «su senso di appartenenza culturale, o etnicolinguistica, [...] bensì su dinamiche economiche»²⁵³, allora la differenziazione sarebbe di per sé capace di garantire forme di autonomia molto ampie. Questione diversa, invece, è se alle Regioni speciali potrebbe essere aperta la via alla differenziazione, come si cercherà di illustrare nel prossimo paragrafo.

In definitiva, quello di ancorare specialità e differenziazione alle specificità dei singoli territori potrebbe essere un tentativo affinché queste si “costruiscano” e si “guadagnino” con «la capacità di governo e non sbandierando elementi identitari e minacciando impraticabili secessioni»²⁵⁴. È in questo senso che l’effettivo conseguimento da parte di alcune Regioni ordinarie di condizioni di maggiore autonomia potrebbe costituire «l’occasione per riconsiderare l’intero impianto dell’organizzazione regionale»²⁵⁵. Si tratta di processi che in parte possono finire anche per convergere (maggiori competenze legislative, ampio margine di disciplina e di allocazione delle funzioni amministrative, regime finanziario differenziato, canali bilaterali di raccordo con lo Stato, etc.), ma che non si sovrappongono, perché partono da punti di partenza differenti e seguono logiche diverse.

6. L’applicabilità del procedimento di differenziazione alle Regioni speciali

Una volta esposta l’ipotesi ricostruttiva di cui sopra, è possibile anche affrontare più coerentemente la questione se la clausola di differenziazione possa applicarsi anche alle Regioni speciali²⁵⁶.

Da una parte, vi sono una serie di argomenti che militano a favore di una interpretazione che estenda l’ambito soggettivo e la portata applicativa dell’art. 116, c. 3 Cost. anche a queste ultime, il più forte dei quali fa leva sulla clausola di maggior favore all’art. 10 della l.cost. n. 3/2001. In questo senso, la clausola di differenziazione costituirebbe una “forma di autonomia più ampia” rispetto a quelle attribuite dagli statuti speciali, con la conseguenza che, fino alla revisione statutaria, sarebbe consentito anche alle Regioni speciali di negoziare ed accedere in via transitoria alle “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”²⁵⁷.

Vi è, tuttavia, un elemento che impedisce l’applicazione in questo senso della clausola di maggior favore, costituito dal dato letterale dell’art. 116 Cost. L’estendibilità

²⁵³ S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, cit., 15.

²⁵⁴ Cfr. F. PALERMO, *Achille e la tartaruga. Ovvero, il futuro della specialità*, in *Federalismi.it*, 23 (2008), 6.

²⁵⁵ T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 8.

²⁵⁶ Sul punto, di recente, v. O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, cit., 5.

²⁵⁷ Cfr. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 145.; D. GALLIANI, *All’interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all’art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, 2-3 (2003), 423 ss.

andrebbe negata perché l'autonomia differenziata è espressamente "ulteriore" rispetto a quella di cui già godono le Regioni speciali, ma soprattutto perché le "altre" Regioni «non possono che essere quelle di diritto comune, che tali forme di differenziazione appunto non hanno ancora, e che proprio per questo sono state ammesse a negoziarle con lo Stato»²⁵⁸. È un elemento testuale, dunque, che varrebbe a limitare espressamente l'eventuale applicabilità della clausola di maggior favore anche in questo ambito. In questo modo, quindi, verrebbe mantenuta chiara la distinzione tra i due *genus* regionali.

La particolare configurazione della clausola di maggior favore, inoltre, porrebbe problemi nei confronti della natura pattizia del conferimento. Nel caso delle Regioni speciali, il conferimento in forza dell'art. 10 della l.cost. n. 3/2001 varrebbe solo transitoriamente fino all'adeguamento degli statuti, venendo meno a regime una volta che gli statuti fossero riformati nelle stesse materie e ambiti, senza che al Governo venisse consentito di esprimere avviso contrario, come avverrebbe in sede di intesa²⁵⁹.

Si ritiene invece che non sia dirimente l'argomento basato sulla diversità delle fonti a garanzia dell'autonomia: si dice, infatti, che la natura degli statuti speciali sarebbe già condizione di maggiore autonomia rispetto a qualsiasi altra legge approvata con procedimento diverso, come quella sulla differenziazione²⁶⁰. Le Regioni speciali, in questo senso, sarebbero già speciali e non avrebbero bisogno di ulteriori specializzazioni²⁶¹, avendo tutt'al più a disposizione la via della revisione statutaria²⁶². In termini sistematici, però, si potrebbe ritenere che la specialità vada strettamente parametrata e limitata sulle condizioni degli specifici territori nella misura in cui sia possibile attualizzare la scelta politica originaria espressa dal patto costituente, riflessa in statuti speciali rivestiti del rango di legge costituzionale; cosa diversa sono le competenze attribuibili nella misura in cui si decida di provare la capacità di esercitare proficuamente le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Si tratta di due profili, come detto, affatto coincidenti e, quantomeno in linea teorica, non reciprocamente escludenti.

Per questo non sembrerebbe contraddittorio aprire espressamente, come prevedeva la riforma costituzionale Renzi-Boschi²⁶³, la clausola di differenziazione anche alle Regioni speciali, non tanto transitoriamente prima della riforma degli statuti speciali, per il rischio di disincentivarne una revisione tanto necessaria²⁶⁴, quanto

²⁵⁸ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 156.

²⁵⁹ A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 306.

²⁶⁰ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., 156 s.

²⁶¹ A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, cit., 305.

²⁶² M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 16; T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, cit., 12.

²⁶³ Sulla riforma Renzi-Boschi, cfr. *retro* par. 3.2.2.

²⁶⁴ Per questo non sembra di potersi condividere l'ipotesi di aprire la differenziazione in questo senso, pur limitatamente ad una logica "sperimentale", prospettata da A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 13 ss.

piuttosto dopo aver portato a compimento questa prima fase di revisione²⁶⁵. Così pure gli statuti speciali, una volta riformati, ben potrebbero prevedere clausole di differenziazione analoghe a quella all'art. 116, c. 3 Cost.

7. Considerazioni conclusive

In sede conclusiva è possibile ritornare su alcune questioni accennate nel corso della trattazione. Innanzitutto, la necessità o meno di una legge attuativa dell'art. 116, c. 3 Cost.

Al di là dell'ipotesi che l'art. 116, c. 3 Cost. contenga regole autoapplicative²⁶⁶, una legge che vada a specificare il procedimento all'art. 116, c. 3 Cost. potrebbe rivelarsi necessaria per porre rimedio alle incertezze del testo costituzionale²⁶⁷. Nulla impedisce che il Parlamento intervenga preventivamente e compiutamente per delineare una sorta di “perimetro istituzionale” con cui orientare l'intero processo di differenziazione²⁶⁸. In questo senso, un atto legislativo che, come strategia complessiva, ancorasse la differenziazione alla specificità dei singoli territori potrebbe rivelarsi utile per conferire carattere nazionale ad un processo che per ora viene percepito di volta in volta come bilaterale, ma che invece è destinato a provocare forti ripercussioni sull'assetto dell'intera Repubblica²⁶⁹. Tale legge, però, potrebbe anche rafforzare l'intervento parlamentare durante l'intero processo di differenziazione, riempiendo gli spazi che si aprono nella valutazione sul conferimento delle nuove competenze – in forza degli indicatori che si potrebbero esplicitare, come sopra accennato – e nel monitoraggio del relativo esercizio, anche alla luce delle incertezze sul margine decisionale a disposizione del Parlamento in sede di approvazione della legge rinforzata²⁷⁰.

La chiave di lettura qui suggerita, inoltre, potrebbe essere utilizzata anche per giudicare le richieste di maggiore autonomia avanzate dalle Regioni durante l'emergenza sanitaria da Covid-19.

²⁶⁵ In tema v. D. CODUTI, *Considerazioni a prima lettura sul «nuovo» regionalismo differenziato (ragionando sugli artt. 30 e 39 del d.d.l. cost. A.S. 1429-B, XVII Legislatura)*, in *Le Regioni*, 5-6 (2015), 1113 ss.

²⁶⁶ B. CARAVITA, *Ipotesi per l'introduzione di elementi di differenziazione e di specialità nello status delle Regioni ordinarie*, cit., 1 s.

²⁶⁷ A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, cit., 9. Evitando anche i rischi di strumentalizzazione da parte del Governo in ragione del colore politico della controparte regionale interessata alla trattativa, oppure ancora per evitare che possa verificarsi un incremento di materie come quello che ha segnato il passaggio dai citati “accordi prelimitari” alle “bozze di intese”; cfr. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 263 s.

²⁶⁸ G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, cit., 19. In questa ipotesi, però, rimarrebbero i dubbi legati al fatto che la legge in questione si potrebbe trovare a vincolare i contenuti di una fonte atipica e rinforzata come la legge da approvare in recepimento dell'intesa.

²⁶⁹ Necessità sottolineata anche da G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., 113, anche per il rischio che il Governo non si faccia «garante di tutte le autonomie, comprese quelle che non siedono al tavolo della trattativa».

²⁷⁰ Su tale problematica, molto dibattuta in dottrina, v. la Relazione di D. CASANOVA.

La differenziazione e il rafforzamento della specialità, infatti, sono state percepite come un mezzo attraverso cui intraprendere un ripensamento del riparto di competenze tra Stato e Regioni a fronte dei limiti mostrati in occasione delle risposte istituzionali alla pandemia²⁷¹. A questo proposito si pensi, ad esempio, alla iniziativa assunta dal Consiglio regionale lombardo per accelerare il processo di differenziazione e porre rimedio alle asserite deficienze manifestate dall'azione statale sul territorio regionale²⁷², oppure alla proposta della Giunta regionale siciliana di dare attuazione all'art. 31 dello statuto, in materia di ordine pubblico, limitatamente alla gestione delle emergenze regionali²⁷³. Si apre qui la necessità di trovare un punto di equilibrio tra autonomia regionale, in questo caso a partire dalle *best practices* comprovate e i risultati concretamente ottenuti prima e durante l'epidemia, e uno Stato "più forte", portatore di una visione di insieme, e quindi chiamato a coordinare gli attori territoriali in una regia a livello sovraregionale e nazionale, a derogare eventualmente le norme statali, sino a compensare i divari emergenti tra le Regioni²⁷⁴. Si tratta di una valutazione che andrà formulata non sulla scia dell'emergenza, bensì "a freddo", cioè in esito ad un giudizio obiettivo sul tipo di competenze degli attori coinvolti e sul loro effettivo rendimento: un giudizio che riguarda le Regioni, sia che aspirino alla differenziazione – si consideri che le tre Regioni in questione sono state quelle fatalmente più colpite dall'emergenza sanitaria – sia che godano di una specialità che deve essere fatta oggetto di ripensamento; ma che riguarda anche lo Stato, la cui azione in alcuni territori non sembra essere stata efficace e adeguata ai bisogni delle comunità.

Qualsiasi concezione di specialità e differenziazione si voglia adottare, tuttavia, non può che rappresentare uno sviluppo coerente del principio di unità-indivisibilità della Repubblica, nella misura in cui l'art. 5 Cost. pone «quei principi del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali che impongono [...] la progressiva valorizzazione ed espansione del pluralismo istituzionale (seppur sempre nel rispetto dell'unità e indivisibilità della Repubblica)»²⁷⁵. Allo stesso tempo, l'art. 5 Cost. deve essere concepito anche come limite a questi processi, dovendosi coniugare le maggiori prerogative riconosciute a livello territoriale con la responsabilità nella garanzia dei diritti fondamentali in termini eguali su tutto il territorio nazionale, nella

²⁷¹ Cfr. L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti regionali*, 1 (2020), 412.

²⁷² Cfr. D.C.r. del 21 aprile 2020, recante "Ordine del giorno concernente la richiesta al Governo di accoglimento del regionalismo differenziato ex articolo 116, comma 3, della costituzione".

²⁷³ L'art. 31 st. Sic. prevede che il Presidente della Regione provvede al mantenimento dell'ordine pubblico a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale, e può chiedere l'impiego delle forze armate dello Stato. Sulla del.G.r. n. 123 del 26 marzo 2020, recante «Schema di norma di attuazione dell'art. 31 dello Statuto della Regione Siciliana», v. le considerazioni e le aperture in A. MORELLI, *Quel che resta della specialità nello stato di emergenza (e non solo). La proposta di attuazione dell'art. 31 dello Statuto siciliano*, in *Diritti regionali - Forum La gestione dell'emergenza sanitaria tra Stato, Regioni ed Enti locali*, 1 (2020), 543 ss., e I.A. NICOTRA, *L'emergenza sanitaria e lo Statuto dei siciliani ai tempi del Covid-19*, *ivi*, 555 ss.

²⁷⁴ Cfr. C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, in *LaCostituzione.info*, 2 marzo 2020.

²⁷⁵ M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, *cit.*, 5.

quale si sostanzia ultimamente il principio di unità della Repubblica²⁷⁶ e alla quale lo Stato deve essere necessariamente posto a presidio. In questo senso si può parlare di una lettura in combinato disposto dell'art. 5 Cost. con gli artt. 116, c. 1 e 116, c. 3 Cost., ove l'interesse nazionale, in quella quota che si specifica nelle singole politiche settoriali, viene dotato di una certa flessibilità territoriale, che si riflette a sua volta nell'asimmetria delle competenze, prendendo così atto sul piano giuridico delle diversità di fatto e delle specificità dei diversi territori²⁷⁷.

²⁷⁶ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1 (1995), 20 s. Sulla carica democratizzante insita nel concetto stesso di autonomia, come accolta fin dall'Assemblea costituente e trasfusa nell'art. 5 Cost., cfr. S. STAIANO, *Art. 5. Costituzione italiana*, cit., 15 ss.

²⁷⁷ In questo senso anche R. TONIATTI, *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, cit., 103 s. Che poi tutti gli strumenti di unificazione messi a disposizione dal Titolo V possano essere utilizzati anche per differenziare, è sottolineato da A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, cit., 57.