

IGNAZIO SPADARO*

Regionalismo differenziato e forma di Stato. Riflessioni sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alla luce dell'esperienza spagnola**

ABSTRACT (EN): The essay moves from a synthetic reconstruction of the declinations of asymmetric constitutionalism, and then dwells, in a comparative perspective, on the discipline of regional differentiation in Spain and the related theory of so called *hechos diferenciales*. Some ideas are drawn then, about the concrete enforceability of the institution at hand into the Italian legal system, also in the light of the agreements already undersigned by some Regions and the State, as well as of the provisions contained in the bill no. S.615, still under parliamentary scrutiny.

ABSTRACT (IT): Il saggio muove da una sintetica ricostruzione delle declinazioni del costituzionalismo asimmetrico, per poi soffermarsi, in prospettiva comparata, sulla disciplina del regionalismo differenziato in Spagna e sulla connessa teoria dei cd. *hechos diferenciales*. Se ne traggono alcuni spunti di riflessione in ordine alla concreta implementabilità dell'istituto nell'ordinamento italiano, anche alla luce delle intese già sottoscritte con alcune Regioni e di quanto previsto, al riguardo, dal disegno di legge S.615, tuttora all'esame del Parlamento.

SOMMARIO: 1. Inquadramento dei problemi. – 2. Premesse terminologiche. – 3. L'accesso alla differenziazione nel testo del “nuovo” art. 116 Cost. Cenni sul DDL Calderoli. – 4. Le molteplici «vie» verso l'autonomia regionale e la differenziazione nell'ordinamento costituzionale spagnolo. – 5. Difficoltà di assumere l'esperienza spagnola come precedente. – 6. La diversa levatura costituzionale delle istanze autonomistiche in Italia e Spagna. – 7. *Segue*. L'autonomia differenziata come possibile fonte di discriminazioni inter-territoriali. – 8. Alla ricerca di un criterio giustificativo delle asimmetrie: i «fatti differenziali». – 9. *Segue*. Oltre gli *hechos diferenciales*: la differenziazione come strumento di eguaglianza sostanziale. – 10. Profili critici delle pre-intese sottoscritte con Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. – 11. *Segue*. Asperità di un eventuale sindacato di legittimità costituzionale. – 12. Possibili obiezioni e relativa confutazione. – 13. Considerazioni conclusive e spunti per un'effettiva democraticità dei procedimenti di differenziazione.

1. Inquadramento dei problemi

Il 13 luglio 2023 la Commissione Affari costituzionali del Senato ha iniziato l'esame del disegno di legge S.615, recante «*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*» (di seguito: «DDL Calderoli»)¹.

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato nell'Università degli studi di Catania.

** Articolo sottoposto a referendum. Lo studio si inserisce fra le attività del Progetto “La tenuta dello Stato costituzionale ai tempi dell'emergenza da Covid19. Profili giuridico-finanziari”, condotto grazie al “programma ricerca di ateneo UNICT 2020-22 linea 2”.

¹ Il disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 16 marzo 2023, su proposta del Ministro per gli Affari regionali sen. Roberto Calderoli, e depositato il 23 marzo successivo. In dottrina v. per tutti A. STERPA, *Quale*,

Prima facie, tale disposizione sembrerebbe riprodurre nell'ordinamento italiano un modello di regionalismo, cd. asimmetrico, analogo a quello sperimentato in Spagna sin dalla caduta del regime franchista². Se ciò fosse vero, andrebbero quantomeno ridimensionati i timori espressi da alcuni giuristi³ in ordine, soprattutto, ai rischi di confusione del panorama normativo, se non addirittura di vera e propria disgregazione dell'unità nazionale⁴ e del senso della cittadinanza, che nascerebbero dalla concorrenza di ben ventitré legislatori diversi, in un novero assai ampio di materie: le ventitré richiamate dall'articolo 116, più quelle, solo in parte coincidenti, già previste dagli Statuti di Regioni speciali e Province autonome. Per contro, ove il caso spagnolo non potesse essere elevato a "precedente", ci si starebbe inoltrando in un territorio ancora inesplorato e ciò dovrebbe consigliare cautela, sia agli organi costituzionali chiamati ad intervenire nell'imminente procedimento legislativo (Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica), sia, successivamente, alla Consulta, ove quest'ultima si trovasse a decidere sulla legittimità della nuova disciplina.

Si pone, quindi, l'esigenza di svolgere un'attenta riflessione, guardando – può sin d'ora anticiparsi – non solo alla lettera delle rispettive disposizioni costituzionali, bensì anche al contesto ordinamentale in cui esse si inseriscono, nonché all'attuazione che quelle spagnole hanno già concretamente ricevuto a livello legislativo.

2. Premesse terminologiche

La molteplicità delle locuzioni proposte in dottrina per descrivere l'istituto in esame⁵ rende opportuna qualche breve premessa terminologica. Il concetto di fondo è quello di "asimmetria costituzionale", comunemente utilizzato per descrivere tutte quelle forme di decentramento politico, sia esso di carattere regionale o federale, nelle quali le entità sub-statali «non hanno

delle tante autonomie? Una lettura differente del "regionalismo differenziato", in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2023, p. 69 ss., e R. DI MARIA, *La procedura per la attuazione del c.d. "regionalismo differenziato": dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.*, *ibid.*, p. 33 ss.; F. CUTTAIA, *L'ampliamento dell'autonomia regionale e il rispetto dei profili unitari, formali e sostanziali: le basi poste dal disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri*, *ibid.*, p. 17 ss.

² In questo senso già F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003², p. 61.

³ V. da ultimo, anche con riferimento a profili ulteriori rispetto a quelli considerati nel corso di queste riflessioni, l'articolata disamina di L. CHIEFFI, A. LOPES, D. SCALERA, S. STAIANO, *Regionalismo differenziato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. VII ss., cui cfr. già F. PALLANTE, *L'autonomia regionale differenziata dal punto di vista giuridico*, in *Il Mulino*, febbraio 2023, § 2 ss., e G. DE MINICO, *Perché il ddl Calderoli supera il confine della legittimità costituzionale*, in *Il Sole 24 Ore* (ed. online), 6 gennaio 2023; meno severo il giudizio di E. CATELANI, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, marzo 2023, che ravvisa «luci ed ombre». Nello stesso senso può segnalarsi il disegno di legge costituzionale d'iniziativa popolare, modificativo dell'art. 116 e di altre disposizioni del Titolo V, elaborato dall'associazione "Coordinamento per la democrazia costituzionale" su impulso del suo Presidente, il prof. Massimo VILLONE.

⁴ V. i molteplici riferimenti alla «secessione» richiamati da A. FERRARA, *I criteri e le materie dell'asimmetria*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2019, p. 2, che tuttavia ravvisa la tendenza verso un mero «regionalismo d'esecuzione» (pp. 4-5 ss.).

⁵ V. la ricognizione operata da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, pp. 143-144, che lamenta l'impiego di formule «niente affatto univoche» e, a suo avviso, prive di «grossi risultati pratici».

tutte le medesime competenze»⁶. All'interno di questa categoria concettuale suole distinguersi, poi, tra autonomia "speciale" ed autonomia "differenziata", a seconda che la quantità e, soprattutto, la qualità⁷ delle deviazioni dal modello siano tali da delineare uno *status* giuridico significativamente diverso, oppure no.

In ambito politologico si evidenzia come il primo tipo di autonomia si radichi, di norma, su un substrato di differenze sociali, culturali, storiche, linguistiche o religiose tanto significative da richiedere un regime normativo unico o, comunque, molto particolareggiato. Il secondo, invece, si limiterebbe a valorizzare l'attitudine di determinate popolazioni ad autogovernarsi con risultati migliori di quelli presumibilmente raggiungibili dalle Autorità centrali, per motivi non necessariamente legati a specificità territoriali. Attitudine che, di norma, trova la propria dimostrazione nelle buone «performances» già registrate dalle rispettive classi politiche, negli ambiti già di competenza sub-statale⁸. Nel complesso, la dottrina maggioritaria accoglie questa impostazione, distinguendo, però, in termini ancora più netti a seconda che un certo territorio presenti «peculiarità condizioni storico-geografiche» (specialità), oppure no (differenziazione)⁹. Tale dicotomia, seppur coerente con i caratteri del regionalismo italiano, merita forse qualche temperamento, non potendosi escludere a priori che anche fattori storico-culturali possano sorreggere istanze autonomiste di entità limitata¹⁰.

Con specifico riferimento all'Italia, secondo parte della dottrina il discrimine ultimo è costituito, oltre, ovviamente, alla diversa natura giuridica degli Statuti (leggi regionali *vs.* leggi costituzionali)¹¹, dal cd. «principio paritetico», ossia nell'equiordinazione tra lo Stato e le (sole) autonomie speciali in tutti i processi decisionali volti a modificare detta autonomia, o anche solo a darvi concretezza mediante norme attuative¹². Da tale equiordinazione discenderebbe,

⁶ Così A. ANZON DEMMIG, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2008, p. 51, cui cfr. più in generale A. MASTROMARINO, *Prima riflettere sul concetto di asimmetria, poi procedere a differenziare*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 24 ss., e, per una panoramica in prospettiva comparata, F. PALERMO, *Lo stato delle asimmetrie regionali in chiave comparata*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2018, p. 296 ss. Non potrà essere oggetto di specifiche considerazioni in questa sede, ma merita di essere comunque segnalato, l'ulteriore distinguo tra asimmetrie di fatto e asimmetrie giuridiche, su cui v. per tutti R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2020, p. 70 ss.

⁷ F. PALERMO, *Il regionalismo*, cit., p. 60.

⁸ Cfr. B. BALDI, *Exploring Autonomism: Asymmetry and New Developments in Italian Regionalism*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, dicembre 2020, p. 25 ss.

⁹ V. *ex multis*, con riguardo all'ordinamento italiano, A. CARIOLA, F. LEOTTA, Art. 116, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Utet Giuridica, Milano, 2006, p. 2179; A. M. POGGI, Art. 116, comma 3: *norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario?*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, CSF, Torino, 2019, pp. 28-29; A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *DPER online*, n. spec. 2, 2019, p. 25 ss.

¹⁰ Di questo avviso S. SCAGLIARINI, *Gli ambiti di differenziazione regionale: virtù (del modello) e vizi (della sua attuazione)*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Università di Torino, Torino, 2020, p. 329. Ancor più decisa la critica di A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, *ibid.*, p. 615, secondo il quale la netta contrapposizione tra «visione identitaria» e «visione funzionalista» dell'autonomia regionale sarebbe del tutto «artificiosa».

¹¹ Questo sarebbe anche «l'unico [elemento distintivo] dotato di un solido fondamento costituzionale» secondo G. COMAZZETTO, *I "limiti di contenuto" ai processi di differenziazione regionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2023, p. 3, che pure non disconosce gli altri, includendovi «la condizione di maggior favore goduta dalle autonomie speciali sotto il profilo finanziario» (p. 2).

¹² Per converso, i negoziati con le Regioni differenziate resterebbero dominati dal "mero" principio di leale collaborazione: v. F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2019, p. 6.

poi, l'irrevocabilità della specialità da parte del Parlamento, persino in sede di revisione costituzionale¹³, quantomeno finché sussistano le peculiarità fattuali e antropologiche che ne abbiano giustificato la creazione¹⁴. Ciò non vale, ovviamente, per tutti quegli ordinamenti, come p. es. lo spagnolo, che ammettono la revisione integrale dei rispettivi Testi fondamentali. Tuttavia, in prospettiva comparata tale ricostruzione resta interessante, laddove essa, esaltando il nesso esistente tra Statuti di autonomia e specificità territoriali, suggerisce, altresì, l'impossibilità logico-giuridica di estendere *ad libitum* il novero delle autonomie speciali¹⁵.

3. L'accesso alla differenziazione nel testo del “nuovo” art. 116 Cost. Cenni sul DDL Calderoli

Com'è noto, l'art. 2 della legge costituzionale n. 3/2001, nell'ambito di una complessiva riforma del Titolo V, ha riscritto il testo dell'art. 116 Cost. Da un canto, esso ha confermato l'esistenza di Regioni speciali titolari di «forme e condizioni particolari di autonomia» (comma 1), nonché la suddivisione del Trentino-Alto Adige in due «Province autonome», già prevista dal relativo Statuto (comma 2)¹⁶. Dall'altro, al comma 3 della nuova disposizione ha introdotto la possibilità, per le Regioni ordinarie, di accedere a «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in tutte le materie che l'art. 117, co. 3 Cost. assegna alla potestà concorrente di Stato e Regioni e in altre, puntualmente richiamate, che sono invece di competenza statale esclusiva *ex art.* 117, co. 2 Cost. (organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali)¹⁷.

Sotto il profilo procedimentale, la norma impone la preventiva consultazione delle autonomie locali, la stipula di una specifica intesa tra lo Stato e la Regione interessata ed il relativo recepimento con legge approvata a maggioranza assoluta.

Sotto il profilo sostanziale, essa prescrive il «rispetto dei principi di cui all'art. 119», che com'è noto comprendono l'autonomia patrimoniale, fiscale, tributaria e di spesa degli enti locali; la gestione equilibrata dei relativi bilanci; l'intervento obbligatorio dello Stato a favore dei territori con minore capacità fiscale, così come di quelli che versino in condizioni di svantaggio dal punto di vista socio-economico o sul piano dell'«effettivo esercizio dei diritti della persona» (specie, può ritenersi, dei diritti sociali, in quanto «finanziariamente condizionati»)¹⁸.

¹³ Di questo avviso F. PALERMO, *op. cit.*, p. 5 ss., e gli ulteriori Autori ivi citati. *Contra cfr.* però S. PAJNO, G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 2, 2016, p. 272 ss., che riconoscono nell'autonomia speciale solo una dei possibili svolgimenti dell'art. 5 Cost.; dubitativamente, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, *cit.*, p. 151 (spec. nt. 41).

¹⁴ Osserva G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, 2014, pp. 8-9, reperibile nel [sito](#) della Corte costituzionale, che «pure volizioni politiche», così come non sono storicamente alla base delle «specialità regionali» italiane (bensì lo sono la «peculiarità storica», la «particolare posizione e conformazione dei territori», la «composizione etnica e linguistica» delle relative popolazioni), non sarebbero costituzionalmente abilitate neppure a determinarne l'abrogazione.

¹⁵ Cfr. ancora, con riferimento all'Italia, F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato*, *cit.*, p. 5.

¹⁶ Sulla genesi dell'autonomia speciale nell'ordinamento costituzionale italiano v. ampiamente L. BLANCO (a cura di), *Autonomie speciali e regionalismo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 29 ss.

¹⁷ Sulle vicende che hanno condotto all'attuale terzo comma v. A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *DPER online*, n. spec. 2, 2019, p. 31 ss.

¹⁸ Cfr. C. cost., sentenza 26 settembre 1990, n. 455, § 3, e, in dottrina, L. BUSATTA, *La salute sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 83 ss.; volendo, anche I. SPADARO, *Corte costituzionale e sentenze di accoglimento a retroattività limitata: alla ricerca di un difficile equilibrio tra Stato sociale e sanità dei conti pubblici*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2019, p. 3 ss.

Inoltre, dal novembre 2022 l'articolo enuncia di nuovo, al comma 6, il cd. principio di insularità¹⁹, ossia l'espreso riconoscimento della «peculiarità» delle isole e l'obbligo, per la Repubblica, di adottare le «misure necessarie a rimuovere gli svantaggi» che ne derivano.

Invero, stante la funzione di limiti alla differenziazione assegnata a tutti questi principi dall'art. 116 Cost.²⁰, la pertinenza dell'insularità non appare del tutto chiara. È ben possibile che una piena regionalizzazione, ad esempio, del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» impatti sull'autonomia di spesa e programmazione dei Comuni, così come è possibile che un massiccio trasferimento delle competenze sulla «tutela della salute» crei, in ipotesi, sistemi sanitari regionali non sufficientemente coordinati tra loro e col SSN, con conseguenti disparità territoriali sotto il profilo dell'accesso alle cure. Per contro, al di fuori di meri casi di scuola²¹, è difficile comprendere in quale modo la differenziazione potrebbe pregiudicare direttamente le comunità isolane, in quanto tali. Non è impossibile, quindi, che si sia in presenza di un mero difetto di coordinamento, tanto più che – come si diceva – l'odierno sesto comma è stato inserito nel testo risultante dalla riforma del 2001 in un momento successivo. Senza poter anticipare considerazioni che si svolgeranno più diffusamente nei paragrafi seguenti, resta, tuttavia, possibile fornirne un'interpretazione utile, ove si ritenga che il richiamo dell'art. 119 Cost. operi anche nei riguardi di conseguenze della differenziazione soltanto indirette, concernenti p. es. l'eventuale trattenimento di quote significative del gettito fiscale da parte delle Regioni “differenziate” e la conseguente erosione delle risorse concretamente disponibili per gli interventi di perequazione, coesione territoriale e promozione destinati, per l'appunto, alle aree insulari.

In dottrina è ancora incerto se dell'istituto in esame possano avvalersi anche le Regioni speciali²². La tesi favorevole è stata argomentata prevalentemente sulla base dell'art. 10 della stessa legge di riforma, che rende applicabili anche a tali Enti tutte le disposizioni del “nuovo” Titolo V, nelle parti in cui esse prevedano «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», fino all'eventuale revisione dei rispettivi Statuti²³. In senso opposto si è osservato

¹⁹ Ad opera dell'art. 1, co. 1 della legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2. Prima del 2001, la disposizione già prevedeva che «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali». Le implicazioni sottese alla diversità delle formulazioni *ante* e *post* Riforma sono approfondite da G. CARBONI, *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2022, p. 22 ss., cui cfr. più di recente T. E. FROSINI, «Insularità» e Costituzione, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2020, p. 247 ss.

²⁰ In questa prospettiva v. approfonditamente A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII agg., Utet Giuridica, Milano, 2021, p. 321 ss.

²¹ Potrebbe immaginarsi, ad esempio, che un'intesa ex art. 116, co. 3 Cost. escluda dal godimento della differenziazione una piccola porzione del territorio regionale, come per l'appunto un'isola. Come anticipato nel testo, trattasi di un mero caso di scuola, la cui verifica, quand'anche non fosse lesiva dell'art. 3 Cost. (v. *infra*, § 7), avrebbe verosimilmente costi elevati sul piano politico-elettorale e può, quindi, ritenersi improbabile.

²² Per una ricostruzione dei diversi orientamenti dottrinali si rinvia a O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., p. 661 ss., e A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in AA.VV., *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 120 ss.

²³ Sulle asperità interpretative di tale disposizione nella giurisprudenza costituzionale v. di recente C. SAGONE, *La specialità regionale: verso un ineluttabile declino o prospettive di un nuovo inizio?*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., p. 849 ss. L'applicabilità dell'art. 10 al caso di specie è stata contestata, in particolare, da A. RUGGERI, *Attuazione dell'art. 116, III c. Cost. e prospettive di specialità regionale*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2020, p. 21 ss., che distingue tra spazi di autonomia assegnati direttamente dalla legge cost. 3, 2001 e spazi di autonomia da essa solo «discendenti»; *contra*

che l'art. 116, co. 3 Cost., distinguendo espressamente tra Regioni titolari di autonomia speciale in forza di appositi Statuti e Regioni ordinarie, beneficiarie di autonomia differenziata sulla base di intese, opererebbe quale *lex specialis*. Tuttavia, questa lettura sembra sottovalutare che l'art. 10 si pone come norma di chiusura della Riforma, per di più transitoria, e ciò le conferisce una portata intrinsecamente derogatoria. Inoltre, il *favor* per il decentramento politico che ha ispirato l'intera revisione del Titolo V e la conferma della specialità di alcune Regioni nel testo del novellato art. 116 striderebbero con la riserva, ad esse, di un trattamento anche solo temporaneamente deteriore rispetto alle Regioni ordinarie. Il dibattito è, comunque, destinato a perdere d'importanza, atteso che la ricomprensione dell'autonomia differenziata nell'alveo dell'art. 10 legge cost. n. 3/2001 è, ora, espressamente prevista dall'art. 10, co. 2 del DDL Calderoli.

Come già accennato, tale disegno di legge intende rimediare all'assenza di un'organica disciplina di attuazione, che si protrae da oltre un ventennio nonostante l'intensa attività istruttoria svolta a livello parlamentare, specie nella XVII e XVIII legislatura²⁴, e malgrado le iniziative assunte dal Governo già nel 2007 e nel 2019²⁵. Più precisamente, l'art. 2 del testo si propone di integrare le scarse previsioni costituzionali concernenti la conclusione delle intese tra Stato e Regioni ed il loro successivo recepimento a livello legislativo²⁶, mentre la disposizione successiva conferma il requisito della preventiva determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», già previsto dall'odierna Legge di bilancio²⁷, preoccupandosi, altresì, di prevenire eventuali ritardi attraverso una serrata scansione temporale²⁸.

Tanto premesso con riguardo all'Italia, può, adesso, procedersi ad esaminare lo statuto costituzionale della differenziazione in Spagna, dove peraltro – può già anticiparsi – essa è inscindibilmente connessa all'esistenza stessa del regionalismo.

F. TIGANO, *Regionalismo differenziato e permanenza della specialità*, in *Giustizia Insieme*, 2023, § 7.2, che sembra ritenerla eccessivamente formalistica.

²⁴ V. le indagini conoscitive svolte dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali dal novembre 2017 al febbraio 2018 (A.C., doc. XVII-bis, n. 13) e dal marzo 2019 al marzo 2021 (A.C., *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 12 luglio 2022, p. 158 ss.), accanto al ciclo di audizioni condotto dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale dal febbraio 2019 al luglio 2022.

²⁵ Il riferimento è ai progetti di legge elaborati, rispettivamente, dagli allora Ministri Lanzillotta e Boccia. Più in generale, sui molteplici tentativi di attuare il regionalismo differenziato v. l'ampia ricostruzione di L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato?*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 92 ss.

²⁶ Sulle questioni sottese al rapporto tra intesa e successiva legge atipica v., anche per ulteriori rinvii, G. RIVOSACCHI, *Il regionalismo differenziato nella Repubblica delle autonomie, con particolare riguardo ai profili procedurali*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione*, cit., p. 50 ss.

²⁷ Art. 1, co. 791 ss. legge 29 dicembre 2022, n. 197. In precedenza, l'art. 1, co. 571 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, si era limitato a stabilire un termine di trenta giorni dal deposito delle richieste, entro il quale il Governo è tenuto ad «attivarsi».

²⁸ Com'è noto, la determinazione dei LEP, benché prevista tra le competenze esclusive dello Stato già nel testo del novellato art. 117, co. 2, lett. m) Cost., è sinora avvenuta soltanto in ambito sanitario: v. A. PAPA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute*, in L. CARPENTIERI, D. CONTE (a cura di), *Dal federalismo al regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 52 ss.

4. Le molteplici «vie» verso l'autonomia regionale e la differenziazione nell'ordinamento costituzionale spagnolo

La Costituzione spagnola del 1978, pur dedicando alle *Comunidades Autónomas* un intero capitolo, ne rimette l'effettiva istituzione a futuri Statuti, che il Parlamento è abilitato ad approvare con legge organica scegliendo, volta per volta, le competenze normative da attribuire, sulla base di elenchi di materie predisposti dallo stesso Costituente agli artt. 148 e 149.

Al riguardo, pur in assenza di specifiche etichette normative la dottrina suole distinguere tra un procedimento «ordinario» ed un procedimento «speciale». Il primo si applica ai territori insulari, alle singole Province che vantino una «*entidad regional histórica*»²⁹ o ai gruppi di Province limitrofe che abbiano «*características históricas, culturales y económicas comunes*». L'iniziativa è data ai rispettivi organi di governo, che debbono esercitarla congiuntamente ad un numero di Comuni che rappresenti i due terzi degli elettori ivi residenti (art. 143 Cost.). Questo procedimento è comunemente designato «*vía lenta*», poiché nell'immediato consente l'attribuzione di competenza normativa nella sole materie elencate nell'art. 148 Cost., rinviando quella nelle materie *sub* art. 149 Cost. ad una successiva revisione dello Statuto, attivabile non prima di cinque anni³⁰. Tale attesa non è imposta, invece, ove ricorrano i requisiti per percorrere la cd. *vía rápida*: conferma della richiesta di autonomia, in ciascuna provincia, dai tre quarti dei Comuni, rappresentanti almeno la maggioranza degli elettori, e successiva approvazione referendaria a maggioranza assoluta da parte delle popolazioni interessate (art. 151 Cost.).

Peraltro, ai fini delle considerazioni che si svolgeranno in seguito è utile segnalare che la maggior parte delle odierne Comunità si è costituita avvalendosi di procedure semplificate, previste dalla I e dalla II disp. trans., rispettivamente, per i territori che all'entrata in vigore della nuova Costituzione godessero già di autonomia provvisoria (*vía lenta*), e per quelli che «in passato»³¹ disponessero già di statuti approvati con referendum (*vía rápida*). In presenza di tali condizioni, infatti, per l'avvio della procedura è stata sufficiente una delibera approvata a maggioranza assoluta dai rispettivi organi di governo collegiali, senza necessità di ottenere l'assenso né degli enti locali, né del corpo elettorale.

Una strada ancora differente è stata percorsa dalla Navarra, la quale, disponendo di un proprio ordinamento particolare sin da epoca storica, ha soltanto dovuto attenderne l'«aggiornamento» a norma della I disp. add. (cd. *amejoramiento del fuero*)³².

Infine, va ricordato lo *status* particolare di Ceuta e Melilla, in origine semplici municipalità (*Ciudades*) che nel 1995 il Parlamento ha, però, investito di un'autonomia analoga a quella delle

²⁹ La dottrina è unanime nel ricondurre a tale categoria solo Paesi baschi, Catalogna e Galizia, come riportato da J. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo* (trad.), Cedam, Padova, 1999 (1998), p. 40.

³⁰ A norma dell'art. 147, co. 3 Cost., la riforma degli Statuti segue le regole procedurali delineate dai medesimi, ferma restando ovviamente la necessità dell'approvazione finale con legge organica.

³¹ Cioè prima della sollevazione militare del 18 luglio 1936: v. A. PORRAS NADALES, *Il regionalismo differenziato: sfide e prospettive*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 20.

³² Legge organica 10 agosto 1982, n. 13, *de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*, la cui sostanziale sovrapponibilità ai «normali» Statuti è evidenziata peraltro da S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autonomas*, vol. I, Editorial Civitas, Madrid, 1982, p. 276 ss. Sulle peculiarità dell'ordinamento forale navarrino si rinvia a J. C. ALLI ARANGUREN, *El desarrollo inicial del Amejoramiento del Fuero de Navarra*, in *Iura Vasconiae*, n. 12, 2015, p. 47 ss.

Comunità «per motivi di interesse nazionale», come espressamente consentito per esse dalla V disp. trans.³³.

5. Difficoltà di assumere l'esperienza spagnola come precedente

Dal raffronto tra le disposizioni sin qui richiamate emerge che, a ben vedere, il modello di regionalismo differenziato³⁴ spagnolo è solo apparentemente simile a quello introdotto dal legislatore costituzionale italiano nel 2001.

In entrambi i casi è prevista la possibilità di conferire a determinate popolazioni, su loro richiesta, un'autonomia politico-amministrativa maggiore di quella ordinariamente prevista per il livello di governo sub-statale. Senonché, mentre in Italia un certo tasso di autonomia sussiste *ab initio*, in Spagna la situazione di partenza coincide con un modello di organizzazione territoriale (formalmente) accentrato. È vero, infatti, che ciascuna *Comunidad* accede alla differenziazione nel momento stesso in cui è istituita, ma è altrettanto vero che detta istituzione è meramente eventuale, essendo subordinata, da un canto, all'esercizio del potere di iniziativa statutaria da parte di specifici soggetti; dall'altro, al voto favorevole del Parlamento e, talora, anche del corpo elettorale. In mancanza – deve rimarcarsi – tutte le materie elencate agli artt. 148 e 149 sono e restano di competenza esclusiva dello Stato³⁵. Tra i due sistemi vi è, quindi, una differenza strutturale, che si riflette sul significato della scelta politica. Per il Parlamento italiano, diversamente da quello spagnolo, la differenziazione rappresenta un mero *quid pluris* e la sua eventuale negazione non equivale di per sé al disconoscimento delle istanze di partecipazione ai processi di governo manifestate dai richiedenti. Istanze che, infatti, in raccordo con l'Esecutivo esso può, poi, decidere di soddisfare in altro modo, p. es. allentando i vincoli della legislazione statale, intensificando la leale collaborazione³⁶ con Giunta e Consiglio regionali, valorizzando il principio di sussidiarietà verticale già previsto dall'art. 118 Cost., incoraggiando la stipula di intese tra Regioni *ex art.* 117, co. 8 Cost. *etc.*³⁷.

³³ Più precisamente, l'apprezzamento dell'interesse nazionale è evocato dall'art. 144 Cost., cui la disposizione transitoria rinvia. Allo stato, si rintraccia peraltro un disallineamento tra la formula utilizzata dal Costituente, che allude a (potenziali) «*Comunidades Autónomas*», e la denominazione ufficiale di «*Ciudades Autónomas*» che si ricava, invece, dai rispettivi Statuti (leggi organiche n. 1, 1995 per Ceuta e n. 2, 1995 per Melilla, entrambe del 13 marzo 1995).

³⁴ La locuzione, oramai divenuta comune in dottrina, fu coniata con riferimento all'Italia da L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, *passim*.

³⁵ L'apparente paradosso di uno Stato accentrato ma interamente "regionalizzabile" è spiegato da J. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico*, cit., p. 31, con la ripulsa del Costituente tanto verso l'accentramento franchista, quanto verso il precedente federalismo, col quale si tendeva a spiegare il fallimento dell'esperienza repubblicana. Sul tipo di Stato (cd. *integral*) della II Repubblica e sugli spunti che esso ha comunque offerto al Costituente del '78 v. A. DUEÑAS CASTRILLO, *El Estado autonómico español*, in AA.VV., *Modelos para armar*, Editorial de la UNC, Cordova, 2019, p. 174 ss.

³⁶ Su questo tema, all'interno di una letteratura assai vasta, v. almeno Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI agg., Utet Giuridica, Torino, 2015, p. 250 ss., e F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli, 2018, p. 5 ss., cui *adde*, per una ricostruzione in chiave storico-evolutiva, P. COLASANTE, *The principle of fair cooperation in the Italian legal order and the intergovernmental relations between State and Regions*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2017, p. 2 ss.

³⁷ Cfr. le fonti di differenziazione alternative all'art. 116 Cost. prospettate da A. M. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., p. 88 ss., per la quale il ricorso al comma 3 sembrerebbe un'*extrema ratio*. Secondo E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3*,

Ne deriva la difficoltà di riconoscere nell'esperienza spagnola un collaudato precedente della spinta che si vorrebbe imprimere al regionalismo italiano. Difficoltà che, peraltro, è destinata a trovare ulteriore conferma se dal piano delle astratte previsioni costituzionali si passa a quello della loro concreta applicazione. Sempre con riferimento alla Spagna, va, infatti, richiamato che il tramonto del regime franchista non determinò soltanto un rinnovato desiderio di democrazia, ma anche il risveglio di antiche rivendicazioni autonomiste³⁸. I due fenomeni si svilupparono in parallelo, tanto che già durante la stesura della nuova Costituzione (1977-1978) il Governo dovette consentire con decreto-legge alla nascita di ben quattordici Comunità, le cui circoscrizioni coprivano la quasi totalità del territorio nazionale³⁹. Benché tali atti fossero formalmente provvisori, l'ipotesi di revocarli o di lasciare che venissero dichiarati illegittimi dal *Tribunal constitucional* per contrasto col nuovo Testo fondamentale parve impraticabile. Le *Cortes*, pur non confermandone direttamente le disposizioni, come accaduto, invece, in Italia per lo Statuto siciliano, scelsero, quindi, di prevedere un procedimento accelerato per allinearle al nuovo corso costituzionale. Vi era, poi, l'urgenza di sottrarre argomenti ai gruppi indipendentisti che andavano rinfocolandosi in alcune aree del Paese, per soddisfare la quale alcuni giuristi sostennero l'opportunità di imitare proprio l'esperienza delle Regioni speciali italiane⁴⁰. L'intento di circoscrivere l'autonomia regionale a «*pocos y excepcionales territorios*»⁴¹, nutrito dalle forze politiche di maggioranza, non poté, però, emergere apertamente nel dettato costituzionale, stante la necessità di raggiungere un compromesso con quelle sinistre che sin dal 1972 propugnavano un progetto antitetico, federalista e rispettoso dell'«autodeterminazione» di Catalogna, Paesi Baschi e Galizia⁴².

Si optò, così, una sostanziale «decostituzionalizzazione» delle scelte sull'attribuzione di autonomia⁴³, che finirono rimesse a successivi accordi tra le forze politiche, sia nazionali che territoriali, ed al loro recepimento attraverso fonti sub-costituzionali, quali sono le leggi organiche di approvazione degli Statuti. Ciò spiega, peraltro, perché la condizione di «specialità

Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2019, p. 3, l'odierno anelito alla differenziazione avrebbe causa proprio nell'incompiuta attuazione dell'art. 118 Cost.

³⁸ Di vera e propria «fuga» dall'«antimodello» franchista parla J. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico*, cit., p. 8. Lo stretto legame tra democrazia e decentramento politico nella storia costituzionale spagnola è accuratamente ricostruito da A. DUEÑAS CASTRILLO, *Las Comunidades Autónomas como laboratorios de democracia*, Fundación Manuel Giménez Abad, Saragozza, 2021, p. 42., cui cfr. già, sul forte radicamento dei movimenti autonomisti e sulle relative influenze a livello superprimario sin dal XIX secolo, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho publico*, cit., p. 77 ss.

³⁹ Restavano prive di autonomia regionale solo le province di Santander, Logroño e Madrid, che l'avrebbero acquisita già nei tre anni successivi.

⁴⁰ V. in particolare E. AJA FERNÁNDEZ, *Quatre idees sobre la constitució democrática*, in *Taula de Canvi*, n. 4, 1977, p. 71, e J. FERRANDO BADÍA, *La región y el Estado regional*, in *Revista española de la opinión pública*, n. 47, 1977, pp. 10-11.

⁴¹ In questi termini S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho publico*, cit., p. 90 e p. 139 ss., cui cfr. più di recente A. PORRAS NADALES, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 20-21. Del resto, il cd. principio dispositivo, che rimette alle stesse comunità locali la scelta se dotarsi, o meno, di autonomia regionale, si era storicamente affermato nel dibattito sulla Costituzione del 1931 «precisamente como un correctivo a la alternativa de la generalización autonómica», che già allora voleva evitarsi, come puntualmente ricostruito, ancora, da S. MUÑOZ MACHADO, *op. ult. cit.*, p. 145.

⁴² PCE e PSOE rinunciarono definitivamente a tale progetto solo col *compromiso* sottoscritto col Governo il 21 gennaio 1977, come ricostruito da A. DUEÑAS CASTRILLO, *La influencia entre España e Italia en sus ordenamientos regionales*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 31, 2022, pp. 12-13.

⁴³ Il vocabolo, piuttosto comune nella dottrina spagnola, è ripreso da S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, vol. VIII, BOE, Madrid, 2015⁴, pp. 108-109, pur con qualche cautela.

diffusa»⁴⁴ che, come si diceva, era sorta già nel periodo transitorio, non durò a lungo: già con i *Pactos autonómicos* del 1981, i principali partiti diedero la stura ad una deliberata generalizzazione ed omogenizzazione dell'autonomia regionale, culminata, nella prima metà degli anni Novanta, col riconoscimento a tutte le Comunità delle medesime competenze (salve isolate eccezioni, su cui si tornerà a breve)⁴⁵.

Nei primi anni Duemila, il risveglio di sentimenti localistico-identitari, specie in Catalogna e Paesi Baschi⁴⁶, e la diffusa insofferenza verso le tendenze ri-accentratrici frattanto manifestate dal Parlamento, per effetto di un'interpretazione estensiva delle materie di competenza statale cd. trasversali e della crescente pervasività della legislazione di principio nelle materie di competenza concorrente⁴⁷, ha indotto alcune Comunità ad azionare nuovamente la leva della differenziazione. Si è, così, data la stura ad una nuova fase del regionalismo spagnolo, che non può ancora ritenersi conclusa e che ha visto l'inserimento, nel testo dei nuovi Statuti⁴⁸, di molteplici disposizioni tese a «blindare»⁴⁹ e, spesso, espandere ulteriormente gli spazi di autonomia. Ciò è avvenuto, ad esempio, mediante la specificazione di alcuni titoli competenziali; l'insistenza, già sul piano letterale, sul carattere esclusivo di alcune competenze comunitarie *ratione materiae*; la fissazione di un rapporto di complementarietà tra regolamenti comunitari e normativa di fonte statale e la limitazione di questa, almeno in linea di principio, ad atti di rango legislativo; il coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali (statali) che li riguardano; la comparsa di inediti *bills of rights* statutari, talora persino più corposi e garantisti delle corrispondenti disposizioni costituzionali (art. 14 ss.)⁵⁰. Senonché, non è sfuggito alla dottrina che la timidezza di alcune novelle⁵¹, l'inderogabilità e l'identità dei limiti posti all'autonomia delle Comunità a livello superprimario, puntualmente ribadita dal

⁴⁴ La locuzione è mutuata da A. RUGGERI, *Prospettive di una «specialità» diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, n. 6, 2000, p. 862, che la utilizza con riferimento all'Italia.

⁴⁵ Cfr. la fortunata metafora «café para todos», coniata già dall'allora Ministro per le Regioni, Manuel Clavero Arévalo (1977-1979). Sugli Accordi richiamati nel testo, rispettivamente del 31 luglio 1981 e del 28 febbraio 1992, v. per tutti S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho*, cit., p. 125 ss.

⁴⁶ Per approfondimenti v. almeno A. FERNÁNDEZ, A. GARCÍA, R. PINEDA, *Los Estatutos vasco y catalán en la II República y la Constitución de 1978*, 2005, p. 3 ss., reperibile nel [sito](#) dell'Istituto Nacional de Administración Pública.

⁴⁷ Su questi temi v. in dettaglio F. BALAGUER CALLEJÓN, *Lo Stato «autonomico» spagnolo: la stagione delle riforme*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 338 ss.

⁴⁸ La dottrina italiana tende a designare tali atti normativi come Statuti «di seconda generazione», mentre per quella spagnola le «generazioni» sarebbero tre: v., anche per una sintetica definizione dogmatica, M. ALFONSO RODRÍGUEZ, *Artículo 14*, in A. DOMÍNGUEZ VILA, J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ (a cura di), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, BOE, Madrid, 2020, p. 115, e, più approfonditamente, J. F. LÓPEZ AGUILAR, R. GARCÍA MAHAMUT, *El nuevo Estatuto de autonomía de Canarias: «tercera generación», hecho diferencial y nuevo sistema electoral*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 115, 2019, p. 16 ss. Solo l'«avanguardia» di una «terza generazione» è ravvisata, ma su basi concettuali diverse, da M. MONTI, *L'asimmetria dei derechos estatutarios nell'ordinamento spagnolo fra identità, uguaglianza e visioni federali o regionali dello Estado Autonomico*, in *DPCE online*, n. 3, 2019, p. 2095 ss.

⁴⁹ La metafora è utilizzata, tra gli altri, da S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, vol. IX, BOE, Madrid, 2015, p. 66 ss.

⁵⁰ Per una più analitica ricognizione si rinvia a I. RUGGIU, *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2007, p. 141 ss.

⁵¹ Vi si sofferma ancora F. BALAGUER CALLEJÓN, *Lo Stato «autonomico» spagnolo*, cit., p. 341 ss., cui adde, per approfondite considerazioni sulla limitata incidenza dei richiami statutari all'esclusività di talune competenze comunitarie nell'esperienza spagnola, S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho*, cit., vol. IX, p. 77 ss.

Tribunale costituzionale⁵², e, non ultima, la rapida diffusione di simili previsioni in un numero sempre più cospicuo di Statuti stanno finendo per spingere il sistema verso una nuova «simmetria *de facto*»⁵³.

Per contro, com'è noto, in Italia sia il numero e la denominazione delle singole Regioni che la simmetria delle relative attribuzioni (con l'eccezione, anche in questo caso, di quelle a Statuto speciale) figuravano già nel testo originario della Costituzione. Sicché, a ben vedere l'odierno art. 116, co. 3 Cost. non ha tanto l'effetto di avvicinare l'Italia alla Spagna, quanto, piuttosto, di spingerla nella direzione opposta, ossia verso quella differenziazione che l'ordinamento iberico ha, invece, progressivamente abbandonato.

Sotto questa luce, non stupisce che parte della dottrina mostri, per l'appunto, una certa cautela in ordine alla possibilità di assimilare i due regionalismi, preferendo interrogarsi sulle analogie esistenti con ordinamenti diversi, come Austria, Regno Unito e Germania⁵⁴. A prescindere della condivisibilità, o meno, di siffatti accostamenti, ciascuno dei quali reca inevitabilmente un certo tasso di approssimazione⁵⁵, la ricostruzione appena operata induce a riflettere su quanto la differenziazione possa condizionare il concreto svolgimento del modello regionale. E poiché l'istituto è, oramai, presente anche nell'ordinamento italiano, nella prospettiva di una sua compiuta implementazione, che si profila imminente e, anzi, nei confronti di tre Regioni è già iniziata⁵⁶, pare utile domandarsi se esso incontri nelle disposizioni della Costituzione del 1948 limiti significativi, in grado di impedire quello scostamento dalla lettera del Testo che si è, invece, constatato nel caso spagnolo.

⁵² V. emblematicamente la nota sentenza 28 giugno, n. 31, con la quale il Tribunale costituzionale ha di fatto neutralizzato, in parte dichiarandole illegittime e in parte re-interpretandole alla luce del Testo costituzionale, numerosissime disposizioni del nuovo Statuto catalano, di cui alla legge organica 19 luglio 2006, n. 6 (poi ripetutamente modificata, da ultimo con legge organica 27 dicembre 2022, n. 34). La pronuncia, anche per la molteplicità dei temi affrontati, ha suscitato estremo interesse in dottrina: v. L. ARROYO JIMÉNEZ, *La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de autonomía de Catalunya*, in *Informe Comunidades Autónomas*, 2010, p. 42 ss., oltre ai corposi rinvii operati da E. BINDI, *Oltre i confini dell'autonomia. La Catalogna tra diritto a decidere e Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2019, p. 5, nt. 12, mentre per un inquadramento generale della giurisprudenza costituzionale maturata, anche successivamente, sui cd. *nuevos Estatutos* v. per tutti A. DOMÍNGUEZ VILA, *Artículo 94*, in A. DOMÍNGUEZ VILA, J. RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ (a cura di), *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018*, cit., pp. 593-594.

⁵³ V. testualmente M. ALBERTON, *Dinamiche interistituzionali in Spagna tra decentramento, accentramento e "balzi asimmetrici": il caso della tutela dell'ambiente*, in *DPCE online*, n. 3, 2020, p. 3075, che pure ravvisa nel testo di alcuni Statuti promettenti «germogli di innovazione». Nello stesso senso, tra gli altri, L. POMED, *La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 98, 1998, p. 186, e M. LÓPEZ PORTAS, *El avance de los nuevos modelos federales. Una reflexión sobre la ulterior reforma del Estado autonómico*, in *Revista de Asesoría Jurídica de la Xunta de Galicia*, n. 6, 2011, p. 203, cui *adde*, con specifico riferimento ai nuovi cataloghi di diritti, anche M. MONTI, *L'asimmetria dei derechos estatutarios nell'ordinamento spagnolo*, cit., p. 2107.

⁵⁴ V. al riguardo A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 144-145, ed ulteriori Autori ivi citati.

⁵⁵ Lo evidenzia, ancora, A. MORRONE, *op. cit.*, p. 145.

⁵⁶ Si tratta di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, su cui v. meglio *infra*, § 10.

6. La diversa levatura costituzionale delle istanze autonomistiche in Italia e Spagna

Riguardata nel suo complesso, anche dopo la Riforma del 2001 la Costituzione italiana sembra delineare un quadro normativo meno favorevole all'espansione dell'autonomia regionale, conseguenza immediata della differenziazione, rispetto alla Costituzione spagnola. Già il *Preambolo* di quest'ultima dichiara la volontà di proteggere i «*pueblos de España*», declinando il primo sostantivo al plurale. Analogamente, l'articolo 2, pur stabilendo l'indissolubilità e l'unità della «*Nación española*», subito precisa che essa è composta da «*nacionalidades y regiones*», ciascuna delle quali titolare di un preciso «diritto» all'autonomia⁵⁷. Diritto che, peraltro, il Costituente dichiara non soltanto di «garanti[re]» ma, prima ancora, di «riconosce[re]», evocandone così la preesistenza, storica e giuridica, rispetto allo Stato⁵⁸, alla stessa stregua di quanto fa l'art. 2 della Costituzione italiana proprio con riferimento ai diritti inviolabili dell'uomo. Tale parallelismo può, forse, apparire eccessivo con riguardo ad enti, le *Comunidades Autónomas*, che restano comunque privi di sovranità e, quindi, di originarietà. Cionondimeno, esso trova ulteriore riscontro nella lettera dell'art. 143, co. 1 Cost., a norma del quale, proprio «nell'esercizio del diritto all'autonomia» ex art. 2 Cost., le Province hanno il potere di «costituirsi» in Comunità; e lo stesso prevede la V disp. trans. per Ceuta e Melilla. Ne traspare una concezione tutto sommato secondaria del ruolo dello Stato, al quale residuerà, in sede di approvazione dello Statuto, verificare che la decisione autonómica sia stata assunta nel rispetto dei requisiti e delle procedure fissati a livello superprimario. Verosimilmente, le *Cortes* dovranno appurare altresì la compatibilità delle nuove disposizioni con (altri) interessi costituzionalmente rilevanti. Tuttavia, a questo proposto pare quantomeno significativo che l'unica volta in cui il Costituente menziona l'«*interés nacional*», all'art. 144, non lo fa in senso limitativo dell'autonomia regionale, bensì per favorirla, consentendone, cioè, la concessione anche in difetto di una delle condizioni normalmente necessarie (cd. *via excepcional*).

Ed ancora, va rimarcato che, a differenza di quanto si legge nell'art. 116, co. 3 della Costituzione italiana, nell'art. 148 di quella spagnola le competenze autonome non figurano come oggetto di «attribuzione» dall'alto, bensì, sul piano strettamente testuale, sono le stesse Comunità a potersi «assumere» (comma 1) e, poi, «ampliare» (comma 2). «Lo Stato» ricompare solo nell'articolo successivo, allorché il Costituente elenca le competenze ad esso riservate in via originaria (*rectius*, temporanea), e di nuovo nell'art. 150, co. 2 Cost., che conferisce ad esso il potere di «trasferire» o «delegare» alle Comunità competenze ulteriori, traendole dalle proprie.

⁵⁷ Tratto ritenuto caratterizzante da L. VANDELLI, *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1982, p. 187. Per approfondimenti v. per tutti C. ORTEGA SANTIAGO, *Qué es España como nación de nacionalidades y regiones? Asimetría y hechos diferenciales*, in *Civitas Europa*, n. 1, 2019, p. 221 ss., e G. JÁUREGUI BERECIARTU, *Los conceptos de Nacionalidad y Región en la Constitución de 1978*, in *Iura Vasconiae*, n. 11, 2014, p. 389 ss., cui cfr. già R. RIBÓ, *Cataluña como nacionalidad*, in AA.VV., *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, vol. I, Institut d'Estudis Autònoms, Barcellona, 1990, p. 74 ss.

⁵⁸ Lo osserva F. DÍAZ REVORIO, *Proceso constituyente y proceso descentralizador: ¿de dónde venimos y adónde vamos?*, in J. OLIVER ARAUJO (a cura di), *El futuro del Estado Español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 117. Più cauto F. RUBIO LLORENTE, *La España de las autonomías*, in ID., *La forma del poder*, CEPC, Madrid, 2012³, p. 800, secondo il quale si tratterebbe di una priorità non giuridica, ma politica.

Non a caso, la dottrina spagnola dibatte da tempo attorno all'idea – pur non del tutto condivisibile – che alle Comunità autonome vada riconosciuto lo *status* di entità federate⁵⁹.

Per contro, al netto dei recenti dibattiti attorno alla figura, di matrice prevalentemente politologica, del cd. federalismo dinamico⁶⁰, la collocazione dell'Italia tra gli Stati a decentramento (soltanto) regionale può considerarsi pacifica⁶¹. È vero, infatti, che l'art. 5 Cost. impegna la Repubblica a «riconosce[re] e promuove[re] le autonomie locali», ad attuare «il più ampio decentramento amministrativo» e ad «adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», ma è altrettanto vero che l'*incipit* di tale disposizione reca un fermo richiamo all'unità e all'indivisibilità. A differenza dell'art. 2 della Costituzione spagnola, la nostra riconosce un solo «popolo» italiano (artt. 1, 71, 101, 102), la cui unicità risalta ulteriormente dalla contrapposizione dell'Italia a tutti gli «altri popoli», nel testo dell'art. 11 Cost.

Inoltre, la Costituzione del 1948 non qualifica mai l'autonomia come diritto⁶². Il novellato art. 114 Cost. stabilisce che tanto lo Stato quanto gli enti territoriali (ivi comprese le Regioni) concorrono a formare la Repubblica, ma la Corte costituzionale ha sottolineato che tale formula non vale a parificarne *tout court* l'importanza nell'ordinamento⁶³.

Come si è già richiamato, in Italia il numero e la denominazione delle Regioni sono stabiliti da un atto tipicamente statale, quale è la Costituzione. A norma dell'art. 132 Cost., la modifica delle circoscrizioni regionali, la creazione di nuove Regioni e la fusione di quelle già esistenti, benché subordinate all'iniziativa delle comunità locali, sono riservate al Parlamento, che «può» liberamente decidere di procedervi oppure no, come si ricava anche sul piano lessicale dall'utilizzo di verbi che esprimono autorità («disporre», «consentire»).

⁵⁹ Questa lettura è sostenuta con particolare vigore da R. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978* (trad.), Giappichelli, Torino, 2017³, p. 165 ss., cui *adde*, pur con qualche lieve temperamento, A. ROJO SALGADO, *La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2006, p. 67 ss., e J. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomo*, p. 8; in Italia, v. di recente D. CAMONI, *Il sistema costituzionale delle Comunità Autonome spagnole: un breve confronto con l'ordinamento regionale italiano*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., p. 152. Di diverso avviso J. GARCÍA GUERRERO, *Lo Stato autonomo, evoluzione e qualche conclusione sulla prima riforma integrale di alcuni Statuti*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2008, p. 2 ss.

⁶⁰ Sul tema v. M. SAHADŽIĆ, *Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law*, Routledge, New York, 2021, p. 15, ed ulteriori rinvii.

⁶¹ In questo senso, *ex multis*, E. CASTORINA, *Forme di Stato, tipi di Stato, forme di governo*, in AA.VV., *Diritto costituzionale*, Wolters Kluwer, Milano, 2021, p. 70. Sulle difficoltà connesse alla distinzione tra ordinamenti regionali e federali non è qui possibile soffermarsi col debito approfondimento, ma deve almeno richiamarsi la tesi di G. DE VERGOTTINI, *La distribución territorial del poder político*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 16, 1986, p. 59 ss., secondo il quale il problema non merita di essere sopravvalutato, poiché regionalismo e federalismo sarebbero mere varianti qualitative di un unico modello, lo Stato decentrato. Nello stesso senso, più di recente, anche S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho*, cit., vol. VIII, p. 96, che per la Spagna preferisce piuttosto la locuzione, ancora diversa, «Estado Autonomo».

⁶² Per contro, V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2019, p. 12, esprime l'impressione che le rivendicazioni di autonomia differenziata siano state avanzate «alla stregua di un diritto potestativo collettivo» verso attori istituzionali «riduttivamente considerati in un'inverosimile situazione di soggezione costituzionale».

⁶³ V. la nota sentenza 8 luglio 2003, n. 274, § 2.1, che malgrado l'intervenuta modifica dell'art. 127 Cost. ha confermato la disparità tra Stato e Regioni in ordine ai vizi di costituzionalità denunziabili, in quanto «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato [è] pur sempre riservata [...] una posizione peculiare». In dottrina v. per tutti E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2021, p. 139 ss.

Tutti questi elementi consentono già di affermare la legittimità e, anzi, la doverosità costituzionale, per Governo e Parlamento, di operare un taglio attento e penetrante delle richieste di maggiore autonomia ex art. 116, co. 3 Cost., in misura sicuramente maggiore di quanto avvenuto in Spagna, col preciso obiettivo di accertare che esse non confliggano né con gli interessi di altre Regioni né, tantomeno, con quelli nazionali⁶⁴.

7. *Segue. L'autonomia differenziata come possibile fonte di discriminazioni inter-territoriali*

La Riforma del 2001 ha confermato l'esigenza, avvertita già dallo stesso Costituente, di riservare a cinque Regioni un trattamento giuridico diverso dalle altre. Proprio la nuova formulazione dell'art. 116 Cost., anzi, rafforza l'idea della specialità: forme e condizioni particolari di autonomia «*possono essere attribuite*» alle Regioni ordinarie, mentre Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta ne «*dispongono*» senz'altro⁶⁵.

Senonché, la specialità è, per sua natura, un concetto relativo⁶⁶. Ne deriva che ogni concessione di maggiore autonomia ad una Regione ordinaria impatta, automaticamente, sullo *status* delle Regioni di cui all'art. 116, co. 1 Cost., poiché le rende, per così dire, “meno speciali”, riducendo proporzionalmente il “peso” giuridico delle relative peculiarità. Entro certi limiti, invero anche piuttosto ampi, ciò può considerarsi legittimo, poiché rientra nell'ampia libertà di scelta che deve riconoscersi al Parlamento; e in questo senso possono intendersi, del resto, i noti interventi devolutivi registratisi tra il 1972 e il 1998, aventi ad oggetto competenze amministrative⁶⁷. Tuttavia, ove il ricorso alla differenziazione sia tanto cospicuo da sfociare nell'innalzamento del livello-base dell'autonomia regionale (si pensi, di nuovo, al caso spagnolo), può, allora, determinarsi una situazione anomala, che vede comunità regionali “diverse” per espresso disposto costituzionale ricevere un trattamento normativo simile⁶⁸, in violazione del principio di eguaglianza formale, ex art. 3 Cost.⁶⁹. Per evitare tale conseguenza, l'unica via pare essere quella di nuove concessioni alle Regioni speciali, così da ripristinare le proporzioni originarie tra le rispettive sfere di autonomia. In quest'ottica, del resto, si pone la legge cost. n. 3/2001, laddove essa, come si è già richiamato, subito dopo aver accresciuto

⁶⁴ Sulla perduranza dell'«interesse nazionale» nell'ordinamento costituzionale italiano come limite all'autonomia territoriale, anche dopo la sua espunzione dal testo dell'art. 117, co. 1 Cost., v. Cons. St., sentenza 2 agosto 2021, n. 5679, § 3; per approfondimenti, A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, *passim*, e L. SAPORITO, *Regionalismo, federalismo e interesse nazionale*, Jovene, Napoli, 2012², p. 7 ss., ed ulteriori rinvii.

⁶⁵ Enfasi aggiunta. Una differenza lessicale «non trascurabile» secondo A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 151-152, cui cfr. l'impressione di una quasi-pattizietà degli Statuti speciali che dal nuovo testo ricavano A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., p. 2180.

⁶⁶ V. quanto anticipato *supra*, § 3.

⁶⁷ Sulla (lenta) implementazione del regionalismo italiano v. ampiamente T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato*, ESI, Napoli, 2020, p. 11 ss.

⁶⁸ Per contro, l'odierno dualismo tra Regioni ordinarie e speciali sarebbe costituzionalmente doveroso secondo A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2019, p. 13 ss.

⁶⁹ Cfr. lo stretto nesso tra eguaglianza «interpersonale» e «interterritoriale» evidenziato già da S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, autonomia regionale e unità nazionale*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2018, p. 16 ss. Sul principio di eguaglianza come «dovere di coerenza» in sede di produzione normativa v. invece B. CARAVITA, *Art. 3*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 13 ss.

l'autonomia delle Regioni ordinarie ed averne esteso provvisoriamente i benefici a Regioni speciali e Province autonome, prospetta l'«adeguamento dei rispettivi statuti», sul presupposto, evidentemente, che essi sarebbero stati rivisti «al rialzo».

Come anche le note vicende basche e catalane confermano, la concessione di maggiore autonomia a determinati territori suscita spesso sentimenti di malcontento e di rivalsa in quelli che già ne godevano in precedenza e che vedono così ridursi o, addirittura, estinguersi la propria collocazione «asimmetrica» all'interno del sistema⁷⁰. Al di là di eventuali pulsioni nazionaliste, ciò è in parte inevitabile, poiché si spiega con l'ambizione di ciascuna classe politica locale di acquisire consensi mostrandosi capace di competere attivamente e, se possibile, di prevalere sulle altre per l'accaparramento delle fonti di benessere (beni, risorse naturali, gettito fiscale, quote di mercato agricolo o industriale, flussi turistici, etc.).

Senonché, le Regioni speciali italiane godono già di un margine di autonomia piuttosto ampio. Tralasciando, in questa sede, le molteplici disposizioni statutarie di carattere procedurale, concernenti p. es. il sollevamento delle questioni di costituzionalità e le modalità di deliberazione in Consiglio dei ministri nelle questioni d'interesse regionale⁷¹, basti ricordare che tali Enti già dispongono di potestà legislativa esclusiva in materie che l'art. 117 Cost. assegna, invece, alla competenza concorrente⁷² o, addirittura, statale⁷³. Del resto, nonostante la tendenza della Corte costituzionale a tollerare le compressioni (anche) dell'autonomia regionale speciale motivate dal carattere cd. finalistico o trasversale di alcuni titoli di competenza statale⁷⁴, l'espressa menzione di determinate materie negli Statuti non è priva di rilevanza. Essa, infatti, da una parte assicura comunque ai Consigli un certo margine d'intervento⁷⁵; dall'altra, pone questi ultimi al riparo dalle incertezze cui soggiacciono le altre Regioni per la perimetrazione della propria competenza residuale ex art. 117, co. 4 Cost.⁷⁶.

Ora, seppure in astratto il *surplus* di autonomia speciale, di cui in questa sede si sostiene la necessità, potrebbe avere molteplici contenuti, in concreto le cose sembrano stare diversamente, posto che è quantomeno difficile ipotizzare incrementi significativi sul versante organizzativo che siano compatibili con la Costituzione. Si pensi, in ipotesi, al mutamento delle Commissioni

⁷⁰ Cfr. quanto riportato, con riferimento al caso spagnolo, da A. DUEÑAS CASTRILLO, *El Estado autonómico*, cit., p. 185.

⁷¹ V. puntualmente gli artt. 40.2, 56, 97 e 98 St. Trentino-Alto Adige; gli artt. 8, 21.3 e 31 St. Sicilia (quest'ultimo ancora inattuato); gli artt. 47.2, 48, 49 e 51.2 St. Sardegna; gli artt. 44.3, 48.1 St. Valle d'Aosta; gli artt. 22.1, 23 e 44 St. Friuli-Venezia Giulia.

⁷² Così, ad esempio, l'istruzione elementare e la valorizzazione dei beni culturali, a norma dell'art. 14, lett. r) St. Sicilia, e la disciplina delle istituzioni sportive, ex art. 4, n. 14) St. Friuli-Venezia Giulia.

⁷³ Cfr. la tutela dei beni storici e artistici, che l'art. 14, lett. n) St. Sicilia riserva al legislatore regionale, mentre l'art. 117, co. 2, lett. s) allo Stato.

⁷⁴ Per un'articolata ricostruzione, a partire già da A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 15 ss., ed anche per successivi riferimenti giurisprudenziali, v. S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2020, p. 8 ss., cui cfr. la diversa prospettiva proposta da E. GIANFRANCESCO, *L'attribuzione di potestà legislativa alle Regioni in materie esclusive statali*, *ibid.*, n. 3, 2022, p. 3 ss.

⁷⁵ V. ex multis C. cost., sentenza 5 marzo 2009, § 4, anche nelle considerazioni di P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2010, p. 11 ss.

⁷⁶ Cfr. al riguardo C. LOSAVIO, *Agricoltura, pesca e caccia: oggetto e delimitazione di tre materie di potestà residuale regionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2020, p. 28 ss.

paritetiche affinché esse risolvano eventuali conflitti con lo Stato in forma giurisdizionale, secondo il modello groenlandese⁷⁷, ovvero all'attribuzione di ulteriori guarentigie ai membri degli organi di governo regionali. Simili novelle sarebbero precluse, entrambe, dalle note sentenze della Consulta sull'incostituzionalità dell'Alta Corte per la Regione siciliana⁷⁸.

Qualora il Parlamento, nel riformare gli Statuti speciali, decidesse di intervenire, quindi, sulla funzione legislativa, l'esigenza di superare le concessioni già operate a favore delle Regioni ordinarie ex art. 116, co. 3 Cost. lo costringerebbe a valutare opzioni, per così dire, estreme, come p. es. rinunciare, nei confronti delle Regioni speciali, alla *vis expansiva* di alcuni titoli di competenza statale, già poc'anzi richiamati; espungere gli odierni vincoli statutari sulla necessaria pertinenza delle leggi regionali alle specifiche esigenze del territorio; aumentare proporzionalmente gli elenchi delle materie di competenza concorrente ed esclusiva, attingendo da quelle che, proprio perché inerenti interessi nazionali, non sono suscettibili di differenziazione⁷⁹. Così facendo, però, sarebbe elevato il rischio di incidere sull'unità della Repubblica e, in prospettiva individuale, di compromettere l'eguale godimento dei diritti fondamentali, cui si riconnette il concetto stesso di cittadinanza⁸⁰.

La perdurante centralità dello Stato all'interno del sistema costituzionale, da una parte, e l'impossibilità di incrementare in misura cospicua l'odierno livello dell'autonomia speciale, dall'altra, consentono di affermare che nel caso italiano un utilizzo "disinvolto" della differenziazione, che determinasse cioè un'espansione ampia e generalizzata delle competenze regionali in misura analoga a quella spagnola, presenta elevati rischi di incostituzionalità. Si pone, allora, il problema di determinare quali fattori possano legittimamente addursi a sostegno delle richieste (e delle eventuali concessioni) di autonomia. A questo riguardo, sembra foriera di spunti la riflessione condotta dai giuristi spagnoli attorno alla categoria dogmatica dei cd. *hechos diferenciales*.

⁷⁷ Cfr. quanto previsto dall'art. 19 della *Legge sull'autogoverno della Groenlandia*, n. 473 del 12 giugno 2009, su cui v., nel quadro di considerazioni più ampie, F. DURANTI, *Asimmetrie e differenziazioni costituzionali negli ordinamenti nordici*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2020, p. 104 ss.

⁷⁸ V., rispettivamente, le sentenze 27 febbraio 1957, n. 38, § 3 ss., e 15 gennaio 1970, n. 6, § 6 ss. Sul versante dottrinale, paiono pregnanti le considerazioni di A. D'ATENA, *Dalla "costituzionalizzazione" alla "dissoluzione" dello Statuto siciliano (riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 1990, p. 1929 ss., e F. FABRIZZI, *Per una rilettura del principio di unità della giurisdizione costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2015, p. 2 ss.

⁷⁹ Cfr. puntualmente A. RUGGERI, *Prospettive di una «specialità» diffusa*, cit., pp. 856-857.

⁸⁰ Lo stretto nesso tra cittadinanza, principio di non discriminazione e riparto verticale delle competenze è evidenziato, tra gli altri, da S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in AA.VV., *Differenziazione e asimmetria*, cit., p. 39 ss., cui cfr. A. FENNA, *Australian federalism and the COVID-19 crisis*, in AA.VV., *Federalism and the Response to COVID-19*, Routledge, New York, 2022, p. 19, il quale osserva che in un Paese tipicamente federale, come l'Australia, è proprio l'accesso a «[public] services of an equivalent standard» in tutto il territorio nazionale che conferisce effettività alla «common citizenship».

8. Alla ricerca di un criterio giustificativo delle asimmetrie: i «fatti differenziali»

Enunciata per la prima volta nel dibattito politico sulla questione coloniale, ma poi ampiamente sviluppata dalla dottrina costituzionalistica in prospettiva interna⁸¹, la *teoría de los hechos diferenciales* afferma che ogni diversità di regime normativo operata su base territoriale deve trovare giustificazione nella presenza di uno o più elementi concreti, i quali siano unici o, comunque, sufficientemente rari da differenziare le popolazioni interessate rispetto a tutte le altre che vivono entro i confini nazionali. Molti giuristi ritengono, inoltre, che la portata “differenziante” degli *hechos* debba risultare da un’espressa menzione nel Testo fondamentale⁸², dovendosi pertanto considerare irrilevanti – tra gli altri – sia il particolare radicamento storico di eventuali movimenti indipendentisti (Paesi Baschi, Catalogna), sia l’esistenza di Istituzioni locali pressoché uniche (si pensi ai corpi di polizia regionale di cui dispongono, oggi, solo Paesi Baschi, Catalogna, Canarie e Navarra).

Questi fatti costituzionalmente significativi possono, poi, distinguersi a seconda che siano giuridici o meta-giuridici⁸³. I primi sono il precipitato, negli ordinamenti delle singole Comunità, di specifiche previsioni costituzionali. Si pensi al coinvolgimento del corpo elettorale nella modifica degli Statuti di Paesi Baschi, Catalogna, Galizia e Andalusia, che gli stessi hanno dovuto prevedere come “contropartita” per essere stati approvati seguendo la *vía rápida* (art. 152, co. 2 Cost.)⁸⁴; alla collocazione di una *ley de mejoramiento del fuero*, anziché di un “normale” *Estatuto de Autonomía*, al vertice dell’ordinamento della Navarra, in ragione dell’appartenenza di questa alla categoria dei «*territorios forales*» (I disp. add.)⁸⁵; all’art. 167 St. Canarie, che dà concreto svolgimento alla III disp. add. disciplinando il procedimento di modifica dello speciale regime economico e fiscale dell’arcipelago.

Gli *hechos* metagiuridici, invece, sono “fatti” in senso stretto, perché il Costituente si limita a riconoscerne l’esistenza nel mondo materiale, attribuendovi così, implicitamente o esplicitamente, un certo rilievo in sede di produzione normativa. In quest’ordine di idee si pongono, ad esempio, le disposizioni costituzionali che consentono la co-ufficialità delle lingue tradizionalmente parlate in alcune parti del Paese (art. 3), quelle che elevano a requisiti per l’ottenimento di autonomia la comunanza di caratteristiche storiche, culturali ed economiche (art. 143, co. 1), che garantiscono la preservazione degli ordinamenti forali (art. 149, co. 1, n.

⁸¹ V. rispettivamente F. CAMBÓ I BATLLE, *Prólogo*, in J. M. DE NADAL (a cura di), *Per les terres de Crist*, Tipografia Occitania, Barcellona, 1927, p. I ss., e, per un quadro d’insieme dei successivi sviluppi dottrinali, J. GARCIA ROCA, *¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?*, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 11, 2000, p. 77 ss.

⁸² V. in questo senso J. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico*, cit., *passim*, e N. PÉREZ SOLA, *La rilevanza dei fatti differenziali nello Stato autonomico*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 498, insieme agli ulteriori Autori ivi citati. *Contra* F. RUBIO LLORENTE, in AA.VV., *Ante el futuro del Senado*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcellona, 1996, p. 546 ss., che riconosce nella presenza di partiti nazionalisti dominanti a livello locale un «*hecho diferencial institucionalizado*» ed anzi qualifica le differenze di mero fatto come «*hecho[s] diferencial[es] en sí*».

⁸³ Si riprende, a grandi linee, la classificazione proposta da J. LÓPEZ AGUILAR, *op. cit.*, p. 67 ss.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 78 ss.

⁸⁵ J. ALLI ARANGUREN, *Los hechos diferenciales y la Constitución de 1978*, in *Euskoneus & Media*, novembre 2000, lett. C, fedele alla propria concezione, assai ampia, dei fatti differenziali, sembra includere in tale categoria anche la peculiare articolazione interna dei Paesi Baschi. Tuttavia, deve obiettarsi che l’art. 141, co. 3 Cost., che la legittima, seppur storicamente introdotto proprio per andare incontro alle richieste basche, è applicabile anche alle altre Comunità.

8^a; I disp. add., co. 1; II disp. add.), che riservano alle comunità insulari o, comunque, geograficamente separate dal resto del territorio nazionale specifici diritti e garanzie nei rapporti con lo Stato (si vedano, di nuovo, l'art. 143, co. 1, e la III disp. add., ma anche l'art. 141, co. 4, e la V disp. trans.).

Astraendo per il momento dal caso spagnolo, nel quale – come si è evidenziato – la differenziazione è stata utilizzata in funzione uniformatrice, e tornando all'Italia, l'analisi dei fatti differenziali è utile per individuare punti di riferimento certi, in base ai quali selezionare le materie e, per ciascuna materia, anche le specifiche funzioni (legislative, regolamentari, amministrative) da attribuirsi a ciascuna Regione. Così, ad esempio, la presenza di gruppi etnici minoritari potrebbe legittimare l'attribuzione di maggiore autonomia in ambito scolastico e culturale, mentre sarebbe difficile fondarvi competenze in materia di trasporti o sanitaria.

Nello specifico, la Costituzione repubblicana prende in considerazione tre fattori. Il primo è menzionato dall'art. 6, che prevede l'emanazione di «apposite norme» per la tutela delle «minoranze linguistiche», alludendo con questa espressione – secondo l'interpretazione datane dal Parlamento in sede attuativa – non soltanto agli idiomi, bensì all'intero bagaglio antropologico e culturale di cui il fattore linguistico è, solitamente, un semplice indicatore⁸⁶. Gli altri due fatti, cui si è già accennato nella prima parte di questo lavoro⁸⁷, sono la condizione di debolezza economica di alcuni territori («minore capacità fiscale per abitante») e l'insularità, citate, rispettivamente, al III e al VI comma dell'art. 119.

È quantomeno dubbio, invece, se possa considerarsi differenziale, nel senso che qui si intende, il fattore demografico, atteso che il minor numero di senatori eleggibili in Valle d'Aosta e Molise (art. 57, co. 3 Cost.), così come la possibilità, data alla prima, di partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica con un unico delegato, a fronte dei tre assegnati alle altre Regioni (art. 83, co. 2 Cost.), pur evocando implicitamente la minore popolosità di tali territori, sembra rientrare più nelle normali logiche della rappresentanza democratica che in quelle della differenziazione.

Ebbene, gli elementi appena richiamati, benché, non a caso, si riscontrino maggiormente nelle Regioni speciali, a ben vedere connotano anche diverse Regioni ordinarie, che su di essi – secondo la lettura che qui si propone – potrebbero pertanto fondare (mirate) richieste di differenziazione. Si pensi p. es. a Calabria e Basilicata, nei cui territori sono presenti antiche comunità di lingua e cultura albanese e le cui economie risentono ancora degli svantaggi derivanti dal mancato superamento della cd. *Questione meridionale*⁸⁸.

⁸⁶ Legge 15 dicembre 1999, n. 482, la quale elenca dodici minoranze (albanese, catalana, germanica, greca, slovena, croata, più quelle «parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo»), precisando all'art. 1 di volerne valorizzare, per l'appunto, non solo le «lingue», ma anche le «culture». In dottrina cfr. P. COLASANTE, *La tutela delle minoranze e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2019, p. 1 ss.; da ultimo, G. DE VERGOTTINI, *La lingua come fattore identitario: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023, p. 102 ss., e G. DEMURO, *Identità linguistica e forma di Stato*, *ibid.*, p. 123 ss.

⁸⁷ V. *supra*, § 3.

⁸⁸ Sul tema si rinvia a S. LIETO, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2019, p. 1 ss.

9. *Segue. Oltre gli hechos diferenciales: la differenziazione come strumento di eguaglianza sostanziale*

Invero, se si guarda alla teoria dei fatti differenziali per quello che essa è, ossia uno strumento per governare il bilanciamento tra la vocazione uniformante del diritto statale, da un canto, e la naturale aspirazione all'autonomia di ciascuna comunità, dall'altro⁸⁹, e soprattutto se la si vede nella prospettiva delle concrete esigenze che ogni asimmetria costituzionale serve a soddisfare, si pongono le premesse per farne emergere la *ratio* più profonda: la costruzione dell'eguaglianza sostanziale, da intendersi in questo caso come effettivo godimento dei diritti fondamentali in ogni parte del territorio nazionale, attraverso l'individuazione di quale livello regolatorio (statale *vs.* regionale) sia, volta per volta, più idoneo a tale scopo⁹⁰. Ne deriva un ampliamento dei possibili presupposti della differenziazione, dovendosi ricomprendere anche quelle situazioni di fatto che, seppur non prese in considerazione dal Costituente, siano comunque idonee a giustificare disparità di trattamento «ragionevoli»⁹¹, a mente dalla consolidata giurisprudenza costituzionale sull'art. 3 Cost.⁹².

In quest'ottica, forme e condizioni particolari di autonomia potrebbero essere richieste, ad esempio, da Regioni che vantino un patrimonio artistico e archeologico di eccezionale ricchezza, come il Lazio, o che abbiano sviluppato e mantenuto nel tempo particolare efficienza nell'erogazione di determinati servizi pubblici essenziali, come nel caso della sanità veneta e lombarda. Ogni richiesta di autonomia dovrebbe essere motivata, dovendosi in ciascun caso dimostrare il maggior beneficio che i cittadini trarrebbero dall'attribuzione di determinate competenze ad una certa Regione anziché allo Stato. In altri termini, dovrebbe ambirsi – per riprendere un'efficace metafora dottrinale – al confezionamento di «abiti [...] su misura»⁹³, rifuggendo dal paradosso spagnolo di regimi astrattamente “differenziati”, ma sostanzialmente uguali tra loro.

Dal canto loro, nel fare le proprie valutazioni Governo e Parlamento non dovrebbero guardare soltanto alle singole popolazioni regionali, bensì all'intera collettività. Si pensi, ad esempio, alla maggiore disponibilità di risorse, eventualmente utilizzabili a fini perequativi,

⁸⁹ Ciò che non equivale, beninteso, a negarne l'utilità per il giurista o confinarla nel campo dei rapporti politici, come sembra invece intendere J. GARCÍA ROCA, *¿A qué llamamos, cit.*, p. 105.

⁹⁰ Per una puntuale disamina dei vantaggi e degli inconvenienti che derivano dall'esercizio dei poteri di governo a livello statale o regionale sia consentito rinviare a I. SPADARO, *Decentramento politico e pandemia: spunti per un "regionalismo dell'emergenza"*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2022, p. 155 ss., ed ulteriori riferimenti dottrinali ivi operati.

⁹¹ V. puntualmente G. TESAURO, *Autonomia regionale differenziata, sistema sanitario nazionale e oltre*, in *DPER online*, n. spec. 2, 2019, pp. 61-62, secondo il quale «l'eguaglianza non può non ricomprendere anche la dimensione territoriale» e «per ciò stesso» implica valutazioni in ordine alla ragionevolezza delle asimmetrie *ex art.* 116 Cost.

⁹² Invero, come evidenziano A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014⁵, p. 115 ss., nei ragionamenti della Corte il giudizio sulla ragionevolezza delle leggi si è progressivamente emancipato dal puntuale riferimento all'art. 3 Cost. Sul tema, all'interno di una letteratura assai vasta, v. almeno G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Utet Giuridica, Torino, 1994, p. 143 ss., e F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009, *passim*, oltre ai molteplici contributi raccolti da G. PERLINGIERI, A. FACHECHI (a cura di), *Ragionevolezza e proporzionalità nel diritto contemporaneo*, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2017.

⁹³ M. ROMEO, *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo "solidale"*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019, p. 8, cui cfr., sulla necessità di motivazione, A. M. POGGI, *Gli ambiti materiali*, cit., p. 97 ss., e più di recente G. COMAZZETTO, *I "limiti di contenuto"*, cit., p. 11, ed ulteriori rinvii.

conseguente alla tassazione di maggiori profitti imprenditoriali; alla diffusione di *know-how* e *best practices* positivamente sperimentati a livello locale; alla creazione di poli di eccellenza fruibili anche da chi risiede altrove⁹⁴. Al contempo, tali sperimentazioni potrebbero essere considerate per una revisione periodica di LEP e fondi perequativi, affinché – per usare un’espressione della scienza economica – la naturale vocazione all’«esternalità» territoriale di determinati servizi non finisca per disincentivare il loro miglioramento, nella prospettiva tanto delle Regioni erogatrici quanto delle altre, le cui popolazioni finiscono per beneficiarne (si pensi al cd. turismo sanitario, ovvero ai trasferimenti da un’area all’altra del territorio nazionale cui sono indotti molti neo-laureati dalla ricerca di maggiori opportunità occupazionali)⁹⁵.

Le medesime ragioni suggeriscono l’opportunità che le leggi approvate a norma dell’art. 116, co. 3 Cost. fissino termini non troppo lunghi, entro i quali verificare i risultati concretamente raggiunti da ciascuna Regione nell’esercizio delle nuove competenze, avendo cura di specificare sia i criteri sulla base dei quali tale controllo dovrà svolgersi, sia quelli per la nomina dei soggetti, auspicabilmente indipendenti dal potere politico, cui esso sarà affidato.

Invero, le cd. pre-intese sottoscritte dal Governo con Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna sembrano discostarsi dal modello che qui si propone, come si avrà modo di evidenziare in dettaglio nel paragrafo che segue.

10. Profili critici delle pre-intese sottoscritte con Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna

L’art. 10, co. 2 del DDL Calderoli prevede che «l’esame degli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata [...], prosegue secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge». Il riferimento è alle intese preliminari sottoscritte il 15 maggio 2019 con i Presidenti di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, le quali, dopo il *labor limae* richiesto dai successivi rilievi ministeriali e la determinazione dei LEP, potrebbero quindi essere senz’altro trasmesse alle Camere per il loro recepimento legislativo.

Tuttavia, come si diceva tutti e tre i documenti presentano diverse criticità. In primo luogo, essi sono sostanzialmente privi di motivazione, non bastando certo, a tal fine, il comune richiamo iniziale a non meglio precisate «specificità» dei rispettivi territori. Anzi, proprio la lettera di queste disposizioni lascia supporre che i redattori vi abbiano riservato scarsa considerazione, laddove essi pongono in rapporto lo «sviluppo» di ciascuna comunità regionale con le predette «specificità», anziché, come sarebbe stato forse più logico, con l’«attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia» (che pure figura nel medesimo periodo).

Inoltre, pur menzionando in premessa molteplici disposizioni costituzionali (artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119), di fatto le bozze sembrano accedere ad un’interpretazione meramente letterale

⁹⁴ In questo senso D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2019, p. 335, e S. MANGIAMELLI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n.4, 2017, p. 661 ss., cui *adde*, con riferimento al cd. turismo sanitario, G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sparse sull’equità nella salute e nei servizi sanitari*, in *Corti Supreme e salute*, n. 1, 2022, p. 302 ss.

⁹⁵ Cfr. sul tema A. FILIPPETTI, F. TUZI, *I costi dell’asimmetria e i fabbisogni standard: argomenti per una devoluzione selettiva dell’istruzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2019, pp. 5-6.

dell'art. 116, co. 3 Cost., prevedendo la “regionalizzazione” di un insieme di materie assai cospicuo: sedici nel caso emiliano-romagnolo, venti in quello lombardo e ben ventitré, ossia tutte quelle costituzionalmente possibili, nel caso del Veneto. Numeri che, nella pratica, debbono considerarsi financo più elevati alla luce del fatto che alcune etichette riuniscono materie contigue ma concettualmente distinte, come p. es. il «coordinamento della finanza pubblica» e quello del «sistema tributario», ovvero, in termini ancor più evidenti, la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e [l']organizzazione di attività culturali»⁹⁶.

Ancor più del dato quantitativo rileva quello, per così dire, qualitativo, concernente cioè la natura giuridica degli atti che le Regioni interessate sono abilitate ad emanare. A questo proposito, deve rilevarsi che nella grande maggioranza dei casi il trasferimento comprende non solo la potestà amministrativa e regolamentare, ma anche quella legislativa⁹⁷, talora prevedendo persino l'accentramento, al livello regionale, di funzioni che oggi spettano, invece, ai Comuni.

Invero, la segretezza⁹⁸ con cui sono state condotte le trattative, la tardività con cui ne sono stati pubblicati gli esiti e la mancata allegazione di qualsivoglia tipo di documentazione tecnica rende difficile accertare se alla base degli accordi in esame vi sia un'adeguata istruttoria, idonea a giustificare necessità, proporzionalità e ragionevolezza di una differenziazione tanto massiccia; ovvero se, in ipotesi, essi riposino semplicemente su una concezione dello Stato che ritiene *tout court* preferibile il livello di governo regionale rispetto ad ogni altro. Tale impressione è corroborata, *a contrario*, dal fatto che l'obbligo di calibrare l'esercizio delle nuove competenze sui rispettivi «contest[i] socio-economic[i]», ove previsto, è sempre riferito a casi specifici⁹⁹ o ha un'incidenza marginale¹⁰⁰, mentre in molte ipotesi è, addirittura, ancora oggetto di confronto¹⁰¹, proprio per la contrarietà espressa dalla Regione verso tale clausola.

Ed ancora, appare potenzialmente problematica la regionalizzazione di infrastrutture strategiche quali «porti e aeroporti civili» in Veneto e Lombardia, nonché quella di servizi essenziali come «istruzione» e «tutela della salute», prevista anche per l'Emilia-Romagna. In particolare, con riferimento all'istruzione deve rilevarsi che, pur lasciandosi allo Stato la

⁹⁶ Anche sotto questi profili, pare calzante la critica di A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2022⁵, p. 168, secondo il quale la stesura dei nuovi elenchi dell'art. 117 Cost. sarebbe stata poco accurata.

⁹⁷ Pur con qualche approssimazione, dettata dalla tecnica del ritaglio e dallo spezzettamento di alcuni ambiti materiali tra disposizioni distinte, può affermarsi che l'Emilia-Romagna acquisirebbe competenza normativa piena su dieci materie, la Lombardia su diciassette e il Veneto su diciotto.

⁹⁸ Sul punto v. l'aspra critica di G. TESAURO, *Autonomia regionale*, cit., pp. 68-69, e di S. STAIANO, *Sul regionalismo differenziato*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione*, cit., p. 9, secondo il quale tutta la prima parte del negoziato si sarebbe svolta «nel retrobottega della democrazia».

⁹⁹ V. per la Lombardia, l'art. 10, co. 1, lett. a) e l), vertenti su organizzazione del sistema educativo regionale, istruzione degli adulti e formazione professionale; per l'Emilia-Romagna, l'art. 11; per il Veneto, l'art. 10, co. 1, lett. a) e l) (formazione scolastica e professionale), l'art. 11 (parità scolastica), l'art. 28, co. 1, lett. a) (sistema universitario regionale).

¹⁰⁰ V., al netto di qualche oscillazione lessicale e senza alcuna pretesa di esaustività, l'art. 10, co. 1, lett. b), delle pretese con Lombardia e Veneto, in materia di valutazione del sistema educativo regionale di istruzione, e l'art. 13 di quella con l'Emilia-Romagna, che attribuisce alla Regione un potere di iniziativa rispetto a provvedimenti statali in materia ambientale, ed ancora, l'art. 11, co. 1, lett. m), sull'istruzione tecnica superiore.

¹⁰¹ Cfr. per la Lombardia gli artt. 13 e 25, concernenti, rispettivamente, ambiente e università. Per l'Emilia-Romagna v., invece, l'art. 11 (ambiente); la lett. c) dell'articolo successivo all'attuale art. 34, sul sostegno alle aree montane; l'art. 35, co. 1, lett. b) e e) (sanità); la disposizione successiva, sui «percorsi di specializzazione» medica, e quella *post* art. 42, sull'attività venatoria. Per il Veneto v. infine l'art. 14, in materia ambientale; l'art. 24, sull'inserimento occupazionale; l'art. 27, co. 3, e l'art. 50, co. 1, sul sostegno alle attività imprenditoriali.

competenza su ordinamento scolastico e titoli di studio, sono invece interamente trasferite sia quella sull’allocazione territoriale degli Istituti, sia quella sulla relativa dotazione organica. Le pre-intese con Lombardia e Veneto prevedono, addirittura, il transito di docenti, dirigenti scolastici e collaboratori, oggi dipendenti statali, nei ruoli della Regione, insieme a tutto il personale ministeriale addetto agli uffici di programmazione periferici¹⁰². Pur non sfociando necessariamente nell’accantonamento della contrattazione collettiva nazionale¹⁰³, è quantomeno lecito ipotizzare che tutto ciò accrescerebbe il peso di quella integrativa, spesso caratterizzata da minore forza sindacale, con possibili ricadute sullo *status* giuridico dei lavoratori¹⁰⁴. A parte si pone l’esigenza di coordinare le nuove attribuzioni regionali con la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» (art. 117, co. 2, lett. l Cost.), cui la Corte costituzionale riconduce sia la regolamentazione dei rapporti di lavoro che l’applicazione ad essi dei contratti collettivi¹⁰⁵.

Con riguardo alla sanità, le nuove competenze delle Regioni, seppur dettagliate, nel complesso sono tanto ampie da incidere sulla qualità del servizio. Esse comprendono, infatti, profili che investono sia l’assetto istituzionale e burocratico che l’organizzazione e la consistenza delle piante organiche, le modalità di erogazione delle cure, la rete formativa delle specializzazioni, l’edilizia ospedaliera, le dotazioni strumentali¹⁰⁶. Ciò appare tanto più problematico se si considera che la salute figura nel testo dell’art. 32, co. 1 Cost. non solo come «diritto dell’individuo», ma anche come interesse dell’intera «collettività». Considerazioni non dissimili possono farsi, di nuovo, per l’istruzione, dato che il livello di scolarizzazione dei cittadini si riflette sulle relative *chances* di realizzazione lavorativa e, quindi, anche sul contributo che ciascuno di essi è in grado di dare al «progresso [...] della società», a mente dell’art. 4 Cost. Il rischio, opportunamente segnalato in dottrina, è quello di scivolare in una sostanziale «regionalizzazione dello Stato sociale», con effetti disgregativi sull’uniformità dello «*status* di cittadinanza»¹⁰⁷.

Di indubbia rilevanza per il Paese è anche l’oggetto di ulteriori richieste venete e lombarde che, in questa fase, sembrano essere state rigettate, ma che danno comunque la misura

¹⁰² V. gli artt. 27-30 (Emilia-Romagna), 10-11 (Lombardia) e 11-12 (Veneto).

¹⁰³ Invero, le prime bozze di intesa lasciavano intravedere proprio questa direzione, giudicata problematica da R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l’art. 116, comma 3, Cost.*, in *Questione Giustizia*, n. 4, 2019, § 4. Analogamente, cfr. quanto a suo tempo ipotizzato dalla Regione Toscana per i lavoratori del comparto “beni culturali” (*Ipotesi di autonomia speciale per i beni culturali ex art. 116, comma 3, Cost.*, delib. Giunta 24 marzo 2003, § 4.1).

¹⁰⁴ Lo segnala G. COSENTINO, *Articolo 116 della Costituzione e autonomia regionale differenziata*, in AA.VV., *Autonomia differenziata e istruzione*, 2019, p. 11, reperibile nel [sito](#) di CISL Scuola, che prospetta l’insorgenza di nuove «gabbie salariali» su base territoriale. Sui problemi derivanti dalla maggior debolezza del sindacato a livello locale nel comparto pubblico v. A. TOPO, *Dinamismo/istituzionalizzazione della contrattazione collettiva pubblica ed “efficienza” del contratto integrativo*, in AA.VV., *Mezzo secolo dallo Statuto dei lavoratori*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 339 ss.

¹⁰⁵ V. la sentenza 4 dicembre 2006, n. 411, § 5.1, problematicamente richiamata da V. SATTÀ, *Regionalismo differenziato, istruzione e scuola*, in *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n. 1, 2020, p. 432, cui si rinvia anche per più approfondite considerazioni sul tema.

¹⁰⁶ V., pur con qualche distinguo, gli artt. 35 (Emilia-Romagna), 29 (Lombardia) e 25 (Veneto).

¹⁰⁷ A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *DPER online*, n. spec. 2, 2019, p. 7, cui cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato*, cit., p. 10.

dell'approccio «massimalista»¹⁰⁸ con cui tali Regioni si sono accostate al tavolo delle trattative: ricerca scientifica, estrazione e trasporto degli idrocarburi, smaltimento dei rifiuti, accesso ai corsi di specializzazione medico-sanitaria¹⁰⁹.

11. *Segue. Asperità di un eventuale sindacato di legittimità costituzionale*

In definitiva, sulla base di quanto evidenziato nel corso di queste riflessioni non pare azzardato ipotizzare che le pre-intese presentino diversi vizi di incostituzionalità, i quali, in assenza di modifiche significative, si comunicherebbero alle intese e, quindi, alle leggi che ne recepissero i contenuti. A quel punto, essi potrebbero essere eccepiti nei confronti, rispettivamente, di quegli atti amministrativi e di quelle leggi che le Regioni procedessero ad emanare nell'esercizio delle loro nuove competenze. Chi fosse interessato a sottrarsi ad una certa disciplina regionale, cioè, potrebbe cercare di farne dichiarare l'invalidità eccependo (anche) quella della legge attributiva della competenza sulla specifica materia; legge la cui eventuale irragionevolezza potrebbe dimostrarsi anche sulla base del trattamento riservato ad un'altra Regione, assunto a *tertium comparationis*. In questo modo, la parte otterrebbe l'annullamento delle norme regionali e la conseguente riespansione della normativa statale, che ella reputasse – in ipotesi – più vantaggiosa.

Per quanto, forse, macchinose sul piano argomentativo, simili iniziative processuali non possono escludersi, giacché a ben vedere si limiterebbero a riprodurre nel giudizio di costituzionalità lo schema, già noto, della cd. invalidità derivata degli atti amministrativi¹¹⁰. In ogni caso, la mera possibilità di una loro proposizione avrebbe ricadute negative sul versante della certezza del diritto. Inoltre, un aumento dei contenziosi – a prescindere dall'esito – nell'immediato sarebbe tanto più problematico in quanto proprio l'efficienza del sistema giudiziario è oggetto di precisi impegni con l'UE, nell'ambito del PNRR¹¹¹.

Più in generale, è facile prevedere che la forte caratura simbolica assunta dalla differenziazione nell'odierno dibattito politico, derivante da oltre un trentennio di rivendicazioni autonomistiche e, a tratti, persino indipendentiste, potrebbe turbare la serenità sia delle valutazioni dei giudici *a quibus*, sia della stessa Corte costituzionale. Ciò sarebbe non

¹⁰⁸ L. VIOLINI, *Una forma di Stato*, cit., p. 135 ss. Di recente, forti perplessità sono state espresse, al riguardo, da M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2023, p. 54 ss.

¹⁰⁹ V. in particolare, per il Veneto, l'art. 29, co. 1, lett. q) della bozza proposta dalla Regione; il comma 1 e il comma 2, IV alinea, della disposizione posta dopo l'art. 41; la disposizione premessa all'art. 22. Per la Lombardia, v. invece la lett. n) dell'art. 16 e la disposizione che precede l'odierno art. 35.

¹¹⁰ Sul tema v. di recente, anche per ulteriori rinvii, L. PASSARINI, *Gli effetti del giudicato costituzionale sul provvedimento amministrativo*, in *Il Diritto amministrativo*, n. 3, 2023, p. 1 ss., cui cfr. la figura della «concatenazione produttiva» elaborata da H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto* (trad.), Giappichelli, Torino, 1961 (1934), p. 81. Nulla cambierebbe, peraltro, qualora l'atto da invalidare avesse carattere formalmente amministrativo, salvo, naturalmente, il fatto che in questo caso la legge recante la disciplina della materia sarebbe ad un tempo atto presupposto (del provvedimento impugnato) ed atto presupponente (della legge di differenziazione), in ciò fondandosi comunque l'interesse della parte a veder sollevata la questione di costituzionalità.

¹¹¹ V. puntualmente la dec. esec. Consiglio 10160, 21 - ADD 1 REV 2, 8 luglio 2021, p. 40 ss., e cfr. quanto illustrato dinanzi alla II Commissione della Camera dei deputati dall'allora Ministra della Giustizia Marta Cartabia nell'audizione del 15 febbraio 2022 (*Resoconto stenografico*, p. 7 ss.).

solo inopportuno ma, per certi versi, paradossale, se si pensa che nel 2015 fu proprio la Consulta a “salvare” dalle pressioni della piazza il Parlamento, impedendo l’indizione di referendum consultivi attraverso i quali il Consiglio regionale veneto mirava alla «legittimazione plebiscitaria» di rivendicazioni marcatamente centrifughe (trattenimento della quasi totalità del gettito tributario al livello regionale, piena autonomia di destinazione dei trasferimenti statali, ottenimento di autonomia differenziata, di autonomia speciale o dell’indipendenza)¹¹². E che anche questa fosse la preoccupazione dei Giudici, al di là degli argomenti concretamente adottati in motivazione, lo si desume dal fatto che, ove avessero prevalso i “sì”, l’oggetto delle richieste sarebbe rimasto costituzionalmente precluso in un caso soltanto (la secessione)¹¹³, mentre negli altri quattro, parimenti colpiti dalla declaratoria di illegittimità, avrebbe potuto essere comunque conseguito – al limite – col procedimento di cui all’art. 138 Cost.

12. Possibili obiezioni e relativa confutazione

Le preoccupazioni espresse nel corso di queste considerazioni sull’insorgenza di disparità territoriali nel godimento dei diritti fondamentali potrebbero apparire eccessive a fronte dell’attenzione riservata sia dalla vigente legge di bilancio, sia dallo stesso DDL Calderoli, alla determinazione dei LEP, che entrambi pongono come *condicio sine qua non* della differenziazione. Senonché, tale adempimento è insufficiente a garantire l’uniformità dei diritti sociali, per il semplice motivo che questi ultimi non sono riducibili ad un mero insieme di «prestazioni»¹¹⁴. E infatti, un conto è stabilire p. es. il rapporto tra numero di posti letto e popolazione in un dato territorio o i tempi-limite per l’effettuazione di determinati accertamenti diagnostici, e un altro fare in modo che tutti i cittadini godano di un certo livello minimo di salute, corrispondente al «nucleo essenziale» del diritto garantito dall’art. 32 Cost.¹¹⁵. Tanto è vero che, nella pratica, tale obiettivo può essere perseguito dal soggetto pubblico anche in modi diversi dalla mera erogazione di prestazioni sanitarie, p. es. riducendo le emissioni inquinanti, scoraggiando il tabagismo o vigilando sulla qualità degli alimenti in commercio. Di questa

¹¹² Sentenza 25 giugno 2015, n. 118, § 8.4 ss., avente ad oggetto le leggi regionali 19 giugno 2014, nn. 15 e 16. La pronuncia è annotata, anche in prospettiva comparata, da S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2015, p. 939 ss., e G. FERRAIUOLO, *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*, n. 20, 2015, p. 2 ss., cui si deve la locuzione ripresa nel testo (*ibid.*, p. 11). Sull’intera vicenda v. inoltre D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2015, p. 1141 ss., mentre sui tentativi già precedentemente operati dal Veneto di utilizzare il referendum come mezzo di pressione politica su Governo e Parlamento cfr. F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l’autonomia e l’indipendenza del Veneto. Non c’è due senza tre. Anche se...*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2015, p. 759 ss.

¹¹³ G. FERRAIUOLO, *op. cit.*, p. 7 ss., osserva criticamente che l’eventuale «prospettazione, mediante referendum, di un percorso teso alla modifica della normativa costituzionale non appare un’automatica violazione degli obblighi costituzionali» (p. 8).

¹¹⁴ In questo senso A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in AA.VV., *Enciclopedia giuridica*, vol. XII, Treccani, Roma, 1989, p. 28 ss., che infatti contesta la tratlizia figura dei «diritti pubblici soggettivi» come «diritti del cittadino a una prestazione positiva da parte dello Stato» (p. 29). Più di recente v. anche I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2012, p. 15 ss.

¹¹⁵ Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale concernente il «nucleo essenziale» (o «irriducibile») dei diritti sociali v. L. CASTELLI, *Alla ricerca del “limite dei limiti”: il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, p. 473 ss.

parziale discrasia paiono consapevoli gli stessi redattori delle pre-intese, allorché, dopo aver indicato le «materie» oggetto dei trasferimenti di competenza, specificano le singole potestà attribuite alle Regioni. Il problema è che, come si è già rilevato, in molti casi queste appaiono tanto ampie e numerose da incidere sostanzialmente sul contenuto dei diritti, risolvendosi in una paradossale «legalizzazione» di disparità già esistenti, che l'art. 3, co. 2 Cost. prescriverebbe, invece, di appianare¹¹⁶.

Va, poi, segnalata la recente sentenza n. 190/2022 della Corte costituzionale¹¹⁷ secondo la quale, quantomeno in ambito sanitario, il «principio di contenimento della spesa», fissato dal legislatore statale nell'esercizio del proprio potere di coordinamento della finanza pubblica, impedisce alle Regioni di fornire prestazioni gratuite non comprese tra i LEA, ogniquale volta detti Enti versino in condizioni di sofferenza finanziaria. Anche da questo punto di vista, la «regionalizzazione» di interi settori di *welfare* potrebbe avere ricadute negative sul livello dei servizi essenziali, ostacolandone il miglioramento.

Per altro verso, e di nuovo in prospettiva comparata, potrebbe eccepirsi che sinora la differenziazione non sembra aver posto problemi di costituzionalità in Spagna, nonostante se ne sia fatto un uso estremamente ampio. Ciò è vero, ma a ben vedere si spiega, oltre che con il maggiore *favor* per il decentramento ivi manifestato¹¹⁸, con la diversa genesi dell'istituto *de quo* rispetto all'ordinamento italiano. Nel sistema spagnolo, come si è già ampiamente segnalato, l'autonomia differenziata fu prevista già nel testo originario della Costituzione, sicché la sua compatibilità col principio di unità nazionale, con la necessaria uniformità dei diritti sociali e col principio di non discriminazione deve darsi per presupposta, in quanto riposa su valutazioni operate, in modo insindacabile, dallo stesso Costituente. Viceversa, l'odierno art. 116, co. 3 della Costituzione italiana è stato introdotto dal Parlamento. Esso deriva, quindi, dall'esercizio di un potere costituito, il quale incontra un limite invalicabile nell'immodificabilità della «forma repubblicana» (art. 139 Cost.)¹¹⁹. Tutto ciò pone il giurista dinanzi ad un'alternativa. O l'art. 2 della legge costituzionale n. 3/2001 deve interpretarsi in senso letterale; e allora, poiché consente concessioni di autonomia tanto significative da confliggere con diversi principi fondamentali (artt. 2, 3, 5 Cost.), deve considerarsi illegittimo¹²⁰. Oppure, come appunto si sostiene in questa sede, esprimendo norme di organizzazione, esso va letto muovendo proprio dai suddetti principi e, quindi, in senso restrittivo, così da evitare che le esigenze del

¹¹⁶ In questi termini, con precipuo riferimento alla qualità dell'istruzione, V. SATTÀ, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 447, cui cfr. A. M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 18 ss.

¹¹⁷ Sentenza 7 luglio 2022, annotata da C. BUZZACCHI, *La «soglia ulteriore» dei livelli essenziali e la responsabilità degli amministratori regionali: note a margine della sentenza n. 190 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2023, p. 276 ss.

¹¹⁸ V. *supra*, § 4.

¹¹⁹ Per un'argomentata ricostruzione del significato di tale locuzione, comprensivo anche dei principi fondamentali puntualmente richiamati nel testo, v. A. CIANCIO, *I valori fondanti della Repubblica italiana a sessant'anni dalla sua nascita*, in EAD., *Persona e «Demos»*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 173 ss., ed ulteriori rinvii.

¹²⁰ L'assoluta intangibilità dei principi supremi dell'ordinamento, persino rispetto alle leggi di revisione costituzionale, è stata affermata dalla Corte sin dalla nota sentenza 29 dicembre 1988, n. 1146, § 2.1, su cui v. per tutti S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme istituzionali?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 10, 1988, p. 5570 ss.; e cfr., sulla materia che qui interessa, la cit. sentenza n. 31/2010 del Tribunale costituzionale spagnolo, nella parte in cui essa esclude che la riallocazione delle competenze normative tra Stato e Comunità possa surrrettizamente sfociare nell'esercizio di un «*poder constituyente prorrogado o sobrevenido*» (FJ 57).

decentramento minino il funzionamento e la stabilità della forma di Stato. Quest'ultima, del resto, è la via ampiamente percorsa – *mutatis mutandis* – anche dal Tribunale costituzionale spagnolo nella sentenza con cui, nel 2010, esso ha neutralizzato la portata “eversiva” di buona parte delle disposizioni sul riparto verticale delle competenze, contenute nel nuovo Statuto catalano (FJ 65 ss.)¹²¹.

13. Considerazioni conclusive e spunti per un'effettiva democraticità dei procedimenti di differenziazione

In conclusione, ed in sintesi, sembra utile ribadire quanto già argomentato nel corso di queste riflessioni circa l'incostituzionalità di un ricorso eccessivo alla differenziazione, il quale rischierebbe di mutare surrettiziamente il tipo di Stato o, comunque, di stravolgere l'odierno assetto del regionalismo aggirando le garanzie procedurali dell'art. 138 Cost., come del resto autorevolmente prospettato, in dottrina, già all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V¹²². Del resto, in un'ottica eminentemente pragmatica non può negarsi financo l'opportunità che su un cambiamento tanto significativo dei rapporti tra Stato e Regioni possano esprimersi “tutti” i cittadini, e non solo quelli residenti nei territori di volta in volta interessati; tanto più che, a rigore, ciascuna intesa già «ristruttura *at large* l'assetto dei diritti e della loro tutela sull'intero territorio nazionale»¹²³. Siffatto coinvolgimento è, oggi, impedito dalla consolidata giurisprudenza costituzionale che esclude la sottoponibilità a referendum, tra le altre, delle leggi approvate con procedimenti speciali¹²⁴. Esso, però, potrebbe recuperarsi qualora, intendendosi concessioni di autonomia ampie e generalizzate come quelle che le odierne pre-intese lasciano prospettare¹²⁵, con la medesima maggioranza prescritta dall'art. 116, co. 3 Cost. il Parlamento optasse, invece, per una revisione dell'art. 117 Cost. In questi casi, infatti, potrebbe essere richiesta la celebrazione di un referendum confermativo a norma dell'art. 138 Cost.

Invero, parte della dottrina si è mostrata scettica sull'eventualità di un effettivo intervento della Corte costituzionale in materia¹²⁶ e la stessa Consulta ha più volte affermato che, ove le

¹²¹ V., anche per gli opportuni riferimenti dottrinali, quanto anticipato *supra*, § 5, nt. 52.

¹²² Cfr. già L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 18 ss., cui *adde*, nella fase attuativa, A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 7; V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato*, cit., p. 13; A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta online*, n. 3, 2019, p. 605, il quale ultimo prospetta una «modifica di fatto del Titolo V» per effetto, in particolare, dell'adozione di intese di contenuto analogo o, addirittura, identico.

¹²³ M. MANETTI, *L'importanza del procedimento parlamentare*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2019, p. 2. La difficoltà di ravvisare un interesse solo localistico alle concessioni di autonomia differenziata è argomentata da V. TONDI DELLA MURA, *op. cit.*, p. 14, anche sulla scorta dell'analogia con la giurisprudenza costituzionale in tema di mutamento delle circoscrizioni regionali (p. 3).

¹²⁴ L'orientamento è costante, a far data dalla nota sentenza 2 febbraio 1978, n. 16, su cui v. per tutti V. CRISAFULLI, *In tema di limiti al referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, p. 151 ss.

¹²⁵ Negli ultimi anni quasi tutte le Regioni ordinarie hanno manifestato analoga volontà di accedere alla differenziazione: cfr. C. BUZZACCHI, *L'autonomia asimmetrica come valorizzazione di peculiarità localizzate in un quadro di unità e solidarietà*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione*, cit., p. 91.

¹²⁶ In questo senso A. RUGGERI, *La “specializzazione”*, cit., pp. 605-606, che pure conviene sull'incostituzionalità di concessioni che beneficiassero indiscriminatamente tutte le Regioni ordinarie, e che comunque si riferisce all'ipotesi

censure di costituzionalità attengano all'irragionevolezza delle scelte legislative, la necessità di rispettare la libertà del decisore politico ne consente l'accoglimento solo in ipotesi eccezionali, nella quali, cioè, detta irragionevolezza sia «manifesta»¹²⁷. Ciò, tuttavia, non muta la pregnanza di queste considerazioni, né tantomeno l'obbligo di osservare la Costituzione (art. 54 Cost.), che grava su tutti i partecipanti al procedimento di differenziazione anche in virtù delle rispettive funzioni¹²⁸ e che anzi, secondo autorevole dottrina, è tanto più intenso quanto meno probabile appaia la sanzione (nel caso di specie, la declaratoria di incostituzionalità)¹²⁹.

Si profila, quindi, l'opportunità di una parziale riscrittura delle odierne bozze di intesa, sgombrando il campo dall'equivoco, in cui sembrano versare soprattutto le trattative con Lombardia e Veneto, che la differenziazione possa fungere da «surrogato di specialità»¹³⁰. Impresione, quest'ultima, che potrebbe, forse, apparire eccessiva a fronte della perdurante distinzione tra le due forme di autonomia¹³¹. E tuttavia, nella pratica è difficile negare che l'acquisizione di un cospicuo numero di competenze, specie legislative, consentirebbe alle Regioni *de quibus* di incidere sulla cd. cittadinanza sociale in misura significativa, grazie a spazi di autonomia assai ampi, per l'appunto simili – anche se non identici – a quelli delle Regioni speciali.

Occorrerebbe, allora, sfrondare il numero delle materie, specie sul versante legislativo, se del caso favorendo l'affermazione di un regionalismo cd. di esecuzione, secondo il modello tedesco. Nel lungo termine, l'insostenibilità di un «sistema amministrativo a macchia di leopardo» potrebbe indurne un'applicazione generalizzata: la differenziazione diverrebbe, così, «strumento di rivitalizzazione» del regionalismo, preservando, al contempo, l'uniforme godimento dei diritti sociali¹³². Tuttavia, ciò porrebbe, a sua volta, l'esigenza di una più stretta collaborazione tra i

in cui la questione di legittimità costituzionale investa la legge di differenziazione direttamente anziché, come prospettato nel paragrafo precedente, come atto presupposto di una legge regionale.

¹²⁷ V., *ex multis*, la sentenza 11 gennaio 2023, n. 40, § 5.2, cui cfr. in dottrina, anche per ulteriori riferimenti, M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, 2013, p. 3 ss., reperibile nel [sito](#) della Corte costituzionale.

¹²⁸ Consiglieri e membri dei Governi regionali, ministri, parlamentari e, in sede di promulgazione, anche il Presidente della Repubblica.

¹²⁹ ...saldandosi, in questi casi, con l'obbligo di «fedeltà»: cfr. C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 52, nt. 120, specie nella lettura che ne dà G. SALERNO, *Art. 54*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., p. 1079.

¹³⁰ In questi termini la critica di G. TARLI BARBIERI, *Procedimenti e fonti dell'asimmetria (a proposito della relazione di Lorenza Violini)*, in AA.VV., *Differenziazione e asimmetria*, cit., p. 145 ss., cui cfr. l'«autonomia speciale “mascherata”» ravvisata nelle odierne pre-intese da A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato*, cit., p. 25.

¹³¹ Essa è rimarcata, in particolare, da F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato*, cit., *passim*, e, specie con riferimento alle Commissioni paritetiche (su cui v. subito nel testo), da R. LOUVIN, *Un bilateralismo improbabile*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2019, p. 4 ss.

¹³² Cfr., argomentatamente, A. FERRARA, *I criteri e le materie dell'asimmetria*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2019, p. 4, e G. SALERNO, *L'autonomia differenziata: problema o prospettiva costituzionale?*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2023, p. xi. Quest'ultimo A. in particolare, pur non negando l'esistenza di «incertezze applicative e critiche più fondate», si mostra fiducioso nella possibilità di addivenire ad una «differenziazione positiva e costruttiva», proficua «per le singole Regioni senza mettere a rischio neppure l'unità del sistema», come già auspicato anche da L. VIOLINI, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in AA.VV., *Differenziazione e asimmetria*, cit., p. 109. Le locuzioni richiamate nel testo sono, rispettivamente, di B. CARAVITA, *L'autonomia del Nord nel perimetro della Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2017, p. 2, e P. COLASANTE, *I meccanismi derogatori «di generale applicazione» del riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni nella riforma costituzionale in itinere: la clausola di asimmetria come limite all'esercizio della clausola di flessibilità/supremazia*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2015, p. 9

diversi livelli di governo¹³³; collaborazione che l'odierno sistema delle Conferenze non sempre riesce a garantire in misura adeguata e che, quantomeno in alcune fasi della recente crisi pandemica, si è mostrata assai fragile¹³⁴.

Una volta che le intese siano stipulate in via definitiva, il Parlamento dovrebbe prestare attenzione a non recepirne i contenuti in maniera, per così dire, acritica, facendo, piuttosto, ampio utilizzo dei propri poteri istruttori¹³⁵ per verificare che ciascuna concessione sia necessaria, proporzionata e ragionevole, ed inoltre che non pregiudichi l'eguale godimento dei diritti in tutte le aree del territorio nazionale¹³⁶, potendosi basare, a tal fine, anche sulla documentazione eventualmente già acquisita dal Governo durante le trattative. Da questo punto di vista è apprezzabile che il DDL Calderoli preveda l'obbligo, per l'Esecutivo, di acquisire il parere delle Camere sulle bozze preliminari degli accordi, nonché di redigerne il testo finale «sulla base» degli atti d'indirizzo da esse eventualmente approvati (art. 2, commi 4 e 5). Un passo ulteriore potrebbe essere, tuttavia, la fissazione, nel testo della legge, di criteri che orientino l'Esecutivo già nella prima fase dei negoziati, quantomeno con riferimento a richieste che poggino su fatti differenziali facilmente prevedibili, perché tipizzati in Costituzione. Tale soluzione, peraltro a suo tempo prospettata dalla Corte costituzionale per le intese con le confessioni acattoliche¹³⁷, avrebbe l'ulteriore vantaggio di evitare che l'effettivo accoglimento delle istanze autonomistiche, in ciascun momento storico, finisca per dipendere dalla sensibilità del Governo *pro tempore*. Inoltre, essa alleggerirebbe il peso politico della decisione parlamentare¹³⁸ e, non ultimo, potrebbe prevenire il rischio di irragionevoli disparità di trattamento.

Invero, limitare la discrezionalità negoziale del Governo e, più in generale, assicurare un perdurante controllo delle Camere sulle scelte in esame appare tanto più necessario a fronte delle disposizioni contenute nella prima parte delle odierne bozze di intesa. Esse, infatti, assegnano la concreta implementazione di quanto concordato a Commissioni paritetiche di nomina governativa e a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri¹³⁹, cui si rimette – rispettivamente – la determinazione delle «risorse finanziarie, umane e strumentali» necessarie

¹³³ Sulla co-essenzialità della leale collaborazione al regionalismo di esecuzione insiste, tra gli altri, P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2007, p. 231 ss., cui si rinvia anche per opportuni riferimenti al sistema tedesco.

¹³⁴ Sul tema v. almeno C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2021, p. 670 ss., ed ulteriori rinvii; volendo, anche con riferimento alla pandemia, I. SPADARO, *Decentramento politico e pandemia*, cit., p. 157 ss. Per contro, l'inadeguatezza delle Conferenze a governare un sistema di autonomie regionali propriamente differenziate è opportunamente evidenziata da L. DELL'ATTI, *Intergovernmental relations e attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Considerazioni prospettive sull'evoluzione delle forme di governo*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2023, p. 23.

¹³⁵ Sul tema v. per tutti R. PESCATORE, *L'istruttoria legislativa alla prova della "qualità democratica della normazione"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. spec. 2, 2018, p. 78 ss., cui si rinvia anche per i fitti riferimenti dottrinali.

¹³⁶ In questa prospettiva già A. D'ATENA, *Note finali sull'attuazione della clausola di asimmetria*, in AA.VV., *Differenziazione e asimmetria*, cit., p. 335 ss.

¹³⁷ Sentenza 27 gennaio 2016, n. 52, § 5.1, cui cfr. già la sentenza 2 aprile 2012, n. 81, § 4.2, sull'apponibilità di limiti legislativi alla discrezionalità del Presidente regionale nella scelta dei propri assessori.

¹³⁸ In questa prospettiva ancora V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato*, cit., p. 15 ss.

¹³⁹ In particolare, le prime avrebbero il compito di determinare «le risorse finanziarie, umane e strumentali e le forme di raccordo con le amministrazioni centrali» necessarie (art. 3), mentre ai secondi sarebbe affidato il trasferimento dei beni e delle risorse così individuati e la contestuale soppressione o il ridimensionamento [...] dell'amministrazione statale periferica» (art. 4).

alle Regioni per l'esercizio delle loro nuove competenze (art. 3), ed il relativo trasferimento da parte dello Stato, insieme alla «soppressione» (o al ridimensionamento) dell'«amministrazione statale periferica» (art. 4). Mossa da questa preoccupazione, parte della dottrina ha proposto una lettura estensiva della riserva di legge rinforzata contenuta nell'art. 116, co. 3 Cost. Si è sostenuta, cioè, la possibilità che le intese siano approvate con decreto legislativo, previa delegazione del Parlamento e «doppio parere delle Commissioni parlamentari» (un primo parere sullo schema preliminare dell'atto, un altro sul testo definitivo)¹⁴⁰.

In un'ottica di sano contenimento dei costi e dei tempi delle istruttorie, queste ultime potrebbero essere affidate alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, che peraltro potrebbe scegliere di avviare interlocuzioni con la società civile sul modello del *débat public* francese¹⁴¹, ed in particolare con gli *stakeholders* operanti nei settori interessati dalle richieste di autonomia.

Tutti questi dati andrebbero a comporre una base tendenzialmente oggettiva, sulla quale il Presidente della Repubblica, in sede di promulgazione delle leggi di differenziazione, e, eventualmente, la Corte costituzionale potrebbero fondare le rispettive valutazioni, specie per quanto riguarda i profili attinenti alla ragionevolezza, senza doversi impegnare direttamente in attività, quali sono appunto la selezione e la prima interpretazione di “fatti”, che mal si attagliano ad organi di garanzia¹⁴². Ma soprattutto, l'eventuale pubblicazione dei suddetti *dossiers* consentirebbe di garantire, per il futuro, quella trasparenza dei processi decisionali che in ogni Stato di diritto è essenziale al buon funzionamento dei meccanismi di responsabilità politico-elettorale e che, come si è già osservato, nelle trattative sulla differenziazione condotte in questi anni è, invece, mancata.

¹⁴⁰ S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2023, p. xv, il quale rimarca del resto che «i trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni di maggiore dimensione e “successo”, così come «tutte le riforme di maggior significato nella storia repubblicana», «sono stati compiuti attraverso la delega legislativa».

¹⁴¹ Sul tema v. per tutti M. DELL'OMARINO, *Il dibattito pubblico come strumento di democrazia partecipativa*, in *Diritti comparati*, n. 7, 2017, p. 7 ss.

¹⁴² Invero, la dottrina insiste da tempo sull'importanza degli elementi fattuali nei giudizi di costituzionalità, che peraltro sembra trovare riscontro nelle modifiche apportate, nel 2020, alle relative *Norme integrative*: v. E. MALFATTI, *Giurisprudenza costituzionale e “questioni tecniche”: i poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Cons. online – Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, p. 2 ss., cui cfr. già, *ex multis*, M. D'AMICO, *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2017, p. 1 ss., e G. A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 153 ss. Sulla figura del Presidente della Repubblica come organo di garanzia, invece, v. per tutti R. TARCHI, *Democrazia e Istituzioni di garanzia*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 949 ss., che pure evidenzia la «particolare rilevanza politica» dei relativi atti (*ibid.*, p. 951).