

## SULLA AUTONOMIA «ULTERIORE» NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO (O DEL REGIONALISMO «DIFFERENZIATO» VOLUTAMENTE «FRAINTESO»)\*

di Francesco Gabriele\*\*

198

**Sommario.** 1. Note introduttive. – 2. La politica, l'autonomia, l'unità: un groviglio inestricabile, tuttora precario. La politica. – 2.1. (segue) L'autonomia e l'unità. – 3. Sul (presunto) regionalismo «differenziato»: un dialogo «a briglie sciolte», senza oggetto e senza (veri) dialoganti. – 4. La portata «reale», non competitiva, della differenziabilità nella Costituzione. – 5. Esperienze in corso: senza ostacoli verso una «differenziazione» senza differenze? – 6. La legge *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*. Qualche osservazione «a prima lettura». Rassicurazioni poco rassicuranti? – 6.1. Il ruolo del Governo. – 6.2. I LEP: un'occasione importante, ma già perduta?

**1. Note introduttive.** La recente approvazione al Senato (ma l'atto, S 615, divenuto C 1665 e «licenziato» dalla Commissione affari costituzionali della Camera è già in Aula)<sup>1</sup> del disegno di legge testualmente specificato in nota<sup>2</sup>, a prescindere dalla necessità, o dalla «strumentalità», o dalla stessa «utilità» strettamente giuridica, e da ogni altra considerazione, anche sotto il profilo delle fonti, su una tale legge<sup>3</sup>, che, se ordinaria, potrebbe essere considerata, almeno in gran parte, giuridicamente inutile, o scarsamente significativa<sup>4</sup>,

\* *Riceviamo e volentieri pubblichiamo.*

\*\* Già Professore Ordinario – Università di Bari Aldo Moro.

<sup>1</sup> Dove, si prevede, sarà approvato così com'è «per effetto dell'ormai vigente monocameralismo di fatto»: N. Colaianni, *Autonomia differenziata: ovvero "privilegiata"*, in *Questione giustizia*, 2024.

<sup>2</sup> Disegno di legge recante *Disposizioni per l'attuazione della autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, ormai divenuto, con una rapida promulgazione, senza rinvio e senza alcuna osservazione, come non di rado è avvenuto, la l.n. 86/2024.

<sup>3</sup> Basti solo rilevare, almeno per il momento, che, all'opinione per cui il terzo comma dell'art. 116 della Costituzione non richiede una legge-quadro attuativa, né sarebbe lacunoso, e che, quando si vuole rinviare un adempimento alle calende greche, si fa una legge-quadro (M. Bertolissi, *Testi normativi e contesti costituzionali. Cose vere e meno vere a proposito della autonomia finanziaria*, in *Consulta on line*, 2, 2023, 495 ss.) si oppone quella secondo la quale una legge-quadro sarebbe, invece, molto opportuna, se non proprio necessaria, sia per disciplinare alcuni vuoti, sia per una disciplina comune che metta nei giusti binari procedure e contenuti, ivi compresa, «questione delle questioni», l'indicazione dell'ambito materiale delle richieste (A. Poggi, *Risposta alla IV domanda nel Forum intitolato "Riaprire il discorso sul regionalismo italiano tra istanze cooperative e prospettive di differenziazione"*. Introduzione di Marialisa d'Amico, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 2, 2022, 142; v. anche, tra gli altri, M. Podetta, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in *Consulta on line*, 2, 2023, 353 ss., nonché, più di recente, e per le ulteriori indicazioni bibliografiche, G. Starrantino, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, *Consulta on line*, 2, 2024, 862 ss.

<sup>4</sup> V., sul punto, F. Pallante, *Il ddl Calderoli in tema di regionalismo differenziato. Una lettura critica*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2023, 31 ss.

costituisce un passo comunque importante ai fini della possibile, concreta realizzazione, invero da alcuni attesa e perseguita, da altri temuta ed avversata, del non ancora meglio, anche se prevalentemente definito, «regionalismo differenziato» o «asimmetrico»<sup>5</sup> (anche perché, magari, non è proprio identico l'oggetto cui si intende dare il nome<sup>6</sup>). Anche se previsto, ma non nominalmente, dall'art. 116, c. 3, Cost., questo nuovo «ramo» del nostro regionalismo non lo è, infatti, né obbligatoriamente, né necessariamente e/o contemporaneamente per tutte o, in ipotesi, almeno per un numero minimo di regioni ordinarie, ma solo come possibilità e, per l'appunto, caso per caso, e regione per regione. Potrebbe avvenire, pertanto, che il regionalismo *de quo* rimanga previsto, ma presente, nel nostro ordinamento, solo in astratto, o «sulla carta», per così dire, così da essere meglio definito, *pro tempore*, solo differenziabile, o, se anche realizzato, e nella misura in cui lo sia, integrale, o parziale in quanto semplicemente «incrementabile»<sup>7</sup>, nonché, eventualmente, con altre specificazioni (per es., se condizionato da alcunché, se diverso regione per regione o per gruppi, ecc.)<sup>8</sup> La previa approvazione di una legge del tipo di quella predetta, deve dirsi, non ha condizionato, peraltro, né alcune Regioni, né il Parlamento, né il Governo. In sua assenza, e, per così dire, *medio tempore*, alcune delle prime, infatti, non hanno mancato, singolarmente, di assumere una

<sup>5</sup> Non è facile, in effetti, e non lo è stato sinora, trovare, senza dubbi e contrasti, un termine, o un'espressione per indicare ciò che si intende rappresentare. E si confermerebbe, così, ancora una volta, che «lo spirito umano inventa più facilmente le cose che le parole: da ciò deriva l'uso di tanti termini impropri e di espressioni incomplete» (A. de Tocqueville come ricordato da M. Benvenuti, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 1, 2021, 125). Sembra interessante, peraltro, anche l'osservazione secondo la quale, con riferimento al nostro ordinamento, e al caso che ci riguarda, si dovrebbe, in realtà, dire il contrario. Da noi, infatti, non sarebbe tanto la parola a far sentire la sua mancanza quanto la «cosa», cioè la regione, che avrebbe ancora un contenuto notevolmente indeterminato (A. D'Atena, *Le Regioni fra crisi e riforma*, 1997, come richiamato da V. Tondi della Mura, *La strumentalità delle Regioni dall'unità in poi*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. D'Atena*, IV, Milano, 2015, 3094). Per un gran numero di qualificazioni, variamente proposte anche perché ciascuna rivolta ad accentuare, o evidenziare, questo o quell'aspetto, v., per es., M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6, 2019, 3-4.

<sup>6</sup> Con riferimento alle due considerazioni sopra riportate, per es., si potrebbe trovare un buon terreno di incontro ove si pensi, come anche si dirà meglio in seguito, che, spesso, da noi, si è parlato, e, magari, ancora si parla, per es., e non immotivatamente, tra l'altro, di «regioni senza regionalismo» e di «regionalismo senza modello» (G. Pastori e M. Luciani), come è noto e come è ricordato, per es., da A. Morelli, *La differenziazione di un regionalismo senza identità*, in *Diritti Regionali*, 3, 2023, 704-705.

<sup>7</sup> V. al riguardo, già dal titolo, R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata, aspettative ed incognite dell'incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 635 ss. C'è anche chi sembra preferisca parlare di «clausola di asimmetria»: v., per es., A. D'Atena, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116, u. c., Cost.)*, in *Rivista AIC*, 4, 2020, 313 ss.

<sup>8</sup> Tra le condizioni, una, espressa, indicata dallo stesso articolo 116, c. 3, Cost., è il procedimento ivi stabilito (in sintesi: iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti, intesa, legge ordinaria variamente *rinforzata*); un'altra, già prevista dalla legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi 791-798, l.n. 197/2022) e, ora, anche da quella approvata, per ora, solo al Senato, di cui si diceva poc'anzi, che stabilisce la necessità della previa determinazione, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti «i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, c. 2, lett. m), Cost.), ai fini della individuazione dei quali un Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie appositamente istituito ha già svolto i suoi lavori presentandone i risultati in un ampio Rapporto finale (30 ottobre 2023). Tale Comitato, istituito con d.P.C.M. 23 marzo 2023 su proposta del Ministro per gli Affari regionali, presieduto dal prof. Sabino Cassese e composto di 61 membri tra «le massime autorità del campo amministrativo e economico, del diritto costituzionale, europeo ed internazionale, dell'economia e della matematica», come si legge nell'annuncio del Ministro riportato dall'Ansa, era incaricato di fornire supporto alla «Cabina di regia», prevista e disciplinata dall'art. 1 della predetta legge di bilancio per il 2023, presieduta dal Presidente del Consiglio, che può delegare il Ministro per gli Affari regionali. Può solo aggiungersi, «per la cronaca», che del Comitato appena 8 erano donne e che, sotto altro profilo, nel corso dei suoi lavori hanno presentato le loro dimissioni 11 componenti (tra i quali, cofirmatari della stessa lettera, G. Amato, F. Bassanini, F. Gallo e A. Pajno) e sono stati nominati 6 nuovi componenti.

iniziativa rivolta a conseguire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (o, come vedremo, comunque presunte tali), né il legislatore (*rectius*, la legge) di disporre, sia pure in misura minima, in qualche aspetto di esse, né il Governo (e/o sue articolazioni) ad operare di conseguenza. Non mancano, insomma, come può notarsi, già comportamenti ed atti, e quindi anche prime, ma concrete «esperienze» in corso ed in fase magari più o meno «avanzata», che, sia pure in ritardo rispetto ad un avvio possibile già dal 2001, con intensità varia, ma notevole e crescente a partire da un certo momento in poi, pur se varie e di varia provenienza (regionale, parlamentare e governativa), sono comunque molto importanti, ed interessanti, perché, con le sembianze ed i tratti, cominciano a delineare, ed anticipare anche la pluralità e la complessità dei non pochi problemi che l'attuazione del regionalismo in questione nella viva realtà inesorabilmente pone squarciando veli ed intenti, che pure la fantasia istituzionale più attenta non sempre riuscirebbe ad immaginare. Sembrano ancora più attuali ed interessanti, pertanto, anziché stanche e ripetitive, alcune riflessioni, di carattere anche generale, che il tema comunque già poneva e che ora, magari, più chiaramente svela. E ciò, naturalmente, non senza considerare né la quantità e la qualità dei numerosi contributi scientifici via via apparsi, anche del nostro «onorato» odierno<sup>9</sup>, ed i pareri espressi in audizioni parlamentari o in analoghe sedi istituzionali da «invitati» variamente «di fiducia», per così dire, né, e per certi versi soprattutto, per ovvi motivi, il sistema politico, e comunque il contesto socio-politico-parlamentare nel quale maggioranza ed opposizione, con i rispettivi argomenti, già in generale si fronteggiano anche aspramente e, per la verità, non senza spirito e/o interesse «di parte», mai trascurati, se non, spesso, anteposti, ma condizionando, pesantemente ed imprevedibilmente, ma strumentalmente, gli esiti di vicende già di per sé complesse e problematiche. Non potrebbe esserne immune, ovviamente, il nostro regionalismo, che, con le «sue» vicende, ne appare, anzi, «emblematico» ed induce, anzi, quasi a mo' di necessaria premessa, ed intanto, a qualche osservazione di ordine generale.

**2. La politica, l'autonomia, l'unità: un groviglio inestricabile, tuttora precario. La politica.** Una prima considerazione non può non riguardare il fatto che, anche per, e nei confronti di quello «differenziato», e per lo stesso Titolo V nel 2001 pressoché interamente riscritto, non sembra possa dirsi venuto meno, almeno nella sostanza, quella sorta di «irriducibile centralismo», di «centralismo ed improvvisazione», di «malcelata insofferenza nei confronti del sistema delle autonomie locali», della cultura politica italiana<sup>10</sup> a causa del prevalere, peraltro diffuso nella stessa società nel suo complesso, di importanti e quasi istintive, molto risalenti, radicate «preoccupazioni» per i gravi e diffusi divari socio-economici, interpersonali e territoriali, e per l'unità nazionale sotto il profilo politico-istituzionale, da salvaguardare, ed economico-sociale, da promuovere e consolidare mediante la rimozione delle forti sperequazioni, o diseguaglianze, territoriali e sociali, che, magari, ne accentuano la percezione, ne abbassano la soglia della «tollerabilità» e ne rendono più alta ed avvertita la «pretesa» alla eliminazione. Non sembra, così, fuori luogo poter parlare ancora, con V. Crisafulli, più di «una» che «della» questione regionale («per sottolinearne, appunto, l'indeterminatezza, che si estende addirittura al suo termine di riferimento»)<sup>11</sup>. Né sarebbe da

<sup>9</sup> F. Abbondante, S. Prisco, *I nodi problematici nel processo di attuazione dell'autonomia regionale differenziata, tra questioni giuridiche e obiettivi politico-economici*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta on line*, 19 dicembre 2019; v., anche, S. Prisco, F. Abbondante, S. Parisi (a cura di), *Ritornano le piccole patrie? Autodeterminazione territoriale, secessione, referendum*, Napoli, 2020.

<sup>10</sup> V., al riguardo, compreso il virgolettato, anche di recente, A. D'Atena, *Dove vanno le Regioni?*, in *Rivista AIC*, 4, 2022, 197 ss.

<sup>11</sup> V., in tal senso, V. Crisafulli, *Vicende della "questione regionale"*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, Vol. III, Milano, 1984, 521 ss.

trascurare, in aggiunta, ed in linea generale, una sorta di «uso tattico-strategico, ma più tattico, congiunturale e strumentale, delle regioni e delle altre autonomie, da parte delle forze politiche anche in contrasto con le rispettive concezioni politico-programmatiche, se non ideologiche, di fondo. Appaiono per lo più viste, infatti, mai disgiuntamente, per così dire, anche, se non sempre, dalla loro convenienza politica, la quale, per giunta, per sua natura non è sempre la stessa, ma varia con il variare delle situazioni. Più precisamente, ed entro certi, ma non trascurabili limiti, e nella sostanza, più o meno abilmente «mascherata», alle autonomie territoriali finirebbero inevitabilmente per essere favorevoli, di volta in volta e caso per caso, le forze politiche non di maggioranza, o, meglio, non al governo, e viceversa, e senza trascurare gli atteggiamenti «tattici» all'interno di una stessa coalizione, al di là dei propri convincimenti oggettivi, evidentemente «sacrificati» ad interessi ritenuti «superiori», o «prioritari» per l'occasione. Solo per esemplificare, e limitatamente agli aspetti più macroscopici ed evidenti, ne sarebbero in qualche misura prova, innanzitutto, il compromesso realizzatosi in Assemblea costituente, dove solo ad un certo punto avvenne, dopo quella sulle dichiarazioni programmatiche, «la seconda svolta dell'atteggiamento del PCI» e non mancavano anche «forti perplessità» tra i democristiani più giovani<sup>12</sup> (né sottovalutando, a nostro avviso, l'andamento dei rapporti tra i partiti rispetto alle questioni di, o, meglio, del Governo e ad alcune scelte fondamentali che si andavano prospettando: in particolare, l'uscita delle sinistre dai primi Governi di unità nazionale da un lato e, dall'altro, il fatto che le istituende regioni comunque assicuravano ai «perdenti» a livello centrale forme di «sopravvivenza», e presenza anche istituzionale con i «nuovi» governi, sia pure «minori», quali quelli regionali oltreché, naturalmente, con quelli locali, già esistenti, ma da potenziare, se non trasformare, nel senso di autentiche autonomie, ecc.). Le regioni ordinarie, come è noto, sono state concretamente istituite con un ritardo di più di venti anni rispetto alla statuizione costituzionale pur essendo parte importante e costante delle maggioranze che via via e frequentemente<sup>13</sup> si succedevano in Parlamento ed al Governo lo stesso partito (la DC) che fin dall'origine le aveva volute con più decisione vedendo nell'istituto un forte elemento di pluralismo e di partecipazione non disgiunto dalla versione verticale, per così dire, del principio della divisione dei poteri e, in tal senso, «garantista» (il tutto molto e diffusamente sentito dopo l'esperienza del ventennio precedente). Evidentemente, era mutato, se non proprio capovolto, l'interesse «politico» alla concreta attuazione dei nuovi enti territoriali, e con essi, della Costituzione la visione dei probabili Governi regionali avvenendo, a quel punto, da luoghi opposti del Governo nazionale, cioè dalla maggioranza e dall'opposizione. Avviato con l'approvazione della legge (statale) per la elezione dei primi Consigli regionali (nel 1968, ma l'elezione dei primi Consigli regionali avvenne, dopo un rinvio, nella primavera del 1970) il processo attuativo, peraltro, fu lungo e non senza contrasti ed incertezze, e «resistenze», per così dire, soprattutto nel c.d. «primo tempo» di quello che doveva essere, giuridicamente, un semplice «passaggio», non un «trasferimento», come ripetutamente rilevato da M.S. Giannini, delle funzioni già statali (VIII Disp Trans. Fin.). Prevalse, infatti, un indirizzo notevolmente «restrittivo» dell'autonomia regionale mediante, tra l'altro, il c. d.

<sup>12</sup> Così, compreso il virgolettato, L. Elia, *Cultura e partiti alla Costituente: le basi della democrazia repubblicana*, in AA. VV., *Il sistema delle autonomie: rapporti fra Stato e società civile, Atti del Convegno sulla ricerca promossa dal Consiglio regionale della Toscana in occasione del XXX della Repubblica e della Costituzione*, Bologna, 1981, 47-63, e, poi, anche in L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 309.

<sup>13</sup> Sulla instabilità, e la scarsa durata in carica dei Governi non v'è alcun bisogno di soffermarsi. Può solo dirsi che, com'è noto, per non poco tempo a quella instabilità si opponeva, per così dire, una sostanziale stabilità dei partiti che, di volta in volta, entravano a far parte delle coalizioni e, soprattutto, di quello numericamente più forte, cioè della DC.

«ritaglio» delle materie<sup>14</sup> sia in senso orizzontale (per es., l'urbanistica era sostanzialmente «solo» l'edilizia o il governo del territorio?) sia in senso verticale (andava considerata l'intera materia o solo la parte di essa di interesse regionale, che la Costituzione prevedeva espressamente solo per poche, come, per es., «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale», delle materie e non per tutte quelle indicate nell'originario art. 117, come sempre ricordato, per es., dal già «costituente» prof. E. Tosato). Ciononostante, fu «inventata», ed aggiunta alle limitazioni predette, la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività regionali attinenti ad esigenze di carattere unitario ecc., che, diceva l'art. 17 dell'allora legge «finanziaria» (n. 281/1970 e, poi, n. 382/1975), che la prevedeva, «resta riservata allo Stato» (nominandola, anzi «richiamandola» come se espressamente e formalmente già esistente e «nota») e sulla cui non sopravvivenza, benché formalmente non prevista, e non confermata con o dopo la riforma del 2001, non manca qualche interessante studio con qualche dubbio al riguardo. La Corte, d'altra parte, ne aveva ripetutamente ammesso la legittimità a prescindere da una sua esplicita previsione con l'espressione, dovuta alla penna del giudice relatore Vezio Crisafulli, che si trattava, in realtà, di nient'altro che del «risvolto positivo» del limite dell'interesse nazionale, allora esplicitamente previsto in Costituzione<sup>15</sup> e, in realtà, sostanzialmente sopravvissuto, o, meglio, mai venuto meno, essendo ritenuto implicito nel sistema generale, anche dopo la riforma del 2001, pur se questa ne ha eliminato ogni riferimento esplicito, magari ricollegandolo, per es., anche alla previsione del peraltro di non facile, univoca identificazione, specie nei suoi rapporti con l'autonomia territoriale, principio di sussidiarietà. Vi fu un «secondo tempo» dell'attuazione, che avvenne con il famoso x.P.R. n. 616/1977, che avrebbe dovuto «completare» (secondo la stessa espressione del legislatore) il primo trasferimento avvenuto con i Decreti del 1972, e che lo fece in modo tale che Massimo Severo Giannini, nella prefazione ad un commento articolo per articolo del predetto decreto n. 616/1977<sup>16</sup>, si esprimeva, riferendosi a tutti i protagonisti del nuovo trasferimento, non escluse le stesse Regioni, con le parole «del lavar la testa all'asino». Per quanto riguarda il regionalismo «differenziato», infine, sembra potersi dire, se possibile, ancora di più. Intanto, ed in linea generale, il solito rovesciamento delle posizioni. Ne avversano l'attuazione coloro che lo hanno previsto approvando l'articolo 116, c. 3, Cost., all'interno di un Titolo V già profondamente novellato. Decisamente favorevoli, invece, coloro che si opposero (semplificando: «Centrosinistra» con il Governo G. Amato 2 e

<sup>14</sup>Sulla centralità della individuazione e delimitazione delle materie non vi è alcuna necessità di soffermarsi. Può essere interessante ricordare, tuttavia, l'osservazione di A. Ruggeri (*Il Valore di "unità-autonomia" quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della "specializzazione" dell'autonomia regionale* (prime annotazioni), *Intervento al Convegno del Gruppo di Pisa su Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Trento, 18-19 settembre 2020, 430 ss.) secondo la quale «la ricognizione dei confini delle sfere di competenza proprie degli enti in parola e la individuazione di ciò che è in esse contenuto». Rimanderebbe, in definitiva, alla «natura e alla dimensione degli interessi di cui gli enti sono chiamati a farsi cura» e sarebbero «questi ultimi, nella proiezione ora nazionale ora regionale, a fare la competenza e a sollecitare questo o quell'ente ad attivarsi ai fini della loro salvaguardia».

<sup>15</sup> Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte, nota ed importante, se non «famosa», fu la sentenza, la prima al riguardo, n. 39/1971, cui altre ne seguirono su aspetti diversi quali, ad es., i modi di esercizio, alcuni limiti, l'oggetto, ecc. Si interrogano sulla sua sopravvivenza dopo la riforma costituzionale del 2001, tra gli altri, e solo per esempio, P. Caretti, *Rapporti tra Stato e Regioni: funzione di indirizzo coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, 2002, 1325 ss.; Q. Camerlengo, *La controversa sorte dell'indirizzo e coordinamento*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza della Corte costituzionale. Atti del Seminario (Pavia, 6-7 giugno 2003)*, Torino, 2004. Sulla funzione *de qua*, volendo può vedersi, tra i vari contributi dedicatole dallo scrivente, F. Gabriele, *L'esercizio in via amministrativa della funzione statale di indirizzo e coordinamento: la Corte scioglie l'"enigma". Le Regioni vincono una "battaglia" ma perdono la "guerra"?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1983, 620 ss.; F. Gabriele, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Bari, 1992.

<sup>16</sup> A. Barbera, F. Bassanini (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, 1979.

«Centrodestra») e, bisogna dirlo, gli uni e gli altri con molta «decisione», e, per così dire, abbondanza di argomenti, non sempre pertinenti rispetto all'oggetto specifico e non senza l'uso di termini ed espressioni molto forti ed evocativi come, per es., «secessione dei ricchi», o «spaccatura del Paese» o «divisione dell'Italia»<sup>17</sup> nel contesto di un dibattito molto ampio e partecipato, sempre più «politico» generale, con interventi e dichiarazioni di tecnici e di non-tecnici, perfino, per es., di dirigenti della Conferenza episcopale italiana essendo divenuta una questione nazionale e di principio, magari con risvolti anche «etico-sociali», del tipo «asimmetria si-asimmetria no», pur se, peraltro, non senza anche «visioni» e «toni» più moderati, in termini di regionalismo «ponderato»<sup>18</sup>, «responsabile»<sup>19</sup>, o di invito ad atteggiamenti meno prevenuti e più collaborativi<sup>20</sup> e anche più democratici secondo una visione, magari ingenua, di una democrazia sostanziale<sup>21</sup>, ecc. Colpisce, insomma, e, forse, per certi aspetti ancora di più, il fatto che, da subito dopo l'entrata in vigore della riforma del 2001, si sia assistito, nel corso del tempo e delle vicende politico-istituzionali, ad una continua variazione di atteggiamenti da parte degli uni e degli altri, a seconda dell'andamento delle coalizioni di governo, talora «improbabili», e perfino, all'interno di esse, dell'interesse specifico, contingente ed egoisticamente solo «tattico» di ciascun gruppo rispetto anche agli stessi «alleati», in assoluto disprezzo, più che in assenza, di qualsiasi preoccupazione di un minimo di coerenza, e di aderenza, con le rispettive posizioni di fondo, e, quindi, di «strategia», precedentemente manifestate e, magari, sempre «rivendicate» ed «evocate» come vincoli-impegni da onorare verso gli elettori «sovrani» (del resto, la stessa approvazione dell'art. 116, c. 3, Cost., è stato osservato, non sembra possa dirsi preceduta da una riflessione di carattere sistematico a causa del prevalere di esigenze momentanee e specifiche cui si sarebbe finito, magari, per attribuire, o ragionare quasi come se si attribuisse, di volta in volta, portata generale con grave incidenza sulla rinvenibilità di una «ratio», se non univoca, almeno ragionevolmente attendibile<sup>22</sup>, e non senza incidenza, peraltro, sulla corretta interpretazione e sul significato della disposizione<sup>23</sup>, la quale, politicamente, come spesso avviene, risolveva

<sup>17</sup> V., per es., G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e Unità nazionale*, Bari, 2019; Id., *Contro la secessione dei ricchi*, Bari, 2023; B. Deidda, *L'autonomia regionale spacca il Paese*, in *Questione giustizia*, 2, 2023; M. Villone, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2023; F. Pallante, *Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Torino, 2024.

<sup>18</sup> R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 635 ss.

<sup>19</sup> S. Aru, *Il procedimento di determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" nell'ambito del regionalismo differenziato*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 1, 2024, 108 ss. che è, come precisato dall'A., la versione rivista, aggiornata ed ampliata della relazione svolta al Seminario del Gruppo di Pisa di Bari del 1° dicembre 2023 sul tema *Il regionalismo differenziato, tra attuazione e resistenze*.

<sup>20</sup> V., di recente, per es., A. D'Andrea (Paper a cura di), *Attenzione a non demonizzare l'autonomia regionale, inclusa quella "differenziata"*, in *Federalismi.it*, Paper, 24 luglio 2024; per una visione più concreta, o realistica, della questione, senza toni inutilmente e polemicamente esasperati, v., volendo, semplificata e, per così dire, pacificatrice, R. Bin, *La "secessione dei ricchi" è una fake news*, in *Lacostituzione.info*, 16 febbraio 2019.

<sup>21</sup> Per qualche considerazione in più al riguardo v., volendo, F. Gabriele, *Spigolature*, cit., specie 18 ss.

<sup>22</sup> Per interessanti osservazioni al riguardo, tra gli altri, S. Mangiameli, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (nov. 2017). Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017, anche in ISSIRFA e M. Bertolissi, *Testi normativi e contesti costituzionali. Case vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *Consulta on line*, 22, 2023, 495 ss., secondo il quale, tra l'altro, la ragione vera del dettato dell'art. 116, c. 3, che lo ha determinato, sarebbe l'autonomia speciale chiesta per sé dal Veneto.

<sup>23</sup> Non sembra lontana dalla realtà, in particolare, ma merita riflessione, l'osservazione di M. Bertolissi (v. la nota precedente), secondo la quale alla predetta riforma era interessata, se non esclusivamente, la regione Veneto e, magari, anche la Lombardia e che per ciò «si dovesse procedere nella logica dell'intesa evitando procedure complicate di ostacolo a qualsiasi risultato». Anche se si trattasse del realmente accaduto, rimarrebbe pur

un problema nel senso che lo rinviava<sup>24</sup>). In effetti, lo stesso atteggiamento formalmente assunto con il voto può prestarsi, al di là del pur fondamentale significato oggettivo, a qualche approfondimento, per così dire, più ampio in senso «politico»: il voto favorevole, infatti, può spiegarsi anche con una accettazione «controvoglia», tattica e di mera convenienza, solo per evitare, o prevenire, il peggio e quello contrario, come nel caso *de quo*, nel senso di meglio poco, o non il massimo, che niente (come è concretamente avvenuto, del resto, in molti casi). Si può anche ricordare che una prima intesa, o pre-intesa con le regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, nell'immediata vigilia (solo alcuni giorni prima) delle elezioni politiche (febbraio 2018), fu firmata non da un Governo di centro-destra, ma dal Governo Gentiloni (politicamente di certo diverso; sottoscrittore il Sottosegretario con delega alle autonomie il veneto G. Bressa) e che intese separate con ciascuna delle predette Regioni seguirono, un anno dopo, da parte del Governo Conte 1 e integrazioni con nuove materie durante, nel 2020, il Conte 2<sup>25</sup> e senza «sconfessioni», per così dire, durante il successivo Governo Draghi. Sembra doversi prendere atto, insomma, di una sorta di ineluttabilità di un fenomeno che non si arresta neanche di fronte ad un aspetto certamente centrale delle istituzioni, quale è quello della distribuzione territoriale delle funzioni pubbliche, o, se si vuole, ed in sintesi, del regionalismo, e non ha «rispetto», potrebbe dirsi, per l'importanza e la gravità dei problemi, di varia natura, che non risolve, o ulteriormente pone<sup>26</sup> sia pure considerando le caratteristiche specifiche e le profonde diversità dei contesti che via via si succedono e che, magari, possono spiegare, ma non, almeno in parte, giustificare comportamenti quali quelli, per esempio, della inversione dei favorevoli e dei contrari nell'attuazione di disposizioni costituzionali rispetto a quanto avvenuto nella adozione di queste ultime. E ciò senza trascurare, peraltro, una certa difficoltà di identificazione dei veri favorevoli e dei veri contrari

---

sempre, però, che la disposizione infine approvata non sembra recarne una qualche traccia significativa. Ha, infatti, una portata chiaramente generale e sarebbe davvero difficile, se non impossibile, limitarne il riferimento solo al Veneto, e, magari, anche alla Lombardia, senza nulla di testuale in una fonte di rango costituzionale per il riconoscimento della aspirazione alla «specialità», peraltro tutta da dimostrare al di là di affermazioni una fake new sautoreferenziali. Rimane, invece, per le Regioni in questione, come per tutte le altre, ma specificamente per ciascuna, la porta aperta alla attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che, peraltro, potrebbe, e dovrebbe avvenire, come rileveremo, alla luce di una lettura corretta dell'articolo 116, c. 3, e non di quella, non senza seguito anche consistente, che ne appare del tutto al di fuori.

<sup>24</sup> È condivisibile, infatti, l'osservazione di A. Ruggeri, *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 1, 2024, secondo la quale il terzo comma dell'art. 116 «parrebbe essere stato pensato unicamente per alcune Regioni e, comunque, limitatamente ad alcune materie o loro porzioni, di certo non tutte, come invece si vorrebbe secondo una distorsiva ricostruzione delle finalità dell'istituto in parola». Il fatto è che, al di là della sua genesi, conta anche per quello che obiettivamente dice, che corrisponde, oltretutto, all'esito del dibattito tra le diverse posizioni in campo e, come tale, va tenuto nella dovuta considerazione anche se il tutto induce a riflettere sulle vicende della formazione delle disposizioni normative e, poi, sui problemi che può porre l'interpretazione nel tentativo di ricostruirne il più correttamente possibile il significato nel contesto del sistema.

<sup>25</sup> Il presunto, temuto «scempio dell'unità nazionale», che si riteneva si preparasse con l'autonomia differenziata (per es., B. Deidda, *L'autonomia differenziata spacca il Paese*, in *Questione giustizia*, 3, 2023), aveva, quindi, almeno fino ad un certo punto, diversi «padri». Sulla discontinuità degli atteggiamenti sulla base della varietà della composizione delle coalizioni di maggioranza e dei/nei rispettivi equilibri interni v., tra gli altri, L. Gori, *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2023, 60-61 ss. cui si rinvia anche, come, del resto, dal titolo, per quanto riguarda i lavori preparatori relativi all'art. 116 Cost., c. 3, Cost.

<sup>26</sup> Sul ruolo, per così dire, della «politica» nei confronti dell'istituto regionale non vi è bisogno di citazioni. Solo indicativamente, può vedersi, per es., V. Tondi della Mura, *La strumentalità delle Regioni*, cit., 3093 ss.; di uso «congiunturale e politico del tema» parla M. Gorlani, *Risposta alla IV domanda*, in *Riaprire il discorso sul regionalismo italiano tra istanze cooperative e prospettive di differenziazione. Introduzione di Marilisa D'Amico*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 2, 2022, 141; più severamente, anche se motivando variamente, A. Cariola, *Il regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 3, 2023, 796, parla di uso congiunturale delle istituzioni.

nella fluidità, o «liquidità», e nella confusione di un «sistema» politico che da anni fatica ad assumere una qualche stabilità ed elementi di fondo in qualche misura favorenti anche una unità nazionale, si direbbe quasi una maturità «politica»<sup>27</sup>, che appare sempre instabile e precaria ancorché necessaria e della quale, in verità, dovrebbero già essere consapevole espressione<sup>28</sup>.

**2.1. (segue) L'autonomia e l'unità.** Probabilmente, manca ancora, in Italia, una diffusa acquisizione, prima ancora che tecnicamente, di almeno quella sensazione, e di quella consapevolezza, che di fatto si originano e, magari, vanno via via consolidandosi nel corso di non pochi anni, di ciò che significa e comporta, o può significare e comportare, soprattutto nella misura e nella qualità, un ordinamento autonomistico, o, se si preferisce, un ordinamento nel quale non siano antagoniste, ma coesistano vantaggiosamente per tutti, e siano intese in tal senso, pur in presenza di una certa elasticità dei due concetti, eguaglianza e diversità, unità nazionale ed autonomia, e, se si vuole, e più specificamente, di cosa può significare e comportare l'eguaglianza dei cittadini nel regionalismo, ossia la condizione giuridica delle persone applicata alle Regioni<sup>29</sup>. Sarebbe assurdo, d'altra parte, perché ne basta la semplice lettura, pensare anche solo per un momento che la Costituzione, nel prevedere il principio del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali (art. 5), non abbia considerato, avendola, invece, ripetutamente e fortemente proclamata, se non proprio prescritta, l'eguaglianza, non solo formale ma anche sostanziale (art. 3), nonché altri valori e principi più o meno strettamente connessi ed aventi, per così dire, una natura, o una radice comune, come, ad es., la solidarietà, la coesione sociale, la dignità della «persona», ecc. Essa, così, ha anche preso posizione, per così dire, in ordine alla questione della compatibilità, al di là della elasticità dei concetti, tra federalismo-decentramento e unità-eguaglianza o, se si vuole, tra libertà ed egualitarismo ecc., non solo risolvendola positivamente, ma anche indicandone le condizioni e, in particolare, non senza il riconoscimento della giurisprudenza costituzionale, quella per cui, in sintesi ed in sostanza, un sacrificio dell'eguaglianza e, quindi, dei diritti sociali, a vantaggio, e tramite un potenziamento, per così dire, delle autonomie territoriali, potrebbe costituirne, in realtà, neanche una revisione, in quanto tale e di per sé, legittima, ma una vera e propria «rottura». Non andrebbe trascurata, infatti, la eventuale violazione non solo di diritti inviolabili dell'uomo, ma anche quella, spesso dimenticata, dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale così come mirabilmente prescritto nell'art. 2, che si rivolge alla Repubblica e, quindi, a tutte le sue componenti secondo le rispettive funzioni. E, naturalmente, l'esercizio della parte di libertà comunque rinvenibile, non può essere spinta fino alla lesione della libertà, che deve essere libertà «uguale» anche in senso sostanziale fra tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale, il quale, potrebbe dirsi, non può costituire di per sé una causa giustificatrice, direttamente o indirettamente, di diversità-discriminazioni<sup>30</sup>. Con le autonomie territoriali, in fondo, volendo

<sup>27</sup> Parla di «degrado culturale del ceto politico», con conseguente pessimismo, sotto un profilo istituzionale, per così dire, per come potrà essere il prossimo futuro del nostro regionalismo, A. Ruggeri, *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 1, 2024, 216.

<sup>28</sup> Volendo, per più ampi svolgimenti, v. F. Gabriele, *Spigolature sull'unità nazionale*, cit.

<sup>29</sup> Si veda, al riguardo, *inter alios*, per le interessanti considerazioni svolte, S. Mangiameli, *Regionalismo ed eguaglianza*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2019, nonché, *ex alios*, per es., L. Chieffi, *L'effettività del principio di uguaglianza negli ordinamenti policentrici: il sistema italiano*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, Vol. I, Torino, 2005, 709 ss.

<sup>30</sup> In tema si veda, per es., di certo sostanzialmente condivisibili, i contributi già contenuti, ampiamente, in M. Luciani, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, 215 ss. e in Id. (M. Luciani), *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, 3, 2002, 345 ss.

semplificare, il, cioè ogni cittadino (italiano) rimane (o dovrebbe rimanere) tale e uguale a tutti gli altri (cittadini italiani) a prescindere dal territorio di appartenenza, per quanto riguarda una pluralità di condizioni, formali e, nei limiti del possibile, sostanziali, e calabrese, pugliese, laziale, piemontese, lombardo ecc. per quanto riguarda altre, più specifiche, non essenziali ma ugualmente molto importanti in quanto non indeboliscono, ma contribuiscono ad arricchire e completare, nell'ambito e per effetto delle scelte in autonomia di ciascun ente, sempre di più le prime e, con esse, una unità nazionale di base già forte e coesa. E ciò anche se formule ed espressioni di per sé felici, anche letterariamente eleganti e perfino ammirevoli ed affascinanti, nelle quali convivono armoniosamente i diversi, se non anche gli opposti, che poi devono, però, continuare a convivere nella costante ricerca di un equilibrio precario nella sua dinamicità, «spiegano», e consentono, in un certo senso ed in qualche modo, i contrasti e le difficoltà nell'opera di concreta configurazione dei profondi ed inestricabili rapporti tra distribuzione territoriale delle funzioni pubbliche e *status civitatis* in senso lato, o, meglio, cittadinanza *sociale* o *attiva* (in particolare, ex art. 3, c. 2) e, in definitiva, diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale (si parlò anche, per es., da parte di M.S. Giannini, della Regione come di un «vaso vuoto» con l'etichetta Regione, tutto da riempire successivamente, e, nella fase della concreta attuazione, anche di Regioni per la salvezza dello Stato, ormai lento e pachidermico, di Regioni per la programmazione (a sua volta, dopo un periodo di centralità, ex art. 41 Cost., con non pochi aspetti attuativi problematici) e le sue successive versioni, o distinzioni (programmazione negoziata, programmazione di settore, contratti o accordi di programma ecc.) e di altro ancora sulla base delle esigenze del momento oltreché delle originarie ragioni istitutive, alle quali si «aggiungevano», senza contraddirle, le nuove). Il tutto nel mentre poco<sup>31</sup> si faceva, o si riusciva a fare (neanche con la «programmazione») nella linea della rimozione degli ostacoli di cui al secondo comma dell'art. 3, cioè agendo, come sarebbe stato necessario, più decisamente ed autonomamente per realizzare condizioni economico-sociali-territoriali diverse, con minori divari, che, fondamentali di per sé, avrebbero potuto rendere anche più agevole, e magari meno problematica, l'attuazione di una effettiva e condivisa autonomia regionale, temuta se non attenta alle regioni più deboli. Per limitarci al profondamente riscritto e riformato Titolo V<sup>32</sup>, per es., da un lato, è innegabile, in esso, con le numerose, puntuali modifiche introdotte, una visione di fondo più «autonomista», anche «qualitativamente» innovativa, per così dire (per es.: inversione del criterio nella enumerazione delle materie di competenza statale e/o regionale e «nuova», anche se, per diffuso riconoscimento, discutibile, distribuzione di esse; eliminazione dei controlli preventivi e di altri limiti come, per es., l'interesse nazionale<sup>33</sup>, principio di sussidiarietà<sup>34</sup>, proporzionalità ed adeguatezza, ecc.), oscillante tra modello spagnolo, asimmetrico, come noto, per eccellenza<sup>35</sup> e modello tedesco, ancorché, in ogni caso, non «federalista» (nei limiti della nota elasticità

<sup>31</sup> Non bisogna trascurare, infatti, prima della istituzione delle regioni, ed in sua assenza, il contributo comunque importante derivante dalla istituzione e dalla attività della Cassa per il Mezzogiorno, cui furono affidati anche compiti che, magari, sarebbero spettati alle, o «anche» alle Regioni.

<sup>32</sup> Con la legge costituzionale n. 3/2001 si sarebbe avuto, comunque, «il primo processo di revisione organica subito in oltre cinquantacinque anni di vita dalla Carta costituzionale»: così P. Carnevale e F. Modugno, Premessa, in F. Modugno e P. Carnevale (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regioni dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, I, Milano, 2003, IX.

<sup>33</sup> Esplicitamente previsto negli art. 117, c. 1, e 127, u. c., originari.

<sup>34</sup> Sarebbe, per es., il «portato più rilevante della riforma costituzionale del 2001»: A. D'Atena, *Dove vanno le Regioni?*, in *Rivista AIC*, 4, 2022, 201.

<sup>35</sup> Sul quale può vedersi, in particolare, tra gli altri, Gonzalez Encimar, *Lo stato federale "asimmetrico": il caso spagnolo*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, cit., 49 ss.

concettuale), rispetto al testo originario della Costituzione<sup>36</sup> (è superfluo richiamare l'attenzione sulla non automatica «esportabilità» dei modelli: le «Comunità» spagnole, per es., hanno, spesso, una identità e radici molto profonde sotto vari e noti profili e specifiche diversità possono riscontrarsi, rispetto all'Italia, anche in Germania). È, dall'altro, forte e diffuso, ed anche «rafforzato» per via di quella preoccupazione-esigenza istintiva storicamente e fortemente, se non ossessivamente<sup>37</sup>, sentita, il richiamo, in esso, anche ripetuto, all'unità (esplicitamente giuridica ed economica), alla coesione nelle sue varie declinazioni e alle relative garanzie, che incidono sulla considerazione di altri principi variamente limitandone, o indirizzandone la portata (interessante, sotto questo profilo, l'elenco *omnibus* di cui all'art. 1, c. 1, legge n. 86/2024), tanto che si discute, non senza una certa diversità di posizioni, sul se il nuovo Titolo V (mai privo di osservazioni critiche e di proposte di ripensamento<sup>38</sup>) abbia, per così dire, reso la II Parte della Costituzione più in linea con la Prima (art. 5) o, invece, abbia, di questa, imposto una nuova lettura (in questa sede si può richiamare la stessa previsione del regionalismo differenziato, che, non immune, a sua volta, da tentativi vari rivolti a metterla in discussione<sup>39</sup>, ma anche a valorizzarla forse eccessivamente<sup>40</sup>, sembra non potere avere, come vedremo, la «portata» spesso attribuitale ad una prima, non sistematica lettura, ed è comunque sostanzialmente subordinato, quanto alla sua concreta attuazione, o operatività, dallo stesso legislatore ordinario, ai LEP). Persiste, insomma, invincibile, una conseguente, costante tensione al mantenimento-perseguimento

<sup>36</sup> Sul regionalismo differenziato in Europa, tra gli altri, v. S. Tabellini, *Il regionalismo differenziato: un pericolo per l'unità dello Stato? Profili teorici e di diritto positivo*, in *Italian Paper on Regionalism*, 1, 2018.

<sup>37</sup> Di una preoccupazione per l'unità, fin dalla unificazione, cioè da sempre, «ossessivamente» (virgolettato nostro) sentita parla U. Allegrètti, *Autonomia regionale e tutela delle istanze unitarie*, in G. Rolla (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali: esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Torino, 1995, 69 ss.

<sup>38</sup> Si veda, ma solo a titolo di esempio, l'Editoriale, di B. Caravita e G. M. Salerno, *Perché ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma*, in *Federalismi.it*, 15, 2021 ed Convegno, già ivi preannunciato, di Roma del 13 e 14 ottobre 2021, in collaborazione tra la Rivista *Federalismi* e l'ISSIRFA, dedicato all'approfondimento del tema, per i cui interessanti Atti, pubblicati cura di F. Fabrizzi, A. Poggi e G. M. Salerno, v. il n. 20, 2022 della Rivista.

<sup>39</sup> Dall'art. 116, c. 3, come è noto, si proponeva l'abrogazione con l'art. 50 della legge costituzionale approvata a maggioranza assoluta, ma non dei due terzi, dei componenti, nella seconda votazione, e che, curiosamente (miracoli della politica!) sottoposta a referendum su domanda fatta di tutti coloro che avrebbero potuto farla (art. 138: un quinto dei componenti di una Camera, cinquecentomila elettori, cinque Consigli regionali), non fu approvata dalla maggioranza dei voti validi (61,29%; votanti 52,46%) non è stata, ovviamente, promulgata (art. 138). Tale legge, come noto, su iniziativa del centro-destra, recava *Modifiche alla Parte II della Costituzione* e, nel suo ambito, anche al Titolo V, da poco (2001) novellato tanto che si è parlato di «riforma della riforma». Può altresì ricordarsi, inoltre, che la disposizione richiamata era recuperata, invece, sia pure con varie modifiche, e, comunque, riducendo le materie attribuibili alle Regioni escludendo, per es., salute, istruzione, ambiente, ecc., dall'altra, successiva riforma costituzionale, la c.d. «Renzi-Boschi», che, non avendo conseguito la maggioranza dei due terzi, e sottoposta a referendum, fu a sua volta anch'essa «bocciata» dal corpo elettorale.

<sup>40</sup> Ci riferiamo all'ipotesi che, prospettandone un significato rafforzativo del principio autonomistico già contenuto nell'art. 5 Cost., assunto come «fondamentale», ne esclude, per tale motivo, l'abrogabilità anche con legge (di revisione) costituzionale (si veda, al riguardo, anche *amplius*, D. Mone, *Autonomia, uguaglianza, livelli essenziali* (versione provvisoria), Relazione al citato Convegno del Gruppo di Pisa di Trento del 2020, 2 ss.). Sembra doversi considerare, peraltro, che l'art. 5 Cost., nel prevedere il principio del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, non pospone a questo l'altro principio, in esso contenuto, dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, che potrebbe ritenersi rafforzato anch'esso dal terzo comma dell'art. 116 proprio perché il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali non deve contrastare, ma deve essere tale da cospirare contemporaneamente al rafforzamento dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica (ovviamente tutto da dimostrare). Del resto, il principio fondamentale del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, così come integrato, nella sua immutabilità, *ex post*, da una per così dire semplice legge costituzionale, ugualmente potrebbe esserlo in senso contrario da un'altra, «semplice» legge costituzionale successiva in nulla essendo superiore a questa non potendo essere intesa come saldamente ed irrevocabilmente saldata, una volta per tutte, al principio *de quo* non potendo non avere entrambe la stessa attitudine normativa.

di un equilibrio dinamico, mai definitivo, fra tendenze che, anche potenzialmente opposte, devono, o dovrebbero cercare di convivere e convergere verso un obiettivo superiore in un contesto di disposizioni che non escludono, se proprio non alimentano, però, una lettura normativa incerta prestandosi, peraltro, a dare fondamento legittimante, e, comunque «argomenti», entro certi limiti, ad una varietà di possibili attuazioni. Fa temere per l'unità, per es., anche il fatto, innegabile, che esso possa comportare una deviazione dal regionalismo cooperativo ove non siano opportunamente frenate, per così dire, le potenzialità «competitive» insite nella differenziazione.

L'ordinamento regionale, in definitiva, sembra continuare ad essere utilizzato, quanto meno «anche», ma in notevole misura, come strumento di una lotta politica nella quale i contendenti sembrano non riconoscersi reciprocamente, o reciprocamente delegittimarsi, con riflessi, però, sulla fisiologia, per così dire, dell'unità ed indivisibilità<sup>41</sup> della Repubblica proprio specie ora che, con il nuovo art. 114, i vari livelli territoriali di governo non sono (considerati) più, di questa, «articolazioni», ma parti «costitutive». Con ciò, infatti, in quanto costitutive dell'intero, non possono, o non dovrebbero fisiologicamente essere rivolte, né, a maggior ragione, poter cospirare alla sua frantumazione. A maggior titolo di prima devono poter partecipare, con pari dignità, e nell'esercizio del proprio ruolo, alla determinazione, si direbbe cristianamente, del «bene comune», o dell'interesse e dell'unità nazionale effettivi. Proprio il nuovo *status*, tuttavia, e una male intesa «libertà», per così dire, in esso rinuta compresa, potrebbe essere all'origine di comportamenti contrari o pericolosi per l'integrità e la permanenza, se non il rafforzamento, dell'intero. Non deve essere trascurata, insomma, neanche la peculiare posizione da riconoscere allo Stato quasi *naturaliter* rispetto agli altri soggetti richiamati nell'art. 114 specialmente in riferimento all'unità della Repubblica e a quella nazionale sulla base di numerose disposizioni costituzionali e, comunque, della Costituzione nel suo complesso. Esso, infatti, come è stato detto, è pur sempre, in ogni caso, l'unico ente che, tra l'altro, può parlare per la Repubblica tutta intera<sup>42</sup>. La stessa elezione diretta, e, quindi, «più democratica», per così dire, dei Sindaci prima e, soprattutto, dei Presidenti di Regione (subito ribattezzati «Governatori» dai e nei *mass media* e nei *social*), poi, pur nella innegabile torsione variamente presidenzialista della forma di governo regionale dovuta a diverse disposizioni costituzionali e statutarie (mai legittimanti, comunque, monarchie assolute e/o legislativi, o consigli, svuotati e prigionieri, come talora si ha l'impressione che accada), ma sempre lasciando inalterato il nome, è, però, spesso utilizzata, non solo in sede non tecnica, per così dire, cioè nei e dai *mass media* e nei *social* (l'importanza del cui ruolo non andrebbe mai sottovalutato), per affermarne una sorta di «superiorità» democratica di questi nei confronti del Presidente del Consiglio e meccanicamente estesa ai ruoli dei rispettivi enti, che, però, è del tutto ingiustificata ed erronea nel complesso dell'ordinamento costituzionale vigente e può avere riflessi non indifferenti sui rapporti Stato-Autonomie e sulla unità nazionale correttamente intesa<sup>43</sup>. D'altra parte, proprio l'elezione diretta può, talora, per eccesso di protagonismo, o per altri motivi, portarli a volersi distinguere perfino dall'indirizzo nazionale quando espresso dalla stessa appartenenza

<sup>41</sup> In quest'ordine di idee v., per es., C. Buzzacchi, *Le Regioni e le politiche per i diritti economici e sociali al tempo della pandemia*, in *Ass. It. dei Cost.*, Annuario 2020, *Emergenza, Costituzionalismo e Diritti fondamentali*, Atti del XXXV convegno annuale, 4 dic. 2020, Napoli, 2021, ed, ivi, i richiami ad A. Amorth per osservazioni già nel 1961.

<sup>42</sup> A. D'Atena, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *Consulta on line*, 1, 2024, 62.

<sup>43</sup> Per più ampi svolgimenti sul tema v., volendo, F. Gabriele, *Spigolature sull'unità nazionale (anche "temuta" e/o "rifiutata") e il suo spirito nelle istituzioni, nelle forze politiche, nella società civile, nei media e nei social durante la pandemia (con seguito di lampi e tamburi di guerra, crisi climatica ed energetica ed inflazione verso le due cifre o della "tempesta perfetta")*, in *Nomos*, 3, 2022, 1 ss.

politica<sup>44</sup> (si tralascia ogni considerazione sia sul fatto che ciò potrebbe essere valutato positivamente in quanto arricchimento della democrazia, che è una democrazia pluralistica, sia sul fatto che, valutandosi, ma il discorso meriterebbe ben altro approfondimento, con favore la nuova forma di governo comunale e, poi, quella regionale, se ne auspichi una estensione a livello statale parlandosi di «Sindaco» d'Italia come se i modelli siano dei vestiti estensibili meccanicamente e prescindendo dalle varie caratteristiche di chi li dovrebbe indossare). Né si può sottovalutare, riteniamo, il sistema politico generale, se di «sistema» si può parlare almeno da un certo momento in poi, specialmente in riferimento ai partiti, pur di per sé portatori di pluralismo, di certo da sempre oggettivamente non proprio favorevoli, per struttura e funzionamento, a base nazionale o centralistici, sia pure nella diversità delle ragioni, allo sviluppo di autentiche autonomie. Già i «vecchi» partiti, quelli «ideologici», ai quali la Costituzione riconosce (in particolare, art. 49) un ruolo di grande rilievo per la realizzazione della democrazia repubblicana, ed in realtà artefici della stessa, non avevano, come si diceva, una struttura ed una fisiologia di fatto particolarmente predisposte, perfino «a dispetto» della loro ideologia, se non a favorire, o incentivare, quanto meno a non ostacolare il formarsi di un ambiente non ostile al predetto sviluppo. Quanto a quelli che ne hanno preso il posto, ed il ruolo, via via sorti, formati e, talora, perfino subito scomparsi, non può dirsi che abbiano, sotto il profilo che qui interessa (cioè rispetto alle autonomie), migliorato la situazione. Volendo, si può anche prescindere, tralasciando ogni altro aspetto, da come sono stati e da come si sono comportati più in generale nel corso del tempo, anche per e nella comprensibile assenza di vincoli discendenti da un proprio sistema, o bagaglio, di idee-base, o, se si vuole, di valori, o da una ideologia, o da una «storia», che li condizionasse e ne limitasse, all'interno, la fluidità e i movimenti (basti pensare al c.d. «turismo parlamentare»)<sup>45</sup>, e che non avevano e non avrebbero potuto avere, del resto, in poco tempo non avendola alla nascita. Essi, però, pur, magari, evolvendosi e trasformandosi, costituendosi e ricostituendosi sotto altre spoglie, non hanno mai perso, ma costantemente conservato ed usato una innata tendenza, d'altra parte, come si diceva, non del tutto nuova, anzi comune, ad interessarsi di tutto dal centro, dalle candidature anche nei Comuni più piccoli a quelle di Presidente regionale (da distribuire secondo criteri nazionali). Hanno reso e rendono tutto «nazionale», anche la specifica autonomia, o diversità, di ogni singolo territorio e il pluralismo di cui è, o sarebbe portatore, snaturando, o facendo divenire di secondaria importanza i problemi specifici di ciascun ente con campagne elettorali durante le quali si parla, non «anche», ma quasi «solo» di questioni e problemi che nulla hanno a che fare direttamente con le specifiche realtà locali<sup>46</sup>. Non sembra esagerato ritenere, in definitiva, che siano, in buona misura, i partiti, il «sistema» dei partiti e le trasformazioni che li e lo attraversano, a determinare l'andamento del regionalismo così che, a vicende alterne, ci si trova di fronte, a volte, all'esaltazione dell'autonomia fino agli eccessi dei fautori della dissoluzione dell'unità della Repubblica, e, altre volte, invece, di fronte a negazioni altrettanto radicali<sup>47</sup>. Lascia molto a desiderare, in verità, anche il modo in cui la «politica», nella società

<sup>44</sup> Ne parla, per es., A. D'Atena, *Dove vanno*, cit., 201.

<sup>45</sup> Naturalmente diverso da un altro turismo, quello «sanitario», che evoca, invece, più direttamente proprio il problema della armonizzazione del regionalismo, specie se «differenziato», con gli obiettivi, le garanzie e le tutele di fondo del sistema «Repubblica» nel suo significato più ampio, e più «resistente» anche alla revisione costituzionale secondo l'art. 139.

<sup>46</sup> Una interessante spiegazione alla non soddisfacente, anzi «cattiva < attuazione del regionalismo è rinvenuta nella diversità delle classi politiche statali e regionale e locale da S. Mangiameli, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Diritti regionali*, 1, 2024, 122.

<sup>47</sup> S. Staiano, *Sul regionalismo differenziato. Distorsioni concettuali, dinamiche partitiche, conseguenze della pandemia*, in D. Coduti (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Torino, 2022, 6.

civile (innanzitutto, *media* e *social*) e nelle istituzioni, ha affrontato, se non «creato», e comunque «presentato», a nostro avviso, consapevolmente o meno, il regionalismo differenziato. Sembra possano dirsi falsati, infatti, almeno in parte, i termini e la sostanza e reso la «questione» di portata più ampia della sua oggettiva consistenza rispetto alle statuizioni costituzionali, che la stessa dottrina non sempre, come vedremo, si premura di adeguatamente sottolineare anche se, magari, neanche esclude, o nega.

### **3. Sul (presunto) regionalismo «differenziato»: un dialogo «a briglie sciolte», senza oggetto e senza (veri) dialoganti.**

Ai sensi del nuovo art. 116 Cost., «il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con legge costituzionale» (c. 1) e «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite ad altre Regioni [...]» (c. 2). Tralasciando, almeno per il momento, le numerose e diffuse critiche, anche meritate, rivolte, sotto vari profili (formulazione incompleta ed approssimativa, non priva di contraddittorietà, basso indice di interpretabilità, ecc.) a quest'ultimo comma, non può non notarsi che la possibilità, in esso prevista, della attribuzione di «nuove forme e condizioni particolari di autonomia», è riferita *ad altre*, non *alle*, cioè a tutte le «altre» Regioni ordinarie, come si legge, invece, nell'art. 1, c. 1, l.n. 86/2024. Il rilievo, in effetti, non sembra possa significare di per sé un contrasto netto della legge ordinaria con la disposizione costituzionale anche perché non sarebbe possibile, poi, stabilire a quante, e magari, a quali regioni ordinarie possano attribuirsi ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia anche se qualche indicazione, volendo, potrebbe, come vedremo, rinvenirsi nella disposizione sovraordinata. Non per questo il rilievo è, peraltro, inutile, poiché, a parte il suo fondamento nel confronto richiamato, anche a considerarlo un *lapsus calami*, è comunque indicativo dell'atteggiamento del legislatore, non limitato a questo caso, tendente a considerare generale, o generalizzabile senza particolari approfondimenti, a tutte le regioni ordinarie, ovviamente se richiesta, l'attribuzione, o l'attribuibilità, di una *ulteriore* autonomia. Esso sembra anche da tenere presente come esempio del possibile distacco di una legge ordinaria da quella costituzionale di riferimento con piccoli passi, che, se seguiti da altri simili, possono costituire espressione di un orientamento, se non di un vero e proprio interpretativo-attuativo di disposizioni costituzionali e, magari, talora, anche un graduale, ma quasi impercettibile allontanamento dalla corretta attuazione di esse. Può essere interessante notare, inoltre, come, sempre ai sensi del terzo comma in esame, l'autonomia di queste ultime, o di alcune di esse, e sempre singolarmente, al momento identica, possa essere aumentata, o, se si vuole, incrementata, ma non diminuita, o ridotta evidentemente perché già ritenuto che sia, o possa dimostrarsi, al più, insufficiente, non eccessiva, o troppa. Il legislatore costituzionale del 2001, insomma, conferma, potrebbe dirsi, la scelta «autonomista» del Costituente originario, ma solo nel minimo. L'ha resa modificabile, infatti, in un contesto già da esso direttamente e profondamente modificato sotto altri, non pochi aspetti (il «nuovo» Titolo V), solo «per addizione» e liberandosi, per così dire, della competenza, che ha affidato al procedimento e ai protagonisti di cui ci stiamo occupando.

Ciò chiarito, sembra di poter dire che, nel dibattito che si è sviluppato, dopo una fase quasi silente, per così dire, con le prime iniziative, di questa o quella regione ordinaria, rivolte al conseguimento di un nuovo *status*, specialmente, ma non solo, in sede politico-parlamentare, ma anche in altre sedi, non esclusa, almeno in parte, la stessa dottrina, sono portati argomenti, pro e contro, anche, pur se non sempre, di notevole spessore, che non si limitano, o solo sfiorano, però, il contenuto, o il merito della singola iniziativa, e, magari, da questa prendendo lo spunto, se non «incoraggiati», finiscono con il coinvolgere «il», o «un» regionalismo differenziato di per sé, o astrattamente, considerato e, comunque, quasi a prescindere da

riferimenti specifici giuridicamente concreti e, naturalmente, da osservare. Sembra discutersi, cioè, un regionalismo differenziato ipotetico, prescelto da un interlocutore e al quale gli altri talora accedono per calcolo o convenienza e talora aggiungendo altri elementi in una tenzone che finisce per risultare incomprensibile a chi, invece, vorrebbe capire per poi, magari, poter votare consapevolmente. Com'è naturale, che ciò possa avvenire, si potrebbe dire, *de iure condendo*, è fuori di ogni dubbio. Non lo è, invece, sotto il profilo poc'anzi evocato, cioè *de iure condito*, proprio perché almeno una norma costituzionale lo prevede e lo consente e da essa e dal sistema di cui è parte bisogna partire e al suo interno rimanere. E la sua negazione, o la contrarietà ad esso «a prescindere», sembra da attribuire proprio ad una certa politica, cioè a quella politica di cui si è già detto, che strumentalizza ogni argomento chiedendosi sempre, e magari perfino sbagliandosi, se e a chi giovi o non giovi ricorrendo quasi sempre a ogni tipo di argomento ritenuto utile nella circostanza, ma recando grave danno, e discredito anche alla vera funzione della «Politica». Sembra, nella circostanza, che i due fronti politici principali del dibattito (semplificando: maggioranza ed opposizione o, meglio, opposizioni) abbiano, e perseguano, in un certo senso, lo stesso interesse, anche se uguale e contrario. Più precisamente, la generalizzazione, e l'accettazione, del tema e del dibattito sembrano ritenuti utili al tentativo, neanche, poi, tanto difficile da intuire, degli uni tendente ad ottenere più di quanto la circostanza (di diritto positivo) potrebbe consentire e degli altri, a loro volta, ad impedire la realizzazione di ogni forma di regionalismo differenziato, cioè a non attuare l'art. 116, terzo comma, che pure non avevano mancato di introdurre, a suo tempo (nel 2001), ma solo, magari, per mera convenienza, o calcolo politico (si era, allora, alla scadenza della legislatura, nell'imminenza di nuove elezioni politiche e si parlava molto, e non senza almeno apparente consenso, di *devolution*, regionalismo «forte», ecc.<sup>48</sup>) o, per così dire, semplicemente *re melius perpensa*.

Quanto all'espressione «forme e condizioni particolari di autonomia», pur brillante e felicemente riassuntiva ed evocativa, per così dire, al completo dell'autonomia di questo o quel soggetto (usata dalla Costituzione per le Regioni speciali già nell'art. 116 nella sua versione originaria ed in quella attuale)<sup>49</sup>, andrebbe, intanto, comunque specificata nella varietà dei suoi possibili contenuti perché così individua, o nomina, riassumendolo, per l'appunto, un modo di essere, o uno *status* complessivo, ma nessuna delle sue possibili componenti nelle quali si articola, che possono essere le più diverse (legislativa, amministrativa, ecc.) e che tutte insieme lo costituiscono (potrebbe osservarsi, volendo, che, fermo restando il riferimento dell'aggettivo «altre» all'autonomia delle regioni ordinarie, che, così, rimangono «il modello», la particolarità di ciascuna regione speciale è affidata ad una legge costituzionale e quella, solo possibile, di ciascuna regione ordinaria al congegno, diverso, di cui al terzo comma dell'art. 116 e nei limiti di cui alle numerose altre disposizioni costituzionali comunque rilevanti). Di certo comprende, e non potrebbe non comprendere, innanzitutto, la potestà legislativa sia perché costituisce di per sé una forma e una condizione di autonomia comunque tra le più importanti, se non la più importante, se non altro perché è con essa che la regione acquista l'ampiezza e la profondità degli spazi che potrà utilizzare successivamente dando una «propria» copertura, con il principio di legalità, alla «sua» attività amministrativa, che a sua volta dà concretezza e visibilità, come suol dirsi, alla autonomia

<sup>48</sup> Volendo, v., anche, F. Gabriele, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.

<sup>49</sup> È interessante notare come la Costituzione, nel testo originario, per le Regioni ordinarie parlasse di enti autonomi con propri «poteri e funzioni» (art. 115) e per quelle speciali di «forme e condizioni particolari di autonomia» attribuite secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali ecc. (art. 116). Ora, invece, l'art. 116, riferendosi alle cinque Regioni, dice che «dispongono» di forme e condizioni particolari e usa il verbo «attribuire» nel c 3 per quanto riguarda le ulteriori forme e condizioni alle Regioni ordinarie con la legge ordinaria p rinforzata di cui ci stiamo occupando.

della regione. I commi dell'art. 117 richiamati dal terzo comma dell'art. 116, del resto, disciplinano proprio la potestà legislativa (statale e regionale) nelle sue declinazioni e, divenendo modificabili sulla base di quest'ultimo, consentono di dire che, in definitiva, in questo caso il Parlamento è il primo a poter perdere «potere». Altre forme e condizioni di autonomia, diverse dalla potestà legislativa (*in primis*, naturalmente, quella regolamentare e quella amministrativa, ma anche l'ampia varietà, per così, di «prerogative», magari non agevolmente «inquadabili» in questa o quella materia), infatti, sono certamente previste, e comunque desumibili da altre disposizioni costituzionali e tutte insieme, nel loro complesso, concorrono a costituire il «patrimonio» ed il riferimento rispetto al quale eventualmente attribuire le «ulteriori» di cui trattasi, cioè l'incremento differenziatore, o differenziante, che può consistere nell'aggiunta di questa e/o quella, anche da sole, ma nessuna potenzialmente esclusa. Dallo stesso art. 116, c. 3, invece, deriva con chiarezza un limite, cioè quello per cui le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia devono comunque «concernere» (non consistere nelle, o essere) le materie da esso chiaramente indicate. Ogni altra materia deve ritenersi, pertanto, in tal senso esclusa. Quanto all'osservazione, e all'incidenza del fatto che, secondo l'art. 118 Cost., le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni ecc. sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, l'esclusione di tali funzioni dalla attribuibilità alle Regioni ex art. 116, c. 3, Cost. non sembra poterne discendere automaticamente e, tuttavia, il relativo «problema» non andrebbe trascurato dovendosi comunque considerare il rischio di un «centralismo» regionale di ritorno non compatibile con i richiamati principi<sup>50</sup>. Non ci sfugge, come si diceva, che il problema della individuazione e delimitazione delle materie ha da sempre costituito se non «il», certamente «uno» dei problemi più importanti nel contesto della concreta definizione dei rapporti Stato-Regioni e che la distinzione del riferimento alle funzioni o alle materie possa sembrare formalistico mentre non lo è proprio per salvaguardare la sostanza. La storia del primo e del secondo «passaggio» (quale meramente avrebbe dovuto essere, non un trasferimento, cioè un passaggio notevolmente «creativo», quale realmente è stato) delle funzioni, quelli degli anni '70, sarebbe, e può esserlo ancora, molto interessante ed anche «istruttivo», come abbiamo già detto. La stessa Corte costituzionale non ha mai mancato di svolgere, e continua svolgere, un importante ruolo, quasi razionalizzatore, se non correttivo, al riguardo<sup>51</sup> (basterebbe pensare, oltre agli interventi sulla ampiezza degli ambiti materiali, alle materie «non-materie», a quelle «trasversali», ecc.). Tutto ciò nulla toglie, però, alla correttezza di ciò che si è poc'anzi affermato e alla sua importanza, anche pratica. E ciò, ovviamente, a prescindere dall'opinione, ampiamente diffusa e condivisibile, secondo la quale nel contesto della clausola di «asimmetria»<sup>52</sup> ivi prevista una delle parti meno riuscite sarebbe proprio quella relativa alle materie di competenza statale trasferibili alle Regioni<sup>53</sup> o, meglio, «ulteriormente»

<sup>50</sup> Per spunti interessanti in generale sul tema v., per es., A. Piraino, *Regionalismo differenziato e principio di sussidiarietà nel disegno istituzionale del Ministro Boccia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2-3, 2021, 739 ss.

<sup>51</sup> Solo come esempio si può ricordare, tra gli altri, R. Bifulco e A. Celotto, *Corte costituzionale e materie*, in Idd. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale nel riparto di competenza fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, 2015.

<sup>52</sup> Sulla quale, oggetto di ampia e costante attenzione della dottrina, a titolo meramente esemplificativo, v. in particolare, oltre a A. D'Atena citato nella nota successiva, la *Giornata di studio sul tema della clausola asimmetrica nel regionalismo italiano*, svoltasi a Roma il 29 maggio 2019, i cui Atti, a cura di A. G. Arabia, A. Iacovello, G.M. Napolitano, sono pubblicati, con il titolo *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, da ISSIRFA-CNR, Roma, 2020.

<sup>53</sup> V. A. D'Atena, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, cit., 57, dove si prospetta l'opinione per cui l'ambiente non potrebbe mai divenire materia di competenza regionale esclusiva; si può ricordare, inoltre, e per es., che, secondo A. Poggi, *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della complessità*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, 423, «l'unica differenziazione possibile in materia di istruzione attiene alla possibilità per le regioni, tolte le materie

regionalizzabili, come, per es., l'ambiente, che consisterebbe, o consiste, naturalmente in un limite di per sé, quasi naturale, alla differenziabilità e in una buona obiezione a quelle opinioni che spesso parlano di «nuove» materie attribuibili salvo che vogliano riferirsi, ma impropriamente, a parti di quelle materie magari «reinterpretate» (avviene, poi, peraltro curiosamente, che, talora, nella consapevolezza di aver qualificato l'effetto della reinterpretazione come attribuzione di nuove materie, il che, di per sé, non sarebbe poi privo di una sua verità in concreto, non manca la «premura» di precisare, magari tra parentesi, *rectius*, *parti di materie*). Il fatto, in definitiva, che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possano essere attribuite «solo» ed esclusivamente nelle materie di cui al terzo comma ed al secondo comma dell'art. 117 Cost.<sup>54</sup> o, se si preferisce, che, più in generale, gli ambiti di ampliamento dell'autonomia possano avvenire solo ed esclusivamente all'interno delle predette materie (altro e logicamente anteriore essendo il problema della di esse individuazione e delimitazione) può voler significare anche la necessità che non si ecceda nella reinterpretazione estensiva delle materie e non la si usi come grimaldello per alterare confini già di per sé piuttosto labili. E non senza sempre considerare e ribadire, che oggetto del possibile «trasferimento» non sono materie, né «ambiti» (spesso nominati distintamente dalle materie, ma piuttosto incomprensibilmente, per es., anche dalla recente legge sulle procedure) di esse, ma forme e condizioni di autonomia «concernenti» le materie, ossia, in definitiva, funzioni. È la funzione che deve riguardare specificamente la regione. Per quanto riguarda la materia, invece, è irrilevante se essa sia di interesse unitario o regionale perché così, a parte il fatto che si andrebbe su una valutazione già fatta dall'art. 117, e sulla quale l'art. 116 non abilita la legge ordinaria a contraddirlo, l'effetto dovrebbe essere di attribuire quella determinata materia, o parte di essa, a tutte le regioni ordinarie, e, quindi, di nessuna differenziazione. La coerenza della riflessione che così si propone è in qualche misura confortata dalla presenza, nella disposizione *de qua*, dell'aggettivo «particolari» (ulteriori forme e condizioni «particolari» di autonomia). Si deve trattare, cioè, come abbiamo detto, di forme e condizioni di autonomia non «normali», o «comuni», ma (volutamente abbondando in base ai vocabolari) «specifiche», «peculiari», «caratteristiche», «distintive», «esclusive», «individuali», «proprie», «singolari», «originali» ecc. della Regione caso per caso richiedente rispetto a tutte le altre dello stesso tipo, per così dire, cioè le Regioni ordinarie, proprio ciò giustificando, del resto, l'aspirazione alla differenziazione e, al contempo, la previsione della possibilità del riconoscimento anche giuridico. Ritenendo che possa trattarsi, invece, di forme e condizioni «ulteriori», bensì, ma «comuni», non peculiari, significherebbe ammettere una evidente contraddittorietà della Costituzione laddove essa finirebbe con il consentire alla legge ordinaria rinforzata di modificare la «sua» ripartizione delle competenze sostanzialmente senza alcun vincolo ma curiosamente, sul punto, elevandone il rango o abbassando il suo (*rectius*, decostituzionalizzandosi)<sup>55</sup>. E ciò senza considerare che,

---

di propria competenza esclusiva (formazione professionale), di adattare, secondo formule organizzatorie diverse, le normative nazionali alla propria realtà. E, quando e se saranno definiti, di garantire sul proprio territorio i livelli essenziali delle prestazioni [...]» per cui «sarebbe maggiormente compatibile con le caratteristiche dell'istruzione una legge statale di attuazione del titolo V che chiarisse i confini e i contorni dei poteri e delle funzioni regionali [...]; si veda anche M. Gorlani, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2023, il quale, tra l'altro, mette bene in evidenza la difficoltà tecnica e l'errore di impostazione di trasferimenti generalizzati per materie e non mirati e specifici per funzioni. Specificamente per l'ambiente v., anche, *L'autonomia differenziata in materia ambientale: confini e limiti dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Consulta on line*, 2, 2024.

<sup>54</sup> V., al riguardo, per esempio, la sentenza della Corte costituzionale n. 118/2015, netta e perentoria in tal senso (limiti di materia «indicati tassativamente» dall'art. 116, c. 3, Cost.).

<sup>55</sup> Sembra interessante ricordare i dubbi di costituzionalità, se così intesa, sollevati da U. De Siervo nell'Audizione alla Prima Commissione del Senato, critico verso un'attuazione dell'art. 116, c. 3, come

estendendo in un tal modo l'ambito di autonomia a questa o a quella regione, sarebbe difficile, poi, negarlo ad altre e, tendenzialmente, a tutte le altre finendo, però, con il renderle tutte «speciali» (ancorché ancora tutte uguali, o simili, cioè solo tutte «promosse») mentre, come detto chiaramente dalla Corte, una regione «differenziata» deve comunque rimanere nell'ambito delle regioni a statuto ordinario<sup>56</sup>. E si risponde, così, anche ad una domanda spesso sollevata, cioè se sarebbe in linea con l'art. 116 una identica attribuzione di ulteriori forme e condizioni («particolari») di autonomia a tutte le Regioni (ordinarie) e, al limite, l'attribuzione a tutte di tutte le materie possibili. La risposta negativa, al di là di ogni ipotesi, peraltro solo astrattamente immaginabile, è motivata con l'osservazione per cui si avrebbe, in definitiva, ed in realtà, comunque una nuova e generale attribuzione con un conseguente regionalismo, aggiungiamo noi, «ulteriormente autonomo, bensì, ma ancora omogeneo, o uniforme, non differenziato e, per giunta, una modifica delle disposizioni costituzionali con legge ordinaria. Il tutto non senza considerare la contraddittorietà logica, prima che giuridica, per cui si avrebbe una attribuzione «specifica» ad una Regione che sarebbe tale anche per tutte le altre, cioè comune e, quindi, «specifica», o «particolare» per nessuna. È pienamente condivisibile, in questa ottica, l'osservazione per cui «ogni intesa volta alla specializzazione fa storia a sé, e richiede, pertanto, di essere vagliata in sé e per sé, senza improponibili confronti con altre, pure analoghe (e persino identiche), ma riferite a territori diversi»<sup>57</sup>. Sembra interessante, in questo contesto, e, naturalmente, per quello che può valere, quanto fatto presente nella ricordata lettera al Ministro per gli Affari regionali<sup>58</sup>. Si potrebbe solo aggiungere, volendo, che, nella «ratio» della disposizione è compresa anche un'altra limitazione alla legge (ordinaria) da adottare per l'eventuale, «ulteriore» attribuzione, che consisterebbe nel divieto di farlo, cioè di incidere, per così dire, o di alterare l'art. 117 nei casi comuni poiché questi rimangono riservati alla legge costituzionale.

**4. La portata «reale», non competitiva, della differenziabilità nella Costituzione.** La riflessione sinora proposta sembra condurre alla conseguenza per cui la portata del regionalismo differenziato previsto dall'art. 116, c. 3, sia, in realtà, e non possa non essere, molto più modesta di quanto, spesso, la si suole ritenere consentita e, soprattutto, la si voglia

---

interpretato da alcuni anni da diversi Governi e anche da quello in carica. Egli si ricollegava, ricordandolo, a quanto obiettato da L. Elia, che pure era favorevole alla grande revisione del Titolo V, già nel 2001 al Senato prospettando l'ipotesi, e, soprattutto, il rischio, che potesse trattarsi, in definitiva, della attribuzione della funzione legislativa esclusiva con legge ordinaria. Sul pensiero di L. Elia può vedersi anche, *amplius*, L. Michelotti, *La differenziazione regionale nel Titolo V della Costituzione nel pensiero e nell'attività parlamentare di Leopoldo Elia*, in M. Dogliani (a cura di), *La lezione di L. Elia*, Napoli, 2011, 337 ss. In tema può vedersi, di recente, anche per le ulteriori indicazioni bibliografiche, P. Piluso, *L'art. 116, comma 3: una dubbio "rottura facoltizzata" della Costituzione?*, in *Consulta on line*, 2, 2024.

<sup>56</sup> Corte costituzionale, sent. n. 118/2015.

<sup>57</sup>A. Ruggeri, *Il valore di "unità-anatomia"*, cit., 440. L'A., come è noto, in questo, ma anche in altri contributi, ritiene che con l'art. 116 sia stato introdotto l'istituto della «specializzazione» e che, quindi, nel contesto della conseguente specialità «diffusa», possa parlarsi di regioni «specializzate», o, per l'appunto, e nel senso predetto, «speciali» ancorché diverse, sotto vari profili, da quelle (5) che abbiamo chiamato «speciali» fin dall'inizio per distinguerle dalle ordinarie. Riteniamo sia importante considerare che la specializzazione di cui è parola sarebbe, e dovrebbe essere conseguita non come una sorta di titolo raggiunto dopo avere «studiato», ma per il «riconoscimento» di specifiche caratteristiche e qualità per così dire naturali, che la precedente disciplina comune sveva in qualche modo soffocato o limitato questa essendo, e non potendo non essere, la logica della differenziazione (anche) giuridica.

<sup>58</sup> Il riferimento è alla lettera di Amato, Bassanini, Gallo e Pajno. In essa (Caro Ministro ecc.) si legge anche che avevano apprezzato «alcune tue importanti affermazioni sull'oggetto dell'autonomia differenziata, in particolare allorché hai condiviso, durante il seminario di Astrid, l'interpretazione per la quale le «forme e condizioni particolari di autonomia» da attribuire alle Regioni ex art. 116 riguardano specifici compiti e funzioni e non intere materie, e hai escluso trasferimenti di competenze in materia di norme generali sull'istruzione».

perseguire, ove intesa, per l'appunto, correttamente. Ciò conferma *aliunde*, e comunque vale anche ad integrare l'ipotesi, pure formulata e avanzata in dottrina, secondo la quale l'art. 116, terzo comma, sarebbe incostituzionale (solo) ove inteso come rivolto ad incidere, o a consentire, nella sostanza, di incidere negativamente sull'obbligo dei pubblici poteri di farsi carico delle disequaglianze di ordine economico e sociale presenti sul territorio nazionale<sup>59</sup>, ossia su un principio che, in quanto principio fondamentale, non sarebbe modificabile neanche con una legge (di revisione) costituzionale, come da tempo affermato anche dalla Corte costituzionale (esplicitamente a partire dalla sentenza n. 1146/1988) così dovendosi, o potendosi ritenere intangibile, in taluni casi, ed in definitiva, se non, magari, solo rafforzandolo, il disposto del potere costituente originario. Altro sarebbe, poi, l'aspetto legato al fatto che consente alla legge ordinaria, sia pure come da esso «rinforzata», di incidere sulla ripartizione costituzionale delle competenze Stato-Regione ordinaria riservata, invece, in ipotesi, in via assoluta alla legge costituzionale così da non potersene «liberare» o, potendolo, magari, solo a certe condizioni (quasi una riserva di legge costituzionale relativa). A qualche riflessione si presta, a questo punto, l'introduzione, con la profonda revisione del Titolo V del 2001, anche del regionalismo differenziato, che, può dirsi, già esisteva nella Costituzione nel senso della diversità della *ratio*, cioè della logica, «traslativa» o «derogatoria», tra Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale<sup>60</sup> e, volendo, anche all'interno tra queste ultime ciascuna essendo dotata di un proprio Statuto variamente approvato con legge costituzionale<sup>61</sup> e, comunque, con diversi contenuti, proprio perché si trattava di una risposta, per così dire, caso per caso, ad esigenze contingenti e particolaristiche<sup>62</sup>, cioè specifiche di ciascuna di esse non solo rispetto alle Regioni ordinarie, ma anche a ciascuna delle altre speciali. Per le prime, invece, la disciplina era, e, per il momento, è ancora assolutamente identica nel senso che erano «costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione» (art. 115 originario)<sup>63</sup> per tutte indistintamente non

<sup>59</sup> V., al riguardo, già P. Caretti, *Proposte di riforma dell'autonomia regionale e limiti alla revisione costituzionale*, in *Reg. gov. Loc.*, 1994, 579, nonché M. Luciani, *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. Pace (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, 256 ss. (inderogabilità del principio di solidarietà, anche tra gli enti territoriali, e di quello di uguaglianza)

<sup>60</sup> V. al riguardo, tra gli altri, A. D'Atena, *Costituzione e Regioni*, 1991, 188 ss., ma anche, più di recente, Id., *Dove vanno le Regioni?*, in *Rivista AIC*, 4, 2022, 192 ss., nel quale l'A., sottolineata la diversità dei due «circuiti» di autonomia regionale, ispirati a logiche profondamente diverse, se non «addirittura antagonistiche», rileva, poi, come le rispettive «declinazioni», mentre non hanno avuto, fino alla riforma costituzionale del 2001, significativi punti di contatto, dopo «non solo hanno registrato l'accentuazione dei loro connotati distintivi, ma, trascinando dagli ambiti di loro originaria pertinenza, sono diventate uno dei più rilevanti elementi propulsivi dell'evoluzione del nostro regionalismo» dato che la riforma non «si è limitata a irrobustire gli originari caratteri distintivi», ma ha «rotto la separatezza, che anteriormente ne caratterizzava le condizioni, realizzando delle contaminazioni che hanno messo in moto un intenso rapporto dialettico tra essi».

<sup>61</sup> È appena il caso di ricordare che, al di là della diversità di contenuto, i cinque Statuti hanno avuto, per così dire, una vicenda diversa. Più specificamente, quello della Sicilia è stato approvato con Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, prevedeva che sarebbe stato sottoposto all'Assemblea Costituente per essere coordinato con la nuova costituzione dello Stato ed è stato convertito in legge costituzionale dalla l. cost. n.2/1948; quello della Sardegna con la l. cost. n. 3/1948 (approvata dall'Assemblea costituente il 31 gennaio 1948); quello del Trentino-Alto Adige con la l. cost. n. 5/1948, redatto anche sulla base degli Accordi De Gasperi-Gruber ed allegati (ma importante è il d.P.R. n. 670/1972, recante *Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige* emanato in base alla delega di cui all'art. 66, l. cost. n. 1/1971); quello per la Valle d'Aosta con la l. cost. 4/1948, approvata dalla Assemblea costituente il 31 gennaio 1948 e quello del Friuli-Venezia Giulia con la l. cost. n. 1/1963.

<sup>62</sup> 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., 83 ss.

<sup>63</sup> Come è noto, l'espressione si ritrova, ora, a seguito della riforma del 2001, nel art. 114, c. 2, ma insieme ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane. In riferimento alle Province e ai Comuni, invece, secondo

avendo avuto esito una ipotesi di differenziazione prospettata da Ambrosini anche all'interno delle regioni ordinarie sia pure con una procedura diversa e, comunque, con legge costituzionale<sup>64</sup>. È appena il caso di ribadire che il discorso è a livello formale, per così dire, cioè che si tratta di diversità e di uniformità nel senso della disciplina costituzionale positiva e, quindi, delle potestà, o, se si preferisce, delle competenze esplicitamente attribuite. Di fatto, com'è ovvio, le differenze possono essere le più diverse potendo dirsi che ogni regione è diversa dall'altra sotto i più svariati profili (storia, tradizioni, economia, geografia, popolazione, ecc.) a quelli iniziali dovendosi aggiungere, e considerare, anzi, anche la diversità che può, e, anzi, dovrebbe derivare a ciascuna di esse dall'esercizio in autonomia, innanzitutto della potestà legislativa, e, poi, di ogni altra attività non di mera esecuzione, entro gli identici limiti (giuridici) stabiliti per tutte (e, magari, sottrarre, poi, del tutto o in parte, quelle che, proprio anche con l'autonomia, nel contesto degli obiettivi sociali, della Repubblica, limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e impediscono ecc.: *in primis*, art. 3, c. 2, Cost.; per altro verso potrebbe rilevarsi che sono proprio le diversità, o, meglio, alcune diversità, o specificità, che possono indurre ad una disciplina giuridica in qualche modo e misura «differenziata»). Il rilievo, in realtà ovvio, è comunque di grande, anche se spesso trascurata importanza, perché significa che l'uniformità di disciplina di cui non si manca di sottolineare l'aspetto negativo è comunque una uniformità relativa, cioè a maglie larghe quali dovrebbero essere i principi fondamentali, in quanto concepiti proprio per consentire a ciascuna regione di conservare e valorizzare, entro un tetto comune, cioè unitario, caratteri e capacità suoi propri e specifici. Sembra potersi dire, insomma, che la Costituzione, nel testo originario, non aveva escluso una differenziazione neanche tra le regioni ordinarie. Si trattava, tuttavia, di una differenziazione all'interno di principi fondamentali stabiliti da leggi dello Stato, che avrebbero consentito a ciascuna di differenziarsi da ciascun'altra anche esercitando tutte le stesse competenze, cioè all'interno di queste e non con competenze diverse. Sul perché ciò non sia avvenuto, o non sia avvenuto nella misura ritenuta sufficiente, il discorso sarebbe troppo lungo e, come è noto, è stato già approfondito in lungo ed in largo (apposite leggi «cornice» per lo più non adottate, e, quando adottate, non contenenti veri principi fondamentali, ma, spesso, disposizioni notevolmente analitiche e dettagliate; progressiva perdita della legge dei caratteri della generalità e dell'astrattezza, ecc.). Le responsabilità dello Stato, se così si può dire, sono varie, magari, soggettivamente valutabili in modo diverso e, comunque, anche se, forse, in misura notevolmente minore, ad esse non sfuggirebbero neanche le stesse Regioni. Specialmente nei primi tempi, a differenza di altre (che hanno finito con l'operare da battistrada, se non da vero e proprio modello), non poche di esse non hanno fatto, o non hanno potuto o saputo fare un uso pieno degli spazi di autonomia di cui erano comunque dotate legiferando, invece, spesso sulla scia di altre perfino nell'*an* e nel *quando*, cioè *a ruota* e, comunque, nei contenuti, come è avvenuto anche, almeno in parte, per i primi Statuti, quelli detti di prima generazione. Può anche dirsi che nell'Assemblea costituente non sfuggiva, una volta assunta l'idea della istituzione delle regioni, il problema della individuazione delle comunità da entificare mancando un criterio certo sulla base del quale stabilire quante e quali fossero, o potessero essere anche perché non erano tante le identità chiare e nette sotto il profilo territoriale, storico-culturale, economico-sociale ecc. Non sfuggiva neanche il rischio di una disciplina comune ed indistinta legato alla diversità

l'originario art. 128 essi erano, bensì, enti autonomi, ma «nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

<sup>64</sup> Sul punto v., ampiamente, anche per le indicazioni bibliografiche, C. Negri, *Le origini del regionalismo differenziato di cui al 3° comma dell'art. 116 della Costituzione, rileggendo le carte di Gaspare Ambrosini*, in M. Cosulich (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"*, Trento, 18-19 settembre 2020, Napoli, 2021, 519 ss.

una dall'altra delle regioni delle quali appariva delinearsi con tratti più probabili, per così dire, una identità, o individualità, più marcata per alcune e meno per altre in un contesto nel quale il legame tra le comunità e il nuovo ente esponenziale cui si intendeva dar vita, ossia la giuridica personificazione, non sempre era molto evidente non mancando, talora, di sembrare quasi artificiale. Grazie alla entificazione, le Regioni hanno assunto ormai, però, una identità ed un ruolo e, con essi, una sostanziale legittimazione, sia pure *ex post*, e comunque una ragione di vita insostituibile nella società e nell'ordinamento come, tra l'altro, ad un certo punto, quella, magari non prevista ma «conquistata» sul campo, di essenziale fattore di *welfare*<sup>65</sup>, nonché, come abbiamo detto, di passaggio necessario per la riforma e la «salvezza», si disse, dello Stato, di anello indispensabile per la programmazione economica anche nelle sue varie versioni dopo il sostanziale fallimento di quella generale, ecc., che sono andate via via ad aggiungersi, come abbiamo visto, senza perderla, alla originaria *ratio* politica del superamento del centralismo liberale e, poi, fascista, e di altro modo di attuazione della divisione dei poteri, quello in senso verticale. Il tutto non disgiunto, naturalmente, da una indubbia valenza garantistica perché in grado di dar voce alle specifiche esigenze delle comunità sottostanti, in quanto rette da organi democraticamente eletti, e dalla presa d'atto che esse costituiscono, ormai, un elemento essenziale nell'equilibrio istituzionale complessivo<sup>66</sup>. Alcune essendo grandi per territorio e popolazione, economicamente sviluppate e relativamente omogenee al loro interno, altre meno grandi o proprio più piccole, meno sviluppate e, magari, variamente eterogenee, non mancò quanto meno la consapevolezza della necessità, astrattamente, di almeno delineare, prima della istituzione, delle entità in qualche modo meno diverse, più autentiche e anche più «governabili», e, magari, non senza un qualche parere preventivo da parte delle popolazioni interessate. Il tempo a disposizione era però poco e le difficoltà ed e problemi «altri» che sarebbero potuti sorgere, non escluso un pericoloso, possibile, già latente «campanilismo», pressoché insormontabili. Si preferì, così, utilizzare, già esistente e con una sua funzionalità, quello che era un annuario statistico, che consentì di tagliar corto con le polemiche e con gli scontenti che altre possibili scelte avrebbero sicuramente alimentato<sup>67</sup>. Poiché, però, quella di una disciplina non identica, attese le notevoli diversità tra le varie regioni previste, non sarebbe stata una opzione senza qualche sua buona ragione, potrebbe dirsi che la previsione, tanti anni dopo, del regionalismo differenziabile, a prescindere dalla vicenda che ha portato alla disposizione che lo prevede, e dai suoi lavori preparatori, appare in grado di contribuire a soddisfare almeno alcune delle istanze che la disciplina costituzionale uniforme non aveva potuto, per varie ragioni, considerare. E ciò anche se un barlume in tal senso si sarebbe potuto

<sup>65</sup> Si veda, al riguardo, per es., S. Bartole, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in Id. (a cura di), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999, 2 ss.

<sup>66</sup> Al riguardo v., fra gli altri, A. Desideri, *Se le Regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in *Scritti in onore di A. D'Atena*, vol. II, Milano, 2015, 853 ss., ma anche A. D'Atena, *Dove vanno le Regioni?*, cit., 200 ss. .

<sup>67</sup> Può essere interessante ricordare che in Assemblea non pervenne un testo contenente, per es., la regione Salento, e che alla proposta di ripristinarlo fu contrario anche il salentino onorevole Aldo Moro, che così si esprese: «Noi non intendiamo, con questa votazione, precludere la possibilità che in avvenire, ad opera delle Assemblee legislative, dopo studi seri ed attenti alla realtà economica, politica, geografica, sociale delle regioni interessate, dopo più attenta e più seria consultazione delle popolazioni interessate, si giunga ad un diverso assetto delle circoscrizioni regionali. Ma se volessimo anticipare questo momento, mentre siamo sollecitati dall'urgenza di terminare i nostri lavori, noi correremmo il rischio di non creare un serio assetto regionale in Italia, determinando piuttosto delle circoscrizioni le quali obbediscano a criteri di opportunità contingente»: sul punto v., *amplius*, F. Gabriele, *Il percorso statutario della regione Puglia. 1. Profili storico-istituzionali*, in G. Campanelli, M. Carducci, I. Loiodice, V. Tondi Della Mura (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Puglia*, Torino, 2016, 1 ss.

scorgere nell'u. c. dell'art. 117 e nel c. 2 dell'art. 118 Cost. prima della riforma del 2001 ove opportunamente ed adeguatamente interpretati ed attuati, e, volendo, valorizzati nel senso della differenziabilità<sup>68</sup>. Da noi, tuttavia, la tendenza non è, per lo più, a cercare di attuare le normative, ma di cambiarle, e poi di cambiarle ancora nella convinzione (che, magari, è anche un alibi), che la non osservanza, o il cattivo funzionamento, dipenda sempre dalle leggi (come, in realtà, può anche essere) e che la soluzione consista sempre, per l'appunto, nel cambiarle facendone sempre delle nuove (e originando non pochi, altri e ben noti problemi). E, comunque, la differenziabilità è stata poi prevista in un contesto certamente diverso, quale è quello di cui alla riforma del 2001, avendo sempre avuto, peraltro, un suo richiamo, sia pure di volta in volta variamente congegnato, sin da quando si cominciò a parlare di modifiche al Titolo V originario<sup>69</sup>.

Ai fini della corretta configurazione (verrebbe da dire: individuazione e delimitazione) del regionalismo differenziato previsto dall'art. 16, c. 3, Cost., occorre considerare, naturalmente, il contesto costituzionale che lo riguarda ed entro il quale esso deve svolgersi onde evitarne una realizzazione distorsiva rispetto all'intero quadro di riferimento<sup>70</sup>. Tale contesto, a ben vedere, è, per così dire, duplice, o a due cerchi concentrici anche se al primo si tende quasi a non dare importanza o, forse meglio, a darla per scontata. Si tratta, a nostro avviso, innanzitutto dell'intera riforma del Titolo V, della quale fa ovviamente parte e nell'ambito della quale ha avuto infine origine pur nella varietà delle provenienze sue e, in particolare, di questa. Ora, tralasciando le discussioni che ne precedettero l'approvazione («*devolution*», «federalismo», ecc. e/o, «paura» di essi), già il Titolo V, anche senza il l'art. 113, c. 3, Cost., costituisce una sorta di forte dose, magari con varie criticità, di nuovo e più «spinto» regionalismo, che, in quanto tale, non avrebbe potuto non avere comunque, come in realtà ha subito cominciato, e continuerà, ad avere, un effetto di ulteriore differenziazione rispetto a quella già verificatasi vigente l'originaria disciplina costituzionale, e alla quale va ovviamente ad aggiungersi vigente la nuova (entrambe uniformi fino alla inattuazione dell'art. 116, c. 3, Cost.). Quella di cui al terzo comma in questione è una differenziazione diversa, fondata non sull'esercizio delle stesse competenze, ma sulla attribuzione di «ulteriori» forme e condizioni particolari di autonomia, può dirsi di altre e nuove funzioni, che, andando ad aggiungersi a quelle già attribuite in generale, non possono essere individuate senza tenerne conto sotto ogni profilo e, soprattutto, con la stessa *ratio*, cioè prescindendo da una peculiarità, o specificità di una Regione, che le supporti e le giustifichi. Ciò, tra l'altro, non contrasta, ma si inserisce, anzi, agevolmente nell'ottica, se non proprio nella prescrizione, costituzionale del migliore perseguimento dei suoi obiettivi di fondo (artt. 3, c. 2, oltreché 2 ecc.) con una Repubblica una ed indivisibile, bensì, ma che, al contempo, riconosce e promuove le autonomie locali ecc. (art. 5) e dove i rapporti tra gli enti da cui è costituita (art. 114) siano ispirati ad uno spirito di solidarietà, non competitivo, ma di virtuosa e fruttuosa cooperazione in funzione e nell'interesse della dignità e del bene delle (di tutte le) persone che ne fanno parte. Naturalmente, rimane in tutta la sua importanza l'altro e più generale contesto, cioè il richiamo non solo al rispetto dei principi di cui all'art. 119, imposto testualmente dallo stesso terzo comma dell'art. 116, al principio di sussidiarietà, sia pure con la sua problematicità

<sup>68</sup> Art. 117, u.c.: «Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione»; art. 118, c. 2: «Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative». Può notarsi che in entrambe le disposizioni non si dice «alle Regioni», ma «alla Regione» così potendosi intendere, magari con una interpretazione da ben motivare, non a tutte necessariamente ma anche ad una o più, cioè a quelle per le quali si fosse ritenuto esservi una peculiarità.

<sup>69</sup> V., al riguardo, tra gli altri, L. Gori, *L'autonomia regionale differenziata*, cit., 64 ss.

<sup>70</sup> V., per es., S. Staiano, op. cit., 5 ss. e specialmente le osservazioni, condivisibili, relative al c.d. «residuo fiscale».

operativa<sup>71</sup> proprio nei suoi rapporti con il regionalismo e con i fini sociali<sup>72</sup>, contenuto nell'art. 118, c. 1, e nell'art. 120, c. 2 (importante anche per il potere di sostituzione, attribuito al Governo nelle numerose ipotesi ivi previste, tra cui, per es., la tutela dell'unità giuridica ed economica, che è chiaramente un limite, ecc.), ai principi di differenziazione ed adeguatezza contenuto sempre nell'art. 118, c. 1, ma anche ad altri, quali, ad es., quelli di uguaglianza, solidarietà ecc. contenuti in altre disposizioni costituzionali (in particolare, artt. 3 e 2), al cui rispetto e nel cui ambito, anche per quanto riguarda gli obiettivi, la Repubblica stessa, con tutte le sue «articolazioni» (prima), anzi (ora) con tutte le sue componenti (da cui è «costituita»), deve inserirsi ed operare.

Quanto al rispetto dei principi di cui all'art. 119, il discorso sarebbe complesso e delicato e non può essere affrontato in questa sede meritando una trattazione apposita, come spesso, del resto, è avvenuto coinvolgendo esso, inevitabilmente, ed in misura decisiva, il c.d. «federalismo fiscale», le «sue» complesse problematiche, a partire dai termini, ed i suoi possibili rapporti-effetti, oltretutto sullo stesso regionalismo<sup>73</sup>, anche sui diritti civili e sociali, così come desumibile dalla Costituzione a prescindere, in questa sede, dalla problematicità legata alla loro garanzia e alla loro tutela<sup>74</sup>. Si può solo dire, almeno per il momento, che la subordinazione di cui si è già detto alla determinazione dei LEP appare di per sé, salvo problemi in sede di concreta applicazione, una scelta in linea con l'obiettivo di rendere il regionalismo differenziato non tanto non incompatibile, quanto, possibilmente, più funzionale alle finalità sociali e ai doveri di solidarietà cui l'ordinamento, anche con esso, deve tendere. Lo è, in particolare, con una corretta lettura dell'art. 117, c. 2, lett. m), la cui previsione della «materia» LEP in termini di «determinazione» ma anche di «garanzia» (delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) su tutto il territorio nazionale non potendo significare una mera competenza ma anche, in qualche misura, l'obbligo del suo esercizio da parte dello Stato (né può trascurarsi, quanto all'attuazione, neanche il potere di sostituzione del Governo di cui all'art. 120, c. 2, Cost.). Può dirsi, così, che il più spinto regionalismo introdotto con il novellato Titolo V, e, per quanto qui ci riguarda, il regionalismo «differenziato» di cui all'art. 116, c. 3, in una con la richiamata subordinazione esplicitamente stabilita (o confermata) con legge ordinaria finiscono, o, meglio, finirebbero con il costituire l'occasione, auspicabilmente da non perdere, per porre finalmente mano come sembra non sia mai avvenuto con decisione e avrebbe potuto, e dovuto avvenire anche senza regionalismo differenziato (dal 2001) e, al limite, anche senza regioni, cioè in modo nuovo, generale e non più programmatico, ma precettivo e quasi visibile, alla realizzazione dell'obiettivo, indicato dalla Costituzione, della rimozione di almeno parte, certamente tra le più significative, di

<sup>71</sup> V., per es., F. Leotta, *Possiamo fare a meno della sussidiarietà "verticale" nel riparto di competenze legislative delineato nel Titolo V della seconda parte della Costituzione? Osservazioni a margine del D.D.L. cost. S. 1429 -D*, in *Rivista AIC*, 3, 2016.

<sup>72</sup> V., al riguardo, in particolare, P. Ridola, *Intervento*, in A. Pace (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi*, cit., 367 ss., con interessanti spunti su un regionalismo integrato ed improntato alla sussidiarietà per superare la separazione fra la «costituzione delle autonomie» e la «costituzione economica», sul legame fra protezione delle identità regionali e rimozione degli squilibri economici, su «un assetto fondato sull'integrazione fra differenti livelli di governo e su 'procedure' di sussidiarietà» per contribuire al «raccordo fra la 'costituzione delle autonomie' ed il perseguimento di obiettivi di fondo, che sono comuni a stato e regioni, poiché affondano le radici – il richiamo al nesso fra gli artt. 2 e 3, 2° comma, Cost. dovrebbe risultare superfluo - nelle basi stesse della nostra forma di stato», ecc. V. anche, *ex alius*, F. Bassanini, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli artt. 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 53, 2007 e O. Chessa, *Sussidiarietà e esigenze unitarie*, in *Le Regioni*, 2004, 941 ss.

<sup>73</sup> In tema v., per es., M. Benvenuti, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, cit., 218 ss., il quale, tra l'altro, in riferimento al rispetto dei principi di cui all'art. 119 richiamati dall'art. 116, c. 3, da parte del regionalismo differenziato, ne indica, sia pure solo esemplificativamente, già un lungo, possibile elenco.

<sup>74</sup> Su una interessante prospettazione della tutela effettiva in sede giurisdizionale (ma non solo) v. M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2016.

quegli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini ecc., impediscono ecc. Su ciò, peraltro, ci soffermeremo, sia pure rapidamente, tra poco.

### 5. Esperienze in corso: senza ostacoli verso una «differenziazione» senza differenze?

Interessante è anche soffermarsi su come sembra sia stata intesa la differenziazione nei casi concreti in cui vi sono state delle iniziative regionali, cui comunque è stato dato corso, ancorché non (ancora) disciplinate da una previa legge in generale, che la Costituzione non impone e che Governo e Parlamento hanno, però, ad un certo punto, ritenuto opportuna, se non necessaria e che da poco, comunque, come s'è detto, è stata approvata e promulgata senza alcun tipo di osservazione, come talora è avvenuto, da parte del Presidente della Repubblica (art. 74). E ciò pur non potendosi non osservare che trattasi di una legge ordinaria, che, in quanto tale, è esposta, per così dire, alla varietà delle possibili «inosservanze» che leggi ordinarie successive possono legittimamente porre in essere fino a renderla, al limite, *inutiliter data* trattandosi, ovviamente, di fonti equiordinate e senza nulla togliere, tuttavia, al fatto che il suo contenuto consenta di intravedere, in qualche modo, anche come e quale regionalismo differenziato sia nella mente, sotto il profilo dell'indirizzo politico perseguito, del legislatore, del Governo e delle forze politico-parlamentari che li sostengono. Deve osservarsi, comunque, che l'eventuale abrogazione in via referendaria, ex art. 75 Cost., della legge-quadro di disciplina delle procedure ecc., a prescindere dalle questioni di ammissibilità della richiesta, e, superate le quali, di validità del referendum per quanto riguarda, per es., il raggiungimento del *quorum* di partecipazione, non avrebbe, e non potrebbe avere l'effetto di bloccare un percorso di possibile conseguimento, e comunque di realizzazione, di attribuzione a questa o a quella regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia perché, ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost. per la richiesta regionale e tutto il resto, fino all'eventuale legge statale sulla base di intesa, non occorre un procedimento tipizzato obbligatorio, come è dimostrato, del resto, proprio dall'avvio dell'esame di varie iniziative regionali, anche in corso, in assenza di una legge statale predetta e, ora ed ulteriormente, dal fatto che proprio la legge appena approvata, in verità non con grande chiarezza, ne dispone l'esame «secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge» (art. 11, c. 1). Può aggiungersi che qualcosa del genere può prospettarsi anche per l'ipotesi di una caducazione non mediante referendum abrogativo, ma dichiarazione di illegittimità costituzionale salvo l'osservanza, ovviamente, di eventuali «disposti», diretti o indiretti, della Corte e della decisione nel suo complesso. Tralasciando, per un momento, il contenuto dell'ormai legge «per l'attuazione dell'autonomia differenziata» (l.n. 86/2024), su alcuni aspetti della quale comunque occorrerà soffermarsi, non può non notarsi, intanto, come quanto sinora avvenuto in sua assenza non appaia, per lo più, coerente con il regionalismo differenziato che un'attenta lettura della Costituzione consente e del quale siamo venuti prospettando, a nostro avviso, le caratteristiche essenziali. Sembra, anzi, che costituisca le premesse di quanto continua ad avvenire, anche, tra l'altro, con la legge predetta evidentemente secondo un indirizzo politico in generale preesistente almeno nella mente e nelle intenzioni della maggioranza parlamentare (e ciò, naturalmente, senza in nulla escludere di simile, *mutatis mutandis*, per quanto possa ritenersi riguardare anche la, o le opposizioni)<sup>75</sup>. Bisogna dire che iniziative regionali rivolte al conseguimento delle ulteriori forme e

<sup>75</sup> Sulla utilità di poter partire, senza alcuna pretesa condizionatrice, da bozze, dibattito ecc. per «guardare non tanto agli effetti immediati di un passaggio al federalismo differenziato, ma alla evoluzione dei rapporti tra Stato e Regioni tra Regioni», e, a nostro avviso, più in generale, nella ricostruzione di esiti politico-normativi, v., per es., N. Salerno, *Brevi commenti su sanità e federalismo, a margine del seminario di Astrid*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2019).

condizioni particolari di autonomia non sono sorte subito dopo la riforma costituzionale del 2001 la prima, a quanto sembra, essendo una della Toscana, del 2003, che poi non ha avuto seguito, ma che era impostata in un modo che almeno in linea generale non sembrava in contrasto evidente con una lettura corretta dell'art. 116, c. 3<sup>76</sup>. Le iniziative più decise, per così dire, sono, comunque, quelle di tre Regioni, cioè del Veneto, della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, due delle quali (Veneto e Lombardia) sono precedute, prima di essere presentate al Governo, da una, sia pure diversa, consultazione popolare (le leggi della regione Veneto sono state impugnate dal Governo e decise con la nota sentenza della Corte n. 118/2015; Lombardia e Emilia-Romagna non avevano alla base una legge regionale). Alle consultazioni hanno partecipato rispettivamente il 60 e il 40 per cento degli aventi diritto (in Lombardia si votò con scheda elettronica) e le risposte sono state pressoché plebiscitarie, come, d'altra parte, appare del tutto comprensibile. Interessanti, però, sono i quesiti rivolti agli elettori, a prescindere da molti dei profili giuridici che coinvolgono e dai problemi giuridici che hanno sollevato, e, magari, ancora sollevano (specie quelli del Veneto). Appaiono, infatti, molto indicativi dell'atteggiamento degli organi di vertice regionali nei riguardi del regionalismo differenziato e, in sostanza, di come lo hanno da subito concepito, considerato e perseguito. Quello lombardo, intanto, pur apparentemente, ma solo da un punto di vista prudenziale, per così dire, magari nel tentativo, peraltro vano, di non "esporsi" a facili osservazioni, chiedeva agli elettori se volevano che la Regione, «in considerazione della sua [specialità], nel quadro dell'unità nazionale», intraprendesse «le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento ad ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato». Come può notarsi, una sorta di autorizzazione in bianco (sulla quale il cittadino «medio» è difficilmente in grado di pronunciarsi con piena consapevolezza), formalmente corretta nel suo richiamo all'art. 116 della Costituzione, ma estesa a tutte le materie da tale articolo indicate, motivata esclusivamente con la (o «una» presunta) «specialità» della Regione, come aveva affermato in varie dichiarazioni il Presidente sostenendo, per l'appunto, che la Lombardia è speciale non nel senso giuridico, altre essendo, in tal senso, le 5 Regioni a statuto speciale (e le due Province autonome), ma speciale in sé e, magari, tanto evidentemente da non avere bisogno di dimostrazione né di motivazione (naturalmente: «senza falsa modestia!»). Ora, sorvolando su altri aspetti, è l'approccio che di per sé merita riflessione perché appare fondata su una idea di fondo per cui l'art. 116, c. 3, aprirebbe a tutte le materie non nel senso che l'iniziativa regionale possa rinvenire in ciascuna di esse (solo) ulteriori forme e condizioni di autonomia specifiche per la singola regione, e, come tali, irragionevolmente permanenti allo Stato, ma per altre e diverse Regioni (non previste e, quindi, nella sostanziale discrezionalità dei «negoziatori»), cioè nel senso che in tutte le materie possano, a richiesta, e senza alcuna specificità, solo perché la Regione è (ritenuta) più «brava», o, meglio, «speciale», essere attribuite ulteriori, se non tutte le funzioni precedentemente riservate allo Stato. Una regione ordinaria, così (ma anche più di una, e, al limite, tutte le Regioni ordinarie), senza alcuna ragione legata alla sue specifiche

---

<sup>76</sup> Riguardava, infatti, solo la gestione dei beni culturali, cioè funzioni concernenti una materia particolare per la Regione. In quanto tale, la richiesta resterebbe «a testimoniare lo spirito primigenio del regionalismo differenziato, che, diversamente dai successivi passaggi che si tingono di sfumature, modalità e finalità più marcatamente politiche, si caratterizza per uno spiccato pragmatismo» perché «si innesta, infatti, sulla considerazione di quanto è concretamente necessario alla Regione, valutando le sue peculiarità, e non risulta essere espressione di una volontà di rivendicare spazi a scapito del potere centrale»: così, condivisibilmente, L. Violini, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1, 2019, 2.

caratteristiche, può, per così dire, ritrovarsi, per es., con una potestà legislativa da concorrente a esclusiva e/o residuale con la conseguente trasformazione del terzo comma dell'art. 117, e le richiamate lettere del secondo comma, in un comma di fatto equivalente al secondo e/o al quarto comma dell'art. 117, ma in via legislativa ordinaria (sia pure rinforzata con l'intesa e con la maggioranza assoluta dei componenti ciascuna Camera), non costituzionale. Insomma: *todos caballeros* con legge ordinaria. Ma non solo. E, tuttavia, non solo. Verrebbe meno, infatti, fra le Regioni ordinarie, proprio la tanto «agognata», o «temuta», differenziazione perché, come già detto, tutte promosse al grado superiore e con la quasi probabile scomparsa della potestà legislativa concorrente. Il tutto, peraltro, contro la *ratio* dell'art. 116, c. 3, Cost., che parla di forme e condizioni «particolari» di autonomia, ossia di valorizzazione di talune specificità proprie di questa o quella regione, che l'attuale disciplina identica e comune, cioè «indifferenziata» (da ciò il regionalismo «differenziato») per tutte non consente adeguatamente. Può dirsi ancora di più, se possibile, se guardiamo il Veneto, il quale, partendo, come la Lombardia, dal (l'auto)riconoscimento della Regione come regione di per sé «speciale», a differenza di questa (indizione del referendum con voto elettronico da parte del Presidente della Giunta), approva due leggi (l. reg. Lombardia 15/2014, l. reg. Lombardia e n. 16/2014, impugnate dal Governo con seguito della già richiamata sentenza della Corte n. 118/2015) con le quali, in particolare, si intendeva indire un referendum consultivo per sapere dagli elettori addirittura se volevano che il Veneto diventasse una regione indipendente e sovrana e, quanto alle particolari forme e condizioni particolari di autonomia, un nuovo assetto finanziario tendente, in sostanza, a fare in modo che i tributi riscossi sul territorio regionale, o versati dai cittadini veneti, fossero trattenuti almeno per l'80% dalla Regione e che, nella parte incamerata dalla Amministrazione centrale, sempre almeno l'80% fosse utilizzata nel territorio regionale in beni e servizi. Il tutto, è quasi inutile rimarcarlo, nella dichiarata prospettiva, da parte delle Regioni, del conseguimento, immediato o in pochissime fasi, non di in alcune, ma di tutte, o pressoché tutte le materie indicate dall'articolo 116, c. 3, benché spesso ridefinite in modo tale da comprendere poi, in realtà, non solo questa o quella parte, o ambito, di tali materie, ma vere e proprie «nuove materie», in qualche modo andando fuori non solo dall'art 116, ma dell'intero Titolo V. E' interessante, per es., il preannuncio, già nella richiesta iniziale, non di alcune delle materie nominate nella richiamata disposizione costituzionale, ma di aree ampie denominate con l'uso di sintagmi che non solo le comprendevano, per l'appunto, ma andando oltre, anche di nuovi elenchi di materie in vista della definizione delle intese secondo una discutibile metodologia di per sé non contestata dalle competenti strutture governativo-ministeriali nel corso delle varie fasi delle «trattative» mentre si succedevano Governi anche politicamente diversi. Quanto all'Emilia Romagna, la Giunta ha presentato un *Documento di indirizzi* al Consiglio, che, previo esame, con una risoluzione contenente l'indicazione di settori prioritari, abilitava il Presidente della Giunta ad iniziare il negoziato con il Governo con il quale poteva sottoscrivere lo schema di intesa dopo averne avuto l'assenso dal Consiglio non senza il parere del Consiglio delle autonomie locali. Il tutto senza alcuna informazione ufficiale, per così dire, sull'atteggiamento almeno dei predetti organi dello Stato via via assunto nel corso delle «trattative», anche da tempo avviate, con i rappresentanti della singola Regione e, magari, pervenute anche, per l'approvazione, al Consiglio dei Ministri<sup>77</sup> anche se non ancora giunte in Parlamento e,

<sup>77</sup> Riferendosi alle tre Preintese, ne rileva un interesse soprattutto «politico», di entrambe le parti, per così dire, del negoziato, una sostanziale identità quanto ai contenuti e al procedimento («con ciò ponendo nel nulla ogni tentativo di diversificare, e motivare, sulla base di specifiche esigenze delle Regioni coinvolte, le richieste avanzate») e la loro sottoscrizione non dal Presidente del Consiglio, «come sarebbe stato naturale, ma dal Ministro per gli Affari Regionali, quasi a sottolineare lo scarso, quasi inesistente, valore dell'atto», L. Violini, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci ed ombre*, cit. 4.

comunque, con taluni profili, come quello finanziario, non ancora definiti. Non mancava di farsi strada, nel contempo, la proposta della necessità di una sorta di legge-quadro che disciplinasse, generalizzandole, procedure e quant'altro fosse apparso meritevole di una previa regolamentazione nel vuoto, o presunto vuoto, dell'art. 116, c. 3, alla cui questione abbiamo già accennato (per es.: legge o altra forma della iniziativa regionale, ruolo del Governo e ruolo del Parlamento, come e quando «sentire» gli enti locali, ecc.). Si tratta di quanto avvenuto con la richiamata legge da poco approvata e salutata da una parte della politica come «storica» e, da un'altra, da «eliminare» il più presto possibile ricorrendo ad ogni mezzo consentito dall'ordinamento (in particolare: referendum abrogativo, impugnazione davanti alla Corte costituzionale). Né va dimenticato che, sia pure in forme in parte diverse, altre Regioni (Piemonte<sup>78</sup>, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania) non hanno mancato di preannunciare ufficialmente iniziative sia pure non dando un seguito del tipo di quelle richiamate. Tralasciando i molti aspetti, e i molti problemi che pure meriterebbero di essere affrontati, sui quali non si può non rimandare alla ricca ed approfondita attenzione dedicata dalla dottrina, si vuole solo dire, in questa sede, che il modo in cui il tema del regionalismo indicato, o, meglio, sottinteso, o implicito, nell'art. 116, c. 3, e per lo più definito, come detto, «differenziato», sembra un modo in realtà «sganciato», per così dire, proprio dal comma dell'articolo che ne parla, nonché, ovviamente, dalle altre disposizioni costituzionali di cui è parte integrante e con le quali deve armonizzarsi e fare sistema per il miglior conseguimento delle finalità o, sarebbe da dire, delle prescrizioni di fondo di questo. Senza alcuna esagerazione, si ha spesso l'impressione di una discussione, e di un dibattito, nel quale si parla, in realtà, di altro e tra sordi, non tra «dialoganti» pur evocando sempre, ma senza alcun fondamento e più o meno consapevolmente, o, forse, fin troppo consapevolmente, il regionalismo differenziato, con dotti discorsi sugli stati unitari e su quelli composti, sulle forme di stato e di governo, sull'eguaglianza, la solidarietà, la sussidiarietà e l'autonomia, ecc. e con sfoggio di concetti, formule e termini, spesso «inventati», ma tanto efficaci quanto vuoti, che da soli innescano altri fiumi di parole, anche ricercate, che sono una grande dimostrazione del fatto che il diritto non solo confina, ma spesso si compiace e si confonde con la letteratura quasi rinunciando alla sua funzione e divenendo fine a stesso, o autoreferenziale, se non evasivo, o elusivo, di questioni più semplici nella loro concretezza e, per altro verso, del grado di unità nazionale come (non)sentita dalla politica. Non si può non osservare, sia pure solo *en passant*, come le richieste più decise e, per così dire, anche più consistenti, ancorché non proprio identiche, siano partite solo da alcune Regioni, e, per giunta, da quelle che, in un certo senso, hanno utilizzato meglio e di più l'autonomia in regime di uniformità normativa anche così di fatto continuando a «differenziarsi», però, ulteriormente e notevolmente (e, magari, proprio così consentendo di rilevare che la richiesta così ampia e quasi generalizzata di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia pressoché in tutte le materie consentite sia rinvenibile quanto meno «anche» in motivazioni, o aspirazioni, più numerose ed «altre» rispetto a quelle proprie della differenziazione di cui al terzo comma dell'art. 116<sup>79</sup>). Le altre richieste sono meno decise e «chiedono» di meno. Di diverse Regioni, non difficilmente identificabili, non si ha, per il momento, notizia di iniziative rivolte al conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Una domanda non sembra del tutto fuori luogo. Le risposte possono essere varie e anche almeno parzialmente diverse da una regione ad un'altra, e tuttavia, una attenta riflessione non sarebbe,

<sup>78</sup> Riferendosi al Piemonte, rileva «scarsi progressi compiuti nella elaborazione di una credibile proposta di attuazione dell'art. 116, III comma», M. Cavino nell'*Editoriale dal titolo L'XI legislatura: una preoccupante continuità*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2024.

<sup>79</sup> Sullo «svantaggio» per essere contigui ad una regione a statuto speciale su tale situazione anche più in generale si vedano, per es., le interessanti considerazioni di M. Benvenuti, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni*, cit.

forse, del tutto priva di interesse tra l'altro non sembrando impossibile, dall'esterno, immaginare qualche specifica particolarità proprio in linea con l'interpretazione corretta del terzo comma dell'art. 116.

**6. La legge Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Qualche osservazione «a prima lettura». Rassicurazioni poco rassicuranti?** Quanto alla tanto attesa, e da altri senza successo tanto contrastata legge richiamata, nonostante varie modifiche ed «aperture» apportate nel corso del suo *iter* parlamentare rispetto al testo del disegno di legge inizialmente presentato dal Governo, non sembra, sia pure ad un necessariamente primo esame, tale da poter indurre a ritenere che il regionalismo differenziato da essa prefigurato, o sulla base di essa prefigurabile, sia molto diverso da quello di cui siamo venuti dicendo e che, soprattutto, non sia, nella sostanza, quello consentito dal terzo comma dell'art. 116 e, comunque, dall'intero, imprescindibile contesto costituzionale di riferimento. Non può non rilevarsi, prima di soffermarsi su qualche aspetto generale di essa<sup>80</sup>, la sua struttura complessa, se non complicata, ed una elaborazione quasi a strati, o per aggiunte successive, man mano che emergevano lacune o altre questioni, magari inizialmente non previste, o considerate, che non giovano alla organicità del discorso rendendolo, talora, anche inutilmente lungo e minuzioso e, comunque, di faticosa dispersiva la lettura. E ciò anche se, entro certi limiti, si tratta di un fenomeno che può accadere quando la discussione lungo l'*iter* è aperta e, per così dire, democratica e vi è disponibilità ad accogliere critiche ed osservazioni non senza un qualche effetto, però, sulle enunciazioni iniziali, integrandole, completandole, ma anche, come si diceva, non senza il rischio di complicarne e distorcere l'ispirazione di partenza. Non può non notarsi, comunque, diffusa nel testo, una sorta di costante preoccupazione di «rispondere» *ex ante* (quasi, però, una sorta di *excusatio non petita*...) a critiche ed obiezioni, evidentemente ritenute in qualche modo non prive di fondamento, e a timori per i possibili effetti, se non proprio rischi, con un denso e reiterato, talora ovvio e superfluo richiamo a tutti i principi e a tutti gli articoli della Costituzione, magari confusamente riassunti, che la normativa approvata sarebbe rivolta non solo a rispettare, ma anche ad attuare (v., per es., il lungo elenco nel primo comma dell'art. 1). Il fatto è, naturalmente, che non bastano simili dichiarazioni a fondarne le legittimità costituzionale anche se, magari, possono avere qualche rilievo in sede di interpretazione. Ed è, però, proprio una tale coerenza che non sempre appare riscontrabile. Per es., mentre nell'art. 117, c. 2, Cost., si parla di livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nell'art. 1, c. 2, della legge, pur richiamandolo, si parla di livelli ecc. che devono essere garantiti «equamente», cioè non potendosi, così almeno escludere, tra i vari possibili significati, uno limitativo dell'«altezza» dei livelli come qualificata dall'aggettivo «essenziali».

**6.1. Il ruolo del Governo.** Si può notare, in linea generale, ed intanto, l'attribuzione di un notevole ruolo al Governo e, volendo, agli Esecutivi, cioè al Governo ed anche, quasi per simmetria, alla Giunta regionale. Non che sia trascurato del tutto quello del Parlamento, ma nel senso che il ruolo di questo, pur decisivo in ordine non tanto all'avvio e nel corso della procedura dell'intesa, quanto alla sua approvazione finale, potendola comunque approvare o rifiutare, appare poco considerato in ordine alla sua formazione, e quindi alla determinazione del contenuto, che è la fase chiaramente più importante, nel corso della quale il suo intervento è comunque limitato il negoziato essendo anche nella sostanza affidato, per l'appunto, al

<sup>80</sup> Sui «nodi» pendenti che avrebbe dovuto risolvere v., tra gli altri, L. Castelli, *I nodi pendenti dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 3, 2023.

Governo ed ai Ministri, quando non anche agli Uffici, di volta in volta «competenti» in base all'oggetto del «negoziato». Spicca, peraltro, il ruolo attribuito al Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, che appare quasi un *alter ego* del Presidente del Consiglio, che può quasi sempre sostituire. L'art. 116, c. 3, non sembra, invece, nella lettera, nel tono e nella sostanza, relegare il Parlamento ad un ruolo quasi esterno, e magari solo di arbitro, rispetto alla formazione dell'intesa, né appare assimilabile, sotto vari profili, a quello di cui all'art. 8 Cost., come sottolineato, sia pure non unanimemente, da non pochi in dottrina. Tra l'altro, la stessa maggioranza qualificata richiesta (assoluta dei componenti)<sup>81</sup> per l'approvazione della legge concernente l'intesa (e non per quella di cui al predetto art. 8) è motivata anche dall'intento di assicurare una «presenza» importante alle minoranze (e alle stesse Camere), che può divenire decisiva nel caso di non compattezza e, comunque, di insufficienza della normale maggioranza del momento, la quale, invece, se non addirittura solo buona parte di essa, potrebbe ritenersi comunque soddisfatta dal particolare rapporto che ha con il Governo e dalle scelte da esso compiute e, quindi, non interessata da problemi di «debolezza», o scarsa considerazione, in certe situazioni, del Parlamento in quanto tale (è superfluo ricordare, d'altra parte, che i rapporti Parlamento-Governo sono, in realtà, spesso, se non quasi sempre, nella sostanza, rapporti maggioranza-minoranze). Il ruolo «forte» del Governo (e delle sue articolazioni, compresa la Cabina di regia), che può vedersi anche nei termini, di solito brevi, entro i quali gli devono essere espressi i pareri delle Commissioni parlamentari competenti e della Conferenza unificata, e decorsi i quali può procedere anche senza), d'altra parte, è una costante nei rapporti Stato-Regioni. Basti ricordare che il primo ed il secondo passaggio delle funzioni, del 1972 e del 1977, sono avvenuti, l'uno e l'altro, mediante il ricorso alla delega legislativa, cioè con decreti legislativi delegati (11 nel primo; 1, il famoso 616, nel secondo) anche se la Costituzione prevedeva, al riguardo, «leggi della Repubblica» (naturalmente, anche se non senza critiche, si giocò sulla parità di rango di questi con la legge ordinaria e sulla legittimità costituzionale del ricorso agli stessi). Non si può trascurare, d'altra parte, che, per la sua posizione e per la sua composizione politica, il Governo o è favorevole o è contrario alle regioni in generale (*rectius*, all'autonomia), ma anche, e caso per caso, a ogni singola Regione, e al suo «colore» politico e, quindi, non è mai nelle condizioni di obiettività nell'esercizio delle sue funzioni nei riguardi di questa, o di quella, o di tutte. Da una attenta lettura del testo della legge, inoltre, per l'iniziativa della regione non risulta prescritta alcuna indicazione in ordine ad una sorta di motivazione a supporto della richiesta, né, per altro verso, in ordine a dei criteri cui il Governo debba attenersi nel corso del negoziato. Ciò non può non favorire il rischio di attuazione di un regionalismo non «differenziato», come anche siamo venuti dicendo, ma «indifferenziato», o differenziato secondo criteri discutibili di per sé e comunque non in linea con i disposti costituzionali a cominciare, naturalmente, dal terzo comma dell'art. 116. Nella stessa linea sembra potersi leggere anche il primo comma dell'art. 11 («Disposizioni transitorie e finali»), concernente la «sorte», per così dire, 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 prima della entrata in vigore della legge. Si tratta di iniziative cui abbiamo già accennato e delle quali, in realtà, non è noto granché. Che di esse si disponga l'esame «secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge» può significare tutto e niente, tutto e il contrario di tutto, e, comunque, rimane il fatto che sinora, probabilmente, il Parlamento è rimasto almeno formalmente

<sup>81</sup> La cui portata «garantistica», che si attenua fino a divenire insufficiente a seconda del sistema maggioritario eventualmente adottato, non dovrebbe, tuttavia, poter perdere, o essere svuotata, nel suo significato e nella sua finalità insiti nella disposizione costituzionale che la prevede: con riferimento specifico al caso di cui trattasi, v. il rilievo di L. Elia come richiamato da L. Michelotti, *La differenziazione regionale*, cit., 351.

sostanzialmente estraneo, con il più già avvenuto, e che molto di quanto potrà avvenire dipenderà, in definitiva, dal Governo. D'altra parte, sia pure per quel che può valere, in tale linea non può non leggersi anche il fatto che, mentre l'art. 116, c. 3, parla di possibile attribuzione «ad altre» Regioni, nell'art. 1, c. 1, della legge si dice «alle» Regioni ordinarie. Si ripete anche, nella legge, l'espressione «una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni» con il grave rischio, già segnalato, che si proceda ad un trasferimento di materie, non di funzioni «concernenti» (tra l'altro, secondo l'art. 116, c. 3, le «materie» e non anche «ambiti» di materie, cioè con una aggiunta la cui presenza appare inutile, se non fonte di possibili dubbi, o di «sospetti», per così dire),

Nella legge *de qua*, inoltre, nulla sembra dirsi in ordine ad un altro aspetto della iniziativa della Regione, la quale, infatti, si è detto in dottrina, sulla base dell'art. 116, c. 3, Cost., potrebbe consistere anche, se non solo, o preferibilmente, in una iniziativa legislativa (evidentemente da presentare, in tal caso, dal Consiglio alle Camere anche se l'art. 121 parla, testualmente, di «proposte» di legge)<sup>82</sup>. L'art. 2, c. 1, invece, riteniamo non consenta tale ipotesi perché così, testualmente, recita: «L'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, è deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria. L'atto è trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro [...]». Si parla, quindi, di «atto di iniziativa relativo alla richiesta» (non, ad evitare dubbi, di iniziativa, o proposta), che è deliberato «dalla Regione», non da questo o quell'organo di essa e, per quanto riguarda l'autonomia statutaria, questa sembra da riferire non, per l'appunto, alla natura dell'atto di iniziativa, ma alle modalità e alle forme per sentire gli enti locali. Il Consiglio, insomma, non è escluso, ma non potrebbe agire con una sua iniziativa legislativa perché innescherebbe un meccanismo, a livello nazionale, con l'intervento sin dall'inizio del Parlamento, che escluderebbe, e comunque ridurrebbe il ruolo del Governo e che, chiaramente, si è voluto evitare sia pure, magari, considerando il contesto nel quale anche il Presidente della Regione, o, come impropriamente chiamato rispetto alla Costituzione, il «Governatore», è eletto direttamente dal corpo elettorale.

Nulla dicendosi, inoltre, in ordine al «sentiti gli enti locali» se non, come già detto, con il rinvio «alle modalità e alle forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria», si potrà trascurare, così, sia pure indirettamente, il principio di sussidiarietà nella parte in cui gli enti locali andrebbero protetti, per così dire, anche nei confronti di un possibile «centralismo» regionale, che può manifestarsi anche non «sentendoli» adeguatamente per quanto riguarda l'acquisizione da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Una sorta di «risposta» alle suddette preoccupazioni potrebbe vedersi, peraltro, nell'art. 6 della legge, nel quale si «obbliga» (evidentemente quando si vuole!) la Regione ad attribuire ai Comuni le funzioni amministrative, contestualmente alle relative risorse umane ecc., ad essa trasferite in attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., sia pure affidando ad essa, così sembra, l'osservanza, nella circostanza, dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza per l'eventuale conferimento, per assicurarne l'esercizio unitario, a province, città metropolitane e Regione.

**6.2. I LEP: un'occasione importante, ma già perduta?** Non è possibile, in questa sede, un esame analitico e puntuale della legge. Non si può, tuttavia, almeno formulare qualche altra osservazione, apparentemente riguardante solo i LEP, ma, in realtà, tutto il regionalismo

<sup>82</sup> Per la questione v., ben presentata, tra gli altri, O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Diritto@Storia*, 15, 2017, spec. 8 ss.

differenziato non senza coinvolgimenti del regionalismo *tout court* con sullo sfondo, ancora almeno in buona parte irrisolto, il tema, ed il problema, dei rapporti autonomia-diritti fondamentali, o, se si vuole, eguaglianza e solidarietà, o unità nazionale a seconda della faccia che si voglia rimarcare dello stesso secondo termine del rapporto. Fermo restando che i problemi della rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale (art. 3, c. 2) riguarda la Repubblica una e indivisibile che riconosce e promuove le autonomie locali ecc. (ma si potrebbe dire anche che la Repubblica una e indivisibile, che riconosce e promuove ecc., ha, come compagine nell'assetto costituzionale indicato, il compito di rimuovere gli ostacoli ecc., quella dei LEP, previsti, garantiti e tutelati dagli artt. 117 e 120 Cost. perfino quanto agli eventuali, necessari rimedi riparatori<sup>83</sup>, avrebbe potuto costituire, a nostro avviso, e, tutto sommato, può ancora costituire una occasione, se non una svolta<sup>84</sup>, sulla via di una più decisa e consistente rimozione di almeno alcune delle più gravi disparità, o diseguaglianze, economico-sociali-territoriali senza rinunciare alla possibilità di valorizzare senza conseguenze negative le specificità di questa o quella regione ordinaria secondo un regionalismo differenziato correttamente inteso e con ricadute positive sullo stato del regionalismo in generale. Non sembra emergano, invece, proprio da una prima lettura del lungo e complesso art. 3, scelte decise e nette in tal senso. Da un lato, infatti, sembra prevalere più la «determinazione» che la concreta «attuazione» dei LEP in un contesto in cui la possibilità di incidenza degli stessi, per quantità e qualità, ed altre condizioni, sulla riduzione delle diseguaglianze non appare, per così dire, giuridicamente «blindata», e neanche adeguatamente protetta, ma comunque notevolmente modesta perché aperta, se non affidata, all'andamento di alcune incerte, ma importanti variabili e alle di esse valutazioni «politiche» (aggiornamenti, risorse disponibili, contesto socio-economico, ecc.). Dall'altro, il trasferimento di funzioni, così come concepito, e comunque reso possibile dalla stessa legge, quasi indiscriminato per quantità e qualità (e quindi comunque consistente in termini di corrispondenti risorse umane, strumentali e finanziarie), oltreché di per sé scarsamente, se non in nulla motivato in punta di diritto (costituzionale) positivo, corre il rischio, praticamente inevitabile nonostante le cautele e le condizioni previste, di avere effetti economico-finanziari comunque dirompenti e difficilmente sopportabili, in una parola, dal sistema nel suo complesso, che già risente di per sé, anche se il trasferimento è correttamente contenuto, per ragioni facilmente intuibili e ben spiegate in sede di scienza economica e da autorevoli istituti economici (a cominciare dall'economia di scala e dalla rigidità della struttura burocratica dello Stato, ecc.) quali, ad es., lo Banca d'Italia e la Svimez. Dall'uno e dall'altro lato, insomma, sembra profilarsi una convergenza, e, quindi, anche un potenziamento delle più volte prospettate, possibili conseguenze negative. Anche in questo caso, comunque, si

<sup>83</sup> Nonché, poi, dal c. 791 dell'art. 1, l.n. 197/2022, relativa al bilancio di previsione per il 2023 («ai fini della completa attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali» ecc.) e dall'art. 3 della più volte richiamata l.n. 86/2024, che se ne occupa ampiamente («ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» ecc.). Quanto ai rimedi, il riferimento è, chiaramente, al potere di sostituzione del Governo nell'ampia gamma di ipotesi, tra le quali l'unità giuridica ed economica, di cui all'art. 120, c. 2, dove il «può sostituirsi» andrebbe letto nel senso che «deve sostituirsi» anche se, ove si tratti, come è facile che sia, di inerzia degli enti «responsabili», potrebbero non mancare delicati profili economico-finanziari, che, comunque, non dovrebbero prevalere automaticamente sulle esigenze di rispetto dei diritti fondamentali, che appaiono considerati senza distinzione fra civili e sociali (potrebbe dirsi formali e sostanziali) ai fini della considerazione dell'unità nazionale.

<sup>84</sup> Solo per es. v., fra gli altri, A. D'Aloia, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, Relazione al Conv. Ass. "Gruppo di Pisa" sul tema della "Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza della Corte costituzionale", Pavia, 6-7 giugno 2003, E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), Torino, 2004, 120 ss. nonché, in parte anche sotto un profilo propositivo, M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., 348 ss., 354.

palesa significativo il ruolo del Governo, che è delegato ad adottare entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi sulla base dei principi e criteri direttivi, in realtà non proprio stringenti (di cui all'art. 1, cc. da 791 a 801-*bis*, l. n. 197/2022, che, com'è chiaro, non è la legge stessa, ma una precedente), e che conserva un suo ruolo significativo sia nel corso della procedura stabilita per l'adozione dei decreti predetti, sia, successivamente, per quanto riguarda il monitoraggio e gli eventuali adeguamenti richiesti dai contesti generali di volta in volta da considerare. Si inserisce agevolmente in tale linea, magari rafforzandola trattandosi del Presidente del Consiglio da solo, anche il ruolo affidato, poi, in tale contesto, ai già tanto vituperati d.P.C.M. (durante la pandemia e anche dopo, ma non, almeno radicalmente, per es., dalla Corte costituzionale).

Una notevole incertezza, ed un possibile, eventuale limite, può derivare anche dallo stretto collegamento, tipico nei conflitti finanziari fra Stato e Regioni, con la disponibilità delle risorse di volta in volta disponibili, che, invece, dovrebbero essere garantite in funzione del godimento dei diritti fondamentali della persona umana e non condizionare questi ultimi, nel numero e nella qualità, quasi «a prescindere», come desumibile, peraltro non senza cautela quando le fattispecie non coincidano pienamente, da quanto affermato e precisato più volte anche dalla Corte costituzionale e fermo restando che almeno il nucleo invalicabile di garanzie minime per i diritti fondamentali non dovrebbe essere finanziariamente condizionabile<sup>85</sup> (non va trascurata, o sottovalutata, neanche la tendenza, del legislatore ordinario, allo scambio tra «essenziali» e «minimi», non del tutto fungibili e foriera, magari, della attenuazione della garanzia e della tutela prescritta nelle disposizioni costituzionali). Né appare indiscutibile la limitazione della determinazione dei LEP ad alcune materie, e la conseguente non subordinazione ai LEP stessi nelle altre e la distinzione così operata all'interno dei diritti civili e sociali e, quindi, della considerazione della incidenza sull'ampiezza e sul livello (così ridotti) dell'unità giuridica ed economica, che già così appare, se non già compromessa, di certo messa in discussione. E ciò a prescindere dal fatto che, per la parte non esclusa, la salvaguardia, in sostanza, ed in definitiva, è tutta nel se e nel come della attuazione dei LEP nel corso del tempo e nelle continue «trattative» che si svolgeranno a vari livelli e tra i vari organismi statali-regionali<sup>86</sup>. Il tutto, infatti (ma proprio per questo sarebbe necessaria una partenza con maggiori garanzie, se non proprio certezze), non può non giocarsi, per così dire, sui tempi lunghi, con la costanza e/o la variabilità degli indirizzi politici e, forse ancora di più, delle situazioni generali, nazionali ed internazionali, il regionalismo italiano non potendo non essere, almeno entro certi limiti, una variabile «dipendente». Perdere l'occasione del regionalismo differenziato, cioè l'occasione della previa necessità dei LEP, che è tale anche quando di questi prevalga una attuazione incerta e minimale sotto i vari profili in cui ciò avvenire, significa rinviare a data da destinarsi una possibilità che difficilmente potrà ripresentarsi. Il tutto mentre è chiaro che un regionalismo differenziato, ma anche un regionalismo senza differenziazione non è fonte di ulteriore divario sociale e territoriale solo se le regioni sono rese previamente omogenee, cioè solo se partecipano in condizioni di parità di base, come, in definitiva, riconosciuto, come abbiamo visto, ma non adeguatamente organizzato, negli atti e nelle dichiarazioni di chi procede, poi, anche senza

<sup>85</sup> Si veda, per es., in tema di LEA e di diritto alla salute, la sentenza n. 142/ 2021, nella quale la Corte, richiamando altra sua decisione, afferma che «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» con anche altri interessanti riferimenti alla centralità della persona umana nella tutela costituzionale.

<sup>86</sup> Sulla definizione e la formazione, sulla delicatezza e l'importanza dei LEP, v. *ex aliis*, ma solo a titolo di esempio, V. Tondi della Mura, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del "Rapporto finale" del Comitato per l'individuazione dei LEP*, in *Federalismi.it*, 15, 2024; A. Pitino, *Il regionalismo differenziato e il conseguimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nella materia "tutela della salute"*, in *Corti supreme e salute - Saggi*, 2, 2024, 9 ss.

determinare le condizioni conseguenti.

**Abstract.** Il nostro regionalismo non ha avuto un modello sufficientemente «definito» né «attuatori» politici non condizionati, nel corso del tempo, da opzioni contingenti e/o strumentali. Le «cose» non sembrano migliorate dopo il nuovo Titolo V. Dopo un iniziale, sostanziale «silenzio», i comportamenti dei protagonisti politico-istituzionali ad ogni livello (regionale e nazionale) e lo stesso dibattito da essi innescato, non sembrano riguardare l'autonomia differenziata di cui all'art. 116, c. 3, ma una sorta di regionalismo in generale, perseguito da alcuni e temuto ed avversato da altri, quasi a prescindere dai pertinenti riferimenti costituzionali, dai quali essa emerge con una portata molto più contenuta ed una *ratio* diversa. La stessa legge-quadro appena approvata non elimina, ma contribuisce a suscitare i già numerosi motivi di riflessione.

**Abstract.** Regionalism in Italy has lacked both a clearly defined model and political actors capable of implementing it without being influenced by contingent or instrumental interests. This issue remains unresolved even after the reform of Title V. Following an initial phase of relative «silence», the political and institutional behavior at both the regional and national levels, as well as the debates they have sparked, appear to focus not on the differentiated autonomy envisioned in art. 116, par. 3, but rather on a more general concept of regionalism. This has been embraced by some and opposed by others, often with little regard for the relevant constitutional framework, resulting in a model with a more limited scope and a distinct rationale. The recently approved framework law does not address these concerns, but rather compounds them, highlighting the need for further critical reflection.

**Parole chiave.** Regionalismo – Autonomia differenziata – Primi atti attuativi – Legge-quadro.

**Key words.** Regionalism – Differentiated autonomy – First implementing acts – Framework law.