

Il fondamento costituzionale del regionalismo differenziato. Omogeneità e differenziazione*

Paolo Giovarruscio**

1. Premesse

Con l'inizio della nuova legislatura, il tema dell'autonomia differenziata¹ è tornato prepotentemente in primo piano. Su spinta delle forze politiche più a trazione autonomista, nella legge di bilancio 2023 prima (legge 197/2022) e con la presentazione del c.d. d.d.l. Calderoli dopo², si è tornato a discutere dell'art. 116, c. 3³ Cost. e della sua possibile attuazione.

* Lo scritto prende piede dal confronto avvenuto in seno al Panel "Dialoghi di diritto costituzionale e amministrativo sulla differenziazione regionale. Oltre l'art. 116, comma 3, Cost." presso la Conferenza ICON-S Italia 2023, 13-14 settembre 2023.

** Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Alma Mater – Università di Bologna

¹ Si utilizzeranno i diversi sinonimi variamente adottati dalla dottrina. Sull'argomento, si anticipa che le formule prodotte sono state delle più varie: oltre alla più diffusa "regionalismo differenziato" (v. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in *Problemi del Federalismo*, Milano, 2001, p. 54 ss.), altri hanno parlato di regionalismo o federalismo "asimmetrico" (cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 32 ss.; F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, 2-3, 1997, p. 291 ss.), di "regionalismo a geometria variabile" (così C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino, 2002, p. 127 ss.) o, ancora, di "regionalismo a doppia velocità" (si veda D. GALLIANI, *All'interno del titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a statuto speciale?* in *Le Regioni* 2-3, p. 421).

² Cfr. Atto Senato n. 615, «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Molteplici sono i commenti dottrinali sul testo, tra i quali si v. l'analisi della Fondazione Progresso Europa Riforme, *Ridare slancio al regionalismo. Analisi del disegno di legge Calderoli*, Quaderno, 4, 2023; G. CARBONI, *L'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost. e l'illusione del regionalismo competitivo*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2023, p. 405 ss.; A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2, 2023, p. 501 ss.; G. LAURI, *Le "proposte Calderoli" sull'autonomia differenziata (e una controproposta)*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2023; L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in *Federalismi.it*, 10, 2023, p. 218 ss.

³ «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo al-

L'argomento non rappresenta di certo una novità; già negli anni che hanno preceduto l'emergenza pandemica, le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna avevano avviato un'interlocuzione con il Governo al fine di ottenere una maggiore autonomia, un dialogo bruscamente interrotto dall'irrompere della crisi da Covid-19. Oggi, però, la questione è tornata in auge e l'attuale discussione in Parlamento offre un'occasione per riflettere nuovamente sulla questione.

Si tratta, come si diceva, di una tematica che ciclicamente attira l'interesse di giuristi e politologi e sulla quale si è frequentemente registrato un forte scontro politico; il dibattito sul regionalismo, d'altronde, è fin dai tempi della Costituente caratterizzato da posizioni ideologiche contrapposte: da un lato, le forze di sinistra fedeli all'ideale di matrice giacobina di uno Stato accentratore, dall'altro, i partiti liberali e cattolici, maggiormente propensi a una declinazione forte del pluralismo territoriale e del principio di autonomia⁴. Nel corso del tempo, lo scontro non si è di certo affievolito e, soprattutto nell'area settentrionale della penisola, si sono iniziate a diffondere istanze autonomiste più o meno marcate.

Il regionalismo differenziato nasce, dunque, in un clima culturale fortemente influenzato dal c.d. "uso congiunturale dell'autonomia"⁵, una formula impiegata dalla dottrina proprio per spiegare una certa tendenza a interpretare l'autonomia «come un valore o come un disvalore in base alle convenienze politiche del momento, senza perseguire un disegno unitario e coerente di sviluppo del pluralismo istituzionale rispettoso del principio di unità nazionale»⁶.

le lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

⁴ U. DE SIERVO, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Vol. I, Milano, 2012, p. 51 ss.

⁵ Per un approfondimento, cfr. A. RUGGERI, *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 luglio 2001; E. BALBONI, *Uso congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2003, p. 147 ss.; più recentemente, A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, 2, 2019, p. 29 ss.

⁶ COSÌ C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO, *Presentazione. Regionalismo differenziato e specialità regionale: le ragioni di un Convegno*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di),

In questo scritto, si procederà con un'analisi volta a far emergere il fondamento costituzionale della Regione differenziata, ragionando su come questa si inserisca nel quadro d'insieme generale. Solo sul finale, si indicherà una possibile via da percorrere nel processo di attuazione del regionalismo differenziato.

Prima di procedere, però, alcune coordinate di metodo.

Nelle riflessioni che seguiranno, si imposterà il contributo secondo i seguenti interrogativi: *i)* se non ci fosse il c. 3 all'art. 116 Cost., potremmo parimenti individuare un principio di differenziazione in Costituzione?; *ii)* se venisse attuato l'art. 116, c. 3 Cost., verrebbe tradito il concetto di omogeneità costituzionale alla base dell'ordinamento costituzionale?; *iii)* premettendo le conclusioni precedenti, quale prospettiva si intravede per la Regione differenziata?

2. Dal 1948 alla riforma del Titolo V: la differenziazione in Costituzione

Ai fini dell'indagine che si intende portare avanti, occorre, in primo luogo, soffermarsi sulla collocazione della "differenziazione" nel contesto costituzionale italiano. L'esigenza di meglio chiarire tale concetto nasce dal fatto che, alla luce del dibattito attuale circa il d.d.l. Calderoli, si sono riversate sulla sola clausola di cui all'art. 116.3 Cost. tutte le tensioni e i dubbi su una prospettiva di differenziazione tra le varie realtà regionali. Al contrario, in via preliminare è necessario verificare se l'ultimo comma dell'art. 116 Cost. rappresenti davvero un "corpo estraneo" rispetto al sistema in cui si inserisce. In questo senso, per comprendere le ragioni dell'ambiguità di questa disposizione è necessario contestualizzare il dibattito sulla sua origine, tentando di evidenziare le ragioni che hanno condotto alla modifica del Titolo V.

Come ben si conosce, il tema di come coniugare l'autonomia regionale in maniera adeguata a quelle che erano le differenze sul territorio impegnò a lungo l'Assemblea costituente. Ciò si rinviene nei dibattiti dell'epoca, nei quali è possibile cogliere la ricerca di un equilibrio tra l'esigenza di

unità statale e la necessità di riservare spazi di manovra alle Regioni⁷. Le risultanze di tale lavoro sono confluite nella formulazione rispettivamente degli artt. 5 e 115 Cost.: il primo, sancendo l'unicità e l'indivisibilità della Repubblica, pur nel riconoscimento e nella promozione delle autonomie locali; il secondo, definendo le Regioni quali enti autonomi con propri poteri e funzioni.

Nell'ambito di tale impostazione, la Costituzione del 1948 non prevedeva modelli di Regioni differenziate, introducendo, quale unica ipotesi di differenziazione, la Regione a statuto speciale. Il c.d. regionalismo differenziato è, dunque, assente nell'assetto originario immaginato dal costituente italiano, il quale riconosceva, all'art. 116, «forme e condizioni particolari di autonomia» in ragione di motivazioni storiche, culturali e geografiche⁸. Fatta eccezione per tali limitati casi, tutte le altre Regioni sono state pensate per esercitare in autonomia le attribuzioni riconosciute in modo omogeneo, dando vita ad un ordinamento sì differenziato nel proprio territorio, ma nell'ambito dell'esercizio di analoghe funzioni e nelle medesime materie di competenza.

L'intero disegno del Titolo V, tuttavia, apparse fin da subito fortemente ambiguo e di difficile interpretazione, e già a partire dagli anni Ottanta vennero formulate le prime proposte circa una complessiva riforma costituzionale del sistema⁹, compiuta solamente nel 2001.

⁷ All'interno dell'Assemblea sedevano posizioni molto diverse; a quanti contrastavano la regionalizzazione del Paese (on. Abozzi, Nitti e Rubilli) si contrapponevano coloro che promuovevano altri modelli. A mero titolo esemplificativo, si v. la seduta della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, in data 30 giugno 1946, nella quale l'on. Ambrosini si domandava: «sorge la questione se sia conveniente e financo possibile (nel caso che l'Istituto regionale si applichi per tutto il territorio dello Stato) che venga adottato uno statuto uniforme per tutte le Regioni». Si segnala anche la proposta formulata dall'on. Mortati in seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione, che sembra prefigurare una sorta di autonomia differenziata ammettendo «la possibilità di domandare uno speciale trattamento» per le Regioni a statuto ordinario.

⁸ La Costituzione del 1948 prevedeva all'art. 116 esclusivamente che: «Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali».

⁹ Ripercorre l'*excursus* legislativo e dottrinale S. MARCAZZAN, *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 2004.

Con tale riforma viene, quindi, riscritto l'art. 116 Cost., così inserendo l'attuale c. 3 che integra il sistema dei modelli regionali¹⁰. Più nello specifico, all'esito di un'intesa raggiunta con lo Stato, ciascuna Regione a statuto ordinario può accedere a «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», andando a derogare l'ordinaria ripartizione di competenze prevista dall'art. 117 Cost.

Il cambio di visione è evidente.

All'alba del 1948, i Costituenti guardavano con un certo sospetto all'ente Regione, conferendogli un ristretto numero di materie, notoriamente considerate di scarso peso, contornate dal limite dell'«interesse nazionale»¹¹. La supremazia statale, poi, si rinveniva anche con riguardo all'attività di controllo, quale il visto governativo preventivo del Commissario del Governo su ogni legge regionale (art. 127 Cost.), nonché sulla verifica di legittimità sugli atti amministrativi regionali (art. 125 Cost.).

La revisione del Titolo V, invece, sancisce il venir meno del ruolo tutorio tradizionalmente svolto dallo Stato, riconoscendo maggiori competenze alle Regioni e superando il sistema dei controlli statali sugli atti e sulle attività regionali. Ciò è particolarmente evidente con riguardo alla competenza legislativa, tant'è che, a margine della prima pronuncia resa dalla Corte costituzionale a posteriori del riformato Titolo V¹², si rilevava che «finalmente [...] una legge regionale viene presa sul serio, cioè trattata come una vera fonte primaria, in diretto contatto con la Costituzione, e non come un atto sotto tutela, il cui rapporto con la Costituzione debba

¹⁰ Sulla *ratio* che ha guidato il legislatore italiano, si consiglia L. GORI, *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2023, p. 60 ss.

¹¹ L'art. 117 Cost. originario stabiliva che «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione».

¹² Si fa riferimento a Corte cost., sent. 282/2002.

essere sempre e comunque mediato dall'interposizione della legislazione statale¹³.

Pertanto, emerge chiaro il cambio di paradigma circa il presupposto fondante il sistema regionale, dove la posizione della Regione alla base del medesimo viene decisamente rielaborata: se l'impostazione originaria muoveva da un moto discendente che dal concetto di unità accedeva a quello regionale, il Titolo V attuale è interamente ispirato dalla decisa valorizzazione delle differenze territoriali. L'uniformità del sistema, inizialmente declinata nella supremazia dell'autorità statale rispetto alla quale quella regionale si poneva come particolare, è oggi intesa come esigenza di assicurare la coesistenza tra le sfere costituzionali dei due principali livelli istituzionali; un bisogno, questo, che ha trovato nella valorizzazione degli elementi di differenziazione la sua espressione più nota, la via attraverso cui concorrere con il livello statale.

3. *Omogeneità costituzionale e differenziazione*

Passando al secondo quesito al quale ci si è ripromessi di rispondere, la questione su cui riflettere attiene al tema se l'omogeneità costituzionale¹⁴ e il concetto di differenziazione costituiscano un'antinomia nel sistema ordinamentale interno. È diffusa, infatti, la convinzione di chi guarda al regionalismo differenziato presupponendo che una sua applicazione nasconda un'insidia per l'unità nazionale, come se l'omogeneità di cui si nutre il sistema costituzionale venga inevitabilmente tradita una volta attuato il c. 3 dell'art. 116 Cost.

A prima vista, la categoria dell'omogeneità potrebbe apparire estranea all'affermarsi di un principio di differenziazione. Anche solo da un punto di vista semantico, i due termini – omogeneità e differenziazione – appaiono, infatti, contrapposti: il primo, afferente ad un'uniformità tra elementi a sé stanti o costituenti un tutto; il secondo, riguardante la

¹³ In tali termini si esprime R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 6, 2002, p. 1449 ss.

¹⁴ L'argomento ha interessato soprattutto la dottrina comparatistica. Si consiglia, per un approfondimento, R. BIFULCO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati*, vol. I, Torino, 2010, p. 53 ss.; G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017.

mancata corrispondenza o proporzione fra due o più parti di una stessa configurazione.

Tuttavia, le conclusioni alle quali si vuole arrivare è che le due categorie, e i conseguenti principi, possono coesistere anche in un ordinamento fortemente caratterizzato da processi asimmetrici. In questo contributo, ci si ripropone di utilizzare un concetto usualmente adottato in chiave comparatistica per provare a spiegare alcune dinamiche interne all'ordinamento regionale italiano.

Per impostare il problema, è opportuno chiarire, in primo luogo, che cosa s'intenda per omogeneità costituzionale ai fini di questo lavoro.

Da un punto di vista storico, l'elaborazione di tale categoria è soprattutto frutto delle riflessioni in seno alla dottrina tedesca¹⁵ e, più generalmente, degli studi relativi agli ordinamenti federali, di cui ne costituisce tradizionalmente uno degli elementi caratteristici¹⁶. Nello specifico, l'esigenza di omogeneità costituzionale è stata tradizionalmente associata alla presenza – esplicita o implicita – di “clausole di omogeneità”¹⁷, quale limite, a tutela dell'unità del sistema, all'autonomia costituzionale degli enti federati. In particolare, l'affermazione di tali clausole nelle Costituzioni federali si è risolta in un'adeguata e ragionevole compressione dell'autonomia degli enti territoriali, giustificata dall'esigenza di garantire la coesione dell'ordinamento giuridico.

Pertanto, la lettura classica è stata quella di scaricare sulle sole clausole di omogeneità l'imperativo che a tale concetto è solito associarsi; si tratta, tuttavia, di una ricostruzione considerata parziale¹⁸, che non tiene

¹⁵ Il riferimento, almeno da un punto di vista storico, è rappresentato da C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*. Il giurista tedesco è il primo a teorizzare la categoria dell'omogeneità costituzionale, configurando un rapporto di dipendenza tra un regime democratico e l'omogeneità sociale del popolo. Secondo Schmitt, l'uguaglianza, quale principio fondante dello Stato democratico, si traduce in una “omogeneità di popolo”.

¹⁶ G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 838 ss.

¹⁷ Il tema delle clausole di omogeneità è stato a lungo indagato dalla dottrina. Per ulteriori approfondimenti, si v. G. MARTINICO, *Il “gigante assopito”: “guarantee clause” e omogeneità nel diritto comparato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 dicembre 2018; G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, cit.; F. PALERMO, *La forma di Stato dell'Unione europea. Per una teoria costituzionale dell'integrazione sovranazionale*, Padova, 2005.

¹⁸ Di tale avviso G. DELLEDONNE, *Omogeneità costituzionale e federalismo asimmetrico: un'antinomia?*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., p. 169 ss.

conto delle dinamiche che interessano il diritto costituzionale vivente. Si ritiene, infatti, che, seppur le predette clausole ne cristallizzino di certo il contenuto, la nozione di omogeneità conosce una portata più ampia, traducendosi in un insieme di disposizioni sull'organizzazione, sulla struttura e sui rapporti governanti i vari livelli istituzionali, parimenti introducendo un sistema valoriale nel quale l'ordinamento si riconosce ovvero a cui si affida quando percorso da forti tensioni al suo interno. In questi termini, l'omogeneità è assunta quale "principio ordinante", che orienta e funzionalizza gli spazi di autonomia riservati agli enti territoriali¹⁹, altresì prevenendo potenziali situazioni di conflitto tra i diversi livelli di governo.

Così trattata, l'omogeneità diventa un principio valido per interpretare anche i profili asimmetrici che interessano l'ordinamento italiano; quello che si sostiene, in pratica, è di attribuire alle clausole di omogeneità presenti nel nostro ordinamento la funzione di ponte tra le ragioni che giustificano una uniformità di base del sistema e quelle che muovono verso un processo di differenziazione degli ordinamenti regionali.

Il problema, dunque, di come coniugare la differenziazione alla luce di un ordinamento tendenzialmente centripeto va affrontato da un'altra prospettiva: ciò che deve risaltare è la primazia di alcuni caratteri essenziali dell'ordinamento – quelli che lo omogenizzano, per l'appunto – rispetto all'apertura a sviluppi asimmetrici. Sintetizzando, omogeneità e differenziazione non vivono l'una quale antagonista dell'altra, poiché la prima diventa il parametro mediante cui procedere all'affermazione della seconda: l'omogeneità non come limite alla differenziazione, quanto più quale continuità assiologica nell'attività di valorizzazione degli elementi differenzianti.

4. *Le clausole di omogeneità nell'ordinamento costituzionale italiano*

A questo punto, l'oggetto di studio diviene il *quantum* di differenziazione ammissibile nell'ordinamento; per dirla altrimenti, occorre indagare lungo quali coordinate il processo di differenziazione si rivela sostenibile in una prospettiva *de iure condito* e *de iure condendo*.

¹⁹ *Idem*.

Nella Costituzione italiana, a tale preoccupazione si è dato risposta ricercando gli strumenti giuridici più idonei ad assicurare un'unità di fondo del sistema. Nel quadro d'insieme si rinvencono, allora, molteplici clausole che informano lo Stato regionale e che, di conseguenza, non possono non risultare determinanti anche nell'attuazione del regionalismo differenziato.

Il tema richiede un ulteriore sforzo definitorio; infatti, a fronte della natura dell'omogeneità quale principio-materia, si individuano due modalità espressive dello stesso.

Una prima forma attiene al “dover essere” secondo l'impianto costituzionale; ci si riferisce, in particolar modo, alla tutela di esigenze genericamente unitarie, dove l'omogeneità si manifesta come un insieme di condizionamenti e limiti finalizzati a *governare* la differenziazione.

Una seconda modalità, invece, riguarda la tecnica impiegata a presidio dell'unità dell'ordinamento, facendo riferimento a tutti quei *caveat* procedurali la cui espressione è indirizzata ad *attuare* la differenziazione.

Sul primo versante, un valido supporto ci viene fornito dall'operazione ermeneutica svolta in questi anni dalla giurisprudenza costituzionale, particolarmente impegnata, *a posteriori* della riforma del Titolo V, nel dirimere i contenziosi tra Stato e Regioni.

Ebbene, la bussola che, *in primis*, deve guidare il processo di attivazione del meccanismo di differenziazione è rappresentata sicuramente dall'art. 5 Cost²⁰; la formula «una e indivisibile» non rappresenta un'endiadi, bensì evoca due valori che, seppur distinti, risultano funzionalmente correlati, elevandosi a principi supremi dell'ordinamento costituzionale: l'unità nelle sue molteplici declinazioni, quale “esigenze unitarie” correlate all'interesse nazionale ovvero come leale collaborazione anche al di là della formale attribuzione di competenze; l'indivisibilità, non solo nel senso di non consentire forme di secessione, ma anche come non frammentazione della comunità nazionale.

²⁰ «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», su cui v. i più recenti commentari R. BIFULCO, *sub art. 5*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, I, 2006, p. 134 ss., S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, Roma, 2017, nonché L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018.

L'autonomia differenziata deve poi essere rapportata anche con gli artt. 1, 2 e 3 Cost., nel loro insieme rappresentanti un sistema di principi invalicabili; invero, il principio democratico, i diritti inviolabili dell'uomo e il principio di eguaglianza si riflettono inevitabilmente anche sul piano territoriale, costituendo il perimetro entro cui l'applicazione dell'art. 116, c. 3 deve necessariamente muoversi.

In ultimo, il regionalismo differenziato può essere tale solo se inserito in un sistema di "regionalismo solidale"²¹; d'altronde, è lo stesso art. 116, c. 3 a fissare quale limite il «rispetto dei principi di cui all'articolo 119», con ciò sottintendendo che, anche dopo la riforma del Titolo V e nonostante la valorizzazione della differenziazione, permane alla base del sistema costituzionale l'estraneità a logiche di egoismo territoriale e di competizione sulle risorse. Difatti, il regionalismo differenziato si inserisce comunque in un modello solidale di Stato composto, presupponendo a suo fondamento un certo grado di coesione politica, economica e sociale. Il tema, quindi, è strettamente legato ad una completa attuazione dell'art. 119 Cost. anzi, come rilevato in dottrina, «esigenze di ordinata costruzione del sistema complessivo del federalismo fiscale suggeriscono di attivare forme di autonomia differenziata solo nel momento in cui il disegno del sistema di finanziamento delle Regioni e degli enti locali abbia trovato un suo assestamento con la piena attuazione dell'articolo 119»²².

Arrivando alla seconda modalità espressiva del principio di omogeneità, l'attenzione si sposta sulla formulazione dell'art. 116, c. 3 Cost.; senza pretesa di approfondire i singoli profili²³, tale disposizione rappresenta, al contempo, sia la clausola asimmetrica per eccellenza, sia un'ulteriore

²¹ Il tema della coesione è storicamente collegato all'adempimento dei doveri costituzionali di solidarietà. Sull'argomento, tra i più, si v. A. MORRONE, *Solidarietà e autonomie territoriali nello stato regionale*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005.

²² In questi termini A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *Federalismi.it*, 22, 2006. Ma sul collegamento circa l'attuazione dell'autonomia differenziata e la riforma sul federalismo fiscale, v. anche E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2023; M. CALAMO SPECCHIA, *L'autonomia differenziata e la solidarietà interterritoriale: spunti di riflessione per una riforma costituzionalmente sostenibile*, in *Osservatorio AIC*, 5, 2023.

²³ Sul tema cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, p. 139 ss.; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 55 ss.

proiezione, sul piano metodologico, del principio predetto. Infatti, i passaggi ivi previsti hanno una funzione “uniformante” tra i soggetti regionali interessati ad una maggiore differenziazione, definendo un vero e proprio percorso istituzionale volto ad indirizzare richieste tra loro assai diverse lungo le medesime coordinate procedurali.

Vi è, infine, da considerare l’art. 117 Cost., il più esemplificativo nel conciliare il principio di omogeneità con quello di differenziazione.

Il riparto ivi operato, nella nota tripartizione delle competenze esclusive statali, concorrenti Stato-Regioni e residuali regionali, è la sintesi di un compromesso tra la garanzia di una omogeneità di fondo del sistema e una necessaria prospettiva di differenziazione per gli ordinamenti regionali. Gli effetti, per quel che qui interessa, sono duplici: per il tramite del c. 3 (sulle competenze concorrenti) e del c. 4 (sulle competenze residuali) si attribuisce un ampio margine di manovra all’autonomia regionale, sia in termini legislativi che regolamentari; mediante il c. 2 (sulla competenza esclusiva) e il c. 3 (per quanto attiene alla determinazione dei principi fondamentali), si riconosce allo Stato centrale il soggetto incaricato di gestire la differenziazione.

5. Prospettive per il regionalismo differenziato

L’ultimo interrogativo che si è posto riguarda il ruolo da attribuire alla Regione differenziata.

Il tema si lega ad una generale necessità di riordino giuridico-istituzionale del sistema regionale; non vi è dubbio che l’iniziativa legislativa in commento, così come le posizioni avanzate negli ultimi mesi, palesino l’esigenza di ripensare il ruolo interpretato dalla Regione ordinaria nel sistema ordinamentale. Si tratta, insomma, di capire se per il tramite di una maggiore differenziazione possa porsi rimedio alle perenni problematiche che il regionalismo italiano manifesta fin dal suo esordio.

Tutto ciò premesso, non si può negare che la riforma del 2001 abbia senz’altro rappresentato un momento di svolta, apportando, da un punto di vista giuridico, una carica innovativa senza precedenti. D’altro verso, si è altresì parlato di una riforma incompleta, sicuramente in parte inattuata²⁴, alla luce del fatto che molte delle novità introdotte venivano (e

²⁴ Sui profili inattuati della riforma del Titolo V hanno indagato, sotto diversi aspetti, più autori: cfr. G. DEMURO, *A vent’anni dal Titolo V, la disapplicazione degli obbiettivi del federalismo*,

sono in parte ancora) rimesse al momento dell'attuazione. In altre parole, modificare il testo costituzionale non si è rivelato sufficiente per vedere risolti i profili più critici del modello regionale. Allora, a mo' di provocazione, ci si chiede: e se fosse il regionalismo differenziato la risposta? La riforma del Titolo V, come si sa, ha radicato sul criterio della materia la forza espressiva dell'autorità regionale; tuttavia, l'irrompere di un contenzioso costante con il livello centrale ha spinto la Corte costituzionale a valorizzare gli strumenti delle materie trasversali, dei livelli essenziali delle prestazioni e della sussidiarietà legislativa, i quali, nel loro insieme, hanno generato l'effetto di svuotare la carica potenzialmente innovativa delle leggi regionali, queste risultando spesso inefficaci ovvero ostacolate dai vincoli imposti dalla finanza pubblica²⁵. Il dubbio, perciò, riguarda il modo in cui rinvigorire le competenze regionali, restituendogli piena autorevolezza e autonomia.

Alla questione occorre, anzitutto, premettere un altro aspetto: quali ambiti materiali possono essere oggetto di differenziazione²⁶?

Il modello di regionalismo differenziato finora proposto si è tradotto nella richiesta di tutte o quasi le materie consentite dall'art. 116, c. 3 Cost., senza una selezione di quest'ultime in presenza di specifiche esigenze territoriali²⁷. Si aggiunga, poi, che le domande avanzate puntavano tutte ad ottenere un maggior numero di funzioni per avere di conseguenza una maggior quantità di risorse.

Tale approccio, ad avviso di chi scrive, pare poco coerente con il senso stesso della differenziazione, un principio, come visto, che tende a permeare tutto il Titolo V nell'ottica di valorizzare le singole esigenze

in questa Rivista, 1, 2021, p. 127 ss.; G.C. DE MARTIN, *Contraddizioni e incoerenze della riforma costituzionale in materia di autonomie territoriali*, in *Studi parlamentari e di politica Costituzionale*, 187-188, 2015, p. 19 ss.; più diffusamente, il fascicolo monografico di *Federalismi.it* a cura di F. FABRIZZI, A. POGGI, G. SALERNO, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001*, 20, 2022.

²⁵ Cfr. R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2008, p. 10 ss.

²⁶ Sul tema hanno indagato, tra i più, A.M. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., p. 85 ss.

²⁷ Per una ricostruzione delle richieste passate, cfr. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto. Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6, 2019, p. 17 ss.

e caratteristiche dei territori; sicché, ancor più tale fine deve risaltare dal momento in cui si procede *ex art.* 116, dato che, come sostenuto in dottrina, siffatta disposizione costituzionale mira a valorizzare il principio autonomistico espresso all'art. 5 Cost. secondo un modello di regionalismo progressivo ad «autonomia regionale ponderata»²⁸.

L'attuazione del regionalismo differenziato deve, allora, servire a razionalizzare l'interesse unitario di cui all'art. 5 Cost., articolandolo e adattandolo nei diversi contesti regionali. Se si guarda, invero, ad alcune aree del Paese, si noteranno peculiarità e vantaggi nettamente diversi tra loro, i quali possono trovare piena valorizzazione nella deroga al riparto ordinario di competenze ammessa dall'art. 116. Per fare un esempio, la Regione Basilicata ha una forte vocazione in campo energetico, mentre l'Emilia-Romagna è notoriamente centrale nel settore del trasporto. Allora, sarebbe lecito, nonché coerente con il territorio che si rappresenta, che la Regione Basilicata richiedesse maggiore autonomia in materia energetica ovvero ambientale, mentre che alla Regione Emilia-Romagna si riconoscessero maggiori funzioni nell'ambito delle grandi reti di trasporto. Questo per dire che un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma dovrebbe indurre a consentire una maggiore differenziazione in quegli ambiti materiali in cui la Regione richiedente è storicamente protagonista.

Tornando sul dubbio iniziale, ossia come rivitalizzare le funzioni regionali, così da perseguire maggiori livelli di efficienza e razionalizzazione nel riparto delle competenze, si ritiene che tale percorso possa essere intravisto nell'opportunità concessa dall'art. 116 Cost.. Il fatto che la norma parli di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», così abbracciando una differenziazione che possa concretizzarsi nella richiesta di poteri diversi – legislativi, amministrativi e finanziari –, non necessariamente simmetrici²⁹, dovrebbe indirizzare le iniziative regionali

²⁸ L'espressione è coniata da R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 643 ss.

²⁹ Sull'esatto significato da attribuire alla formula «forme e condizioni particolari di autonomia» non c'è una visione completamente unitaria della dottrina. Sulla possibilità di poter richiedere funzioni diverse, anche solo amministrative, v. il *position paper* di ASTRID, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, aprile 2023;

verso quelle materie che concretamente vanno a potenziare le politiche pubbliche definite dalla Regione. Si è convinti, infatti, che se si vuole rendere efficace l'attuazione dell'art. 116, c. 3, le istanze rivendicative di maggiore autonomia dovrebbero avere ad oggetto politiche e non materie³⁰.

L'obiettivo di una maggiore autonomia, in sostanza, dev'essere quello di valorizzare singole attitudini regionali, scorporando, se necessario, talune funzioni dalla materia eventualmente oggetto di differenziazione. Non, quindi, la richiesta di tutte le materie, o gran parte di esse, come avvenuto con le esperienze precedenti, ma solo di quelle funzioni e di quelle materie che agevolano effettivamente il ruolo strategico della Regione, consentendo di calibrare sul territorio le scelte normative adottate a livello nazionale. Perché, però, questo abbia effetto è necessario che l'oggetto negoziale tra lo Stato e le Regioni venga letto come uno strumento di apertura al potenziamento del territorio sia regionale che nazionale.

L'attuazione dell'autonomia differenziata potrebbe, dunque, rappresentare il banco di prova per gli attori istituzionali italiani, così da avviare una fase nuova dove, alla luce delle clausole di omogeneità presenti in Costituzione, si stimoli una riflessione unitaria su specificità e potenzialità territoriali, le quali meritano di essere sostenute non in quanto istanze singole, ma in un'ottica di sistema-paese.

6. Conclusioni

Provando ad unire i punti del discorso e tornando sugli interrogativi posti in premessa, l'esame condotto ha cercato di dimostrare che il progetto del regionalismo differenziato trovi in realtà le proprie radici ben oltre l'art. 116, c. 3 Cost. Soprattutto a seguito della riforma del 2001, la Co-

C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*, 7, 2018, p. 318 ss.; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2018. Per la tesi contraria, v. R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forumcostituzionale.it*, 26 giugno 2019.

³⁰ Si rinviengono da tempo in dottrina contributi che spostano l'attenzione dal riparto di competenze tra Stato e Regioni alle politiche; in tal senso, v. R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, p. 509 ss.; S. SCAGLIARINI, *Gli ambiti di differenziazione regionale: virtù (del modello) e vizi (della sua attuazione)*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., p. 325 ss.

stituzione italiana conosce, tra i propri principi fondanti, anche quello di differenziazione, di cui la clausola *ex art. 116* rappresenta “solo” una delle manifestazioni, sicuramente la più espressiva.

Si è, così, sostenuto che omogeneità e differenziazione rappresentano due facce della stessa medaglia, concetti l'uno integrante l'altro, e che l'unica via ammissibile è quella di perseguire una differenziazione costituzionalmente orientata: se la Regione differenziata «s'ha da fare», questa deve farsi con forme, modalità e contenuti compatibili con il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento.

Per concludere, allora, un'ultima considerazione dev'essere fatta sul disegno di legge Calderoli alla luce dei ragionamenti esposti.

È ovvio che la legge attualmente in esame al Senato si presta a fare da cornice alla materia, e che, quindi, non è certamente quest'ultima l'oggetto con il quale raffrontare le conclusioni raggiunte in questa sede, sia in relazione alle clausole di omogeneità costituzionale che agli ambiti materiali eventualmente differenzianti. Tali aspetti, più che altro, potranno tornare determinanti nella fase delle trattative con le Regioni richiedenti. Tuttavia, dev'essere guardata con favore la procedimentalizzazione dell'approvazione delle intese di cui all'art. 2 della legge Calderoli, segnatamente sul ruolo del Governo. A quest'ultimo, quale controparte del negoziato, viene riconosciuto il ruolo di portatore dell'interesse unitario nazionale, presupponendo che, nell'arco delle trattative, vada anche a salvaguardare, dagli effetti prodotti dall'accordo, le Regioni estranee alla procedura.

Certo è che la questione si pone anche da un'altra prospettiva; se è vero che l'ente regionale deve muoversi con riguardo alle sole funzioni o materie che possono effettivamente migliorare le proprie politiche interne, è altrettanto vero che una legge cornice, come quella di cui al d.d.l. Calderoli, dovrebbe prevedere meccanismi che indirizzino nel senso predetto le trattative; un profilo del quale si avverte la mancanza nel testo odierno, che più genericamente parla di iniziative relative a «una o più materie o ambiti di materie», (art. 2, c. 2), null'altro specificando. Contrariamente, si sarebbe preferito che il testo avesse “guidato” la richiesta regionale verso l'esatta individuazione delle funzioni e dei compiti di cui si chiede l'attribuzione, anziché una generica manifestazione d'interesse verso tutta la materia. Si torna a ribadire che, secondo lo scrivente, l'oggetto di

differenziazione *ex art.* 116, c. 3 Cost. non dovrebbero essere le materie *lato sensu*, ma quelle forme e condizioni di autonomia *concernenti* le materie a cui rimanda l'art. 116, c. 3, con ciò intendendo anche specifiche funzioni e compiti amministrativi tra quelli che, per combinato disposto degli artt. 117 e 118, oltretché per le relative leggi di attuazione, risultano attualmente conferiti alla competenza statale³¹.

Va, infine, segnalata un'altra mancanza che si ravvisa nel d.d.l. Caldeoli. Ai sensi dell'art. 2, nulla si specifica in relazione ad un potenziale obbligo in capo alle Regioni richiedenti di motivare la loro richiesta, solo prevedendo, in via più generale, che l'iniziativa è avviata secondo le «modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria». Eppure, proprio le ragioni che muovono la singola Regione dovrebbero rappresentare un elemento di valutazione, tanto per il Governo in sede negoziazione, quanto per il Parlamento nella successiva approvazione dell'intesa³².

Così, mentre si dialoga nei termini predetti, i problemi del regionalismo italiano permangono sullo sfondo, sollevando ancora dubbi sulle concezioni che ne stanno alla base, sugli scopi perseguiti, sui risultati ottenuti e – certamente – sulle prospettive future.

³¹ È appena il caso di precisare che, ai sensi dell'art. 118 Cost., è rimessa alla legge dello Stato la competenza a individuare, senza distinzione di materie, funzioni e compiti amministrativi che il legislatore ritenga di dover sottrarre alla competenza comunale (per riservarli a sé o ad altri enti), al fine di «assicurarne l'esercizio unitario».

³² Il punto non pare irrilevante, anche e soprattutto se si guarda all'esperienza passata, ove le motivazioni a supporto delle richieste *ex art.* 116 Cost. si sono rivelate generiche ovvero insoddisfacenti. A titolo puramente esemplificativo, si vedano gli accordi preliminari sottoscritti tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, del tutto prive di reali argomentazioni volte a rafforzare la richiesta di maggiore autonomia; laddove presenti, come nel caso della materia «Politiche del lavoro», si traducono in formule semplificate quali «al fine di rafforzare la funzione pubblica delle politiche attive [...]». Gli accordi sono consultabili al seguente indirizzo: <https://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/>.

The Constitutional Basis of Asymmetrical Regionalism. Uniformity And Differentiation

Paolo Giovarruscio

Abstract: Il contributo riflette sull'utilità e la pertinenza del concetto di omogeneità costituzionale nello studio delle dinamiche asimmetriche che caratterizzano la vita istituzionale dell'ordinamento italiano, giungendo ad interrogarsi sul fatto se la Regione differenziata possa rappresentare l'occasione per dare linfa nuova al regionalismo italiano.

Abstract: This work contributes to the research by analysing the usefulness and relevance of the constitutional uniformity concept within the study of asymmetrical dynamics, which characterise the Italian legal system's institutional life. In addition, the results of the study shed some light on whether asymmetrical regions may represent an opportunity to give new life to the Italian regionalism.

Parole chiave: omogeneità costituzionale; differenziazione; regionalismo differenziato

Keywords: Constitutional Uniformity; Differentiation; Asymmetrical Regionalism