

**LE AUTONOMIE SPECIALI NEL PRISMA
DELL'ATTUAZIONE DELL'ART. 116, CO. 3, COST.**

NICOLA GULLO

(Professore ordinario di Diritto amministrativo,
Università degli Studi di Palermo)

Data di pubblicazione: 5 aprile 2022

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

NICOLA GULLO*

**Le autonomie speciali nel prisma
dell'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.****

Abstract (It.): *il presente lavoro si propone di prendere in considerazione le prospettive delle autonomie speciali nel contesto del processo di attuazione del regionalismo differenziato. La ricostruzione si soffermerà sugli aspetti più critici che derivano dall'introduzione di ulteriori forme di autonomia per le Regioni a statuto ordinario e sulle trasformazioni che possono riguardare per le autonomie storiche, evidenziando l'esigenza di un disegno istituzionale complessivo per la riforma del regionalismo italiano.*

Abstract (En.): *the paper analyzes the prospects of regions with special status in relation to differentiated regionalism set out in art. 116.3 of the Constitution. This analysis will examine the most critical aspects arising from the introduction of further forms of autonomy for Regions with ordinary status and the transformations that may affect historical autonomy, highlighting the priority of a general institutional design for the reform of Italian regionalism.*

Parole chiave: *regionalismo differenziato, asimmetria, autonomia regionale, regioni, Titolo V, San Martino.*

Key words: *differentiated regionalism, asymmetry, regional autonomy, regions, Title V, San Martino.*

* Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Palermo.

** Il presente articolo costituisce una versione rielaborata dell'omonima relazione presentata al Convegno organizzato dal Gruppo San Martino su "Titolo V vent'anni dopo. Speranze, disavventure e prospettive di una riforma", Palermo, 11-12 novembre 2021.

- SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le prospettive e le criticità del regionalismo differenziato.
– 3. Le Regioni a statuto speciale nella complessa fase di transizione del sistema regionale.
– 4. Un approccio integrato per il rilancio (anche) delle autonomie speciali.

1. *Premessa*

Una delle questioni più controverse dell'attuale dibattito giuspubblicistico, in merito ai risultati e alle prospettive della riforma del Titolo V¹, riguarda il ruolo che devono continuare ad assumere le autonomie speciali nell'ottica del regionalismo "asimmetrico"². Si tratta di un tema che si

¹ Cfr., tra gli altri, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino 2001-2003, 51 ss.; L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, e N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 159 ss. e 51 ss.; L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, Bologna 2002, spec. 67 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino 2002; T.E. FROSINI, *La differenziazione nel regionalismo differenziato*, 4/2014, archivio.rivistaaic.it; D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, Torino 2019.

² Un'ampia trattazione di questa problematica si trova in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive. Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali*, Torino 2020.

ricollega all'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. da una duplice prospettiva³: sia in ordine alla possibile estensione del procedimento di differenziazione dell'autonomia anche alle stesse Regioni a statuto speciale; sia con riguardo, in termini più generali, alla compatibilità del sistema regionale "binario", ereditato dalla Costituzione del 1948, con l'effettiva implementazione del nuovo modello di regionalismo asimmetrico⁴.

Invero, com'è stato rilevato in più occasioni⁵, a prescindere dalla portata del terzo comma dell'art. 116, la complessiva revisione costituzionale del 2001

³ Secondo A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Riv. AIC*, 4/2020, www.rivistaaic.it, 313 ss., «la clausola di asimmetria di cui all'articolo 116, ultimo comma, Cost. costituisce un elemento essenziale del difficile compromesso che si raggiunse, in sede di riforma del tit. V Cost., per conciliare il mantenimento delle Regioni ad autonomia speciale con la riforma del titolo quinto». Per un commento generale a questa disposizione costituzionale si vedano A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano 2004, 258, nonché i contributi contenuti in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, Milano, 8 ottobre 2019, in www.csfederalismo.it/images/attachments/atticonvegni/UniMi-CSF_RegionalismoDifferenziato_Dic2019.pdf.

⁴ In tal senso, M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002, www.federalismi.it; ID., *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino 2002, 135 ss.

⁵ Per una ricostruzione delle innovazioni introdotte dalla revisione del Titolo V si rinvia ai contributi presenti in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002; C. DESIDERI, *Regioni politiche e territori*, Milano 2015; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2012; F. MERLONI, *Il ruolo della Regione nella costruzione di una nuova amministrazione*

ha rimesso sostanzialmente in discussione l'assetto dualistico del regionalismo italiano, prevedendo un notevole ampliamento della sfera di autonomia delle Regioni a statuto ordinario sul versante legislativo⁶ – nonché su quello amministrativo – e depotenziando la rilevanza giuridica e il significato politico delle storiche autonomie a regime differenziato⁷.

Per quanto l'attuazione del nuovo Titolo V sia stata connotata da incertezze interpretative, politiche legislative di stampo neo-centralista e indirizzi giurisprudenziali della Corte costituzionale prevalentemente propensi a riequilibrare i rapporti istituzionali in un senso favorevole alle istanze statali, attraverso l'elaborazione di inediti criteri di coordinamento tra l'intervento statale e l'autonomia regionale (si pensi, ad esempio, alla categoria della

territoriale, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Vol. I, Milano 2012, 393 ss.; più recentemente G. FALCON, R. BIN (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna 2018; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino 2018; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2018; più recentemente per una mappatura dei problemi legati all'attuazione del Titolo V si può consultare B. CARAVITA, M. PREZIOSO, G.M. SALERNO, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla Riforma del 2001. Materiali del Convegno*, Roma 13-14 ottobre 2021, in *Federalismi.it*, 23/2021, www.federalismi.it.

⁶ Per un approfondimento cfr. A.G. ARABIA, *L'attività normativa delle Regioni ordinarie: tipologia dei poteri e materie di intervento*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Milano 2012, 211 ss.; L. GRIMALDI, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano*, Bari 2016.

⁷ Si vedano, *ex multis*, A. FERRARA, D. SCARPONE, *Il caso delle Regioni speciali e delle Province autonome*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, cit., 137 ss.; sulla necessità di ripensare il regionalismo speciale, considerato ormai obsoleto, cfr. anche B. CARAVITA, *Una Commissione parlamentare sulla riforma del Titolo V?*, in *Federalismi.it*, 9/2021, www.federalismi.it.

materia “trasversale”⁸ o alla peculiare declinazione del principio di sussidiarietà⁹), non vi è dubbio che il rafforzamento della sfera di azione delle Regioni di diritto comune ha comportato una sempre più evidente assimilazione tra le due originarie tipologie di Regione¹⁰.

Anzi, le innovazioni introdotte al testo costituzionale – sia per quanto concerne la configurazione della potestà statutaria regionale¹¹, sia con riferimento ai nuovi ambiti materiali della legislazione regionale – conferiscono

⁸ Sulle c.d. materie trasversali si rinvia a S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002; V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino 2004, 27; R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano 2014, 22 ss.

⁹ Sulla complessa rilevanza del principio di sussidiarietà nell’ordinamento italiano si richiamano, tra gli altri, A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il “ripensamento” dell’amministrazione pubblica*, in *Astrid*, 9 marzo 2005, www.astrid-online.it; A. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli 2020, 135 ss.

¹⁰ A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, Milano 2003; G. DEMURO, *Regioni ordinarie e speciali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., 45 ss.; più recentemente G. VERDE, *Lo statuto speciale della Regione siciliana e la sua attuazione*, in M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli 2021, 125 ss.

¹¹ La l. cost. n. 1/1999 ha riformato le condizioni dell’autonomia statutaria ordinaria: per un inquadramento si vedano, tra gli altri, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., 55 ss.; sulla disciplina previgente cfr. F.A. ROVERSI MONACO, *Gli statuti regionali. Commento allo Statuto della Regione Emilia-Romagna*, Milano 1972.

senza dubbio una dimensione più dinamica all'autonomia ordinaria, che ben contrasta con la rigidità che ancora connota le Regioni ad autonomia speciale – malgrado la “clausola di maggior favore” di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001¹² – per la necessità di procedere, nell'ipotesi di un sostanziale aggiornamento del quadro delle competenze regionali, a una formale revisione costituzionale delle disposizioni statutarie.

Peraltro, nella prospettiva delineata dall'art. 116, co. 3, Cost., il percorso riformatore che potrebbero intraprendere le Regioni ordinarie sarebbe in grado di condurre all'instaurazione di un nuovo assetto giuridico-istituzionale caratterizzato, financo, dal superamento dei vincoli formali presenti nel Titolo V per le autonomie di diritto comune (con riguardo a competenze e limiti) e dall'acquisizione di un regime differenziato rispetto a quello delle altre Regioni¹³.

A fronte delle potenzialità – e delle criticità – ricollegabili alla clausola di cui all'art. 116, co. 3, occorre, allora, domandarsi se l'evoluzione della Repubblica delle autonomie verso un assetto “a geometria variabile” non imponga, al contempo, un'imprescindibile riflessione sul “destino” delle autonomie speciali, non soltanto per comprendere fino a che punto si possano considerare ancora valide le ragioni per la persistenza di questo modello, ma anche per

¹² Quindi, la “specialità” delle cinque Regioni, quale condizione differenziata rispetto al regime delle Regioni di diritto comune, a seguito della novità rappresentata dall'art. 116 e in attesa di un futuro adeguamento degli statuti speciali al nuovo sistema delineato dalla legge costituzionale del 2001, si può giovare solo della clausola transitoria della immediata applicabilità delle «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»: G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*, in *Federalismi.it*, 16/2016, www.federalismi.it.

¹³ A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 4/2014; ID., *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 1/2020, www.federalismi.it.

calibrare proprio il processo di differenziazione previsto dalle disposizioni del Titolo V: un banco di prova importante, quindi, in cui è possibile verificare la compatibilità costituzionale dei possibili, e alternativi, itinerari di carattere attuativo.

2. Le prospettive e le criticità del “regionalismo differenziato”

L’ampiezza e la vivacità del confronto dottrinale e politico degli ultimi anni testimoniano come la formulazione del terzo comma dell’art. 116, pur essendo particolarmente gravida di rilevanti implicazioni sul piano degli equilibri istituzionali, sia, comunque, contrassegnata da margini di genericità e ambiguità in ordine ai presupposti e all’ambito applicativo del procedimento di rimodulazione ed espansione dell’autonomia regionale¹⁴. Difatti, non sono pochi gli aspetti della disciplina costituzionale *de qua* che, alla luce anche delle iniziative intraprese da alcune Regioni, hanno suscitato una significativa diversificazione, se non contrapposizione, di tesi e orientamenti

¹⁴ Per una ricostruzione dei principali problemi interpretativi si veda L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l’attuazione dell’art. 116, III comma, Cost.*, Torino 2021, 177 ss. Va ricordato che, per superare alcune incertezze interpretative, nel progetto di riforma costituzionale del 2016, bocciato dagli elettori in sede referendaria, era prevista, tra l’altro, una riscrittura dell’art. 116, che, pur mantenendo l’impianto vigente, introduceva rilevanti modifiche, subordinando, per esempio, l’allargamento delle competenze al rispetto dell’equilibrio tra entrate e spese del bilancio della Regione interessata: cfr. D. CODUTI, *Considerazioni a prima lettura sul “nuovo” regionalismo differenziato (ragionando sugli artt. 30 e 39 del d.d.l. cost. A.S. 1429-B, XVII Legislatura)*, in *Le Regioni*, 2015, 1113 ss.; G. CORSO, *Le regioni a statuto speciale nel progetto di riforma costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 2015, 35 ss.

scientifici e attendono di essere pienamente definiti nel corso della fase di attuazione, ancora ben lungi dall'essere conclusa.

Anche se ormai sono stati superati i dubbi sulle modalità di avvio del procedimento da parte della Regioni interessate, in considerazione anche delle indicazioni della Corte costituzionale che ha ricondotto nel suo più fisiologico alveo giuridico la legittimazione referendaria utilizzata da alcuni governi regionali¹⁵, permangono, nondimeno, profonde differenze ricostruttive in merito soprattutto all'entità della negoziazione, al ruolo del Parlamento e agli approdi del processo di differenziazione regionale, oltre che sugli aspetti relativi alla copertura finanziaria del trasferimento delle funzioni.

Con riferimento alla dimensione che può assumere la richiesta di ulteriori condizioni di autonomia, occorre rilevare che l'indicazione tassativa, contenuta nel terzo comma dell'art. 116, dell'ambito materiale a cui ancorare le competenze e le funzioni da attribuire – le materie di cui al terzo comma e alcune tra quelle del secondo comma dell'art. 117¹⁶ – non è sufficiente a risolvere tutte le difficoltà ermeneutiche, giacché non chiarisce il criterio sostanziale che dovrebbe ispirare l'accesso a questo ulteriore livello di autonomia regionale e, in un altro piano, la valutazione di congruità della proposta regionale da parte del governo nazionale: una soluzione ovviamente che dipende, in ultima istanza, dalla visione complessiva del regionalismo differenziato che s'intende accogliere.

¹⁵ La Corte costituzionale, con la sent. n. 118/2015, si è pronunciata sulla costituzionalità della l. reg. Veneto n. 15/2014, recante l'indizione del referendum consultivo sull'autonomia del Veneto, e della l. reg. Veneto n. 16/2014, recante l'indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto: cfr. E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomie e indipendentismi alla prova del costituzionalismo*, in AA.VV., *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa 2015.

¹⁶ Sono comprese l'organizzazione della giustizia di pace (lett. l), le norme generali sull'istruzione (lett. n) e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s).

Com'è noto, la posizione assunta da gran parte della dottrina giuspubblicistica, sulla scorta anche dei contenuti che caratterizzano le richieste concretamente avanzate da alcune Regioni del centro-nord, sembra privilegiare un'interpretazione estensiva dei dati costituzionali, nell'ottica della piena valorizzazione dei percorsi di differenziazione, in modo da consentire una dilatazione dell'autonomia regionale in relazione alle specifiche esigenze delle istituzioni regionali, fino al punto da coprire tutta l'ampia gamma di materie indicate dal terzo comma dell'art. 117¹⁷. Peraltro, senza negare l'ammissibilità di una pretesa regionale a un ampio spettro di assegnazioni, del tutto svincolata da qualsiasi limite quantitativo, alcuni autori sottolineano la rilevanza del confronto con il governo nazionale che, attraverso trattative in ogni caso distinte e separate con le varie Regioni interessate, dovrebbe verificare la coerenza e la congruenza delle richieste regionali alla stregua dei principi di differenziazione e adeguatezza, nonché dovrebbe soppesarne le implicazioni sul versante finanziario, alla luce dei principi di cui all'art. 119 Cost.¹⁸. In fondo, è stato anche osservato come queste estese rivendicazioni regionali possano trovare giustificazione nella circostanza che il principio di sussidiarietà sia rimasto sostanzialmente inattuato nell'ordinamento italiano

¹⁷ In tal senso, cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019, www.federalismi.it, 8 ss.

¹⁸ Si veda, tra gli altri, anche C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di rilettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 18/2018, www.federalismi.it. In altra prospettiva, secondo C. NEGRI, *Il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3, della Costituzione. Un tentativo di inquadramento sistematico nel Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, 1/2021, 164, «l'autonomia differenziata delle Regioni speciali, oltre a rappresentare, come detto, un punto di riferimento, una sorta di *benchmark*, per le Regioni ordinarie che intendessero differenziarsi, dovrebbe, in particolare, costituire un limite insuperabile».

e sia stato, quindi, sostituito, nell'ottica della valorizzazione regionale, dal ricorso al regionalismo differenziato¹⁹.

Di contro, non è mancato chi abbia segnalato come l'approccio istituzionale e normativo dello Stato dovrebbe essere commisurato all'entità delle aspirazioni regionali: sicché, in presenza della richiesta a ottenere un generale trasferimento, sia in termini quantitativi che qualitativi, di poteri, competenze e risorse, sarebbe necessario, comunque, ricondurre le istanze delle Regioni a un disegno riformatore più ampio, in grado di preservare i vincoli di solidarietà socio-economica tra le diverse aree del Paese e l'equilibrio delle finanze pubbliche²⁰.

Quest'ultima impostazione ha trovato, in parte, un emblematico riscontro, com'è noto, nel disegno di legge sull'autonomia differenziata presentato dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, Francesco Boccia²¹, che, nell'intento di orientare le trattative con le Regioni che sollecitano il riconoscimento di ulteriori e particolari forme di autonomia, si propone di introdurre un *iter* procedurale con il quale assicurare la previa determinazione dei

¹⁹ Così, M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 21/2019, www.federalismi.it, 10.

²⁰ A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 8/2019, www.federalismi.it, 7.

²¹ Disegno di legge recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata*, presentato al Consiglio dei Ministri il 3 dicembre 2019.

LEP²², degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard, prima della concreta individuazione delle funzioni da trasferire²³.

Si tratta di un intervento che, pur essendo stato oggetto di diffuse critiche e perplessità circa la sua compatibilità con il modello del terzo comma dell'art. 116²⁴, in ogni caso dimostra la difficoltà politica e giuridica di procedere a trattative separate per il riconoscimento delle istanze di maggiore autonomia provenienti da alcuni territori del Paese e garantire, contestualmente, l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento repubblicano. Anche il governo Draghi dimostra di voler puntare sulla approvazione di una legge-quadro che consenta di razionalizzare il processo attuativo²⁵.

²² Sul tema dei LEP, *ex multis*, M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Istituzioni del federalismo*, nn. 3-4, 2003, 613 ss.; C. DI SOMMA, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in *Forum di Quad. cost.*, 18 luglio 2006, www.forumcostituzionale.it; C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2002, 883 ss.; ID., *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Riv. giur. mezz.*, 3/2018, 769 ss.

²³ Per un esame generale del disegno di legge cfr. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, 4/2019, www.rivistaaic.it, 260 ss.

²⁴ L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, 21/2019, www.federalismi.it.

²⁵ Infatti, a completamento della manovra di bilancio 2022-2024, il Governo ha confermato di voler inserire nei provvedimenti collegati alla decisione di bilancio il disegno di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata. Peraltro, il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, per affrontare i problemi giuridici e istituzionali che accompagnano l'attuazione del terzo comma dell'art. 116, ha istituito nel dicembre del 2019 una Commissione di studio sui temi dell'autonomia differenziata.

Per quanto concerne il ruolo del Parlamento²⁶, si può rintracciare nella letteratura giuridica una netta distinzione tra gli studiosi che, opinando sulle similitudini tra la clausola relativa al regionalismo differenziato e il disposto dell'art. 8, co. 3 Cost. – entrambe incentrate sullo strumento dell'intesa quale presupposto delle leggi regolative delle rispettive materie –, riducono l'attività delle Camere a un mero controllo finale, strumentale all'approvazione o al rigetto della proposta, senza la possibilità di apportare modifiche al contenuto dell'intesa sottoscritta tra i governi regionale e nazionale²⁷, e invece, l'altra parte della dottrina che non rinviene argomentazioni testuali o sistematiche tali da poter depotenziare gli ordinari poteri deliberativi del Parlamento anche in questa particolare tematica: in tal senso, pertanto, ben potrebbero essere apportate, in sede di approvazione della legge sulla differenziazione, quelle modifiche che consentano di adattare la proposta regionale ai vincoli finanziari delle politiche pubbliche o all'esigenza di un migliore

²⁶ Per una riflessione più generale sul ruolo del Parlamento, con particolare attenzione alle soluzioni praticabili alla luce dei regolamenti parlamentari, si veda G. COSTA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in *Federalismi.it*, 9/2021, www.federalismi.it.

²⁷ È stato, al riguardo, ridotto il controllo parlamentare al rango di una mera ratifica dell'accordo sottoscritto: cfr. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 21/2018, www.federalismi.it, spec. 37-38. In una prospettiva in parte diversa, A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it*, 5/2020, www.federalismi.it, 92, il quale, pur ritenendo, sulla base del principio di bilateralità sancito dal comma 3, che il Parlamento non possa approvare una legge in tutto o in parte difforme dall'intesa, ritiene ammissibile che le Camere possano dare indicazioni durante lo svolgimento del negoziato.

coordinamento con l'azione dello Stato, quantunque non possa essere stravolta l'impostazione dell'accordo²⁸.

Questa ricostruzione appare certamente più in sintonia con il quadro giuridico complessivo del regionalismo differenziato, in cui, dovendo essere sempre preservate le esigenze di unitarietà e coerenza del sistema costituzionale, l'adozione delle innovazioni normative preordinate a introdurre un assetto di tipo asimmetrico non può prescindere da un effettivo coinvolgimento del Parlamento, anche per assicurare un'attenta e ampia fase di valutazione circa l'effettivo rispetto dei vincoli di solidarietà tra lo Stato e le Regioni e tra le diverse comunità regionali²⁹.

Infine, la stessa prospettiva generale del regionalismo differenziato è stata ampiamente discussa, per quanto concerne i suoi possibili sviluppi e le conseguenze per il funzionamento del sistema delle autonomie. Sulla portata della disposizione costituzionale, difatti, si sono registrate letture profondamente divergenti, anzi decisamente polarizzate, in quanto, se, per un verso, è stata enfatizzata la possibilità di superare la configurazione uniforme del

²⁸ In caso di totale dissenso, il Parlamento dovrebbe semplicemente respingere la proposta regionale, ancorché assentita dal governo nazionale, non approvando la legge di conferimento dell'autonomia differenziata.

²⁹ Cfr. R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna 2003, 42; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2/2019 e A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, cit. Peraltro, com'è stato evidenziato il «principio di integrità» delle intese andrebbe più puntualmente riferito alle singole scelte devolutive presenti nell'intesa, piuttosto che all'intesa in quanto tale: così. S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5/2020, www.federalismi.it, 105.

regionalismo italiano³⁰ – percepita come un fattore di mortificazione delle capacità operative delle istituzioni regionali – in virtù del radicale passaggio al modello dell’asimmetria funzionale di chiara ascendenza spagnola³¹, per altro verso, l’attuazione dell’art. 116, co. 3, è stata vista come un’ipotesi ineluttabilmente foriera di destabilizzazioni istituzionali e nuove diseguaglianze socio-economiche.

Il primo approccio considera l’innesto di regimi differenziati nel tradizionale disegno del regionalismo italiano come un elemento altamente positivo per rivitalizzare il senso di appartenenza territoriale, incoraggiare le esperienze virtuose di governo regionale e, sotto la spinta di una più intensa competitività istituzionale, responsabilizzare la classe dirigente regionale³².

³⁰ Sulle potenzialità offerte dal nuovo modello di regionalismo si vedano, per esempio, le considerazioni di L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell’autonomia?*, e N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 159 ss. e 51 ss.

³¹ Sul chiaro riferimento al modello dello *Estado Autonómico* spagnolo per la formulazione della clausola dell’art. 116, co. 3, Cost., si possono richiamare A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomo. Federalismo e regionalismo*, Torino 2000; R. BIFULCO, *Ordinamenti federali comparati*, Torino 2012, 73; A. D’ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano 2012; ID., *Passato, presente e... futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Riv. AIC*, 4/2014, www.federalismi.it, 4; nonché N. GULLO, *Regionalismo in Spagna ed in Italia: le reciproche influenze*, in M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 285 ss.

³² In tal senso, le osservazioni della COMMISSIONE BICAMERALE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *Indagine conoscitiva sull’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione, con*

Inoltre, la rivisitazione delle regole relative al riparto delle risorse finanziarie, che deve necessariamente accompagnare l'attribuzione delle funzioni richieste dalla Regione, non può che rappresentare l'occasione per realizzare in maniera compiuta l'autonomia finanziaria, superando l'*impasse* del mancato completamento della riforma relativa al federalismo fiscale³³.

Peraltro, seguendo tale impostazione, si deve rilevare come tutti questi obiettivi non possano che essere conseguiti sotto l'egida di una vera e propria "deformalizzazione" delle regole costituzionali del Titolo V riguardanti il riparto delle competenze, nel senso che l'art. 116, co. 3, legittimerebbe ormai l'affermazione di una "specialità diffusa", da costruire e ritagliare secondo distinti itinerari procedurali e negoziazioni politiche, del tutto al di fuori, però, delle procedure di revisione costituzionale³⁴.

L'altro indirizzo, traendo spunto dai contenuti delle bozze di intese finora sottoscritte³⁵, nonché dalle previsioni in ordine ai risvolti finanziari del

particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, Deliberazione 21 novembre 2017.

³³ Sulle difficoltà di attuazione del federalismo fiscale si vedano A. BRANCASI, F. MERLONI, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria*, in *Le Regioni*, 2009, 14 ss.; F. MARTINES, *L'incerta evoluzione del principio di autonomia finanziaria degli enti territoriali dal testo originario della Costituzione al progetto di revisione in itinere*, in G. MOSCHELLA, A. MORELLI (a cura di), *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, Napoli 2016.

³⁴ A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2008, 21 ss.

³⁵ A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia*, in *Dir. pubbl. eur.*, 2/2019, 18 ss. presenta un'approfondita analisi delle caratteristiche delle materie richieste nelle intese; si veda anche V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, in questa *Rivista*, 2/2021, 358 ss.

regionalismo differenziato – e, in particolare, alla probabile rimodulazione della spesa pubblica regionale in relazione ai nuovi criteri di riparto delle risorse finanziarie³⁶ – lamenta i rischi che possono derivare dall'aumento del *gap* socio-economico già esistente tra Regioni produttive e Regioni in condizioni di svantaggio economico, per effetto del rafforzamento, funzionale e finanziario, di alcuni ambiti regionali e della contestuale contrazione dell'intervento statale di compensazione economica e amministrativa³⁷.

Tra queste due contrapposte concezioni si collocano, poi, tutte quelle varianti interpretative dei dati costituzionali che muovano dalla premessa di un'auspicabile attuazione dell'art. 116, co. 3, quale fondamentale tassello del progetto riformatore del 2001, ma al contempo sottolineano l'importanza di avviare un percorso istituzionale e legislativo più ampio, che permetta una revisione complessiva del sistema regionale italiano alla luce di tutti gli

³⁶ Le bozze di intese, per assicurare la corrispondenza tra funzioni devolute e risorse da assegnare, prevedono gli strumenti della compartecipazione a tributi erariali e la riserva di aliquota, tenendo conto della spesa sostenuta dallo Stato nella Regioni e riferita alle funzioni trasferite o assegnate.

³⁷ Emblematica è stata la posizione di G. VIESTI, *Autonomia differenziata, un processo distruttivo*, in *il Mulino*, 3/2019, 1 ss., nonché ID., *Verso la secessione dei ricchi?*, Bari-Boma 2019, spec. 24 ss.; ID., *Contro l'autonomia differenziata: superare gli egoismi e garantire diritti di cittadinanza per tutti*, in www.forumdisuguaglianzediversita.org; in una chiave critica anche S. CASSESE, “*Autonomia? Questo è secessionismo. La spesa crescerà*”, in www.firstonline.info, 27 luglio 2019; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'everzione*, in *Forum di Quad. cost.*, 16 marzo 2019, www.forumcostituzionale.it; F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, e D. CONTE, *I rischi del regionalismo differenziato: profili fiscali e finanziari*, in L. CARPENTIERI, D. CONTE (a cura di), *Dal federalismo al regionalismo. Prospettive nazionali ed esperienze europee*, Torino 2020, rispettivamente 7 ss. e 87 ss. In una prospettiva socio-politica, si veda anche F. CERNIGLIA, *Regionalismo differenziato: i rischi di un'Italia a più velocità*, in *Agg. Sociali*, 2019, 542 ss.

interessi di rilievo costituzionale³⁸, per non compromettere il principio solidaristico su cui si fonda il nostro ordinamento costituzionale o la sostenibilità della finanza pubblica³⁹. Questa posizione, per certi versi intermedia, permette di offrire una chiave di lettura più completa e lucida del processo riformatore, che non può essere certamente paralizzato, ma non si può nemmeno pensare di gestirlo nell'ottica di risposte parziali o settoriali, per quanto relative ad aree importanti del Paese.

3. Le Regioni a statuto speciale nella complessa fase di transizione del sistema regionale

Com'è stato evidenziato in precedenza, il dibattito sul valore effettivo della specialità regionale – sui limiti, i risultati e i fallimenti – non è certamente recente nella comunità accademica e nel mondo politico italiani, anzi si può ritenere che abbia accompagnato l'evoluzione di questi enti territoriali,

³⁸ La Corte dei conti ha evidenziato che «l'attribuzione di ulteriori funzioni e competenze dovrebbe essere riconosciuta alle Regioni laddove si dimostrino in grado di esercitarle meglio rispetto all'attuale livello di efficienza operativa dello Stato»: CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione sull'attuazione dell'autonomia differenziata (art. 116, terzo comma, della Costituzione)*, in www.corteconti.it.

³⁹ Proprio per l'incertezza dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie – rimessi alle determinazioni della Commissione paritetica Stato-Regione – autorevole dottrina ha evidenziato il rischio per l'unità del sistema: così, M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid rassegna*, 10/2018, astrid-online.it/rassegna/. Tali preoccupazioni trovano riflesso anche nelle osservazioni della CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 17 luglio 2019, spec. 11.

inducendo, periodicamente, gli studiosi e la classe politica a interrogarsi sul permanere delle ragioni socio-economiche, culturali, politiche e internazionali che ne hanno determinato la nascita⁴⁰.

Peraltro, la vicenda giuridico-istituzionale, la normativa di attuazione⁴¹ e l'esperienza politico-amministrativa delle Regioni a statuto speciale (e delle Province autonome di Trento e Bolzano) sono state profondamente diverse e si possono considerare come contraddistinte da esiti non pienamente assimilabili, che richiedono, semmai, di essere distintamente valutati con il riconoscimento di differenti responsabilità per le classi politiche locali. Nondimeno, si può anche affermare che tutte le autonomie storiche sono state messe in crisi, nei loro presupposti storico-politici e nella loro rilevanza giuridica, dalla progressiva evoluzione dell'ordinamento costituzionale, che ha trovato proprio nella revisione del Titolo V il momento saliente⁴².

⁴⁰ Si rinvia, tra gli altri, a P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, cit., 119 ss.; G. CERA, *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, Milano 2014, spec. 127 ss.; M. IMMORDINO, N. GULLO, *La "specialità" regionale nella prospettiva del regionalismo asimmetrico*, in *Diritto amministrativo e società civile. Vol. III - Problemi e prospettive*, Bologna 2020, 37 ss.

⁴¹ Sul ruolo della normazione di attuazione si vedano le osservazioni di S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 157 ss.; F. ASTONE, *Le disposizioni di attuazione dello Statuto Speciale: la Commissione paritetica*, *ivi*, 231 ss.

⁴² Cfr., per esempio, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal «lungo addio» al regionalismo del passato verso il «grande sonno» del regionalismo «asimmetrico»?», in *Rass. parl.*, 2003, 57 ss.; F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità*, in A. FERRARA, G.M.*

A fronte di tali cambiamenti dell'assetto costituzionale, non si può revocare in dubbio che è necessario avviare anche un percorso complessivo di revisione della specialità regionale, che potrebbe passare, anzitutto, da una rilettura espansiva della clausola di maggior favore per le Regioni ad autonomia speciale, prevista dalla l. cost. n. 3 del 2001⁴³, in maniera da eliminare le incongruenze che emergono dal mantenimento di un regime ormai non più equiparabile alle nuove condizioni giuridiche che potrebbero essere riconosciute ad alcune Regioni ordinarie nell'ottica del regionalismo asimmetrico: basti pensare al ruolo che assume il Parlamento in sede di adozione della legge costituzionale modificativa delle disposizioni statutarie delle Regioni speciali o a quel particolare novero di competenze legislative e amministrative regionali che risulta cristallizzato negli stessi statuti speciali.

Tuttavia, questa possibile apertura non risulta del tutto sufficiente a permettere un corretto allineamento delle autonomie storiche alle dinamiche che contrassegnano il processo di attuazione del modello del regionalismo differenziato e, pertanto, occorre indagare altri possibili itinerari per un diverso adattamento.

In tal senso, però, appare problematica la possibilità di ricorrere alla clausola del terzo comma dell'art. 116 anche per le Regioni ad autonomia speciale: malgrado alcune autorevoli posizioni dottrinali apertamente favorevoli⁴⁴, il

SALERNO, *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano 2003, 301 ss.; T.E. FROSINI, *La differenziazione nel regionalismo differenziato*, cit.; G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*, cit.

⁴³ Sulle modalità di applicazione, in relazione alle norme di attuazione, cfr. A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 4/2014, www.piemonteautonomie.it.

⁴⁴ Cfr., per esempio, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino 2003, 135 ss.,

tenore testuale dell'articolo in parola, nonché il significato giuridico dell'istituto che risponde all'esigenza di attivare un processo espansivo dell'autonomia ordinaria, non sembrano supportare pienamente un simile indirizzo interpretativo⁴⁵.

Se, quindi, le Regioni a statuto speciale sono formalmente sottratte all'ambito applicativo dell'art. 116, co. 3, è anche vero che tali autonomie storiche non possono rimanere estranee all'attuale fase di profonda rimodulazione delle caratteristiche dell'ordinamento regionale, ma piuttosto sono chiamate ad accettare una nuova sfida, ovvero progettare il proprio futuro misurandosi con i modelli di regionalismo (*rectius* federalismo) che sono potenzialmente ricompresi nel cono d'ombra dell'art. 116, co. 3, Cost., cioè con quella sostanziale alternativa che sottende e anima il confronto tra giuristi e dirigenti politici: da un lato, la transizione a un regionalismo di tipo “competitivo”, che potrebbe scaturire dall'implementazione più radicale della clausola sulla differenziazione regionale, in cui si punta a sempre maggiori livelli di autonomia e predomina – in una sorta di rincorsa verso la specialità – la competizione tra gli attori istituzionali per l'acquisizione delle risorse (*in primis* finanziarie), con limitati contrappesi sul piano delle politiche statali di riequilibrio territoriale; dall'altro, la previsione di un regionalismo di tipo

nonché, più recentemente, A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 613, anche se, data l'ambiguità del quadro costituzionale, sottolinea l'utilità di un intervento chiarificatore del legislatore costituzionale su questo delicato aspetto applicativo della norma *de qua*.

⁴⁵ Così, *ex multis*, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. Fisc.*, 1/2007, 156 ss.; O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., 662.

“solidaristico”, che sappia coniugare la valorizzazione della differenziazione operativa e finanziaria delle istituzioni regionali con il rafforzamento dei meccanismi di intervento statale, secondo la logica della responsabilità e del controllo⁴⁶. Un itinerario, quest’ultimo, che si presenta senza dubbio più fondato giuridicamente – anche se problematico sul piano delle aspettative regionali –, non solo in relazione alla compatibilità con i valori fondamentali del nostro sistema costituzionale, ma anche tenendo conto dello *stress* istituzionale causato dalla pandemia e, altresì, della necessità di una più stretta concertazione e cooperazione tra tutti i livelli istituzionali per affrontare gli impegni e le responsabilità che sono collegati all’attuazione del PNRR.

4. *Un approccio integrato per il rilancio (anche) delle autonomie speciali*

È evidente che la complessità dei problemi che sono coinvolti dall’applicazione dell’art. 116, co. 3, non sollecita soltanto un’attività di mero *restyling* degli statuti speciali, del tutto avulsa dal processo di costruzione del regionalismo asimmetrico, bensì impone di elaborare un disegno istituzionale generale che, partendo dall’analisi delle criticità organizzative e funzionali dell’attuale sistema regionale e delle ragioni del declino delle specialità storiche, sia in grado di individuare i modelli e le soluzioni che possono rilanciare le potenzialità del regionalismo italiano e rinnovare l’assetto delle Regioni a statuto speciale, senza alimentare pericolose fratture sociali ed economiche.

⁴⁶ Cfr., in ordine alla revisione della specialità siciliana, A. ROMEO, *Attualità e prospettive dello Statuto siciliano nel contesto delle autonomie speciali*, in M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 147 ss.

Pertanto, in questa delicata fase di implementazione dell'art. 116, co. 3, che ha comunque subito una (momentanea) battuta d'arresto⁴⁷ anche per le conseguenze dell'emergenza sanitaria, e in particolare per il (controverso) rafforzamento del governo – soprattutto del Presidente del Consiglio dei Ministri – nel sistema politico italiano e la rinnovata espansione della legislazione statale anche in settori di frontiera con la legislazione regionale⁴⁸, le autonomie

⁴⁷ Bisogna ricordare, comunque, che, per approfondire le questioni legate al percorso di attuazione del “regionalismo differenziato”, la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha svolto tra marzo 2019 e marzo 2021 un'indagine conoscitiva; peraltro, il disegno di legge sull'attuazione dell'autonomia differenziata è stato nuovamente incluso tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio 2022-2024, anche nella nota di aggiornamento al DEF 2021.

⁴⁸ Per quanto riguarda le trasformazioni del diritto amministrativo dell'emergenza sanitaria si vedano, tra gli altri, F. FRACCHIA, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *Dir. econ.*, 3/2019, 575 ss.; P. PANTALONE, M. DENICOLÒ, *Responsabilità, doveri e coronavirus: l'ossatura dell'ordinamento nelle emergenze “esistenziali”*, in *Dir. econ.*, 1/2020, 125 ss.; S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Dir. econ.*, 2/2020, 147 ss.; più in generale, ID., *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Dir. pubbl.*, 2/2020, 333 ss. Anche L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato?*, cit., 229 evidenzia come la crisi sanitaria abbia messo sotto stress gli apparati regionali e abbia gettato una luce nuova sul processo di attuazione dell'autonomia differenziata, «nell'ambito della tutela della salute e non solo». La giurisprudenza costituzionale ha confermato finora sia il nuovo interventismo governativo, sia la prevalenza della legislazione esclusiva statale nell'ottica della gestione dell'emergenza sanitaria: nella prima prospettiva, si può richiamare la recente sent. 198/2021 che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del d.l. n. 19/2020 (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID 19*), dato che al Presidente del Consiglio dei Ministri non è stata attribuita alcuna funzione legislativa,

speciali si pongono, in ogni caso, come il “convitato di pietra” e, piuttosto che apparire come il mero retaggio giuridico-culturale di un’epoca costituzionale ormai superata da nuovi dinamismi politico-istituzionali, costituiscono un ambito di confronto privilegiato per valutare la “sostenibilità costituzionale” dei nuovi tentativi di pervenire a un livello più avanzato regionalismo: nessuna realtà politico-istituzionale o comunità territoriale, infatti, può rimanere programmaticamente ai margini di qualsiasi operazione di riscrittura degli equilibri costituzionali.

Ecco perché la rimodulazione e il ripensamento della fisionomia giuridica delle specialità storiche richiedono un’attenzione (anche critica) da parte dell’opinione pubblica e stimolano la scienza giuridica e la classe politica all’individuazione di nuovi percorsi riformatori, che non si limitino tanto a inseguire le singole pretese al riconoscimento giuridico di nuove sfere di autonomia – pur se legittime –, quanto a garantire un approccio sistemico ai problemi di rinnovamento delle autonomie regionali, cercando di saldarsi, altresì, con le spinte di matrice euro-unitaria che premono per una modernizzazione della macchina amministrativa nazionale e territoriale.

Non basta, in altri termini, concordare e stabilire le condizioni di autonomia della singola Regione ordinaria interessata a perseguire in modo isolato la via dell’aggiornamento statutario delle Regioni speciali, giacché qualsiasi

bensì una funzione attuativa da esercitare mediante atti di natura amministrativa; nella seconda prospettiva, viene in rilievo la sent. n. 37/2021, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcuni articoli della l. reg. Valle d’Aosta n. 11/2020 (*Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d’Aosta in relazione allo stato di emergenza*), in quanto tali disposizioni hanno interferito con una materia (“profilassi internazionale”, ex art. 117, co. 2, lett. q) Cost.) che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato: per un commento si veda R. NIGRO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in questa *Rivista*, 2/2021, 419 ss.

scelta politica a favore di un'ulteriore differenziazione della disciplina delle autonomie regionali produce indefettibilmente effetti e conseguenze trasversali nel sistema istituzionale italiano⁴⁹.

Allora, per la costruzione del nuovo regionalismo, bisogna evitare che, più o meno consapevolmente, venga promosso – in questa difficile stagione riformatrice – il semplice passaggio dal modello dell'uniformità giuridico-istituzionale, con tutte le sue rigidità e incongruenze, al modello del mosaico istituzionale, in cui, per l'alto grado di frammentazione dei regimi autonomistici, si potrebbero indebolire o depotenziare i meccanismi finanziari e operativi necessari per riequilibrare le diseguaglianze socio-economiche tra le aree del Paese, disattendendo quel principio di solidarietà che deve sempre orientare ogni trasformazione dell'ordinamento della Repubblica⁵⁰.

⁴⁹ Cfr. F. GALLO, *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 10/2021, www.federalismi.it, XI, il quale evidenzia come l'introduzione del regionalismo differenziato sia in grado di «incidere pesantemente sulla conformazione della specialità e sulla sua sopravvivenza». In questo senso, si veda anche A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, 19/2019, www.federalismi.it, che auspica una ampia riforma, anche costituzionale, di tutti gli enti locali e del c.d. federalismo fiscale; invece G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Che fare delle Regioni? Autonomismo e regionalismo nell'Italia di oggi*, *Atti del convegno - Istituto Luigi Sturzo, Roma 24 e 25 gennaio 2014*, Roma 2014, 295, privilegia l'esigenza di puntare a un “ripensamento” degli statuti speciali.

⁵⁰ In tale prospettiva, A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, cit., 10; N. GULLO, *Notazioni sul regionalismo differenziato tra aspirazioni autonomistiche e solidarietà economico-sociale*, in *Nuove Aut.*, 2020, 811 ss.; G. ARMAO, *Una riflessione sulle prospettive dell'autonomia siciliana nel controverso incedere del regionalismo differenziato*, in M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., 197 ss.