

REGIONI SPECIALI E DIFFERENZIATE: VERSO UNA CONVERGENZA?

TANJA CERRUTI

(Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli Studi di Torino)

Data di pubblicazione: 24 agosto 2019

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

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al IV Convegno di studi di *Diritti regionali*, su *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, tenutosi presso l'Università di Torino, Dipartimento di giurisprudenza, 21 giugno 2019.

SOMMARIO: 1. L'avvio dei progetti di differenziazione regionale e le molteplici questioni problematiche in campo. – 2. Regioni speciali e Regioni differenziate: il profilo ontologico. – 3. Regioni speciali e Regioni differenziate: il profilo normativo. – 4. Regioni speciali e Regioni differenziate: il profilo teleologico. – 5. Regioni speciali e Regioni differenziate: verso una convergenza?

1. L'avvio dei progetti di differenziazione regionale e le molteplici questioni problematiche in campo

Le vicende degli ultimi mesi, che paiono preludere (questa volta davvero?) all'avvio di quel regionalismo differenziato, introdotto con la revisione costituzionale del 2001, che nonostante alcuni falliti tentativi è sino ad ora rimasto “sulla carta”¹, inducono a porsi diversi interrogativi non solo sulle modalità di attuazione dell'istituto ma anche sull'impatto che la sua entrata in funzione avrebbe sull'intero impianto costituzionale.

Sulle modalità di attuazione, le molteplici e complesse questioni che stanno accompagnando questa fase di iniziale implementazione della

¹ Si allude all'avvio delle trattative fra il Governo e le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, che ha portato alla stipulazione di alcuni primi documenti nel febbraio del 2018 [*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Regione (rispettivamente) Emilia Romagna/Lombardia/Veneto*] e di altri, per adesso parziali e provvisori, un anno dopo [bozze della prima parte delle *Intese sottoscritte tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione [rispettivamente] Lombardia, Attilio Fontana/Veneto, Luca Zaia/Emilia Romagna, Stefano Bonaccini* del 25 febbraio 2019], entrambi in www.affariregionali.gov.it. Nel frattempo diverse altre Regioni italiane si sono attivate, come dettagliatamente illustrato nel Dossier del Senato n. 104/1, AA.VV., *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, a cura di L. Fucito-M. Frati, marzo 2019.

normativa costituzionale concernono sia il metodo, cioè il procedimento da seguire per addivenire all'approvazione della legge devolutiva delle maggiori competenze, sia il merito, rispetto al quale si impone la necessità di compiere scelte più precise possibile su tutti gli aspetti inerenti la “sostanza” dei trasferimenti (quali materie, rispetto a quali funzioni, con quali finanziamenti).

Le problematiche relative al metodo, acuite dalla mancanza di una legge di attuazione dell'art. 116, co. 3², furono dibattute dalla dottrina già all'indomani della riforma e nelle passate occasioni in cui è stato manifestato qualche anelito alla differenziazione e concernono le modalità di svolgimento delle fasi che tale disposizione prevede ai fini dell'adozione della legge. Si tratta in particolare dei vari profili connessi all'iniziativa³, alla consultazione

² Sull'opportunità o meno dell'introduzione di tale legge v. E. DE MARCO, *I problemi ancora irrisolti (o rinviati?) del regionalismo differenziato*, in *Osservatorio sul federalismo*, www.federalismi.it, 8 maggio 2002, 4; S. AGOSTA, *L'infanzia “difficile” (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in www.federalismi.it, 13/2003, 10; B. CARAVITA, *Ipotesi per l'introduzione di elementi di differenziazione e di specialità nello status delle regioni ordinarie*, in www.federalismi.it, 23/2008, 1 s.; per un'attenta disamina delle diverse posizioni L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 1-2/2012, 123 ss. e, più di recente, M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3/2017, 2; F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in www.federalismi.it, 10/2018, 5.

³ Prende in esame le diverse posizioni sul punto V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 5/2018, 5 s.

degli enti locali⁴, al ruolo di un eventuale referendum delle popolazioni coinvolte (che, pur non essendo previsto, ha avuto luogo in due Regioni)⁵, alla stipulazione dell'intesa⁶ e soprattutto al rapporto fra tale atto e la legge,

⁴ Esprimono in proposito soluzioni non del tutto coincidenti S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2/2018, 12; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, in *www.issirfa.cnr.it*, 2017; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *www.astrid-online.it, Rassegna*, 11/2018, 9.

⁵ Sul referendum v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 171; G. PICCIRILLI, *Gli "accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in questa *Rivista*, 2/2018, 22 s. Sulla vicenda veneta e la relativa pronuncia della Corte cost. n. 118/2015 v., *ex plurimis*, F.G. CUTTAIA, *Il referendum consultivo regionale sulla maggiore autonomia del Veneto e il problema della sua eventuale concomitanza con il referendum confermativo nazionale sulle riforme costituzionali*, in *www.federalismi.it*, 15/2016, 5 s.

⁶ Sull'intesa v. le considerazioni di O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *www.astrid-online.it, Rassegna*, 14/2017, 11 s; L. SALOMONI, *Note in tema di problematiche attuative dell'art. 116 co. III cost. Il caso della Regione Lombardia*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 25 marzo 2010.

su cui l'attenzione è oggi molto focalizzata⁷ per quanto in particolare attiene all'ambito di discrezionalità da riconoscere al Parlamento rispetto al testo concordato dagli esecutivi⁸.

⁷ V. le riflessioni di R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *www.federalismi.it*, 5/2019, 7; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2019, 280, 282; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 6/2019, 24 ss., 40; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 11/2018, 7; E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2/2018, 14 s; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 16 marzo 2019, e l'appello dei professori costituzionalisti, *Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese*, in *www.federalismi.it*, 5/2019.

⁸ Propendono per una legge che si limiti a riprodurre i contenuti dell'intesa G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in AA.VV., *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, a cura di D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella, Milano 2004, 402; A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 59 e, di recente, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 668; L.A. MAZZAROLLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di "autonomia" che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in *www.federalismi.it*, 17/2017, 10 che sostiene che quella di cui al co. 3 debba essere una «specie particolare di legge formale»; non condivide del tutto F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 706 ss. mentre M. CARLI, *Vizi e virtù*, cit., 3, ritiene che il Parlamento possa rifiutarsi di approvare la legge ma non modificarne i contenuti.

Le problematiche relative al merito concernono l'oggetto del trasferimento, inducendo innanzitutto a domandarsi se esso possa davvero includere tutte le materie richiamate dall'art. 116, co. 3, e se queste debbano essere devolute solo per intero o anche attraverso degli scorpori⁹. In secondo luogo, occorre definire quali tipologie di funzioni subiscano il passaggio, se sia possibile la cessione dei soli compiti amministrativi¹⁰ e come si verrebbero a configurare le diverse categorie di potestà legislativa statale, soprattutto dal punto di vista dei limiti, all'indomani della loro devoluzione alla Regione¹¹.

Una delle questioni più controverse concerne poi i finanziamenti, rispetto ai quali a problematiche di respiro più ampio, come l'opportunità di riprendere in considerazione l'attuazione del federalismo fiscale e di definire alcuni elementi fondamentali per la determinazione dei costi, s'intrecciano diatribe di carattere contingente, che includono la contrapposizione fra le

⁹ Sul punto v. le posizioni di A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la clausola di differenziazione del 116 comma 3?*, in AA.VV., *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, a cura di A. Mastromarino, J.M. Castellà Andreu, Milano 2009, 51; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116*, cit.; A. D'ATENA, Audizione resa alla Commissione parlamentare per le questioni regionali il 29 novembre 2017, in Atti Parlamentari. XVII Legislatura, discussioni, questioni regionali.

¹⁰ Cfr. E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 81; A. D'ATENA, Audizione, cit.; A. POGGI, *Esiste nel Titolo V*, cit., 51.

¹¹ Su tali aspetti v. A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 31 s.; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, *ibidem*, 64; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116*, cit.

ragioni delle Regioni che ambiscono alla differenziazione e quelle degli enti per ora esclusi dal progetto¹².

Una parziale risposta ad alcuni interrogativi è offerta, in via del tutto sperimentale, dai passi in avanti compiuti dal Governo e dalle tre Regioni che si trovano nella fase più avanzata, seppur ancora iniziale, delle trattative, il cui approccio è risultato tuttavia differenziato sia al loro interno (per quanto riguarda il procedimento, si pensi emblematicamente al fatto che in Lombardia e Veneto è stato indetto un referendum, in Emilia Romagna no), sia nel tempo, dal momento che i tre accordi preliminari concordati nel febbraio 2018, molto simili nei contenuti, riflettevano richieste più limitate di quelle che costituiscono oggetto delle intese attualmente in corso di negoziazione¹³.

L'attuazione del regionalismo differenziato impone non solo di risolvere tali questioni ma anche di riflettere sull'impatto che l'entrata a regime dell'istituto produrrebbe sul sistema costituzionale considerato sia unitariamente, sia con riferimento alle singole Regioni che lo compongono e

¹² *Ex plurimis* A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *www.federalismi.it*, 22/2006, 3 s.; più di recente ID., *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *www.astrid-online.it*, *Rassegna*, 11/2017, 6 s.; sulla soluzione, ancora in parte nebulosa, adottata nell'art. 5 delle bozze di intesa del 2019 v. i rilievi critici ancora di A. ZANARDI, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in *www.astrid-online.it*, *Rassegna*, 5/2019 e di S. PIPERNO, *Sui profili finanziari dell'atto secondo del regionalismo asimmetrico*, in Centro Studi sul Federalismo, *Commento* n. 145, 20 marzo 2019 (che segue il suo "Regionalismo asimmetrico" *atto secondo*, o "nuovo regionalismo" *atto primo?*, *ibidem*, n. 138, 20 dicembre 2018).

¹³ Sulle sopracitate questioni, di merito e di metodo, sia consentito rinviare anche a T. CERRUTI, *La via alla differenziazione delle Regioni italiane: questioni da definire e principio di eguaglianza*, in *Munus*, 1/2019.

che non intraprendono la strada dell'art. 116, co. 3, cioè le ordinarie non differenziate o non ancora differenziate e le speciali.

Proprio il confronto con gli enti ad autonomia speciale suscita un'ulteriore serie di interrogativi, su alcuni dei quali si soffermerà brevemente questo scritto, con l'intento di riflettere sulla possibilità dell'affermazione, nel quadro degli artt. 3 e 5 Cost, di un modello territoriale che vada oltre il tradizionale binomio Regioni ordinarie-Regioni speciali (che a loro volta non rispondono ad un unico paradigma), senza nascondere l'idea di fondo per cui la specialità stessa potrebbe forse essere messa in discussione. L'effettivo conseguimento, da parte di alcune Regioni ordinarie, di condizioni di maggiore autonomia potrebbe costituire infatti l'occasione per riconsiderare l'intero impianto dell'organizzazione regionale, lasciandovi permanere solo quelle forme di specialità o differenziazione (potendosi in tal caso le due espressioni immaginare persino come interscambiabili) che presentino un fondamento non necessariamente radicato nelle vicende storiche ma preferibilmente avvalorato dal punto di vista della conformità alle necessità dei territori.

2. Regioni speciali e Regioni differenziate: il profilo ontologico

Il confronto fra le due tipologie di enti – speciali e differenziate – implica la considerazione di tre aspetti rispetto ai quali si possono riscontrare elementi di difformità ma anche di analogia. Il primo, che verrà definito “ontologico”, concerne lo stesso “fondamento” della loro esistenza; il secondo, “normativo”, le fonti dalle quali il loro ordinamento viene disciplinato; il terzo, “teleologico”, le ragioni che giustificano lo *status* di differenziazione rispetto alle altre Regioni.

Nel testo costituzionale Regioni speciali e differenziate hanno un'origine comune nell'art. 116. Alle prime è dedicato il comma primo che, in una

versione molto vicina a quella antecedente la riforma del 2001, afferma: «Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale»¹⁴; le seconde sono contemplate invece nel comma terzo, introdotto per la prima volta con la sopracitata riforma.

Una prima lettura delle due disposizioni rileva alcune differenze di immediata intuizione. Le Regioni speciali sono elencate in modo tassativo, mentre allo *status* di differenziazione può aspirare qualunque altra Regione, per quanto appaia evidente come la gestione di quindici situazioni di asimmetria risulterebbe probabilmente difficoltosa¹⁵, oltre ad inverare la profezia secondo cui con l'introduzione del regionalismo differenziato di ordinario rimarrebbe poco¹⁶.

La seconda differenza riguarda il rapporto con la Costituzione: le Regioni differenziate starebbero «dentro il titolo V», cui derogherebbero invece le speciali. Da questo deriva che mentre per le prime le materie negoziabili sono tassativamente previste, per le seconde i confini sarebbero ben meno rigidi,

¹⁴ Prima del 2001 la disposizione recitava «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».

¹⁵ Ritiene che non sarebbe possibile «far transitare tutte le Regioni ordinarie verso il modello della differenziazione» (dovendosi invece procedere a ripensare la forma di Stato) A. POGGI, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, Editoriale, in questa *Rivista*, 2/2019.

¹⁶ M. CAMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *www.astrid-online.it, Rassegna*, 10/2018, che paventa tale rischio anche se si differenziassero solo alcune Regioni, essendocene già diverse altre che per diversi motivi si trovano in condizioni “non ordinarie” (come il Lazio e alcune Regioni del Sud).

rendendo legittima la specialità «anche a livelli molto alti»¹⁷, seppur con i dovuti limiti¹⁸.

Un ulteriore elemento di diversità deriva dalla circostanza per cui mentre la disposizione da parte delle speciali di forme e condizioni particolari di autonomia viene prevista come un dato di fatto, la sua estensione ad altre Regioni è preceduta da un «possono» che rende meramente eventuale l'istituzione di enti ad autonomia differenziata, tant'è che a diciotto anni dalla sua introduzione non se ne è ancora avuta attuazione.

Al di là o, meglio, a monte del dato letterale, autorevoli studiosi rammentano come la presenza delle Regioni a statuto speciale – e di *quelle* Regioni a statuto speciale – sia un elemento imprescindibile della nostra forma di Stato¹⁹, la cui messa in discussione rischierebbe di minare lo stesso patto costituente.

¹⁷ Così R. LOUVIN nella relazione tenuta al Convegno *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, svoltosi presso l'ISSiRFA il 29 maggio 2019, citando l'esempio, improponibile in altri enti substatuali, della gestione dei poteri prefettizi da parte del Presidente della Regione che si verifica in Val d'Aosta, su cui v. *amplius* ID., *Une autonomie originale et durable dans le contexte européen*, in AA.VV., *AUTONOMIE(S) EN MOUVEMENT L'evoluzione delle autonomie regionali speciali*, a cura di R. Louvin, Napoli 2019, 38 s.

¹⁸ Questi due elementi di differenziazione sono stati enucleati da S. MANGIAMELLI, nella relazione su *Regionalismo differenziato ed eguaglianza* tenuta al Convegno *Differenziazione e asimmetria*, cit.

¹⁹ G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in *www.cortecostituzionale.it*, 26.05.2014; A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2014; definisce il nucleo essenziale della specialità storica, delineata nel 1948, come «incomprimibile dallo Stato e inattingibile dalle altre Regioni» A. FERRARA, *Riflessioni in punta di penna sul principio di specialità regionale*, in *www.federalismi.it*, 23/2008, 3.

Benché si sostenga da tempo che le condizioni che giustificarono il regime di specialità si siano ormai sbiadite, rischiando che lo stesso si risolva di fatto in una situazione di ingiustificato privilegio, non sarebbe pensabile ipotizzare che tale regime venga meno, potendosi al massimo procedere ad una sua riforma. In tal senso propende, soprattutto davanti alla prospettiva di una più generale ridefinizione del sistema delle autonomie, chi ipotizza che, pur volendo considerare immutate le peculiarità da cui scaturì l'esigenza di differenziare i due tipi di Regioni, alle stesse si possa dare oggi una risposta che sia frutto di una nuova valutazione politica e si avvalga di strumenti diversi, estensibili magari anche alle ordinarie²⁰.

Le Regioni speciali sarebbero insomma un elemento costitutivo fondamentale della nostra forma di Stato e, come tali, irreversibili. E quelle differenziate? Se la maggior parte della dottrina recente condivide l'opinione per cui dalla differenziazione si possa tornare indietro, reputandolo anzi necessario quando non siano assicurati i livelli essenziali delle prestazioni, e la prassi ha visto la prospettazione di intese «a termine»²¹, non si è mancato di sostenere che, una volta avviato, il processo di differenziazione si innesterebbe nel testo costituzionale in modo tale da rendere poi illegittimo un suo abbandono²². Sicuramente un ritorno alla condizione di regione

²⁰ S. PAJNO-G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2/2016, 276 s.

²¹ Disponevano in tal senso sia il disegno di legge governativo di attuazione dell'art. 116, co. 3, formulato nel 2007 (<http://www.issirfa.cnr.it/download/P7aeOuwqdS0d6IXHbkx5tUZH7otrPvn2syhZsXM994/cdm-071221ddl-attuazione-116uc-costpdf>), sia gli accordi preliminari del 2018. Contrario a tale ipotesi A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 40.

²² Così affermava M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *www.federalismi.it*, 23/2008,

ordinaria presenterebbe delle problematiche non indifferenti, soprattutto dal punto di vista pratico (si immagini il fatto che lo Stato, cedendo la funzione, abbia ridotto le strutture preposte alla stessa), che si riproporrebbero anche nel caso di un'ipotetica regressione dal regionalismo speciale.

Guardando a Regioni speciali e differenziate non in un'ottica di contrapposizione ma di sovrapposizione, si profila un ultimo quesito che porta a domandarsi se, in virtù della clausola di cui all'art. 10 della l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, all'art. 116, co. 3 possano aspirare anche le speciali. Parte della dottrina esclude tale interpretazione²³, supportata innanzitutto dalla lettera della disposizione, che fa riferimento ad «altre Regioni» e basandosi proprio sul fondamento ontologico, che rende non percorribile per le Regioni speciali, il cui presupposto è un “fatto differenziante”, la strada dell'art. 116, co. 3, che attiene invece ad una dimensione meramente quantitativa²⁴.

Seguendo però il principio, discendente dal sopracitato art. 10, per cui il diritto generale deve sempre essere applicato se più favorevole di quello speciale²⁵, si potrebbe supporre che nella generalità vada ricompreso anche l'art. 116, co. 3. A quest'affermazione si obietterebbe tuttavia che le Regioni speciali, per acquisire forme più ampie di autonomia, hanno già a disposizione uno strumento che consiste nella revisione dei loro statuti. Una soluzione di

6, mentre secondo A. RUGGERI, *La “specializzazione”*, cit., 40, è possibile un ritorno dalla differenziazione, le cui modifiche dovrebbero essere approvate, secondo A. D'ATENA, *L'art. 116, u.co., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rass. parl.*, 1/2018, 192, con un procedimento analogo a quello che ha portato alla sua instaurazione.

²³ Di recente, I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in questa *Rivista*, 1/2019, 6.

²⁴ A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *www.federalismi.it*, 22/2015, 5.

²⁵ S. PAJNO, *L'“adeguamento automatico” degli statuti speciali*, in *www.federalismi.it*, 23/2008, 5 ss.

compromesso sarebbe quella di ritenere estensibile alle Regioni speciali l'art. 116, co. 3, solo per quelle materie o parti di materie non contemplate dai loro Statuti o nelle quali esse esercitino prerogative inferiori, con la prospettiva di procedere successivamente ad una revisione degli Statuti stessi²⁶.

Nel senso della possibile estensione andava il progetto di riforma costituzionale respinto nel 2016 (art. 39, co. 13), che interveniva però sull'art. 116, co. 3, riducendo le materie in cui era possibile la differenziazione.

Un aspetto suscettibile di incidere sull'identità di entrambe le tipologie di enti ma anche sugli equilibri nazionali potrebbe derivare dalla necessità di ridefinire i confini territoriali nel caso di accoglimento delle richieste di ingresso da parte di comuni situati nelle Regioni limitrofe e attratti dalle migliori condizioni secondo una prassi che, già sperimentata dalle Regioni speciali, interesserebbe verosimilmente anche le differenziate²⁷.

3. Regioni speciali e Regioni differenziate: il profilo normativo

Il secondo elemento di differenziazione, il cui carattere prevalentemente formale non ne sminuisce però il rilievo anche dal punto di vista sostanziale, può essere ravvisato nelle fonti. Nella comune e già ricordata derivazione dall'art. 116 Cost. la disciplina delle Regioni speciali e differenziate viene

²⁶ La soluzione è prospettata da A. MORELLI, nella relazione tenuta al Convegno *Differenziazione e asimmetria*, cit.

²⁷ Sul caso delle speciali e, in particolare, del Comune di Sappada v. F. CORTESE, *Alla ricerca della maggiore autonomia. Il caso Sappada e i problemi della montagna veneta*, in *Quad. cost.*, 1/2018, 208 ss., mentre paventa il rischio per quelle differenziate E. CATELANI, in un intervento al Convegno *Il costituzionalismo liberale di fronte al populismo e al sovranismo*, Torino, 12 aprile 2019.

dallo stesso demandata ad atti fondamentali diversi, ma in un contesto complessivo che rivela altresì aspetti di analogia.

L'ordinamento delle Regioni speciali è affidato dalla Costituzione ai loro Statuti, adottati con legge costituzionale. È ben noto però che nel delineare i tratti costitutivi delle Regioni tali atti sono affiancati, integrati e, a volte, persino derogati da altre fonti, cui talvolta essi stessi rinviano. In proposito non possono non richiamarsi le leggi c.d. statutarie che, a partire dalla l. cost. 31 gennaio 2001 n. 2, intervengono in taluni ambiti fra cui la forma di governo regionale; i decreti di attuazione ed altri atti normativi statali, adottati sì previo accordo con la Regione, ma aventi comunque il rango di legge ordinaria, che tanta parte hanno nella definizione degli aspetti finanziari e che possono anche derogare ad alcune disposizioni statutarie²⁸ ed infine particolari norme di attuazione in relazione alle funzioni amministrative e accordi di vario genere, concordati nelle commissioni paritetiche²⁹. La varietà di atti normativi coinvolti e il peso che complessivamente vi assume l'apporto negoziale contribuiscono ad

²⁸ Sul punto, per quanto in particolare concerne la disciplina del sistema di finanziamento delle funzioni, «a tratti caratterizzato da elementi di opacità», v. l'attenta analisi di G. RIVOCCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2016, spec. 30.

²⁹ *Ex plurimis* G.C. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2015, 2. Ricorda l'importanza assunta nella "difesa" delle competenze legislative regionali dalle norme di attuazione S. PARISI, *Argomentare e "centralizzare": "patterns" (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale*, in *www.osservatorioaic.it*, 2/2016, 203 s. che scontano però l'eccessiva dipendenza dalle relazioni fra esecutivi nazionale e locale e quindi la soggezione alla mutevolezza del clima politico, F. CORTESE-F. PALERMO, *Verso una (lenta) riforma partecipata dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in *Le Regioni*, 6/2017, 1204.

accentuare un altro tratto caratteristico del regionalismo italiano, cioè la mancanza di un paradigma unico di ente ad autonomia speciale con la presenza di cinque diversi modelli³⁰.

La fonte della differenziazione è una legge ordinaria rinforzata nel procedimento: oltre all'approvazione a maggioranza assoluta, essa presuppone infatti, come già ricordato, la titolarità dell'iniziativa in capo alla Regione, il previo raggiungimento di un'intesa con la Regione stessa, l'acquisizione del parere favorevole dei suoi enti locali e il rispetto dei parametri finanziari. La fase di avvio attualmente in corso lascia però presagire che anche nella definizione delle prerogative di questa tipologia di Regioni un ruolo di rilievo verrà assunto dalle sedi negoziali. Come si evince ad esempio dall'art. 5 delle bozze di intese a proposito di uno degli aspetti cruciali della differenziazione, quello finanziario, gli accordi che verranno assunti in seno alle commissioni paritetiche eserciteranno un peso determinante nella delineazione dei nuovi enti.

Sul piano delle fonti si può quindi riscontrare che quella diversità costituita a monte dalla necessità della legge costituzionale da un lato e di quella ordinaria, dall'altro, è in realtà in parte superata dal fatto che la disciplina di alcuni aspetti degli ordinamenti speciali è decostituzionalizzata e in entrambi i casi viene riconosciuto un ruolo di rilievo alle procedure negoziali che, nel caso delle Regioni differenziate, si misurerà meglio all'indomani della loro attuazione. A tal fine risulterà fondamentale stabilire quale potere emendativo avrà il Parlamento nei confronti dell'intesa.

In particolare, quanto più determinante diventerà il ruolo demandato agli accordi, tanto più elevata si rivelerà l'analogia con la prassi affermatasi

³⁰ Fra i numerosi contributi in materia v., sulla Sicilia, G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana?*, in *www.federalismi.it*, 16/2016; sul Trentino-Alto Adige A. D'ATENA, *L'Accordo De Gasperi-Gruber e la garanzia di una "speciale" specialità*, in *Giur. cost.*, 2016, 1879-1893.

nelle Regioni speciali³¹, incluso il rischio che la negoziazione bilaterale – pur vista in generale come un elemento favorevole per gli enti territoriali – si rilevi in talune circostanze più penalizzante di una trattativa «di squadra»³².

A proposito delle fonti e della determinazione, da parte loro, dei contenuti dell'autonomia, un ulteriore elemento di potenziale avvicinamento fra Regioni speciali e differenziate è dato dalla presenza di limiti comuni, che rimanda al dibattito sull'opportunità di definire un nucleo non differenziabile, dal quale entrambe non possano prescindere³³. A tal fine, come si è discusso sull'opportunità di adottare una legge attuativa del co. 3 dell'art. 116, così si è avanzata l'ipotesi di affiancare anche il co. 1 con un atto legislativo che tratteggi *in nuce* gli aspetti caratterizzanti ed i limiti comuni alla specialità regionale³⁴.

Nell'assenza di tali leggi, il limite insito in entrambe le categorie di Regioni è dato dagli artt. 3 e 5 Cost e da tutta la serie di corollari che ne derivano, il primo dei quali è sicuramente l'obbligo di non venire meno al dovere di solidarietà verso gli altri enti e i loro cittadini, con particolare

³¹ In proposito v. D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Ist. fed.*, 2/2003, 236; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. Groppi-M. Olivetti, Torino 2003, 59 s. e, di recente, ID., nella relazione su *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, tenuta al Convegno *Differenziazione e asimmetria*, cit.

³² Ritiene che questo si sia verificato per le speciali nelle trattative degli anni '70 del secolo scorso P. PINNA, *Tre discorsi sulla specialità regionale sarda*, in *Le Regioni*, 4/2018, 631 s.

³³ Allude a tale necessità M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive*, cit., 9 e 18.

³⁴ Riprende, definendola attuale, l'idea di Martines di una «legge quadro di rango costituzionale che crei un diritto comune della specialità» G. SILVESTRI, *Le autonomie speciali nell'evoluzione del sistema costituzionale italiano*, in *www.astrid-online.it*, *Rassegna*, 11/2017, 3, invitando ad una revisione degli statuti speciali.

riferimento alla necessità che siano rispettati ovunque i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali³⁵.

Questo limite generale si concretizza soprattutto nel profilo finanziario, considerato non a caso come il “problema dei problemi”³⁶ nell’attuazione della differenziazione ed oggetto di controversie anche in relazione alla specialità.

Come prova la ricca giurisprudenza in materia, soprattutto negli ultimi anni la Corte è stata ferma nel ribadire l’impossibilità per le Regioni speciali di sottrarsi ai vincoli di perequazione e solidarietà nei confronti delle altre

³⁵ Parla di «corredo giuridico minimo degli individui» S. PAJNO, *L’“adeguamento automatico” degli statuti speciali*, in *www.federalismi.it*, 23/2008, 34. Sui limiti che derivano alla differenziazione dalla necessità di rispettare l’eguaglianza G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, Editoriale, in *Le Regioni*, 4/2017, 634, che rammenta che la diseguaglianza degli strumenti che si verrebbe a creare deve realizzare un obiettivo della Repubblica che «rimane pur sempre quello dell’uguaglianza sostanziale tra le persone, a prescindere dalla collocazione o appartenenza territoriale», mentre mette in guardia dal rischio dell’affermazione di un «regionalismo solipsista» A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto*, in *Le Regioni*, 3/2017, 327; sul limite dei LEP, S. GAMBINO, *Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a ri-lettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze autonomistiche*, in *www.astrid-online.it*, *Rassegna*, 5/2019, secondo il quale la disciplina dei «contenuti essenziali» dei diritti fondamentali, sottratta al legislatore costituzionale, lo è a maggior ragione a quello regionale.

³⁶ In termini analoghi, sin dall’indomani della riforma, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, 144.

Regioni³⁷, «ferendo [così] – nel suo tratto più caratterizzante – il principio di specialità»³⁸. La medesima regola viene ribadita insistentemente anche nel dibattito sul regionalismo differenziato, che si giova del fatto che lo stesso testo costituzionale annovera fra gli elementi per la sua attuazione il rispetto dell'art. 119³⁹.

³⁷ Fra le diverse pronunce della Corte costituzionale degli ultimi anni sul punto e, più in generale, sull'assoggettamento delle autonomie speciali al rispetto degli obblighi complessivi di finanza pubblica con il rispetto del principio pattizio, v. le nn. 77/2019, 103/2018, 154/2017, 155/2016, le n. 239, 238, 156, 155, 82, 77, 46, 19 del 2015 e le considerazioni, *ex plurimis*, di G. D'AURIA, in *Foro it.*, 2016, rispettivamente fasc. 1, pt. 1, 90-98; fasc. 4, pt. 1, 1206-1209; fasc. 5, pt. 1, 1615-1620; fasc. 12, pt. 1, 3746-3749; M. BONI, *Accordi, intese, limiti alla spesa e tutela dei servizi essenziali: la Corte costituzionale traccia le buone pratiche finanziarie tra Stato e Autonomie*, in *www.federalismi.it*, 11/2016 e, sulla sent. 155/2015, di G. D'AMICO, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi "riparatori"*, in *Le Regioni*, 1/2016, 140, che vede nella soluzione della Corte l'ennesimo tentativo di indebolire le ragioni della specialità. L'importanza del momento dell'accordo nella definizione dei rapporti finanziari fra Stato ed enti ad autonomia speciale viene ribadita dalla Consulta anche in Corte cost. 188/2016, come osserva C. DRIGO, *Principio dell'accordo in materia finanziaria e leale collaborazione con le Regioni a statuto speciale*, in *Quad. cost.*, 4/2016, 881 s.

³⁸ M. MICHETTI, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra prerogative statutarie e poteri legislativi statali*, in *Giur. cost.*, 2017, 2538 che imputa questo fenomeno all'azione congiunta dell'art. 117, co. 3, in riferimento al coordinamento della finanza pubblica e della l. cost. 1/2012.

³⁹ Definisce l'art. 119 «vincolo di sistema» all'attuazione dell'art. 116, co. 3, G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, Relazione introduttiva alla III Sessione del XXXIII Convegno AIC, «*La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*», Firenze, 16-17 novembre 2018, in *www.rivistaaic.it*, 3/2019, 297. Ricorda che i meccanismi finanziari devono consentire lo svolgimento di nuove competenze ma non

Il tema è molto sentito, soprattutto in seno alle Regioni per ora non coinvolte nei disegni autonomistici, tanto che si è avanzata l'ipotesi per cui l'approvazione dei progetti di differenziazione debba avvenire tenendo in considerazione gli altri enti, quasi con il loro benessere⁴⁰.

Per quanto discutibile e non espressamente prevista, tale possibilità rimane esclusa nel caso della specialità, la cui istituzione è addirittura antecedente a quella degli altri enti territoriali, a maggior ragione se si accoglie la prospettiva della sua intangibilità.

4. Regioni speciali e Regioni differenziate: il profilo teleologico

Il terzo elemento di diversità fra le due categorie di Regioni è, al contempo, il più astratto, non trovando puntuale riscontro nel testo costituzionale (che, nella formula «forme e condizioni particolari di autonomia» utilizza anzi espressioni pressoché identiche fra le due tipologie di enti), ma anche il più concreto in quanto attiene alla *ratio* vera tanto della specialità quanto della differenziazione regionale.

escludere il concorso delle Regioni coinvolte agli obiettivi di finanza pubblica e perequazione
C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 18/2018, 18.

⁴⁰ Sottolinea la necessità di tenere presente la situazione delle Regioni non coinvolte G. MACCIOTTA, *L'attuazione dell'articolo 116, 3 comma della Costituzione: un quadro di riferimento*, in *www.astrid-online.it, Rassegna*, 10/2018, 6. Sul fronte delle prese di posizione delle Regioni v. a titolo esemplificativo l'o.d.g. del Consiglio regionale della Campania del 5 febbraio 2019 nel resoconto n. 118 e, in toni più blandi, il testo approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo*, del 18 ottobre 2018.

Se ci si chiede infatti quali sono gli aspetti che configurano la differenziazione e la specialità come tali, le stesse espressioni con cui vengono formulati i quesiti indicano la diversa matrice che sta alla base dei due istituti. Mentre sorge spontaneo domandarsi “perché” le speciali sono tali, ci si chiede invece “in che cosa” le differenziate assumano tale qualifica. Le risposte sono in sintonia con le domande, risultando di tipo prevalentemente ideologico nel primo caso, prettamente funzionale nel secondo.

È noto infatti che la previsione di cinque Regioni c.d. “speciali” accanto ad altre quattordici (divenute poi quindici) a statuto ordinario fu ritenuta dal Costituente lo stratagemma più efficace per conciliare le esigenze di unitarietà nazionale con le più o meno accentuate specificità di tipo demografico, linguistico o territoriale vantate da alcune realtà e soprattutto per sopire le istanze secessioniste latenti in alcune di esse⁴¹. Venuti meno gli elementi di carattere storico-politico che portarono a questa soluzione, le motivazioni su cui si regge oggi la specialità rimangono, soprattutto in alcune realtà, quelle di carattere culturale-identitario che sono a loro volta entrate in crisi⁴² e devono essere riviste ed integrate sulla base di altri parametri.

⁴¹ Per una rapida ricostruzione delle vicende valdostane precedenti l’adozione dello Statuto v. *ex plurimis* A. MASTROPAOLO-A.M. POGGI, *La specialità della Valle d’Aosta tra fatto e norma*, in *Le Regioni*, 6/2017, 1166 s.

⁴² F. PALERMO, *Achille e la tartaruga. Ovvero, il futuro della specialità*, in *www.federalismi.it*, 23/2008; P. GIANGASPERO, *Le Regioni speciali dieci anni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 5/2011, 765. Sulla Sardegna A. DEFFENU-S. PAJNO, *[Sardegna] Le principali questioni di attualità politica e istituzionale della Regione Sardegna*, in *Le Regioni*, 6/2017, 1315 s. constatano come fra le motivazioni che sostengono oggi le rivendicazioni degli autonomisti sardi solo due affondino le radici nel periodo costituente, cioè la richiesta di «peculiari trattamenti volti a colmare il gap socio-economico derivante dall’insularità e dalla rarefazione demografica del territorio» e quelle di tipo economico fondate sullo statuto vigente. Non sarebbe invece legata alla specialità la domanda di spazi

La differenziazione, invece, ha una matrice di tipo funzionale. La possibilità di svolgere con maggiore autonomia rispetto alla generalità delle Regioni ordinarie specifici compiti dev'essere finalizzata a consentire che in ogni territorio si raggiungano i maggiori livelli di efficienza grazie ad un riparto delle funzioni improntato alla flessibilità, che preveda quindi il mantenimento in capo allo Stato ovvero il passaggio alla Regione delle varie attribuzioni in base a soli parametri qualitativi, in linea del resto con quel principio di sussidiarietà che permea tutto il Titolo V della Costituzione. I contenuti delle intese che sono attualmente in corso di discussione paiono discostarsi da quest'idea, lasciando intravedere la prospettiva di una devoluzione massiccia di competenze che, qualora diventasse effettiva, porterebbe le tre Regioni coinvolte ad affiancare e persino a superare il modello di alcune delle speciali, oltre a non corrispondere effettivamente alle peculiarità di ognuna⁴³.

di autodeterminazione su specifiche vicende legate al territorio, come le servitù militari mentre il tema dell'identità etnico-culturale sarebbe stato collegato alla specialità solo di recente. Il fatto che l'organo che elaborò lo statuto sardo, pur non elettivo, rappresentasse le forze politiche isolate deporrebbe nel senso dell'espressione, da parte dell'autonomia regionale, dell'identità del popolo sardo secondo P. PINNA, *Tre discorsi*, cit., 627 s., che ravvisa però una crisi della principale motivazione della specialità, quella economica, indebolitasi al punto da non essere più idonea a giustificare la specialità stessa, 638.

⁴³ Esprimono perplessità su tali progetti (una delle cui versioni del titolo II, datata 14 febbraio 2019, è reperibile in www.federalismi.it, 4/2019, sez. documentazione) F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in www.federalismi.it, 6/2019, 17; E. CARLONI, *A prologue to farce or tragedy. Perhaps both. Considerazioni sul regionalismo differenziato e la sua attuazione*, in www.astrid-online.it, *Rassegna*, 4/2019, 6. Sulla possibilità di sostituire il criterio degli «interessi da tutelare» a quello delle materie e sul merito di alcune materie affidate alle Regioni v. le considerazioni di L. RAMPA-Q.

Proprio il versante funzionale, che apparentemente divide le due tipologie di Regioni non ordinarie, può divenire invece il fattore che le accomuna, come si evince dall'esperienza di quegli enti speciali che gestiscono con maggiore autonomia alcuni ambiti materiali e al cui modello guardano talune delle richieste di differenziazione. Si può citare emblematicamente l'istruzione, amministrata con modalità *sui generis* nei territori trentini, altoatesini e valdostani e rivendicata quasi “a tutto tondo” da Lombardia e Veneto⁴⁴.

Pur consapevoli della presenza di una ricca corrente di pensiero secondo la quale la più ampia autonomia di una comunità dev'essere conforme ai valori costituzionali, senza sfociare nel regionalismo funzionalista⁴⁵, queste assonanze inducono a domandarsi se non avrebbe senso ripensare (ed eventualmente “rivedere”) anche la specialità in chiave meno “ideologica” e più pragmatica, in modo che la sua permanenza sia giustificata sulla base di quello che gli enti interessati *fanno* e non di quello che *sono*, nella convinzione che l'elemento identitario quale «fondamento permanente di una specialità inattaccabile» è stato superato dalla necessità di trovare «un nuovo e più

CAMERLENGO, *Dopo il referendum costituzionale: ripensare le competenze in un'ottica di efficienza*, in *Le Regioni*, 3/2017, 329-374.

⁴⁴ L'istruzione è peraltro una delle materie in cui, a dieci anni dalla riforma del titolo V, si riscontrava un atteggiamento ancora «particolarmente prudente» da parte delle Regioni, P. CARETTI, *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 572 s. Preoccupazioni sulle richieste di differenziazione del 2018 in materia di sanità sono espresse da E. CATERINI-E. JORIO, *Regionalismo differenziato: il caso della sanità*, in *www.astrid-online.it, Rassegna*, 3/2019, 1, mentre rammentano che la effettiva maggiore autonomia delle Regioni speciali in tale ambito deriva soprattutto dalla minore soggezione ai vincoli di coordinamento della finanza pubblica R. BALDUZZI, D. PARIS, *La specialità che c'è ma non si vede*, in *Corti supreme e salute*, 1/2018, 178.

⁴⁵ G. D'IGNAZIO, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del neoregionalismo in Italia*, in *www.federalismi.it*, 4/2007, 18 s.

articolato fondamento del fattore differenziale»⁴⁶. In base a tale principio si dovrebbero rivedere gli Statuti «lasciando in vita solo quelle differenziazioni giustificate dalla particolarità dei territori e delle popolazioni»⁴⁷ o, comunque, intervenendo sulla definizione di aspetti fondamentali come i cataloghi di materie e i relativi limiti, i rapporti con gli enti locali e il principio di sussidiarietà, le relazioni finanziarie con lo Stato⁴⁸.

5. *Regioni speciali e Regioni differenziate: verso una convergenza?*

Se i progetti di attuazione dell'art. 116, co. 3, andranno in porto, l'ordinamento italiano si troverà a gestire un'organizzazione davvero poco uniforme.

I suoi enti territoriali maggiori – le cui dimensioni sono in alcuni casi alquanto ridotte – si suddivideranno in Regioni a statuto speciale, ognuna con un proprio ordinamento, Regioni ordinarie e Regioni differenziate che, proprio per rispondere alla denominazione e alla *ratio* per cui sono previste, presenteranno anch'esse regimi non omogenei fra di loro.

In questo quadro, che dovrà insistere e risultare conforme alla cornice degli artt. 3 e 5 Cost., si riproporranno con maggiore insistenza, proprio in riferimento alle Regioni differenziate, quelle problematiche inerenti al rapporto fra Regioni ordinarie e speciali che animano ciclicamente il dibattito sul nostro sistema territoriale.

A questo proposito, prendendo a prestito autorevoli espressioni, si può affermare che le Regioni speciali hanno di fatto tenuto «a battesimo» il

⁴⁶ Così già nel 2008 F. PALERMO, *Achille e la tartaruga*, cit., 5.

⁴⁷ G. SILVESTRI, *Le autonomie speciali nell'evoluzione*, cit., 5.

⁴⁸ G. VERDE, *Uniformità e specialità delle regioni*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2015, 16, a valle di un'attenta indagine sulle differenze fra le tre Regioni speciali del Nord e le due insulari.

regionalismo italiano, di cui si possono considerare «madri»⁴⁹ nonché «roccaforti», distinguendosi fundamentalmente dalle altre sulla base di tre elementi: un regime finanziario più favorevole, un ventaglio di competenze e funzioni più ampio, una padronanza dell'ordinamento locale interno più accentuata⁵⁰.

Alla loro esperienza hanno guardato, pur nella consapevolezza delle diversità di fondo, le neoistituite Regioni ordinarie, in una relazione reciproca che la dottrina tende a descrivere in termini di «inseguimento»⁵¹. Nella prima fase, di tale inseguimento sarebbero state quindi protagoniste le Regioni ordinarie nei confronti di quelle speciali; a partire dai trasferimenti di funzioni della seconda metà degli anni Settanta (avviati dal D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616) e, ancor più, dopo la revisione del Titolo V, i ruoli si sarebbero invece invertiti, come dimostra la stessa clausola di cui all'art. 10 della l. cost. 3/2001.

Come viene però giustamente puntualizzato, le dinamiche dei rapporti fra le due tipologie di Regioni sono sempre risultate condizionate anche dal contesto di contorno. Quanto più questo è sfavorevole al regionalismo, tanto più la specialità tende a spiccare, facendo valere le maggiori garanzie di cui dispone⁵², come dimostra la giurisprudenza degli anni della crisi. Quanto più

⁴⁹ A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in www.rivistaaic.it, 1/2016, 2 (che in parte riprende le parole del maestro Crisafulli).

⁵⁰ G. FALCON, *Le Regioni a statuto speciale nell'opera di Livio Paladin e nelle prospettive attuali*, in *Le Regioni*, 3/2016, 455. Sull'esercizio della potestà in materia di enti locali P. GIANGASPERO, *I processi di riordino territoriale in alcune autonomie speciali, tra potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e riforme statutarie*, in *Le Regioni*, 1-2/2017, 83-118.

⁵¹ Fra i diversi autori che utilizzano quest'espressione v. S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?*, in www.forumcostituzionale.it, 2010.

⁵² G. FALCON, *Le Regioni a statuto speciale*, cit., 455.

invece il clima generale è benevolo verso le ragioni delle autonomie, tanto più i due modelli regionali si avvicinano.

Con l'entrata in funzione del regionalismo differenziato, soprattutto se avverrà nei termini in cui viene prospettato oggi in riferimento a Veneto e Lombardia, salva la considerazione delle decisioni che interverranno in ambito finanziario, in linea generale il trend dell'inseguimento da parte delle speciali non potrà che mantenersi costante⁵³, portando a interrogarsi sull'opportunità di mantenere tale modello di regione nei panni che ha vestito sino ad ora.

La breve indagine condotta nelle pagine precedenti induce a ritenere che, a fronte di una non così accentuata difformità sul piano normativo (che in vista di una radicale modifica delle Regioni speciali dovrebbe comunque essere affrontata), è fra gli altri due profili che si giocano i punti di avvicinamento ed allontanamento fra le tipologie di Regioni non ordinarie. In particolare se è il profilo teleologico a lanciare i ponti fra le due, accomunandole nello svolgimento di un elenco di competenze diverso e verosimilmente più ricco di quello delle Regioni ordinarie, è quello ontologico ad elevare le barriere, imponendo di considerare le Regioni speciali come un elemento ineludibile del sistema e quelle differenziate come una mera eventualità.

Davvero però questo dogma non può essere rimesso in discussione? O, perlomeno, davvero non sarebbe più ragionevole ridisegnare una specialità che si giustifichi, anche alla luce del suo particolare regime finanziario, soprattutto sul piano delle competenze e solo nelle realtà in cui queste lo consentano?

⁵³ Ipotizza un ruolo di stimolo della differenziazione nei confronti della specialità R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 3/2016, 444, che usa però l'espressione «differenziazione» in generale, non collegandola solo all'art. 116, co. 3 ma come esercizio non uniforme delle prerogative regionali.

È opinione di chi scrive infatti che in questi settant'anni di vita repubblicana le radici della specialità si siano alquanto diradate e non risultino più idonee a giustificarne la previsione, almeno nei termini in cui lo si è fatto sino ad ora. Nel caso della insularità e della conseguente situazione di disagio, anche in termini economici, che ne deriva, per molti aspetti Sicilia e Sardegna non versano in una condizione molto diversa da quella di alcune Regioni ordinarie del Sud Italia; nel caso delle Regioni speciali del Nord, invece, al di là della componente linguistica, pur meritevole di tutela, il mantenimento del regime di differenziazione trova un fondamento più solido nelle modalità di svolgimento di alcune funzioni che in altri elementi di tipo culturale o ideologico.

Non si può allora non concludere suggerendo che l'affermazione di un parametro più flessibile, legato soprattutto all'esercizio delle competenze, provi a smussare la specialità, tenendo conto della venuta meno delle ragioni storiche che ne giustificarono la previsione (nonché del suo significativo peso elettorale)⁵⁴, senza urtare il patto costituyente. E chissà che non sia proprio il regionalismo differenziato ad offrire validi spunti in tal senso al legislatore di revisione costituzionale, quando riterrà i tempi maturi per intervenire.

⁵⁴ In proposito R. DI MARIA, [*Sicilia*] *Brevi note critiche sulla attualità (politica e giuridica) della autonomia «speciale» siciliana*, in *Le Regioni*, 6/2017, 1314 ribadisce come «sottostante al “vessillo” dell'autonomia speciale stia un (legittimo) tornaconto elettorale», ricordando la tendenza a definire l'autonomia speciale soprattutto in termini economico-finanziari e come nell'ultima campagna elettorale dei tre candidati alla presidenza della Regione Sicilia l'autonomia fosse considerata come una risorsa giuridica oltre che politica per l'utilizzo delle prerogative offerte dallo Statuto.