

**TRA ATTUAZIONE (MA QUALE?) E REVISIONE COSTITUZIONALE:
IL DILEMMA DEL GIURISTA SUL REGIONALISMO DIFFERENZIATO**

PIERDOMENICO LOGROSCINO

(Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico,
Università degli studi di Bari “Aldo Moro”)

Data di pubblicazione: 29 settembre 2024

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

PIERDOMENICO LOGROSCINO*

**Tra attuazione (ma quale?) e revisione costituzionale:
il dilemma del giurista sul regionalismo differenziato****

Abstract (It.): *la durissima contrapposizione politica sugli effetti costituzionali e di sistema della legge di attuazione del regionalismo differenziato spinge a chiedersi quale sia il ruolo del giurista. Quale apporto si debba attendere dall'esercizio del suo magistero scientifico. In particolare se, a tutela dei principi costituzionali, possa proporre o avallare la via dell'inattuazione della Costituzione o se invece sia chiamato a identificare le vie d'attuazione e, in mancanza, argomentare la necessità della revisione.*

Abstract (En.): *the fierce political dispute over the constitutional and systemic effects of the law implementing differentiated regionalism prompts questions about the role of the jurist. What contribution is to be expected from the exercise of his scientific magisterium? To defend constitutional principles, can he propose or endorse the path of the Constitution's non-implementation? Or is he instead called upon to identify ways of implementation and, failing that, to argue in detail for the need for revision?*

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli studi di Bari "Aldo Moro".

** Lo scritto riprende, con i soli aggiornamenti indispensabili, la riflessione svolta nella relazione introduttiva del seminario promosso dal Gruppo di Pisa su *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, Bari, 1° dicembre 2023 e portata avanti nel confronto tra giuristi ed economisti avuto in occasione dell'incontro di studio su *Regionalismo e differenziazione: prospettive e rischi*, Bari, 24 maggio 2024. Nelle more della valutazione a opera dei referees della *Rivista* è entrata in vigore la c.d. Legge Calderoli, presa in considerazione, nei due interventi, come d.d.l. peraltro in fase avanzata. Di ciò si è provato a dare conto.

Parole chiave: *regionalismo differenziato, attuazione e revisione della Costituzione, autonomia ed eguaglianza, forza normativa della Costituzione, ruolo del giurista.*

Keywords: *differentiated regionalism, constitutional implementation and revision, autonomy and equality, normative power of the Constitution, role of the jurist.*

SOMMARIO: 1. La lunga attesa e l'attuale scenario di attuazione del regionalismo differenziato: più strutturato, ma tuttora aperto. – 2. *Segue:* le tre finestre di attuazione tracciate dalla Legge Calderoli. Differenze. – 3. La diretta individuazione *ex lege* delle “materie lep” (e “non lep”) e l’occasionalismo politico *bipartisan* sul regionalismo differenziato. – 4. La consapevolezza come antidoto contro l’uso congiunturale della Costituzione. L’apporto della scienza giuridica. – 5. Retrospettiva: un quadro d’analisi assai risalente. – 6. *Segue:* dall’inserimento nella Carta della “differenziabilità” alle iniziative formali delle Regioni. – 7. L’accelerazione (in realtà relativa) nella legislatura in corso e i dubbi sui rischi per l’unità costituzionale correlati alla disciplina attuativa emanata e in (avanzata) discussione. – 8. *Segue:* perché l’inattuazione dell’art. 116, co. 3, non è la giusta risposta. – 9. Tra iniziativa regionale e intesa: gli effetti sistemici del configurare l’applicazione del comma terzo dell’art. 116 come scelta libera dello Stato. – 10. La normatività della Costituzione bussola del giurista.

1. *La lunga attesa e l'attuale scenario di attuazione del regionalismo differenziato: più strutturato, ma tuttora aperto*

Dopo quasi ventitré anni dall'introduzione nella Carta costituzionale della differenziabilità del regime di autonomia delle Regioni ordinarie¹; dopo

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro".

** Lo scritto riprende, con i soli aggiornamenti indispensabili, la riflessione svolta nella relazione introduttiva del seminario promosso dal Gruppo di Pisa su *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, Bari, 1.12.2023 e portata avanti nel confronto tra giuristi ed economisti avuto in occasione dell'incontro di studio su *Regionalismo e differenziazione: prospettive e rischi*, Bari, 24.5.2024. Nelle more della valutazione a opera dei referees della *Rivista* è entrata in vigore la c.d. Legge Calderoli, presa in considerazione, nei due interventi, come d.d.l. peraltro in fase avanzata. Di ciò si è provato a dare conto.

¹ La possibilità di attribuire «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia» «ad altre Regioni» (corsivo non testuale) l'ha sancita l'art. 2 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, aggiungendo all'art. 116 Cost. (per il resto solo formalmente rimaneggiato) l'innovativo comma terzo. *Altre* rispetto a quelle a statuto speciale, che lo stesso articolo della Carta – ora al primo comma, ma già nell'u.c. originario – qualifica come Regioni che dispongono – si noti l'identità dell'espressione – proprio di «forme e condizioni particolari di autonomia». Allora, stando alla lettera, i nuovi regimi differenziati dovrebbero essere ascritti alla categoria della *specialità regionale*. Ma si tratterebbe di *genera* molto specifici perché si tratterebbe di regimi *eventuali*, istituiti *su istanza regionale* e per *legge ordinaria rinforzata*, entro *confini pre-delimitati costituzionalmente* (dal rinvio ad alcune materie di quelle elencate nell'art. 117 Cost.), e (necessariamente, se alla previsione si vuol dare un'interpretazione conforme ai principi costituzionale) *asimmetrici*.

svariate ipotesi e tentativi talvolta avanzati di cambiare rotta² (anche se, in effetti, individuare una rotta adeguatamente tracciata, un modello del regionalismo italiano è risultato difficile sempre³); dopo diverse iniziative, man mano più strutturate, tese a ottenere l'applicazione diretta di quell'istituto alle quali è stata opposta, con crescente diffusione ed esito, la necessità di disciplinarne in dettaglio il procedimento, a fini di garanzia⁴; insomma, dopo tanto tempo e discussioni il Parlamento ha varato le

² Si pensi solo ai testi di leggi di revisione costituzionale approvati dal Parlamento nel 2005 e nel 2016, che del terzo comma dell'art. 116 Cost. hanno rispettivamente previsto l'abrogazione (art. 50) e la significativa rimodulazione (art. 30). Come del tutto noto, nessuno dei due ha superato il vaglio del referendum costituzionale.

³ Non meno difficile dopo la riforma del titolo V e in particolare con riferimento al regionalismo differenziato da essa introdotto. Questo è infatti prodotto – l'ennesimo – ma anche *pezzo assai implicante* del nostro «regionalismo senza modello», come efficacemente lo definì M. LUCIANI all'inizio degli anni '90 (*Le Regioni*, 1994, 1313 ss.), con una formula che riferita all'attuale condizione in cui esso versa pare ancora più icastica; A. MORELLI, *La differenziazione di un regionalismo senza identità*, in questa *Rivista*, 3/2023, 704-705.

⁴ Anche se il terzo comma dell'art. 116 non parrebbe richiedere *l'interpositio legislatoris* (sin da subito B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, 144 e M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Oss. fonti*, 2002, 146-147), all'idea che la definizione per via legislativa del procedimento di applicazione del regionalismo differenziato fosse un'esigenza «il dibattito politico e quello imposto dalla burocrazia statale [... sono] convintamente approdati» da tempo (S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in questa *Rivista*, 1/2023, §§ 5 e 6, spec. 34), sulla scorta, peraltro, di un solido indirizzo dottrinario e di compatte prese di posizioni di organi istituzionali (v. i richiami in G. TARLI BARBIERI, «*Il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso*». *L'autonomia differenziata tra mito e realtà*, in questa *Rivista*, 1/2024, 85-87).

«Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione», con la legge 26 giugno 2024, n. 86 (detta legge Calderoli).

Il titolo potrebbe far pensare che per l’ormai risalente previsione costituzionale sia arrivato il tempo dell’applicazione; che l’attesa – di coloro che attendono⁵ – volga dunque al terminare. Ma appena si inizia a sgranarne il testo ci si accorge che non mancano ragioni per essere cauti nel fare previsioni. Anzi, da esso vengono forti indizi dell’inevitabile apertura di una stagione ulteriore, ancora complessa e dai plurimi scenari. In tale senso militano particolarmente le previsioni sui livelli essenziali delle prestazioni (lep), che della nuova legge sono perno, come del resto è corretto che sia. I lep, infatti, sono lo strumento con cui la Carta riformata, mentre ha accresciuto di molto gli spazi di autonomia, ha inteso tutelare l’eguaglianza, facendo carico allo Stato di fissare soglie minime di godimento dei diritti civili e sociali per l’intero *territorio nazionale*. Sul compito, null’affatto semplice, si è glissato sempre⁶. Ma la via dell’inerzia è divenuta troppo tortuosa per il

⁵ Sin dalle origini c’è stato chi l’ha invece ritenuta tutt’altro che un’opportunità da cogliere: un errore, anche strettamente giuridico, cui rimediare. Così *in primis*, nel tempo e per autorevolezza, L. ELIA, *Introduzione* a T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, 18-19, ove sono posti con chiarezza sia il problema procedimentale (che si risolve in un problema, *ex se* grave, di garanzia della rigidità costituzionale) sia quello dell’unità nazionale (che deflagrerebbe se – cosa non impensabile – le forme ulteriori di autonomia si concentrassero fortemente al Nord e risultassero pressoché assenti nel Sud). Vi è allora il rischio che questo regionalismo, una volta attuato, si riveli «sì asimmetrico, ma a danno della Costituzione».

⁶ Infatti l’esercizio di potestà – che ovviamente è doveroso – è stato sempre solo occasionale, del tutto parziale, largamente insufficiente. Il che ha ostacolato molto «non solo [...] la piena attuazione dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma [– quel che è

legislatore statale quando s'è assunto la responsabilità di dettare il quadro di dettaglio per l'applicazione del regionalismo differenziato. E quindi con quel compito ha dovuto confrontarsi. Lo ha fatto, però, solo nei limiti di quanto indispensabile all'occasione: nello stretto ambito «dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione», puntualizza l'art. 3, co. 1. Così ha reso l'effettiva operatività dei lep presupposto di attuabilità *piena* del regionalismo differenziato. E, parallelamente, ha “messo in campo” strumenti volti a favorire la realizzazione di quel presupposto: quali la delega al Governo dell'adozione in ventiquattro mesi di decreti legislativi di determinazione di tali soglie minime di garanzia⁷ e delle procedure e modalità per monitorarne l'effettivo rispetto⁸; e, per l'istante, la preservazione

più grave –] anche [i]l pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali» (Corte cost., 26 novembre 2021, n. 220, § 5.1 *cons. dir.*). Insomma, ha determinato gravosi effetti sistemici.

⁷ Art. 3, co. 1. Alla prima determinazione dei lep il Governo deve attendere con decreto legislativo, adottato, peraltro, all'esito di un *iter* procedimentale in cui sono formalmente coinvolti la Conferenza unificata e il Parlamento in sede consultiva obbligatoria, e quest'ultimo anche in sede di controllo (art. 3, co. 2). Mentre ai periodici aggiornamenti di essi si provvede solo con dPCM, adottato di concerto col Ministro per gli affari regionali e col Ministro dell'economia, previ pareri della Conferenza unificata e delle competenti commissioni parlamentari (art. 3, co. 7).

⁸ Art. 3, co. 4. Nelle “Regioni differenziate” al monitoraggio provvede la Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali di cui all'art. 5, sulla base di quanto stabilito dalle singole intese.

dell'efficacia sia dei lep già adottati⁹ sia, in via transitoria, delle procedure di loro determinazione dettate dalla precedente disciplina¹⁰.

2. Segue: le tre finestre di attuazione tracciate dalla Legge Calderoli. *Differenze*

Se si è sottolineato che l'operatività dei lep è presupposto per l'attuabilità *piena* (e non *tout court*) del regionalismo differenziato è perché la legge Calderoli ha articolato il quadro. Infatti, ha prescritto la determinazione dei lep per solo quattordici¹¹ delle ventitré “materie differenziabili”¹² facendo di ciò *condizione sospensiva* espressa della trasferibilità delle funzioni alle Regioni richiedenti (art. 4, co. 1). Per quelle afferenti alle altre nove – «materie tutt'altro che residuali, non di rado di peculiare interesse del mondo

⁹ Art. 3, co. 10.

¹⁰ Al nono comma dell'art. 3 si legge infatti: «Nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197». Questi prevedono che i lep siano determinati con dPCM deliberati dal Consiglio dei ministri e che sui relativi schemi – predisposti dalla Cabina di regia (di cui all'art. 1, co. 792) entro il 31 dicembre 2024 o, inutilmente decorso tale termine, da un commissario *ad acta* – debba essere acquisita l'*intesa* della Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

¹¹ Ne è stilato l'elenco al terzo comma dell'art. 3. Esso ripete le definizioni di cui all'art. 117, co. 2 e 3 Cost.

¹² Così pare di designare le materie di cui possono essere devolute le funzioni ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost., che notoriamente le individua per richiamo alle lett. n), s) e in parte l) del secondo comma e al terzo comma dell'art. 117 Cost.

produttivo», come correttamente rimarcato¹³ – ha altrettanto esplicitamente sancito la trasferibilità a partire dalla propria entrata in vigore (art. 4, co. 2). Si è inoltre fatto carico dell’ipotesi – per nulla astratta – che, in alcuni ambiti materiali, la fissazione dei livelli essenziali si risolva in innalzamenti dei livelli o estensioni quantitative delle prestazioni da rendere, con correlata crescita del fabbisogno rispetto alla spesa storica; e ha assoggettato la trasferibilità delle funzioni, in tali casi, all’ulteriore condizione sospensiva del previo stanziamento *ex lege* del necessario surplus di risorse finanziarie (art. 4, co. 1, secondo periodo). I termini per poter dare avvio ai negoziati devolutivi sono stati, così, segmentati. Quelli per le (molte e rilevanti) funzioni¹⁴ concernenti le nove materie c.d. “non lep”¹⁵ sono aperti dal 13 luglio 2024, data d’entrata in vigore della legge e in effetti l’iniziativa è stata formalmente presa già

¹³ Cfr. il Quaderno della Fondazione Mezzogiorno *L’Italia al bivio tra riforma dello stato e autonomia differenziata. A che punto siamo?*, curato da M. BORDIGNON, M. ESPOSITO, G. PISAURO, S. STAIANO, 25 marzo 2024, 13, che è consultabile in www.fondazionemezzogiorno.it/2024/03/litalia-al-bivio-tra-riforma-dello-stato-e-autonomia-differenziata-a-che-punto-siamo-i-quaderni-della-fondazione-25-marzo-2024.

¹⁴ Ben 184, secondo la ricognizione fatta nel 2023 dall’Ufficio legislativo del Ministero degli affari regionali e le autonomie. Più in particolare: 7 inerenti all’organizzazione della giustizia di pace, 16 ai rapporti internazionali e con l’Unione europea, 21 al commercio con l’estero, 55 alle professioni, 41 alla protezione civile, 18 alla previdenza complementare e integrativa, 8 al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, 18 alle casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale e agli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

¹⁵ La coppia “materie lep”/”materie non lep” s’è imposta nell’uso e ha trovato spazio anche nel linguaggio scientifico perché ha il vantaggio dell’immediatezza espressiva nel distinguere gli ambiti materiali differenziabili per i quali il legislatore ha valutato fattualmente possibile e, per conseguenza di ciò, costituzionalmente necessaria l’individuazione di livelli essenziali (le quattordici materie lep) dagli altri (le nove materie “non lep”).

prima di quella data dalle Regioni Veneto, Liguria e Piemonte e appena dopo dalla Lombardia¹⁶. Quelli per le funzioni concernenti le “materie lep” risultano invece scompaginati. È infatti caso per caso, e quindi di norma *non allo stesso tempo*, che maturano sia il presupposto d’apertura *necessario*, e cioè la determinazione dei lep, sia quello *eventuale*, ossia l’individuazione dei possibili (in taluni casi probabili) maggiori costi da lep¹⁷. Si può quindi dire

¹⁶ Dall’informativa alla Conferenza Stato-Regino-Province autonome resa *ex art. 2*, co. 2, ult. periodo prima dell’apertura del negoziato del Ministro per gli affari regionali e le autonomie in data 11 settembre 2024 (prot. 5354 CSR) emerge che sono state formalizzate anche richieste d’avvio di negoziati devolutivi inerenti a materie lep, che naturalmente non possono essere accolte mancando il presupposto dell’avvenuta adozione dei lep. Rende inoltre noto che, «[i]n particolare: - l’iniziativa della Regione Veneto (1° luglio 2024) è volta all’attribuzione di tutte e 9 le materie non LEP; - la richiesta della Regione Liguria (8 luglio 2024) riguarda l’attribuzione di 6 materie non LEP: commercio con l’estero; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; rapporti internazionali e con l’Unione europea; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; professioni; - l’iniziativa della Regione Piemonte (10 luglio 2024) concerne 7 materie non LEP, ovvero: professioni; protezione civile; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; rapporti internazionali e con l’Unione europea della Regione; previdenza complementare e integrativa; commercio con l’estero; organizzazione della giustizia di pace; - la richiesta della Regione Lombardia (25 luglio 2024) è, infine, finalizzata all’attribuzione di 8 materie non LEP, vale a dire: commercio con l’estero; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; previdenza complementare e integrativa; professioni; protezione civile; rapporti internazionali e con l’Unione europea; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale».

¹⁷ P.L. PORTALURI sembra ritenere che l’incremento del fabbisogno si avrà per tutti i lep di spesa; mentre per assolvere a quelli di mera funzione dovrebbero bastare le risorse storicamente utilizzate (c.d. spesa storica); cfr. *Memoria* per l’audizione dell’8 aprile 2024 in

che il sistema che ne deriva risulta strutturato in tre fasi cronologiche¹⁸ che però sono differenti tra loro. La prima è stata aperta dal legislatore del 2024. Sono state invece solo tracciate le altre due. Per la seconda l'*an* è certo (nel senso che non ci può essere devolvibilità senza lep), ma solo previsto (e promosso) ne è il termine ultimo (fisiologico) di apertura: il riferimento è ai ventiquattro mesi assegnati al Governo per l'esercizio della relativa delega legislativa. La terza è incerta (per quanto probabile) nell'*an* e per il *quando*, rimessa alle valutazioni politiche che il legislatore svolgerà materia per materia.

3. La diretta individuazione ex lege delle “materie lep” (e “non lep”) e l’occasionalismo politico bipartisan sul regionalismo differenziato

L’articolazione delle materie differenziabili in “lep” e “non lep” in sé non è una novità. Infatti, che i lep siano strumenti di garanzia dei diritti civili e sociali utili *non in tutti* gli ambiti materiali è convincimento risalente e diffuso che aveva già trovato chiara emersione legislativa. Esplicito in tal senso è l’art. 1, co. 793, lett. c), della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio

Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati sul d.d.l. 11665/24 (<https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM01/Audizioni/leg19.com01.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.35130.15-04-2024-19-02-49.883.docx>).

¹⁸ Di modello cronologicamente trifasico e non bifasico, come potrebbe invece apparire a una prima lettura dell’art. 4 della legge, parla P.L. PORTALURI nella *Memoria* cit. per rimarcare la differenza che si ha tra materie lep a invarianza di spesa e materie lep destinate a richiedere maggiori impieghi finanziari.

per il 2023) perché, nel porre in capo alla competente Cabina di regina¹⁹ il compito di individuare «le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai lep»²⁰, evidentemente presuppone che ne esistono alcuni a cui i lep non sono riferibili.

Ciò che viene invece introdotto dalla legge Calderoli è la *diretta designazione legislativa* delle “materie lep” (art. 3, co. 3) e, per risulta, di quelle “non lep”. L’innovazione è sufficientemente “vistosa” da meritare qualche nota.

Va premesso che, in termini di equilibrio di sistema, l’esercizio diretto del ruolo proprio da parte del Parlamento è da considerare con favore²¹. Ma l’angolo d’inclinazione del rapporto tra poteri lo si misura in concreto. Sicché il dato formale – l’aver legiferato – non è che un punto di partenza. Mentre dirimente è verificare *come* si sia determinata la volontà normativa: *se e quanto* si sia effettivamente formata in Parlamento.

Ebbene, che la “legificazione” delle materie lep sia, *nella sostanza*, esito del dibattito parlamentare è difficile da sostenere. Le modalità con cui è stata introdotta sono infatti confluenti nel militare per un affidamento pressoché passivo, da parte della maggioranza, sulle risultanze del lavoro di un organo

¹⁹ Quella per la determinazione dei lep che la stessa legge istituisce con la seguente composizione: *a)* Presidente del Consiglio (che la presiede), *b)* Ministro per gli affari regionali e le autonomie (che può essere delegato a presiederla), *c)* Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, *d)* Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, *e)* Ministro dell’economia e delle finanze, *f)* Ministri competenti per le “materie differenziabili”, *g)* presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *h)* presidente dell’UPI, *i)* presidente dell’ANCI o loro delegati; art. 1, co. 792.

²⁰ Ciò «con il supporto delle amministrazioni competenti per materia» e «sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard» di cui all’art. 1, co. 29, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (l. di stabilità 2016).

²¹ Specie quando esso ha dinanzi un tema sensibile; come in questo caso.

di consulenza tecnico-scientifica nominato dal Governo: il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei lep (Clep). Basti dire che: *a)* il relativo elenco è stato introdotto da un subemendamento di maggioranza in Commissione²² apertamente volto a recepire le conclusioni *preliminari*²³ da quello presentate²⁴; *b)* è giunto ad approvazione quasi *d'emblée*; *c)* il sin troppo agile dibattito che l'ha preceduta²⁵ s'è incentrato sul metodo²⁶, tralasciando pressoché del tutto il merito: ossia l'analisi per materie e degli effetti dell'esercizio regionale dell'amplissimo reticolo di pubbliche funzioni a esse inerenti; *d)* quell'elenco non è stato più modificato durante l'*iter* parlamentare, salva l'espunzione dell'organizzazione della

²² È il 3.5 (testo 2)/27 al d.d.l. 615, a prima firma del sen. Marco Occhiuto di Forza Italia a cui aggiungono le firme altri senatori di maggioranza, ma invero anche la sen. Gelmini di Azione.

²³ Parziali, per le opposizioni, che infatti hanno posto l'esigenza di non precorrere i lavori del Clep a fondamento della propria richiesta di non votarlo; v. spec. l'intervento del sen. Giorgis nella seduta 115 del 27 settembre 2023; www.parlamento.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=19&id=1388832&part=doc_dc.

²⁴ È il ministro Calderoli ad affermarlo espressamente, intervenendo subito dopo l'illustrazione che il primo firmatario ne fa in Commissione; cfr. seduta 101 del 5 settembre 2023, *res. somm.* Del resto, che esso rispecchi pedissequamente i risultati resi noti dal Presidente del Clep Sabino Cassese coi documenti di lavoro *Prima comunicazione al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie* del 28 luglio 2023 e *Seconda comunicazione* del 2 agosto 2023 (consultabili in *Documenti preparatori*: www.affariregionali.it/media/509323/3-parte-iii-documenti-preparatori_30102023_def.pdf) è del tutto palese. Va forse ricordato che la «individuazione delle materie o degli ambiti di materie, nonché delle correlate funzioni, riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni» era tra i compiti espressamente assegnati al Comitato dal dPCM 23 marzo 2023 di sua istituzione (art. 2, lett. *b*).

²⁵ Ha occupato appena una parte della seduta 115 del 27 settembre 2023.

²⁶ Ossia se attendere le conclusioni definitive del Clep o rifarsi a quelle già rilasciate.

giustizia di pace dalle materie lep, per approvazione di un emendamento proposto all'Aula dal relatore²⁷. Certo, avvalersi di un organo consulenziale tecnico-scientifico nell'affrontare un aspetto assai complesso è corretto e opportuno. Ma rimettersi alle sue conclusioni²⁸ senza discuterle, no. E si risolve persino in un'omissione, nel venir sostanzialmente meno alla responsabilità della rappresentanza politica, quando i lavori rivelano sensibilità e posizioni profondamente divergenti nello stesso organo consulenziale, come sin da subito accaduto nel Clep²⁹. Perché questo è segno perspicuo di un tema che non consegna stringenti evidenze tecnico-scientifiche e che, proprio per questo, richiede tutti quegli approfondimenti e discussioni, anche di contesto, attraverso cui le *scelte politiche* maturano. Sarebbe stato assai meglio, pertanto, assegnare a una legge successiva il compito di «indica[re]³⁰ le materie o ambiti di materie che risultano riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»³¹. Infatti, farne l'oggetto di un atto *ad hoc* avrebbe già di per sé richiamato maggiore

²⁷ Senato della Repubblica, seduta 147 del 18 gennaio 2024.

²⁸ Peraltro, preliminari *anche formalmente*. È infatti il Presidente del Clep a definirle «conclusioni raggiunte *finora*» e «relazioni conclusive *di questa fase* dei lavori elaborate dai singoli Sottogruppi» nella *Prima* e nella *Seconda comunicazione* cit. in cui sono contenute (corsivo aggiunto).

²⁹ Ne dava prontamente conto, concentrandosi su aspetti differenti ma strettamente connessi a quello trattato qui, V. TONDI DELLA MURA in «... *de' remi facemmo ali al folle volo*»: *i rischi dell'imprudenza nei lavori del Comitato per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 21/2023.

³⁰ *Rectius*: stabilire.

³¹ Questo del resto disponeva il testo per come precedentemente presentato in Commissione: il terzo comma dell'art. 3 nella formulazione di cui all'emendamento 3.5 a prima firma del presidente della Commissione Alberto Balboni, poi subemendamento.

attenzione sul tema. E d'altro canto un dibattito parlamentare svolto alla luce di lavori del Clep conclusi³², ma anche studiati e valutati criticamente³³ sarebbe stato (lo si può almeno sperare) più consapevole, profondo, proficuo.

Per come è maturata, la legificazione degli ambiti materiali lep (e non lep) non pare affatto rivelare l'auspicabile protagonismo del Parlamento nell'affrontare gli intricati nodi del disegno costituzionale in materia (per renderlo concretizzabile in armonia con l'intero sistema e nel rafforzamento complessivo dei suoi principi fondamentali); nella ricerca della sintesi tra spazi di differenziabilità dei regimi regionali e garanzia di eguaglianza tra tutti i cittadini, che dell'equilibrio tra autonomie e unità-indivisibilità sostanziale del Paese è vero e proprio perno. Sembra invece una tipica

³² Uno stadio avanzato dei lavori è stato rappresentato nel *Rapporto finale* del 30 ottobre 2023 (www.affariregionali.it/media/509321/1-rapporto-finale-clep-30102023-editing.pdf).

³³ Per una puntuale lettura del documento finale e, in generale, delle modalità di svolgimento dei lavori del Clep v. ancora V. TONDI DELLA MURA: *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei Lep*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 15/2024, ove sono attentamente ripercorse le osservazioni critiche e le censure persino sistemiche a cui questi sono andati incontro, anche in sedi istituzionali. Di particolare interesse sono le tre memorie sul tema consegnate al Parlamento dalla Banca d'Italia durante l'iter di approvazione della legge (l'ultima delle quali, datata 27 marzo 2024, può consultarsi in www.bancaditalia.it/pubblicazioni/memorie/memorie-2024/Memoria-27-marzo-2024-disegno-di-legge-C-1665.pdf) e il Quaderno della Fondazione Mezzogiorno curato da M. BORDIGNON, M. ESPOSITO, G. PISAURO, S. STAIANO, *L'Italia al bivio tra riforma dello stato e autonomia differenziata. A che punto siamo?*, 25 marzo 2024 (www.fondazionemezzogiorno.it/2024/03/litalia-al-bivio-tra-riforma-dello-stato-e-autonomia-differenziata-a-che-punto-siamo-i-quaderni-della-fondazione-25-marzo-2024).

espressione dell'agire tattico; di quell'occasionalismo politico che, quando è massivamente praticato, soffoca la Politica³⁴.

Infatti è ponendosi nella prospettiva del perseguimento di risultati immediati, pronti da spendere per es. negli appuntamenti elettorali³⁵, che diviene facile comprendere perché la maggioranza abbia recepito “in blocco” risultanze preliminari e discutibili (anzi, assai discusse anche al proprio interno) del Clep come se fossero un dato incontrovertibile. Così come la postura che le opposizioni hanno assunto sin da subito dinanzi all'iniziativa di maggioranza: quell'attestarsi sulla denuncia “in blocco” della legge procedimentale, declinata, peraltro, in toni ultimativi e, per ampi tratti, in contrasto tanto stridente con le proposte che, da forze di governo³⁶, avevano avanzato nel passato ancora prossimo³⁷ da rendere svelate le incoerenze.

³⁴ Quella che ricerca punti di sintesi stabili, perché sufficientemente condivisi dalle forze sociali rilevanti e aderenti alla realtà. Sul punto sia consentito rinviare alle osservazioni svolte in *I partiti tra identità e occasionalismo: rileggendo Pietro Ciarlo*, in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, 1, Napoli 2022, 327 ss.

³⁵ È forse il caso di ricordare la stretta contemporaneità che ha legato, politicamente, le fasi conclusive dell'*iter* di approvazione della legge Calderoli e la campagna elettorale per le elezioni europee.

³⁶ Il fatto che queste non siano state portate a compimento certo non va in contrasto con quanto si prospetta nel testo. Anzi, se ne trarrebbe un argomento ulteriore, se dovesse emergere che sin dall'inizio l'obiettivo (appunto tattico) era avanzare proposte che sarebbero rimaste tali: senza seguito.

³⁷ Difficile è infatti negare che, quantomeno nell'impostazione, la legge Calderoli si distacca solo relativamente dalle proposte messe a punto e anche formalmente avanzate nel recente passato da esponenti del Partito democratico tra i più autorevoli: il riferimento è, per la XVIII legislatura, alla nota bozza di legge quadro predisposta nel 2019 dall'allora ministro Boccia, all'A.C. 3155 e all'A.S. 2264; per la legislatura in corso, all'A.S. 62.

Difficile è dire con esattezza quali interessi contingenti abbiano mosso l'uno e le altre. Al più potrebbe osservarsi che per la maggioranza è assai importante sempre – e per questa lo è in particolare – dare prove di compattezza al proprio interno e di concretezza. E certo aiuta il portare avanti, peraltro assai *significativamente*³⁸, la realizzazione di un punto del programma di governo che per una delle proprie compagini è obiettivo chiave e in una parte importante del Paese è così diffusamente sentito³⁹ da essere stato riconosciuto e dichiarato prioritario da tutti e tre i Governi precedenti⁴⁰. Con riferimento alle opposizioni potrebbe non essere inutile ricordare che per esse i rischi di torsione del sistema e tenuta di principi connessi a ogni iniziativa che incide sulla Costituzione (anche in via di sua attuazione) costituiscono un'opportunità. Infatti un'azione di contrasto intransigente che ne enfatizzi la portata e dunque la percezione – come quella svolta durante l'*iter* parlamentare della legge Calderoli e poi tenendo ancora alta la polemica politica sul tema, anche con le impugnazioni dinanzi alla Corte costituzionale da parte delle Regioni e le iniziative referendarie – può accrescere il riconoscimento e attrarre consensi. Ma se al centro dell'attenzione delle parti politiche c'è l'oggi – il consenso che si può trarre nel portare avanti o, all'inverso, nell'opporre a una riforma – ciò che rischia assai di rimanere al margine è l'aspetto più ontologicamente politico: valutare a fondo gli effetti di tempo medio, cioè: da un lato i danni che potrebbero essere prodotti dalla riforma una volta portata a compimento e

³⁸ Non è affatto poco rendere prontamente devolvibili nove delle ventitré materie di cui al terzo comma dell'art. 116 Cost., visto che, come detto, queste sono tutt'altro che marginali e sviluppano un gran numero di funzioni.

³⁹ Almeno al Nord, che del Paese è indubbiamente una parte decisiva.

⁴⁰ Notoriamente fondati su formule politiche lontane tra loro, oltre che da quella attuale.

applicata; e, per converso, la perdita di opportunità che potrebbe esserci nel suo accantonamento *sic et simpliciter*.

Tenendosi al di qua di ogni ipotesi e deduzione, ciò che risulta del tutto palese è che su questa iniziativa di attuazione del regionalismo differenziato la volontà di collaborare nel merito è mancata del tutto. Da entrambe le parti⁴¹.

4. La consapevolezza come antidoto contro l'uso congiunturale della Costituzione. L'apporto della scienza giuridica

Sono molti anni, del resto, che le forze politiche fanno impiego tattico spesso spregiudicato del tema dei rapporti centro/periferia, come pure di molte altre questioni fondanti⁴². È il c.d. (ab-)uso congiunturale della

⁴¹ Un risultato migliore, per il Paese, lo si sarebbe probabilmente avuto se il confronto fosse stato vero: aperto, come del resto dovrebbe essere sempre, ma in particolare quando in discussione è un tema di ordine strutturale su cui, peraltro, gli obiettivi dichiarati nel tempo non possono dirsi opposti. Le posizioni di radicale contrarietà al regionalismo differenziato hanno infatti conquistato spazi significativi nelle attuali opposizioni solo dopo che l'iniziativa attuativa del Governo in carica e della sua maggioranza ha preso piede. E in effetti le iniziative di revisione costituzionale in materia sembrano avere tuttora carattere solo dimostrativo. Il riferimento è ai d.d.l. di cui all'A.S. 542 e all'A.S. 744, presentati in questa legislatura da senatori del PD. In realtà c'è anche stato un progetto di iniziativa popolare (A.S. 764), che ha avuto riscontro tra i cittadini, ma non in Parlamento: in Commissione si è lasciato decorrere inutilmente il termine d'esame e dunque lo si è discusso in sede plenaria senza relazione (*ex art. 74 reg. Sen.*), per bocciarlo velocemente.

⁴² Sulla centralità sistemica che hanno le autonomie territoriali nel disegno tracciato dai principi della Carta repubblicana, in ragione del rapporto di mutua condizionalità che

Costituzione⁴³, che intride le proposte di sua revisione come quelle di sua attuazione e applicazione e ormai anche le battaglie in sua difesa⁴⁴, sempre di più⁴⁵.

Non è questa la sede per interrogarsi sulle cause e sugli effetti di esso e, più in generale, della *politique politicienne*. Però pare utile sottolineare che la consapevolezza ne è l'antidoto più efficace. E questa passa per la memoria delle responsabilità e per un'attendibile previsione dei rischi, che ha il proprio maggior deposito nelle scienze. Ed è perciò precipuo compito dei cultori di queste predisporre gli strumenti come anche diffonderli.

Proprio del giurista è quello di ricostruire non solo la *voluntas legis*, ma anche come si sia arrivati a essa. L'*iter* e il suo retroterra sia fattuale sia di

le lega (esse come anche le autonomie sociali) alla democrazia v. ora A. RUGGERI, *La democrazia per il tramite delle autonomie territoriali: modello ed esperienza a confronto*, in questa *Rivista*, 2/2024, 435 ss., spec. 440, ove sono ricostruite le aporie che gli svolgimenti del principio autonomico rivelano peraltro già nelle opacità e lacune che caratterizzano le previsioni organizzative della stessa Carta e in ispecie il Titolo V.

⁴³ L'efficace espressione è stata notoriamente diffusa da A. RUGGERI a partire da *Il federalismo all'italiana e l'uso «congiunturale» della Costituzione*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 9 luglio 2001. La relativa concettualizzazione è largamente accolta, in alcuni casi nel proporre all'espressione delle varianti di puntualizzazione.

⁴⁴ Almeno sospetti sono i casi in cui la difesa è rivolta a prescrizioni e istituti che la realtà ha già "domato" nel dare dimostrazione, netta e perdurante, dell'incapacità di essi di conformarla; nel farsi, dunque, ostacolo insormontabile alla loro normatività. E lo sono ancor più quelli in cui tale inutile (se si guarda alla funzione propria del diritto e quindi della Costituzione) difesa è declinata in toni roboanti, talvolta persino velati di una certa messianicità.

⁴⁵ Perché i tentativi dell'ultimo quindicennio hanno insegnato che, in termini di consenso, proporre revisioni incisive della Carta è molto rischioso e, parallelamente, opporsi a esse è di per sé un'opportunità assai considerevole.

cultura tecnica. Quindi, in particolare: quali erano gli spazi che il legislatore aveva dinanzi; quali sono i vizi e le mancanze in cui è incorso da sé e quali, invece, quelli inesorabilmente derivati dalle scelte del legislatore (della revisione) costituzionale; come ovviare agli uni, come agli altri. L'approccio che gli si richiede è prospettico sempre. Ma lo è più marcatamente nei casi come quello che ci impegna, in cui l'analisi s'incentra su un atto che giunge dopo un percorso assai lungo e accidentato di riflessione e d'azione, eppure ne è, non l'approdo, ma solo una tappa, per quanto importante. Il punto focale, quello intorno a cui la prospettiva va costruita, è la Costituzione: in specie, i fini che persegue e i principi che la strutturano e che, perciò, devono conformare le regole tutte (anche quelle dettate dalla stessa Carta)⁴⁶ e, in caso di contrasto insanabile, imporsi su esse; ma non di meno la sua tenuta complessiva come atto normativo, che ogni prescrizione inattuata mette in effetti in dubbio.

5. *Retrospettiva: un quadro d'analisi assai risalente*

La riflessione sulle asimmetrie fattuali nei sistemi politici complessi e sul come esse vadano governate per ridurre gli effetti negativi sull'eguaglianza senza ledere, ma anzi valorizzando, le specificità è risalente⁴⁷. Anche in Italia si svolge da ben prima che si aprisse uno spazio costituzionale formale per la differenziazione tra Regioni *ordinarie*. A stimolarla vi è sempre stata la specialità che caratterizza l'ordinamento della Repubblica sin dalle origini⁴⁸.

⁴⁶ Come anche – “a cascata” – i comportamenti.

⁴⁷ Importante punto di riferimento è il saggio di C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, in *J. Politics*, 27, 1965, 861.

⁴⁸ Sul temo ora M. COSULICH, *Autonomia e specialità nell'ordinamento repubblicano*, Torino 2024.

Ma hanno contribuito molto gli studi di diritto straniero – segnatamente quelli sugli ordinamenti vicini (per es. Spagna, Portogallo, Austria) – e le analisi di ordine generale svolte sulla base delle risultanze comparatistiche. La pubblicazione del saggio di Peter Pernthaler intitolato – in esplicita dialettica concettuale con il celebre lavoro di Konrad Hesse sullo stato federale unitario del 1962⁴⁹ – allo Stato federale asimmetrico e la sua traduzione⁵⁰ arrivano mentre la necessità di interrogarsi sul tipo di Stato sta tornando centrale in Italia. In quegli anni, infatti, le istanze autonomistiche, presenti da sempre, sono repentinamente cresciute perché un nuovo movimento politico ha avuto la capacità di incanalare in esse – invero in una loro lettura radicale – la c.d. questione settentrionale: risalente ma assai rafforzata dagli scandali che portano alla fine della prima Repubblica. Le critiche impietose, non del tutto infondate, e le soluzioni prospettate, talvolta in modo apertamente provocatorio, hanno spinto gli studiosi a porsi dinanzi all’esperienza del regionalismo italiano per analizzarne le insufficienze, confrontandosi con le prospettive di riassetto profondo del tipo di Stato che il dibattito politico fa emergere con le inevitabili dosi di semplificazione e disordine.

Hanno dunque molta eco, soprattutto tra i giovani, gli studi di sistemi stranieri. E in particolare l’idea che è perno di quello di Pernthaler, per cui la funzionalità del sistema politico-istituzionale composto è strettamente dipendente dalla *strutturale capacità* delle sue articolazioni di rispecchiare i problemi delle comunità *differenti* che lo compongono e darvi adeguate risposte: la proposta dell’asimmetria, dunque. Quell’idea porta me a guardare

⁴⁹ Trad. it. in A. DI MARTINO, G. REPETTO (a cura di), *L’unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Napoli 2014, 273 ss.

⁵⁰ P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato. Fondamenti teorici, conseguenze pratiche ed ambiti applicativi nella riforma del sistema federale austriaco* (1992), trad. it., Bologna 1998.

alle realtà politiche caratterizzate da grandi differenze interne, tipicamente gli spazi macro-territoriali, e alle condizioni strutturali perché possano essere governate in modo funzionale. Non è il caso di rievocare studi che con il tema che ora ci occupa hanno solo degli addentellati⁵¹. Basta appena accennare a un loro approdo che potrebbe avere ora qualche utilità: quelle analisi (parvero allora e ancora) paiono dimostrare che il tipo di unità politica realmente perseguibile e il sistema di governo più efficace per realizzarla possano essere *definiti solo in concreto*, in base ai caratteri, alle dimensioni e alle articolazioni reali degli *hechos diferenciales* che attraversano la (o le) comunità⁵². Tanto più questi sono ampi e profondi tanto più lasca dovrà essere – per risultare efficace – l’integrazione perseguita (ecco perché i macro-Stati tendono ad assumere forme federali e i paesi d’Europa hanno creato tra loro un’unità politica al di fuori della forma a Stato: nella sovranazionalità). Tanta più la loro distribuzione è disomogenea tanto meno efficace potrà essere un sistema di governo i cui livelli siano costruiti in modo simmetrico: ognuno con un unico modello organizzativo e di competenze. Infatti, un ordinamento sovrastrutturale – costruito, cioè, indipendentemente dalla realtà da governare – ha minori *chances* di mantenere nella comunità a livello adeguato il “senso del noi”⁵³, che è condizione di possibilità per la

⁵¹ Per limitarsi ai lavori monografici che ne furono esito P. LOGROSCINO, *Spazi macro-territoriali e coesione*, Cavallino (Le) 2007 e *Governare le differenze*, Bari 2008.

⁵² E. AJA, *El Estado autónomico: Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid 1999; F.J. GARCIA ROCA, *¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?*, in *Cuad. Der. Pub.*, 11, 2000, 73 ss.

⁵³ ... ossia l’auto-percepirsi degli individui e dei gruppi come parte integrata della collettività generale.

realizzazione del proprio fine: formare e conservare l'unità politica⁵⁴; realizzare *costantemente* l'integrazione⁵⁵.

Il richiamo sembra perdere il sapore della mera nota nostalgica quando si ponga l'accento sul fatto che le differenze ampie, plurime, articolate, sebbene siano tipiche dei macrospazi politici, non sono prodotto necessario né tantomeno esclusivo della dimensione territoriale. Su di esse incidono, in modo talvolta determinante, numerosi aspetti: geografici, storici, socio-identitari, economici. Sicché anche Stati piccoli e medio-piccoli possono essere fortemente e variamente differenziati al proprio interno. E l'Italia in effetti ne è un esempio, anche se non dei più vistosi (come invece, per stare ai Paesi più vicini, notoriamente lo sono Spagna e Belgio). È infatti anch'essa caratterizzata da *hechos diferenciales* profondi. Alcuni sono stati posti a base di scelte costituenti di struttura assai rilevanti: sono quello delle identità linguistiche e quelli socioeconomici e in parte identitari correlati all'insularità che fondano le autonomie regionali speciali. Mentre altri – penso in particolare alla questione meridionale, che porta con sé la c.d. questione settentrionale – pur ben presenti e rilevanti già in quel momento, sono rimasti più sullo sfondo delle scelte strutturali⁵⁶. Il tema però, come esisteva alle

⁵⁴ Così H. HELLER, *Democrazia politica e omogeneità sociale* (1928), trad. it. in ID., *Stato di diritto o dittatura? E altri scritti (1928-1932)*, a cura di U. Pomarici, Napoli 2017, spec. 14, nell'analizzare la propria modernità, vistosamente caratterizzata, agli occhi suoi e dei contemporanei, da una crescita rutilante della complessità, ma di certo assai meno complessa della realtà attuale.

⁵⁵ Si usa la concettualizzazione di R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale* (1928), trad. it. a cura di F. Fiore e J. Luther, Milano 1988.

⁵⁶ Infatti, rispetto alla specialità, imparagonabilmente minore è l'impatto strutturale dell'originario art. 119, co. 3, Cost. che peraltro si riferisce espressamente alle Isole, il cui governo è per Regioni speciali, come al resto del Mezzogiorno, che invece è articolato in Regioni ordinarie.

origini della Repubblica, esiste tuttora e sostiene agevolmente le ragioni di un dibattito su quale sia il modo migliore, perché più efficace, per governare quelle differenze (sia quando si caratterizzano per determinare diseguaglianze sia quando si sostanziano in specificità da valorizzare)⁵⁷.

6. *Segue: dall’inserimento nella Carta della “differenziabilità” alle iniziative formali delle Regioni*

Ovviamente, l’inserimento nella Carta – a opera della “grande riforma” (in termini d’impatto, non di qualità⁵⁸) del Titolo V varata nel 2001 – della

⁵⁷ La relazione tra le differenze nelle due categorie individuate (diseguaglianza e specificità), la coesione (esistente e realizzabile) e integrazione perseguibile (dunque forma politica, statale o non statale, più promettente in termini di capacità di essere normativa) la si è indagata sul piano teorico nello studio su *Spazi macroterritoriali e coesione*, cit. e con riferimento all’esperienza dell’Ue e ai suoi principi e alle sue politiche di coesione economica, sociale e territoriale in *Governare le differenze*, cit.

⁵⁸ È noto che le sue ambiguità genetiche sono così gravi da rendere del tutto prevedibili, in quanto meramente consequenziali, gli effetti negativi che ha prodotto; A. MORELLI, *La differenziazione*, cit., 705. Sua prima causa è nella fretteolosità che, per motivi contingenti, ne ha guidato l’approvazione. Infatti, pur affondando le radici nei lavori della Bicamerale del 1997-1998 (il cui art. 57, co. 4, peraltro, rimetteva a una legge costituzionale da approvare – e quindi *da meditare* – l’eventuale attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie), la l. cost. 3 del 2001 è assai più il frutto (almeno acerbo) della forte accelerazione impressa sul finire della XIII legislatura, per un calcolo elettorale, che, come spesso accade, si rivelerà anche sbagliato. Stanno a dimostrarla: la rinuncia del Senato, *sin dalla prima lettura*, a emendare il testo approvato dalla Camera; l’approvazione con i voti della sola maggioranza (oggettivamente pochi, giacché in seconda lettura

possibilità di differenziare il regime di autonomia delle Regioni ordinarie e la discussione che lo precede hanno dato agli studi in materia una spinta vigorosa⁵⁹. Questa, tuttavia, nel giro di poco si è contratta, perché la maggioranza politica venuta fuori dalle elezioni parlamentari celebrate appena un paio di mesi dopo si è mostrata subito determinata a superare quella revisione “di parte”. Anzi, “dell’altra parte”. Di superarla anche sul punto che ci occupa, tanto che la “sua” revisione – quella approvata dal Parlamento nel 2005⁶⁰ – avrebbe sancito proprio la soppressione del terzo comma dell’art. 116.

Il 2006 ha portato con sé il ritorno della maggioranza di centro-sinistra e l’esito negativo del referendum sulla revisione targata centro-destra: il consolidamento del quadro del 2001, dunque. E allora le Regioni interessate

quelli favorevoli sono alla Camera appena 4 in più rispetto al *quorum* minimo prescritto e al Senato appena 9); l’approvazione definitiva proprio nel giorno in cui il Presidente della Repubblica adotta il decreto di scioglimento delle Camere: l’8 marzo 2001.

⁵⁹ Ne è il risultato più strutturato la monografia di L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano 2001. Nello stesso torno di tempo: N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in *Problemi del federalismo. Incontri di studio n. 5*, Milano 2001, 51 ss.; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica*, cit., 51 ss.; M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., 135 ss.; T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2002, 599 ss.; D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo* (Atti del convegno di Messina, 18-19 ottobre 2002), Milano 2004.

⁶⁰ Anche in questo caso si procede “a colpi di maggioranza”. Infatti, il relativo d.d.l. governativo, incardinato al Senato (A.S. 2544), ha sì un *iter* complesso con ampie modifiche da parte di entrambe le Camere ma finisce per essere approvato in seconda lettura alla Camera con solo 10 voti favorevoli in più di quelli necessari in quel momento per raggiungere la maggioranza assoluta (317 in tutto) e al Senato con 9 (170 in tutto).

all'acquisizione di ulteriori competenze hanno cominciato a muoversi con maggiore concretezza⁶¹ e man mano che le iniziative di applicazione del 116, co. 3, si sono fatte più strutturate su di esso è cresciuta l'attenzione, anche degli interpreti.

L'apice si è raggiunto quando quelle di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – nei primi due casi rafforzate dalla celebrazione di referendum consultivi⁶² – hanno portato nel 2018 alla conclusione di accordi preliminari col Governo e ai conseguenti negoziati⁶³. Questi si sono svolti in un tempo

⁶¹ Lombardia e Veneto già nel 2007 hanno adottato atti formali di iniziativa diretti a dare avvio al confronto col Governo. Di rimando è stato predisposto uno schema di d.d.l. di attuazione dell'art. 116, co. 3, che, giunto all'approvazione dal Consiglio dei ministri (il 27 dicembre 2007) quando la crisi politica del Governo Prodi era già conclamata, non è stato neanche presentato alle Camere.

⁶² Celebrati il 22 ottobre 2017, danno esito largamente positivo: in Lombardia sono favorevoli il 95,29% dei voti espressi (pari al 36,4% di quelli degli aventi diritto), in Veneto il 97,6% dei voti espressi (pari al 56,6% di quelli degli aventi diritto). A seguito di ciò il Consiglio regionale lombardo conferisce, con risoluzione, al Presidente della Regione il mandato di dare avvio alle consultazioni col Governo, mentre in Veneto il mandato consiliare al Presidente viene “doppiato” con una proposta di legge statale di iniziativa regionale (atto di Giunta). In Emilia-Romagna si procede direttamente con la risoluzione, che peraltro l'Assemblea legislativa adotta il 3 ottobre 2017: prima che nelle altre Regioni interessate si svolgano i referendum, peraltro di esito scontato.

⁶³ Per ricostruzioni compatte ed efficaci dei fatti, delle conseguenze ma anche delle prospettive e dei problemi che così si aprivano v. L. VIOLINI: *Dopo il referendum del 2017: una iniziativa politica importante come fermento di novità per il regionalismo nel suo insieme* (2018) e *Conclusioni ad interim: uno sguardo all'attualità* (2020) ora, con alcune modifiche, in ID., *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.* Torino 2021, rispettiv. 107 ss. e 225 ss.; G. TARLI BARBIERI,

caratterizzato da cesure importanti, anzi nettissime, nelle formule politiche statali⁶⁴, ma gli avvicendati di maggioranze e Governi non hanno portato alcun cambiamento in materia, almeno quanto alla linea maestra dichiarata: condurre in porto il negoziato⁶⁵. Del resto, una reale opposizione su tale obiettivo si fa fatica a registrarla in quegli anni. Basti ricordare l'*unanimità* raggiunta nel 2022 dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali sul documento conclusivo dell'indagine conoscitiva triennale in ordine all'attuazione del regionalismo differenziato, ove viene formulato espresso auspicio di una favorevole «conclusione del processo di attuazione del regionalismo differenziato in corso»⁶⁶. Ovviamente con dei paletti. In particolare: l'adozione di una legge sul procedimento che, segnatamente, *garantisce* un coinvolgimento (peraltro non troppo stringente) del

L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive, in *Corti supreme e salute* (www.cortisupremeesalute.it), 1/2020, 138 ss.

⁶⁴ Tra la fine della XVII legislatura e la XVIII si passano le consegne il Governo Gentiloni, sostenuto da una maggioranza di centro-sinistra, il primo Governo Conte, che ha a base l'alleanza populista o giallo-verde, il secondo Governo Conte che si regge sull'asse giallo-rossa e il Governo Draghi frutto delle larghe intese richieste per affrontare un periodo di grandi difficoltà.

⁶⁵ Medesima è stata anche la direzione praticata, che si rivela però diametralmente opposta a quella dichiarata. Infatti «tutti i Governi, sia di centro destra che di centro sinistra, non hanno dato alcun seguito alle richieste regionali di attuazione del regionalismo differenziato»; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato*, in *Dig./Pubbl., Agg.*, VIII (2021), 320 e, per l'illustrazione delle differenze nelle posizioni politiche assunte sul punto (molto più come dichiarazioni d'intenti che in pratica) dai diversi Governi, 326 ss.

⁶⁶ Così il AP, Commissione bicamerale per questioni regionali, XVIII Legislatura, 12.7.2022, spec. 202: <https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollet-tini/pdf/2022/07/12/leg.18.bol0830.data20220712.com23.pdf>.

Parlamento nella definizione delle intese⁶⁷; e la piena definizione dei LEP quale condizione – da realizzare in tempi certi⁶⁸ – per procedere ai trasferimenti di funzioni *nelle materie in cui questi assumono rilievo*⁶⁹.

Il clima che si è così creato ha spinto altre Regioni – ormai quasi tutte – a manifestare formalmente l’interesse ad acquisire forme di autonomia differenziata. Sette ne hanno fatto richiesta allo Stato⁷⁰. In quattro si sono fermati all’adozione di atti di indirizzo in tal senso⁷¹. Insomma, solo l’Abruzzo

⁶⁷ Infatti, ciò che espressamente si prospetta è la «trasmissione alle Camere degli schemi preliminari delle intese prima della loro firma definitiva per le conseguenti deliberazioni parlamentari». Si noti che a sostegno della proposta di passare per una legge di attuazione procedimentale, la Commissione tiene a precisare che non ne deriverebbe un effetto gravemente dilatorio. In quanto l’inserimento di tale legge tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio, avvenuto già con la nota di aggiornamento al documento di economia e finanza 2020, avrebbe reso possibile individuare una data certa per la sua approvazione (*ex artt. 123 bis reg. Camera e 126 bis reg. Senato*); *ibidem*.

⁶⁸ ... entro 12 mesi dall’entrata in vigore della legge sul procedimento, secondo la cit. proposta che però è formulata, sul punto, in termini esemplificativi.

⁶⁹ Quanto alle altre è espressamente scritto che al trasferimento di funzioni potrebbe invece darsi avvio immediato; *ivi*, 202-203. Viene anche posta la questione delle soluzioni alternative transitorie volte a consentire l’avvio del regionalismo differenziato nelle materie LEP in caso di ritardi nella definizione degli stessi, ma sul punto il documento conclusivo richiama solo alcune ipotesi emerse nel dibattito, senza formulare vere e proprie proposte; *ivi*, 203.

⁷⁰ Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche ma anche due regioni in piano di rientro dal disavanzo sanitario: Campania e Lazio. Nessuna è arrivata a sottoscrivere accordi col Governo.

⁷¹ Basilicata, Calabria, Puglia e Molise, solo la prima delle quali non è in piano di rientro.

è rimasto “alla finestra” (anzi “dietro le tende”⁷²) non avendo ancora concluso il proprio percorso di approfondimento sul tema, che dal 2019 è istituzionalmente affidato a una Commissione consiliare speciale⁷³.

7. L’accelerazione (in realtà relativa) nella legislatura in corso e i dubbi sui rischi per l’unità costituzionale correlati alla disciplina attuativa emanata e in (avanzata) discussione

Ma allora l’accelerazione impressa in questa legislatura dal Governo e dalla sua maggioranza (che peraltro – va detto – è relativa⁷⁴) si può veramente ritenere una fuga in avanti, come spesso si sente ripetere? Rispondere richiederebbe molte cautele. Ma se la prospettiva è quella giuridica – non quella nobile, ma diversa del dibattito politico (o addirittura delle sue diatribe) – l’interrogativo non pare neanche centrale. Per lo meno non a sufficienza da giustificare l’impegno necessario per rispondere.

Ciò che invece è urgente discutere a fondo tra costituzionalisti – e più in generale tra gli studiosi di diritto, anche nell’imprescindibile confronto con gli economisti e gli studiosi di politiche pubbliche – è se, nonostante il lavoro

⁷² ... giacché gli atti di indirizzo al Presidente privi del mandato di richiedere allo Stato l’avvio della negoziazione sono in effetti uno “stare alla finestra, magari affacciati”.

⁷³ ... quella “per l’attuazione e le modifiche allo Statuto, per le modifiche alla legge elettorale e per lo studio del regionalismo differenziato”, istituita con deliberazione del Consiglio regionale n. 3/3 del 16 aprile 2019. Gli atti assunti in materia dalle diverse Regioni sono stati raccolti dall’Osservatorio sul Regionalismo Differenziato dell’Università di Napoli Federico II (www.osservatorioregionalismodifferenziato.unina.it/index.php/iniziativa-regionali).

⁷⁴ Dalla prima bozza Calderoli del novembre 2022 sono passati tempo, altre bozze, intensi interventi emendativi e tuttora l’applicazione dell’art. 116, co. 3, Cost. non pare imminente.

fatto in Parlamento⁷⁵ e dal Governo insieme agli organi tecnici, in effetti non si sia arrivati a un risultato utile o comunque quanto e come questo possa essere migliorato. Insomma, confrontarsi nel merito, in termini puntuali. Aspetti da rivedere, infatti, ci sono senz'altro e anche le perplessità non mancano, i rischi che più parti paventano sono talvolta molto seri. È agli osservatori più consapevoli – ai tecnici – che spetta metterli a punto correttamente. Ma questo in effetti non basta. Perché a loro è lecito chiedere, insieme all'analisi, di delineare gli spazi entro cui scegliere. Insomma, di formulare proposte ulteriori o di correzione; anche profonda; anche proprio di rotta.

8. Segue: *perché l'inattuazione dell'art. 116, co. 3, non è la giusta risposta*

Quella della perdurante inattuazione, però, non è un'opzione seriamente prospettabile. Non dal costituzionalista, per lo meno.

Non lo è mai, perché determina un *vulnus* alla forza normativa dell'intera Costituzione. Infatti, tollerare (addirittura consigliare?) che un suo espresso disposto venga svuotato, reso cioè *di fatto* privo d'efficacia, significa farla degradare, almeno per quella parte, a mero atto politico. E – si badi – se tale può essere una parte, possono essere tali anche altre parti e via via si potrebbe

⁷⁵ Occorre dare atto di quello, importante, fatto in Senato e specie nella sua Commissione affari costituzionali. Minimo, invece, è stato l'apporto della Camera. La prassi del monocameralismo alternato, del resto, si è così consolidata da richiedere valutazioni di ordine generale: sul procedimento legislativo e sulla stessa struttura del Parlamento. Nell'ampia e interessante letteratura va di certo richiamato l'agile saggio di A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea*, tuttavia, Modena 2020 e il monografico su *Monocameralismo: Parlamento e rappresentanza* in *Costituzionalismo.it* (www.costituzionalismo.it), 3/2022 (contributi di C. DE FIORES, A. APOSTOLI, I. MASSA PINTO, M. FRAU, A. VERNATA).

iniziare a pensare che lo sia tutta. Così finirebbe per esserne inesorabilmente minata la legittimazione: la forza sociale, insomma, che per la fonte costituzionale (come per ogni altro atto, normativo ma più che per tutti gli altri) è condizione essenziale di effettività⁷⁶.

Si potrebbe obiettare che altre parti della Carta repubblicana – alcune più rilevanti del terzo comma dell’art. 116 – sono tuttora inattuate e molte hanno atteso un tempo lungo per trovare prima attuazione senza che l’effettività complessiva del sistema costituzionale sia stata compromessa. E questo è vero. Perché, ad applicare le categorie della teoria ontologica di Karl Loewenstein, la Costituzione italiana in effetti s’inquadra – già da molti decenni e tuttora – tra quelle normative nell’insieme⁷⁷.

Ma se *in generale*, da un lato, ogni nuova inattuazione costituisce incremento della pressione negativa sulla normatività complessiva della Costituzione e, dall’altro, la proposta di un cosciente svuotamento di una previsione determina una pressione maggiore della (“semplice”) presa d’atto della temporanea carenza di condizioni per applicarla⁷⁸, il caso che ci occupa

⁷⁶ Per es. P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica* (1951), ried. con pref. di P. Caretti, Firenze 2017, 27 ss.; G. GUARINO, *L’uomo-istituzione*, Roma-Bari 2005, 17 ss.

⁷⁷ *Political Power and the Governmental Process*, 2^a, Chicago-London 1965, *passim et spec.* 147 ss.

⁷⁸ Quando a rendere è il fatto contestuale (le condizioni economico-sociali) l’applicazione oggettivamente prematura quella teorica qualifica la previsione, l’istituto, il settore o, al limite, l’intero atto costituzionale come “ontologicamente *nominale*”. Finché la condizione impeditiva non si scioglie, questi assumono funzione preparativa della propria normatività. Scrive infatti Loewenstein che «[t]he primary objective of the nominal constitution [come – si può aggiungere per ovvia deduzione – di ogni parte nominale di una Costituzione complessivamente normativa] is educational, with the goal, in the near or distant future, of becoming fully normative and actually governing the dynamics of the power process instead of being governed by it»; *ivi*, 148-149.

presenta anche *un aspetto specifico* da tenere in considerazione: si è qui dinanzi a richieste formali di applicazione del *vigente* art. 116, co. 3, avanzate da chi ha espressa legittimazione costituzionale alla relativa iniziativa procedimentale⁷⁹.

9. Tra iniziativa regionale e intesa: gli effetti sistemici del configurare l'applicazione del comma terzo dell'art. 116 come scelta libera dello Stato

Non si vuole mettere in dubbio ciò che invece è ovvio e indiscusso, ossia che il Parlamento è libero di approvare (con la prescritta maggioranza assoluta) o non approvare la legge di differenziazione come anche prospettare alla Regione richiedente un'intesa su *altre* forme e condizioni particolari di autonomia⁸⁰. Ma pare utile chiedersi se la Costituzione assegni allo Stato (e per questo all'Esecutivo) il potere di bloccare l'iniziativa regionale già sul nascere, o comunque prima dell'apertura del relativo procedimento legislativo, per via di mera inerzia, per *facta concludentia*, o opponendo un diniego (anche) *ad nutum* di trattativa⁸¹ oppure di adozione degli atti

⁷⁹ Il riferimento è alle tre Regioni apripista. Infatti, le altre hanno sinora adottato atti di manifestazione di interesse che, se hanno significativo rilievo politico, non possono però qualificarsi come iniziativa in senso stretto: come atto che ha per effetto giuridico l'apertura del procedimento.

⁸⁰ Su quest'ultimo punto va detto che le tesi che propendono per il carattere meramente formale della legge di differenziazione appaiono ormai recessive.

⁸¹ La necessità costituzionale che la decisione governativa di non dare avvio alle trattative o non portarle avanti sia formalizzata in un atto espresso e motivato adeguatamente (in modo sufficiente e congruo) è stata sostenuta in modo convincente già in riferimento al procedimento d'intesa *ex art. 8, co. 3*; L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese*

conseguenti una volta che l'intesa sia stata trovata. Se, pertanto, il dovere di attivarsi entro sessanta giorni dalla ricezione dell'istanza posto in capo al Governo già dall'art. 1, co. 157, della l. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) abbia natura prettamente legale: si configuri, perciò, come autovincolo – peraltro assai debole – che lo Stato si è imposto e dunque non come articolazione e puntualizzazione legislativa di un vincolo di matrice costituzionale.

In senso negativo parrebbe militare la *riserva di iniziativa regionale* (che peraltro segna un punto di netta differenza tra questo procedimento costituzionale e l'altro che ha nella legge su base d'intesa l'atto conclusivo: quello *ex art. 8, co. 3*, di regolazione dei rapporti tra lo Stato e i culti non cattolici⁸²). Perché essa corrobora formalmente la qualificazione della

delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n. 346/2002682, in Quad. dir. pol. eccl., 2003, 682.

⁸² La differenza si radica nella funzione, giacché al terzo comma dell'art. 116 non si attaglia affatto quella indentificata dalla Corte cost. per l'art. 8, co. 3: «permettere l'estensione del “metodo bilaterale” alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative» (sent. 10 marzo 2016, n. 52, § 5.1. *cons. dir.*). Risolutivo è un argomento sistematico: un regime di autonomia formalmente sancito (peraltro con buona dose di dettaglio) dalla Carta – qual è quello delle Regioni ordinarie – non può essere modificato da nessun soggetto costituito (e quindi neanche dallo Stato) se non per espressa attribuzione costituzionale del relativo potere. Allora, la funzione dell'art. 116, co. 3, non è quella di *limitare* un ipotetico potere statale di disporre unilateralmente di tale autonomia, estendendo al caso il c.d. “metodo bilaterale”. È, tutt'al contrario, quella di attribuire un potere dispositivo condizionato: alla previa richiesta della Regione interessata e, poi, al raggiungimento dell'intesa di contenuto tra i due livelli di governo, resa efficace dall'adozione con legge statale approvata a maggioranza assoluta. In generale, per argomentati dubbi

posizione soggettiva della Regione istante come *attiva* e di natura *pretensiva*, che in effetti è insita nell'esito solo di accrescimento delle attribuzioni regionali che il procedimento può avere⁸³. Lo Stato è in posizione speculare, in quanto è il destinatario della richiesta regionale, ma è anche il soggetto che vedrebbe le proprie attribuzioni ridotte⁸⁴ in caso di conclusione positiva del

sull'assimilabilità dei procedimenti *ex artt.* 8, co. 3 e 116, co. 3, spec. S. MANGIAMELLI, *Il regionalismo differenziato e la salvaguardia degli interessi nazionali*, in *Uff. studi e ricerche e Uff. affari giuridici del Gruppo PD Senato (a cura di), Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, atti del seminario di Roma, 18.2.2019, in www.astrid-online.it/static/upload/acf2/acf21b5ea2d69375eb19e86c17bb3968.pdf, 11.

⁸³ Sul fatto che le «[u]lteriori forme e condizioni particolari» non possano che risolversi in deroghe espansive del regime autonomistico attribuito dalla Carta alle Regioni ordinarie non vale soffermarsi, non essendoci discussione. Può invece non essere inutile sottolineare come questo sia un altro aspetto che differenzia l'art. 116, co. 3, dall'art. 8, co. 3. Le intese di cui a quest'ultimo art. sono infatti «volte a riconoscere [sì] le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi [.. ma] eventualmente [anche] a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa»; Corte cost., sent. 52 del 2016, § 5.1 *cons. dir.* (corsivo non testuale).

⁸⁴ L'esperienza degli altri trasferimenti insegna questo. Sarebbe invece virtuoso un «profondo cambiamento del ruolo (e della cultura) delle istituzioni centrali», giacché quello che esse – già nel sistema costituzionale ad autonomie territoriali rinforzate varato nel 2001 e a più forte ragione nel caso di applicazione dell'art. 116, co. 3 – sarebbero chiamate a svolgere è da «garanti attivi dell'unità e del coordinamento del sistema»; F. BASSANINI, *La incapacità (o il rifiuto) del ceto politico e burocratico centrale a progettare e governare questo cambiamento*, relazione al seminario ASTRID, CRANEC, DISEADE, Fond. CARIPLO su *Democrazia e pluralismo sociale. Il ruolo dei corpi intermedi*, Milano, 25 giugno 2018 in http://www.bassanini.it/wp-content/uploads/2019/05/bassanini_disintermediazione.pdf, 20.

procedimento. Perciò riconoscergli un potere di blocco/veto esercitabile prima e fuori dal procedimento legislativo e dalla sua intrinseca pubblicità – e dunque abbastanza al riparo dalla responsabilità politica – parrebbe eccentrico.

La conclusione non sarebbe differente qualora si ritenesse di accogliere l'opzione interpretativa minoritaria e non seguita né nella prassi né, ora, dalla legge Calderoli secondo cui ciò che il terzo comma dell'art. 116 riserva alle Regioni è, non un generico potere d'impulso procedimentale⁸⁵, ma propriamente l'iniziativa legislativa⁸⁶. Anzi verrebbero ulteriormente rinforzate le ragioni per escludere che il Governo⁸⁷ possa unilateralmente e anche immotivatamente arrestare il procedimento. Insieme all'interesse regionale vi si opporrebbe infatti anche il fondamentale principio di separazione dei poteri. Perché un'interferenza determinante (almeno in

⁸⁵ Le cui modalità di esercizio sarebbero dunque rimesse alla definizione degli atti normativi subcostituzionali o, in mancanza, alle scelte regionali.

⁸⁶ O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Dir. @ St.*, 15/2017, § 4. Ancora di recente S. MANGIAMELI ha osservato che, siccome il comma terzo dell'art. 116 si riferisce all'autonomia legislativa e non a quella amministrativa, sarebbe conferente configurare come legislativa e dunque indirizzata al Parlamento già l'iniziativa regionale. Ne deriverebbe un'utile «corrispondenza tra chi dovrebbe valutare la cessione delle potestà legislative (che «possono essere attribuite [...]») e chi eserciterebbe quelle potestà nell'ambito regionale, cioè i Consigli»; *Errori e mancata*, cit., 5-6.

⁸⁷ ... anche qualora ritenuto comunque *formalmente* deputato alle trattative sull'intesa da porre a base della legge. Va peraltro detto che per i sostenitori dell'interpretazione minoritaria potrebbe esserlo *solo in via di fatto*: per «prevenire spiacevoli “sorprese” quando poi si dovrà attivare il procedimento formale ex art. 116». Ciò perché «il meccanismo disposto dal testo costituzionale impegn[erebbe] direttamente gli organi legislativi regionale e nazionale, ai quali [soli] spett[erebbe] il formale avvio del procedimento legislativo, la gestione delle fasi consultive e la deliberazione concordata finale»; O. CHESSA, *op. cit.*, § 5.

negativo) dell'Esecutivo nel procedimento di formazione della legge costituirebbe, di tale principio, una deroga assai pregnante, che richiederebbe quantomeno un solido addentellato testuale. E questo nella previsione in esame non s'individua.

Il tema, già a un apprezzamento in astratto, rivela indubbia valenza sistemica: a motivo del soggetto e degli organi decisori (lo Stato e per esso il Governo e il Parlamento⁸⁸) e della responsabilità che su essi ricade in ordine all'effettività della Costituzione; a motivo del rilievo (anche) del soggetto istante (l'ente territoriale maggiore per dimensioni e caratteri dell'autonomia costituzionalmente garantita); a motivo dell'oggetto (il governo di un ampio numero di ambiti materiali importantissimi).

In concreto, esso involge poi anche questioni null'affatto marginali di etica politica e di legittimazione dello Stato-soggetto. Perché questo, dopo essersi formalmente espresso per la necessità di corrispondere alle richieste regionali di accrescimento degli ambiti di propria autonomia per anni e senza cesure (come Governo – anzi come Governi espressioni delle più diverse e lontane formule politiche – ma anche in sede parlamentare e *all'unanimità*), potrebbe sì tornare indietro, ma solo allegando elementi determinanti nuovi;

⁸⁸ È appena il caso di accennare che la Regione istante ha, in materia, ruolo sostanziale di soggetto codecisore. L'intesa ex art. 116, co. 3, infatti, non può che essere “forte”, giacché forme e condizioni differenziate, che dunque modificano il quadro d'autonomia costituzionalmente garantito, possono essere attribuite dallo Stato solo se dalla Regione richieste o comunque accettate (ci si riferisce alle modifiche rispetto all'istanza regionale ma anche al risultato complessivo che ne deriva). Va esplicitamente in tal senso l'art. 2, co. 5, terzo periodo, della legge Calderoli, nella parte in cui prescrive che lo schema d'intesa definitivo (a cui si giunge dopo l'apprezzamento, il negoziato e l'eventuale modifica di quanto richiesto, anche in ragione del parere della Conferenza unificata e degli indirizzi del Parlamento) sia approvato dalla Regione interessata prima di poter essere deliberato dal Consiglio dei ministri per far da base al d.d.l. governativo di differenziazione.

non prevedibili. Altrimenti metterebbe a grave rischio la credibilità propria, ma in effetti anche quella, come detto, della Costituzione come atto normativo.

Oltre a essere grave, il colpo a questa inferto si rivelerebbe irreparabile, *giuridicamente*, se le norme a sua garanzia risultassero inidonee ad assicurare una valutazione terza, di tale (ipotetico e non auspicabile) comportamento di chiusura immotivata⁸⁹ dello Stato, per apprezzarne la conformità costituzionale nelle circostanze specifiche⁹⁰. Se, cioè, dinanzi a comportamenti del Governo meramente dilatori o pregiudizialmente contrari, alle Regioni istanti fosse precluso (o reso troppo angusto, il che è sostanzialmente lo stesso) l'accesso al giudice: sia a quello comune sia alla Corte costituzionale in sede di conflitto intersoggettivo⁹¹. In quest'ipotesi, non implausibile⁹², la mancanza di tutela processuale affliggerebbe sì

⁸⁹ ... senza, quindi, una motivazione espressa.

⁹⁰ Difficile immaginare che, in tal caso, la difesa dello Stato costituzionale potrebbe essere efficacemente costruita sulla base dell'inapplicabilità diretta dell'art. 116, co. 3. Della (non) necessità giuridica dell'*interpositio legislatoris* si è detto (*supra* nt. 4). E dall'altro i cit. commi della legge di bilancio per il 2022, a esso, un'attuazione l'hanno pure data.

⁹¹ Rimedio, quest'ultimo, che è stato prospettato avverso il diniego governativo di avviare il procedimento d'intesa ex art. 8, co. 3 (A. GUAZZAROTTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato quale strumento di garanzia per le confessioni religiose non ammesse alle intese*, in *Giur. cost.*, 1996, 3920 ss.) e che, con riferimento a quello di cui al terzo comma dell'art. 116, sarebbe esente in radice da dubbi in ordine alla legittimazione dell'istante a proporre il conflitto.

⁹² ... avendo a mente la cit. sent. della Corte cost. 52 del 2016. Infatti, se la statuizione ivi contenuta per cui il "metodo della bilateralità" involge pure l'avvio delle trattative ex art. 8, co. 3 (§ 5.2 *cons. dir.*) non s'attaglia a quelle ex art. 116, co. 3, giacché esso espressamente riserva l'iniziativa procedimentale alle Regioni, difficile è non vedere d'ostacolo alla

l'interesse regionale a vedere presa in considerazione e valutata secondo diritto (dunque alla luce di *tutti* gli interessi coinvolti: quelli dell'istante e della relativa comunità, come anche quelli unitari e delle altre Regioni) la richiesta di ulteriore autonomia formalmente avanzata *ex art.* 116 Cost., ma insieme a esso, *pro parte*, l'interesse generale della collettività – che

giustiziabilità dei comportamenti richiamati nel testo l'argomento che nella pronuncia è speso appena d'appresso (sempre § 5.2): «un'autonoma pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative non è configurabile proprio alla luce della non configurabilità di una pretesa soggettiva alla conclusione positiva di esse». Ciò perché – alla luce dello scopo unitario che caratterizza il procedimento: in questo caso la stipula dell'intesa, e del collegamento funzionale dell'apertura alla conclusione del medesimo – risulterebbe «contraddittorio negare l'azionabilità di un “diritto” all'intesa, quale risultato finale delle trattative, e al contempo affermare la giustiziabilità del diniego all'avvio delle stesse». Non si comprenderebbe, infatti, «a che scopo imporre l'illusoria apertura di trattative di cui non si assume garantita giudizialmente la conclusione». D'altro canto, la dilatazione dell'ambito dell'atto politico non giustiziabile che, facendo leva su tali argomenti, la sent. propugna non è rimasta esente da condivisibili critiche: A. POGGI, *Una sentenza “preventiva” sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 6/2016, 8; D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 7/2016, spec. 6 ss.; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, *ivi*, 4-5; V. COCOZZA, *La garanzia dell'«intesa» nell'art. 8 Cost., terzo comma*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale* (<https://statoe Chiesa.it/>), 11/2017; G. LANEVE, *Conflitti costituzionali e conflitti giurisdizionali sul procedimento relativo alla stipula delle intese ex art. 8, comma 3, Cost.: riflessioni a partire da un delicato (e inusuale) conflitto tra poteri, tra atto politico e principio di laicità*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2017, spec. 31-32, 36.

evidentemente è fondamentale – a un’effettiva supremazia della Costituzione.

Tutto ciò può essere qui appena accennato, come invito alla riflessione su un tema che, se non è astratto, pare comunque inattuale. Infatti, la scelta politica disegnata dagli atti e dalle dichiarazioni di maggioranza non è proprio quella dell’inerzia e della inattuazione costituzionale strategica in materia. Non vi è infatti ragione di dubitare, sinora, che l’adozione della legge procedimentale prelude all’applicazione dell’art. 116, co. 3.

10. *La normatività della Costituzione bussola del giurista*

Lo scenario che si è ormai delineato sembrerebbe consigliare al giurista – se non altro per pragmatismo – di concentrare gli sforzi d’analisi sulle prescrizioni vigenti e sulle proposte, anche su quelle modificative o abrogative, che abbiano spazio reale nell’agenda politica. La discussione, infatti, non è ancora chiusa negli organi costituzionali e in quelli tecnici di supporto al decisore politico. E d’altro canto iniziative referendarie e giudiziarie sono già avviate. Ecco che individuare i punti di debolezza *ora* potrebbe rivelarsi particolarmente utile. A una condizione, però: che si sia pragmatici, oltre che nella scelta dei temi, anche nel modo di affrontarli. Insomma, non pare il momento più adatto per riproporre grandi questioni di principio; per es., per fare del regionalismo differenziato e delle sue prospettive di attuazione una trattazione – magari colta – che dia prova ulteriore del preoccupante processo di marginalizzazione del Parlamento, ormai consolidato (su cui, peraltro, si esercitano da tempo le penne più brillanti e la letteratura è già copiosa). Adesso ciò che occorre con urgenza è indagare in modo puntuale i “meccanismi” varati e quelli proposti: misurarli pezzo per pezzo e nel complesso, alla luce dell’ampio dibattito svolto in sede

giuridica e dei relativi approdi⁹³ (che in sede politica sono rifluiti con gli inevitabili “aggiustamenti”). Profili di debolezza, si diceva, ma anche profili problematici, che potrebbero essere lasciati, così come sono, alla soluzione degli interpreti, o anche definiti di più⁹⁴ in via normativa.

Direttamente correlate al “tema inattuale” a cui si è fatto cenno poche righe innanzi sono le ragioni di dubbio che emergono dall’attribuzione al Presidente del Consiglio del potere unilaterale di escludere dal negoziato alcune delle materie o alcuni degli ambiti di materie richiesti dalla Regione in regime di differenziazione, a fini «di tutelare l’unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie» (art. 2, co. 2, legge Calderoli). L’atto di suo esercizio ha l’effetto di limitare l’accesso alla valutazione finale del Parlamento dell’istanza regionale d’avvio del procedimento⁹⁵. E, sebbene non vincoli il decisore finale pare comunque immediatamente lesivo, in quanto la Regione non avrebbe che *le vie informali* per prospettare alle Camere il riallargamento dell’oggetto di valutazione. In sede interpretativa il rimedio prospettabile sarebbe quello della giustiziabilità *ex se* dell’atto. Ma in effetti la disposizione in commento delimita i confini di tale potere in modo così lasco e poroso da rendere quantomeno assai arduo il sindacato del giudice. Di certo lo sarebbe nei casi in cui l’atto presidenziale di “ritaglio” fosse motivato⁹⁶ a fini di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, perché – a prendere tale motivazione sul serio – esso si atteggierebbe a vero e proprio atto politico. Quando invece motivato su esigenze di unità giuridica ed economica del

⁹³ ... sempre frastagliati, in realtà.

⁹⁴ ... e con maggiori margini.

⁹⁵ ... *rectius*: la esclude *pro parte*, giacché ne restringe l’oggetto.

⁹⁶ Si applica anche a questo caso la tesi per cui i dinieghi (totali o parziali non importa) di portare avanti trattative prodromiche alle intese previste dalla Costituzione devono essere motivati formalmente e in modo sufficiente per necessità costituzionale; *supra* nt. 81.

Paese, si potrebbe ritenere che nell'atto presidenziale residuerebbe carattere giuridico, ma il rischio di ragionare solo in astratto è palese. Infatti, basterebbe al Presidente del Consiglio allegare *anche* una motivazione di opportunità per sottrarre l'atto al vaglio del giudice⁹⁷. In sede normativa si potrebbe, anzi si dovrebbe, da un lato, rivedere i confini di quel potere (sui quali, peraltro, allo stato parrebbe porsi un tema di legittimità costituzionale)⁹⁸ e, dall'altro, riconoscere alla Regione la possibilità di sottoporre al Parlamento l'atto governativo di esclusione, al fine di una sua piena rivalutazione.

Quello appena richiamato è – come noto – solo uno dei tanti profili problematici. Vale usarlo, però, a mo' di esempio del bisogno di approfondimento tecnico di temi specifici e complessi che ormai sono in campo. Insomma, occorre veramente che le comunità degli studiosi, e quella dei costituzionalisti *in primis*, mettano a disposizione ciò che gli è proprio –

⁹⁷ In questa prospettiva pare poco utile interrogarsi su quale sarebbe il giudice da adire (con poche speranze). Basta solo accennare che la possibilità di autocorrezione statale, in via parlamentare, potrebbe far propendere per quello amministrativo in sede di sindacato della legittimità dell'atto, ma il tono costituzionale che parrebbe doversi riconoscere alla controversia – giacché l'atto governativo di restrizione dell'oggetto delle trattative è in effetti d'ostacolo all'esercizio dell'attribuzione regionale *ex art.116, co. 3* – potrebbe indirizzare verso il conflitto intersoggettivo.

⁹⁸ Non è da escludere, in alternativa, la via dell'interpretazione costituzionalmente adeguata, per cui il potere limitativo (o di ritaglio, come s'è detto nel testo) dovrebbe essere inteso come assegnato a tutela solo di interessi paritari a quello alla devoluzione. Questi, dunque, dovrebbero essere in motivazione dettagliati e fatti oggetto di bilanciamento. Va però detto che così interpretata la previsione di cui all'art. 2, co. 2, secondo periodo, finirebbe per contenere un'endiadi, giacché i fini del potere limitativo di «indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie» si risolverebbero in quelli «di tutela [... dell'] unità giuridica o economica».

il bagaglio delle conoscenze ed esperienze, l'ingegno e l'impegno – per migliorare la qualità delle soluzioni che sembrano ormai destinate a entrare in circolo. È l'unico modo che hanno per renderle, *se è possibile*, costituzionalmente accettabili o anche utili o ancora – per la parte in cui già lo fossero – più utili. O, se non è possibile, a dimostrare l'esigenza *giuridica* del loro pronto superamento.

Ma se l'impossibilità fosse derivata? Se non ci fosse, alle circostanze date, una via percorribile per attuare il 116, co. 3 in modo costituzionalmente costruttivo? È evidente che si tratta di ipotesi da vagliare con ogni cautela: una proposta di lettura (testuale e contestuale) che determini la privazione di efficacia giuridica di una previsione costituzionale – la sua paralisi, dunque – richiede infatti un apparato argomentativo solidissimo. Le evocazioni generali (talvolta generiche) dei rischi a cui verrebbero esposti altri interessi, magari preminenti, hanno il valore del monito e devono sì essere oggetto di seria riflessione, ma il risultato interpretativo ipotizzato – grave – non può dirsi raggiunto senza una dimostrazione specifica, anzi nel dettaglio, del perché alla *dovuta* attuazione della differenziabilità costituzionale sia d'ostacolo *insormontabile* il *preminente dovere costituzionale* di salvaguardia e inveroamento dei principi fondamentali e della tenuta del sistema. Arrivare a questo significherebbe, in effetti, dare la prova dell'incostituzionalità già originaria⁹⁹ o al limite sopravvenuta dell'istituto per come conformato nella

⁹⁹ Peraltro paventata sin da subito, come è noto, da L. ELIA: *Introduzione*, cit., 18-19, ove veniva giudicato molto grave il colpo inflitto al principio della rigidità costituzionale dall'autorizzazione che l'art. 116, co. 3 dà a una legge ordinaria, sebbene *sui generis*, di disporre revisioni al regime autonomistico delle Regioni ordinarie sancito dalla Carta. Quest'angolatura procedurale del problema della costituzionalità della previsione in analisi è stata riproposta e approfondita di recente da M.A. CABIDDU, *La favola brutta dell'autonomia differenziata*, in *Dem. dir.*, 1/2023, § 2, ove è meritoriamente richiamato un precedente

Carta, e segnatamente dall'art. 116, co. 3 introdotto dalla legge cost. 3 del 2001. Di un *vulnus* del testo, dunque, che, verificato, andrebbe risolto per via di revisione senza indugi; senza, cioè, attendere che si determinino le condizioni per una pronuncia della Corte costituzionale¹⁰⁰. Anche in tal caso, il compito precipuo della scienza costituzionalistica sarebbe identificare lo spettro delle possibilità che si aprono alla scelta politica per ripristinare, conservare o anche corroborare la forza normativa della Costituzione.

Nessun condizionamento potrebbe derivare dagli orientamenti manifestati in precedenza¹⁰¹. La scienza, infatti, progredisce per

specifico ormai dimenticato: la sent. dell'Alta Corte per la Regione siciliana 10 settembre 1948, n. 4 (non n. 2, come erroneamente riportato in *Foro it.*, 1949, I, 113) che in effetti dichiara incostituzionale l'art. 1, co. 2, l. 26 febbraio 1948, n. 2, in quanto prevede che, pur restando fermo il procedimento di revisione dello Statuto *ex art.* 138 Cost., «modifiche allo Statuto della Regione Siciliana possono essere apportate entro due anni mediante legge ordinaria, udita l'Assemblea regionale della Sicilia». Tuttavia, diffusa è l'opinione che tale problema possa (e quindi debba) trovare soluzione nell'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 116, co. 3 (ora G. TARLI BARBIERI, «*Il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso*», cit., 95 ss.).

¹⁰⁰ Se la condizione giuridica in cui in effetti versa la previsione dovesse risultare questa – quella dell'illegittimità costituzionale – cadrebbe in radice ogni discussione sulla possibilità di configurarla quale “punto di non ritorno”, come al tempo della sua introduzione prospettato da M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., 142-143.

¹⁰¹ Molti studiosi negli anni si sono espressi a favore della differenziazione nell'autonomia delle Regioni ordinarie e molte delle proposte di modalità di attuazione dell'art. 116, co. 3, formulate in dottrina (e rifluite nei documenti politici) sono sostanzialmente analoghe a quelle in definitiva accolte nei testi normativi attualmente in discussione. In particolare, con riferimento al coinvolgimento del Parlamento nel relativo procedimento, la maggior parte di esse sono non più garantistiche o anche meno garantistiche di quelle che la legge

approfondimento e rivalutazione *libera*, anche dai propri precedenti giudizi. È un'ovvietà, certo, ma ribadirla – a se stessi *in primis* – è un buon antidoto contro l'orgoglio.

Solo ponendosi in questa stringente prospettiva gli studiosi potranno aspirare a partecipare al dibattito in materia, in questo momento forte e forse cruciale, appunto da studiosi. Noi a far valere la nostra *voce di giuristi*; estranea *anche in apparenza* a quelle del confronto politico tra le parti, che assai spesso, purtroppo, recitano un copione fisso: predefinito, indipendente dai contenuti. Una voce che perciò ognuna delle parti avrebbe l'interesse ad ascoltare con attenzione. Grandi illusioni – si sa – non è il caso di farsene, ma provarci resta per noi un dovere deontologico, oltre che civico.

Calderoli ha maturato nel dibattito parlamentare. È però ovvio che ciò non vincola affatto, ora, a valutare l'approdo sufficiente.