

La specialità regionale: verso un ineluttabile declino o prospettive di un nuovo inizio?

1. Premessa

Com'è noto, l'articolo 116, co 3, introdotto dalla legge cost. del 18.10.2001 n. 3, di riforma del Titolo V della Costituzione, riconosce alle Regioni a statuto ordinario la possibilità di ottenere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" nelle materie di cui al terzo comma dell'art.117, nonché nelle materie di cui al secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s).

Le recenti richieste di attivazione della procedura di differenziazione in tal senso avanzate da alcune Regioni stimolano la una riflessione sul tradizionale modello di regionalismo, imperniato sulla distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, che caratterizza l'impianto costituzionale autonomistico¹.

Ci si deve chiedere, infatti, per un verso, quanto sia possibile, utile e opportuno mantenere il dualismo tra Regioni speciali e Regioni ordinarie²; per altro verso, quale sia l'effettivo livello di differenziazione, tanto

1. Nel dossier del 4 febbraio 2019 elaborato dal servizio studi del Senato – ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, si dà atto dell'avvio, nella parte conclusiva della XVII legislatura, dei negoziati con il Governo su iniziativa delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Il 28 febbraio 2018 si è giunti alla definizione di tre distinti accordi "preliminari", ciascuno sottoscritto dal rappresentante del Governo e dal Presidente della regione interessata, con cui le parti hanno inteso dare rilievo al percorso intrapreso e alla convergenza su principi generali, metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa per l'attribuzione dell'autonomia differenziata.

2. Per ulteriori approfondimenti, si vedano: T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in AIC - Dibattiti; C. MAINARDIS, *Autonomie speciali e riparto delle competenze: quando la casistica prevale sulla sistematica*, in www.forumcostituzionale.it; D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2003, 221 e ss.

sul piano istituzionale, quanto in ambito funzionale, tra Regioni a statuto speciale e Regioni ordinarie³.

La riflessione deve, dunque, muovere da una ricostruzione storica del riparto di competenze tra Stato e Regioni e giungere al testo della l. cost. n. 3/2001, che, all'articolo 10, prevede che *“fino all'adeguamento dei rispettivi statuti le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto Speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”* (c.d. clausola di maggior favore). Con tale disposizione, si riconosce che le regioni speciali, nel quadro di un progressivo mutamento dello scenario legislativo e giurisprudenziale, ma anche a seguito della riforma del 2001, avrebbero potuto smarrire il loro carattere di specialità di fronte alle nuove condizioni di autonomia acquisite dalle regioni ordinarie.

Con il presente lavoro si intende, dunque, riflettere sulla condizione delle Regioni speciali e, in particolare, della Regione siciliana, presa a modello della “specialità”, mediante il riferimento alle principali pronunce della Corte Costituzionale in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni. In questo quadro si tenterà di verificare come sia stata sinora applicata la clausola di maggior favore prevista dall'articolo 10 della l. cost. 3/2001 e se essa possa ritenersi utile strumento per riallineare il regionalismo speciale e quello differenziato e giungere ad una “differenziazione diffusa”, compatibile con l'unità giuridica della Repubblica e con i doveri di solidarietà politica, economica e sociale.

3. Il regionalismo c.d. differenziato è stato analizzato sin dalla sua introduzione nel 2001 da ampia ed articolata dottrina; si vedano L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in Aa.Vv., *Problemi del federalismo, Atti dell'incontro di studio su I processi del Federalismo. Aspetti e problemi giuridici*, Milano, 2001, 158 ss.; ID., *Il regionalismo italiano nella prospettiva della differenziazione*, in V. ANGIOLINI - L. VIOLINI - N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002, 303 ss.; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 140 ss.; B. CARAVITA DI TORRITTO, *Le “vecchie” Regioni speciali e le “nuove” forme di autonomia differenziata*, in ID., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002 (cap. X); F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 55 ss.; F. AGOSTA, *L'infanzia “difficile” del nuovo art. 116, co.3, Cost. tra proposte di revisione costituzionale ed esigenze di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale*, in www.federalismi.it, 3/2003.

2. Stato regionale e “specialità” nell’assetto costituzionale italiano del 1948

Prima di procedere, appare utile riprendere i caratteri del modello regionalista e, segnatamente, di quello speciale, che ha rappresentato il modello di sperimentazione della autonomia regionale.

Ebbene, l’idea di un modello regionale emerge già nel primo ventennio del Novecento nel pensiero di Don Luigi Sturzo, il quale, nel 1921, propose l’istituzione di regioni aventi potestà legislativa in alcune materie. Tale proposta segnava una svolta rispetto alla tradizionale visione accentratrice dello Stato unitario. La concezione sturziana, infatti, valorizzava la regione in quanto ente intermedio, capace di dare risposte più efficaci alle istanze provenienti dalla collettività stanziata su un determinato territorio, smorzando, al contempo, l’idea della provenienza di ogni potere dallo Stato⁴. Il fondatore del Partito Popolare Italiano rifiutava una configurazione gerarchica dello Stato, articolata soltanto in senso verticale, e riteneva che la sovranità non dovesse intendersi come una *potestas* capace di assicurare la mera uniformità dell’ordinamento, piuttosto che un’autentica unità; ciò che immaginava Sturzo era un ordinamento autonomistico, nel quale si sarebbe dovuto riconoscere il ruolo preminente alle differenze di carattere geografico, socio-economico e culturale⁵.

Lo Statuto siciliano del 1946 diede avvio al regionalismo italiano. La prospettiva regionale venne poi accolta, seppur in un’ottica differente, dall’Assemblea Costituente. In particolare, dalla lettura delle relazioni della Seconda Sottocommissione si evince come l’idea iniziale fosse quella di costruire un modello di regionalismo capace di ricomporre le differenze di natura economica e sociale tra le diverse aree che componevano il nuovo Stato unitario. Il regionalismo italiano, dunque, si caratterizza ontologicamente per la sua vocazione solidale, essendo stato pensato quale mezzo di composizione delle differenze territoriali e strumento per colmare le

4. Si veda, *ex multis*, N. ANTONIETTI - U. DE SERVIO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, 1998; L. STURZO, *La Regione nella Nazione*, Bologna, 1949, ove si ritrova *in nuce*, nel pensiero Sturziano, l’idea della sussidiarietà, il principio secondo cui gli enti locali, con la loro capacità di porsi al servizio delle necessità delle popolazioni ivi insediate, non si collocano in una posizione di debolezza rispetto allo Stato, sebbene non possa ritenersi che in tale elaborazione manchi il riconoscimento del valore unitario.

5. L. D’ANDREA, *Regionalismo differenziato e meridionalismo, alla luce del pensiero di Sturzo: brevi note*, Intervento svolto nell’ambito del Convegno “Gli ideali sturziani di giustizia e Libertà a 100 anni dall’Appello ai Liberi e Forti”, organizzato dal C.I.S.S. (Centro Internazionale Studi Luigi Sturzo), Messina, 3 marzo 2019.

carenze economiche, sociali, infrastrutturali e persino istituzionali del Mezzogiorno⁶.

Se è vero che sin da principio non mancava in Assemblea chi proponeva un Senato a base regionale, che potesse dar voce alle istituzioni regionali a livello centrale⁷, non mancavano le resistenze da parte di coloro che ritenevano che l'ordinamento regionale avrebbe compromesso l'interesse unitario o, comunque, frenato il cammino di interventi riformatori improcrastinabili (prima tra tutte, la riforma agraria). Nella dialettica tra le due tendenze, si è imposto un "regionalismo dell'uniformità" che, in vista dell'obiettivo di "garantire una trasformazione forte di tutta la società", ha richiesto un parziale sacrificio del principio autonomistico⁸.

Certamente più complessa è la genesi delle Regioni a statuto speciale, la cui istituzione era giustificata da un complesso di ragioni, non sempre omogenee. Così, per un verso, la necessità di superare una storica arretratezza di alcuni territori, preservando e valorizzando la loro specifica identità (Sicilia e Sardegna), la necessità di tutelare, nell'ambito del nuovo ordinamento pluralista, le minoranze alloglotte e, con la lingua, anche le connesse peculiarità di carattere storico e culturale, al fine di garantire la ricostituzione di quei vincoli di solidarietà politica che devono necessariamente collegare le parti al tutto (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e, soprattutto, Trentino-Alto Adige)⁹.

La specialità è stata storicamente garantita da uno Statuto in cui veniva riconosciuta una potestà legislativa piena o esclusiva su materie individua-

6. Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione in www.camera.it, p. 54, ove si legge che La Rocca, nella seduta del 31 luglio 1946, ebbe l'occasione di esporre come tutti volessero una "... riforma radicale affinché..." scomparisse "... in Italia ogni diversità strutturale...", e cessasse "... l'unità unicamente apparente (territoriale e più o meno politica)..." che, dal suo punto di vista, si risolveva "... in una disparità economica e sociale...", finendo col "... minare le basi stesse dell'unità nazionale...".

7. Il carattere regionale del Senato si fondava, secondo l'art. 55 del "Progetto di Costituzione", sulla proclamazione della sua "base regionale", sulla elezione di un terzo dei senatori da parte dei consigli regionali, sul requisito, secondo l'art. 56, della nascita o del domicilio regionali per la eleggibilità a senatori, oltre che sull'attribuzione di un numero fisso di senatori a ciascuna regione. Si veda, sul punto, N. OCCHIOCUPO, *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Vol. 2, Roma, 1977, 406 e s.

8. L. VIOLINI, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4/2018 del 14/11/2018, 13.

9. Per ulteriori approfondimenti, si veda G. LAURICELLA - G. GUADALUPI, *Lo statuto speciale della regione siciliana*, Milano, 2010; A. PUBUSA, *Lo Statuto speciale per la Sardegna: le norme di attuazione e le leggi fondamentali*, Milano, 1991.

te nello statuto stesso. Ne consegue la visione secondo cui la legislazione sia il fulcro della specialità. A riprova di ciò, lo Statuto siciliano, all'art. 14, introduceva il concetto di legislazione piena ed esclusiva quale corollario della specialità¹⁰.

In tale cornice, la Regione Siciliana può ben considerarsi il “laboratorio politico-costituzionale”¹¹ nell'ambito del quale – già durante il periodo intercorrente tra la liberazione e l'approvazione dello Statuto speciale – si costruisce l'idea secondo cui il riconoscimento di una “autonomia differenziata” (per l'appunto speciale) avrebbe potuto rappresentare la soluzione per realizzare il necessario sviluppo delle Regioni più deboli, garantendo il giusto equilibrio tra unità e differenziazione. Del resto, dai documenti preparatori dello Statuto siciliano emerge come il dibattito sull'autonomia regionale abbia coinvolto cittadini, giuristi, politici, economisti, i quali, esprimendo opinioni anche assai differenti, hanno comunque saputo assumere un tratto comune, convergente nell'impegno di elaborare una originale articolazione territoriale del potere, distinta tanto dalle esperienze unitarie-accentratrici, quanto da quelle federali.

Tale dispiegamento di energie intellettuali si esprime, come detto, ancor prima dell'avvio della nuova stagione costituente repubblicana.

Le radici più profonde dell'autonomia regionale siciliana possono, infatti, essere rintracciate già nella Costituzione siciliana del 1812 e, mai del tutto essiccate, si riafferceranno timidamente tanto nella Costituzione del 1848, quanto nel periodo successivo all'unificazione italiana nel 1860, per essere soddisfatte solo dopo il secondo conflitto mondiale, proprio con l'entrata in vigore dello statuto speciale nel 1946.

La Sicilia diventa così terreno di sperimentazione, posto che, in precedenza, si conoscevano solamente modelli accentrati e modelli federali di Stato. Al riguardo, è significativo che l'idea di regionalismo, segnatamente di quel regionalismo tradotto nella Statuto della Regione Siciliana¹², fu coltivata, tra gli altri, da Gaspare Ambrosini, il quale, studioso di diritto

10. A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/images/pdf/numero3_2015/regioni_speciali.pdf.

11. G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana? Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto speciale*, in *federalismi*, n. 16/2016 del 10.08.2016.

12. Dopo l'approvazione definitiva dello statuto avvenuta con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 e la successiva entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'Assemblea costituente esaminò lo statuto siciliano che venne, quindi, convertito con la legge costituzionale n. 2 del 1948.

pubblico e anche, specificamente, di diritto coloniale, si era occupato di relazioni interistituzionali tra centro e periferia diverse e peculiari rispetto a quelle proprie dello Stato accentrato o dello Stato federale.

Muovendo dalla base del regionalismo speciale e, segnatamente, da quello siciliano, l'assetto che emerse dall'Assemblea Costituente era di tipo binario, con la previsione di quindici Regioni a Statuto ordinario, dotate delle competenze loro affidate dalla Costituzione, e di cinque Regioni a Statuto speciale, aventi competenze legislative ed organizzative scolpite nei rispettivi statuti approvati (o recepiti, nel caso della Sicilia) con legge costituzionale. Fu introdotto, insomma, un "autogoverno regionale di tipo normale come regola e di tipo speciale come eccezione"¹³.

La specialità, così come delineata nel 1948, si manifestava essenzialmente:

- a) nell'attribuzione di maggiori competenze legislative e amministrative in ambiti più ampi rispetto a quelli propri delle Regioni di diritto comune;
- b) nell'attribuzione agli organi delle Regioni speciali, almeno sulla carta, di una gamma di competenze e poteri talvolta assai peculiari rispetto a quelli propri degli omologhi organi delle Regioni ordinarie¹⁴;
- c) nella previsione di procedimenti garantisti per l'attuazione delle norme statutarie, incentrati sulle Commissioni paritetiche, nell'ambito delle quali si deve procedere alla determinazione concreta delle funzioni amministrative trasferite alla Regione, nonché alla specificazione dei meccanismi di ripartizione delle risorse finanziarie¹⁵;

13. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989, 783 e s.

14. A titolo esemplificativo, il Presidente della Regione Sicilia provvede al mantenimento dell'ordine pubblico a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente per l'impiego e l'utilizzazione dal governo regionale (art. 31 St. Sicilia); ancora, la Giunta della Regione Sardegna può chiedere al Governo della Repubblica la sospensione nell'applicazione di una legge o di un provvedimento dello Stato in materia economica e finanziaria, quando questi risulti manifestamente dannoso per l'Isola.

15. Il trasferimento delle funzioni avviene a mezzo di appositi decreti di attuazione degli Statuti, i quali attengono a ciascuna Regione e, talvolta, a singoli settori materiali, mentre nei confronti delle Regioni a Statuto ordinario il trasferimento delle funzioni ha avuto carattere generale. Per ulteriori approfondimenti sui decreti di attuazione degli Statuti, si vedano O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in *Diritto @ Storia*, n. 10/2012; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007, 27; G. MOR, *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in G. MOR (cur.), *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Bologna, 1988, 23 ss.; P. CIARLO, *Federalismo amministrativo e Regioni speciali*, in *Quad. cost.*, 2000, 129 ss; P. GIANGASPERO, *I decreti di attuazione*

- d) nella individuazione di particolari forme di partecipazione della Regione all'attività dello Stato¹⁶;
- e) infine, nella previsione di organi la cui composizione è direttamente espressiva dei diversi gruppi etnici e linguistici¹⁷.

Le «sfere» di attribuzione delle Regioni e dello Stato erano originariamente suddivise in modo «euclideo», attraverso l'impiego di linee orizzontali e verticali di delimitazione¹⁸. Secondo tale modello non potrebbero esistere aree di sovrapposizione tra le competenze dello Stato e quelle della Regione¹⁹.

Tuttavia, al di là delle previsioni testuali, è un dato di comune esperienza quello secondo cui tanto le Regioni a Statuto ordinario, quanto le Regioni a Statuto speciale hanno subito uno stravolgimento, o, se si preferisce, una trasfigurazione rispetto al disegno originario tracciato dall'Assemblea costituente, con il consolidamento di una cornice di garanzia degli interessi unitari della Repubblica che vale per entrambi i modelli di enti regionali.

Preliminarmente, va rilevato che ai sensi del previgente testo dell'art. 117 della Costituzione, la potestà legislativa concorrente della Regione trovava un limite nei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e nell'interesse nazionale e delle altre Regioni.

degli statuti speciali, in R. BIN - L. COEN, *I nodi tecnici della revisione degli statuti speciali*, Padova, 2008, 116.

16. Gli statuti delle Regioni speciali prevedono, ad esempio, la partecipazione dei Presidenti delle Regioni alle riunioni del Consiglio dei ministri ogniqualvolta si debbano trattare questioni che riguardano direttamente la Regione: anzi, il Presidente della Regione Sicilia vi partecipa col rango di ministro e con voto deliberativo (cfr. art. 22 Statuto siciliano). Tuttavia, la portata concreta di tale disposizione risulta limitata a causa dell'interpretazione riduttiva che alla stessa è stata data dal Governo, il quale ha ritenuto la presenza del Presidente della Regione obbligatoria soltanto nei casi in cui i provvedimenti dell'esecutivo non hanno una portata nazionale, ma dispiegano i loro effetti limitatamente al territorio della Regione; tesi peraltro avvalorata dalla Corte Costituzionale con le sentenze 166/1976; 627/1988; 92/1999.

17. Il presidente del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige è eletto alternativamente tra i consiglieri appartenenti al gruppo di lingua italiana e tedesca, mentre il vicepresidente appartiene al gruppo linguistico opposto (cfr. art. 36 Statuto Trentino Alto Adige).

18. R. BIN, voce "Legge Regionale" in *Digesto*, IX pubbl., 1994; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in RTDP, 1956, 152 ss.

19. R. BIN, voce "Legge Regionale" in *Digesto*, cit.; S. BARTOLE, *Intervento*, in *Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, 1973, 285.

La Corte Costituzionale, chiamata a determinare in concreto l'estensione delle diverse attribuzioni legislative affidate alla Regione, ha notevolmente influito sullo stesso esercizio delle competenze legislative²⁰.

L'interesse nazionale costituisce un limite non solo della potestà legislativa concorrente delle Regioni a Statuto ordinario nelle materie di cui all'art. 117, ma anche di quella esclusiva o primaria delle Regioni a Statuto speciale.

La Corte ha affermato che l'interesse nazionale sotteso ad una data materia è idoneo a determinare la "conversione" delle eventuali competenze regionali, sia esclusive, sia concorrenti, in potestà di mera attuazione della legge statale²¹. Ciò tuttavia si verifica a "condizione che l'interesse nazionale sia posto dal legislatore e si sia tradotto in positive determinazioni della legge statale che, per loro pregnanza e puntualità, non tollerino altro intervento della Regione che non sia meramente attuativo. Non è infatti plausibile che l'interesse nazionale costituisca un limite ontologico e abbia la capacità di far tacere ogni competenza della Regione, al di là della sua effettiva concretizzazione in norme legislative statali"²².

In applicazione di tali orientamenti, la Corte Costituzionale aveva negato la competenza della Regione Sicilia in materia di nazionalizzazione dell'energia elettrica, ritenuta materia delle riforme economico-sociali in

20. Il ruolo della Corte Costituzionale come "arbitro" dei rapporti Stato-Regioni è stato analizzato da E. SPAGNA MUSSO, *Scritti di diritto costituzionale*, tomo I, Milano, 2008, 1339, il quale sottolinea che la discrezionalità interpretativa della Corte Costituzionale "è frutto di un concorso fra fonti normative a carattere paritario". Per ulteriori approfondimenti si vedano A. CERRI, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale sui rapporti tra Stato e regioni dal luglio 1981 al luglio 1986 in linea di tendenza e problemi aperti*, in *Le Regioni*, 1/1987; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella Giurisprudenza Costituzionale*, Udine, 1989; S. BARTOLE - M. SCUDIERO - M. LOIODICE (a cura di), *Regioni e Corte Costituzionale. L'esperienza degli ultimi 15 anni*, Milano, 1988.

21. Corte Costituzionale, sent. n. 105/57, 169/99, 135/01; Servizio studi del Senato - ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, dossier *Il nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regione. La competenza legislativa concorrente*, n. 61/I, Novembre 2011.

22. Corte Costituzionale, sentenza n. 271/96, secondo la quale "l'interesse nazionale non viene in considerazione a priori, come autonomo fattore di erosione della competenza regionale, ma solo a posteriori, in presenza di una legge statale che lo abbia positivizzato e nei limiti entro i quali tale positivizzazione sia avvenuta. Risponde, del resto, ad una corretta ripartizione di attribuzioni tra i diversi organi costituzionali il fatto che l'apprezzamento dell'interesse nazionale sia compiuto dapprima in sede politica, da parte del Parlamento, e solo successivamente, in sede di controllo di legittimità costituzionale, ad opera di questa Corte". Cfr. anche sentenze Corte Costituzionale n. 368/90 e n. 250/96.

cui vi è un prevalente interesse nazionale²³, affermando che le Regioni a Statuto speciale hanno solo potestà legislativa di integrazione ed attuazione delle leggi dello Stato nei limiti e col rispetto degli interessi nazionali e delle fondamentali riforme economico-sociali dello Stato²⁴.

Per quanto concerne i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato²⁵, essi rappresentano un limite alla potestà legislativa concorrente tanto delle Regioni ordinarie, nelle singole materie di cui all'art. 117, quanto di quelle a Statuto speciale nelle materie indicate nei singoli Statuti.

Uno dei problemi più complessi sul punto è quello di stabilire la necessità o meno delle cosiddette leggi-cornice²⁶ o leggi-quadro per definire, in ciascuna materia, i relativi principi fondamentali.

In tale direzione si indirizzò la legge "Scelba" (legge 10 febbraio 1953, n. 62) che subordinava l'esercizio della potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario alla previa emanazione da parte dello Stato delle "leggi-cornice" (art. 9, comma 1), facendo però eccezione per alcune materie, sulle quali le regioni avrebbero potuto comunque legiferare, anche in assenza della predeterminazione dei principi da parte delle leggi dello Stato (art. 9, comma 2)²⁷.

23. Corte Costituzionale, sentenza n. 79/66, secondo la quale "il generale limite dell'interesse nazionale che la potestà legislativa regionale incontra è prevalente nel caso della nazionalizzazione dell'industria elettrica. Pertanto, il trasferimento delle funzioni amministrative alla Regione in materia di industria e commercio si deve intendere avvenuto col rispetto dei limiti assegnati alla competenza legislativa regionale, conformemente al sistema che prevede, nell'ambito regionale - e anche in quello delle Regioni a statuto speciale -, una stretta correlazione fra potestà legislativa e potestà amministrativa".

24. Corte Costituzionale, sentenza n. 13/64.

25. Secondo R. BIN, voce "Legge regionale" in *Digesto*, IX pubbl., 1994, il concetto di principio è uno dei concetti più equivoci della teoria delle norme; sul punto anche S. BARTOLE, in *Enc. dir.* XXXV, Milano, 1986, 494 ss.

26. La IX disc. trans. Cost., prevedeva che, entro tre anni dalla entrata in vigore della Carta, lo Stato avrebbe adeguato "le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza attribuita alle Regioni". Fu ritenuto che tale disposizione preannunciasse l'introduzione delle cd. leggi - cornice. R. Bin in proposito parla di "mito" della legge cornice, che definisce "uno degli elementi di maggiore fragilità teorica che contrassegnano il modello costituzionale dei rapporti Stato-regioni, voce "Legge regionale" in *Digesto*, IX pubbl., 1994, cit. Per ulteriori approfondimenti, F. CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, 1991, p. 133 ss; F. CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra stato e regioni*, Milano, 1967, 382 ss.

27. Successivamente la Corte Costituzionale, con la sent. n. 39/1971, ha affermato l'illegittimità, seppur dopo la sua abrogazione, dell'articolo 9 della Legge Scelba, in quanto "l'esercizio delle potestà legislative regionali rischiava di essere procrastinato sine die", restando "rimesso alla mera discrezione del legislatore statale".

Tuttavia, al momento della costituzione delle Regioni a Statuto ordinario, si giunse ad un ripensamento di tale impostazione al fine di scongiurare il rischio che la mancanza di leggi-cornice impedisse, nei fatti, l'esplicazione del potere legislativo delle regioni stesse; tale eventualità era, del resto, concreta, visto che per le regioni a Statuto speciale non erano state approvate, nel frattempo, leggi-cornice concernenti i loro ambiti di competenza legislativa concorrente.

Così, la legge 16 maggio 1970, n. 281 stabilì che i principi fondamentali della legislazione statale potevano risultare “dalle leggi che espressamente li stabiliscono” (e cioè, appunto, da leggi-cornice), “o quali si desumono dalle leggi vigenti” (art. 17), come già avveniva da tempo per la competenza concorrente delle regioni a Statuto speciale.

In tale ambito, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha messo a fuoco limiti ulteriori alla potestà legislativa regionale rispetto a quelli esplicitati nell'art. 117.

Al fine di comprendere l'atteggiamento della Corte appare opportuno richiamare gli orientamenti di fondo dalla stessa seguiti nella soluzione delle questioni sorte con riferimento alle competenze della Regione Sicilia. Paradigmatica al riguardo l'affermazione secondo cui “la competenza legislativa delle Regioni a Statuto speciale è strettamente limitata alle materie quali sono elencate negli statuti, restando escluso che, rispetto a queste, possano valere criteri finalistici che non risultino da valutazioni obiettive del loro contenuto. Dette Regioni, pertanto, sono enti con fini predeterminati ed inderogabilmente fissati. Talché viene delineata netta e profonda la differenza tra attività legislativa regionale e attività legislativa statale, perché solo quest'ultima può essere considerata libera nel fine. Salvo il caso in cui un fine sia stato prestabilito in una norma costituzionale”²⁸. Tale affermazione lascia trasparire l'idea che la Regione incontra dei limiti finalistici nell'esercizio della potestà legislativa, non solo nelle materie di competenza concorrente, ma anche in quelle rientranti nella competenza esclusiva.

E infine, altro fenomeno di ampia portata concerne il cd “ritaglio delle materie”: le materie regionali vengono “frantumate per riservarne porzioni più o meno ampie alla competenza statale”²⁹: in questo modo il legislatore nazionale tende a legiferare in settori riservati alla pote-

28. Corte Costituzionale 30.06.1964 n. 66, in *Giur. Cost.*, 1966, 687; Corte Costituzionale 26.06.1970 n. 110, in *Giur. Cost.*, 1970, 1203.

29. V. CRISAFULLI, *La regione davanti alla Corte cost.*, in *RTDP*, 1963, 539; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1985, 90 ss.

stà legislativa regionale, facendo perno ancora una volta sull'interesse nazionale³⁰.

Quelli appena ricordati erano tutti istituti sconosciuti al vecchio testo del Titolo V, “ma introdotti dalla legge ordinaria, e giustificati sul piano costituzionale, perché necessari a rendere funzionale un sistema – il nostro, come altri – che, impostato soltanto sul rigido criterio di separazione, di attribuzione di competenze formali, non dava sufficienti garanzie di un funzionamento coerente del sistema complessivamente considerato”³¹.

In tale scenario, già prima degli anni 80, si manifestò l'esigenza di una maggiore autonomia delle Regioni, ipotizzando una complessiva riforma costituzionale.

Senonché in un primo momento, è per il tramite del D.P.R. n. 616/1977 che si è inteso procedere al “completamento dell'ordinamento regionale”, mediante l'attribuzione alle Regioni di una serie di nuove competenze, apparentemente estranee all'elenco di cui all'articolo 117, comma 1, Cost. Come fu osservato, il decreto si riferiva esclusivamente alle Regioni ad autonomia ordinaria, mentre non trovava applicazione nelle Regioni speciali³², sicché paradossalmente, queste ultime si sono trovate in una posizione peggiore, che le ha condotte a tentare di recuperare la propria condizione tramite i decreti legislativi di attuazione degli statuti³³.

30. Sulla base di “un'ipotetica linea di confine data dagli interessi nazionali”, lo Stato stabilisce quali parti, quali settori, quali aspetti di ognuna di tali materie debbano essere disciplinati in forma necessariamente unitaria, e perciò insuscettibili di trasferimento alle regioni. Sul punto, F. TRIMARCHI BANFI, *Le disposizioni di attuazione per gli statuti regionali*, in ISAP, *St. preliminari sulle leggi cornice per le regioni*, Milano, 1968, 282.

31. Per ulteriori approfondimenti F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie, problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2006, 21 ss; F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, testo provvisorio della relazione al Convegno su Dieci anni dopo: più o meno autonomia regionale?, organizzato dall'ISGRE e da il Mulino, Bologna, 27-28 gennaio 2011; P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in AA.Vv., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Rimini, 2002, 86.

32. A. D'ATENA, *La parabola delle autonomie speciali*, in AA.Vv., *La Sicilia e le altre Regioni a Statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate* (Atti del Convegno organizzato a Palermo nei giorni 6-7 maggio 1983 dall'Assemblea Regionale Siciliana), Palermo, 1984 (nonché in ID., *Costituzione e Regioni Studi*, Milano, 381 ss.).

33. Per un quadro della normativa di attuazione ispirata al d.P.R. 616/1977 si veda: A. BARONI, *Il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali; la “rincorsa” sul terreno delle funzioni amministrative dopo la riforma del titolo V*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, II, 769 s; V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 7. Vale rammentare che, se nella maggior parte delle ipotesi era possibile intervenire, senza particolari difficoltà,

E successivamente, con la legge n. 59/1997³⁴, che diede avvio alle cd. riforme Bassanini, iniziò un processo di ristrutturazione territoriale a “costituzione invariata”³⁵.

In questo contesto, l’art. 10 del D. Lgs. n. 112/98 fotografava perfettamente lo stato della specialità a cinquant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione, prevedendo che “con le modalità previste nei rispettivi statuti si provvede a trasferire alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti alle Regioni a Statuto ordinario”. Si delinea così quello che è stato chiamato “appiattimento delle Regioni Speciali nei confronti di quelle ordinarie”³⁶.

Ed invero, a fronte della maggiore autonomia prevista dal loro impianto originario, ci si è presto scontrati con le difficoltà di concreta attuazione, soprattutto nel campo della funzione legislativa, a causa del loro mancato coordinamento con la Carta costituzionale e della necessità di armonizzare, spesso in via pretoria, le disposizioni statutarie con i suoi principi fondamentali (emblematico è, al riguardo, il caso dello Statuto siciliano).

Ancora, nel corso degli anni, le molteplici ragioni che avevano condotto all’attivazione del regionalismo speciale a favore di sole cinque Regioni, sono venute meno o si sono profondamente trasformate: si pensi, a titolo di esempio, alle pulsioni separatiste della Sicilia, presto sfumate, o a quelle dell’Alto Adige, fortemente depotenziate grazie ad una autonomia, per certi versi, “specialissima”, anche sul piano finanziario.

Dall’altro lato, ci si è presto resi conto dei comuni problemi di sottosviluppo tra alcune Regioni ad autonomia speciale e altre Regioni ordinarie. Inoltre, l’esigenza di garantire adeguata tutela alle minoranze

mediante l’assegnazione alla Regione speciale di quanto il decreto 616/1977 aveva assegnato alle Regioni ordinarie; in talune ipotesi, come nel caso del Trentino-Alto Adige, non era possibile operare in modo lineare, dovendosi individuare, di volta in volta, l’ente (Regione o Provincia autonoma) al quale attribuire la competenza.

34. «Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma dell’Amministrazione e per la semplificazione amministrativa».

35. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 53 ss; S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale degli enti locali*, Milano, 2009, 17 ss; E. PFÖSTL, *Il federalismo fiscale*, Roma, 2008, 25.

36. D. GALLIANI, *Specialità e regionalismo differenziato*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2003, 226, secondo il quale le riforme Bassanini decretano il definitivo “appiattimento” della specialità, salvando però le norme di attuazione e quindi la specialità ancora come problema di forma.

linguistiche sembrava poter trovare soluzione mediante l'art. 6 della Costituzione e i meccanismi di garanzia che nella richiamata disposizione trovano fondamento.

Infine, alcuni fattori di ordine istituzionale – in primo luogo, l'attivazione agli inizi del 1970 delle Regioni di diritto comune – hanno contribuito a sfumare la peculiare collocazione delle Regioni speciali. Anzi, il maggior dinamismo di alcune di quelle, unito ad una tendenza all'omogeneizzazione sviluppata dalla Corte Costituzionale e dal legislatore nazionale, ha mutato il significato concreto della specialità regionale, facendole assumere, talvolta, il carattere di una autonomia depotenziata, piuttosto che di un'autonomia rafforzata, con l'emersione di ulteriori questioni problematiche allorché si è trattato di parificare le competenze degli enti ad autonomia speciale a quelle acquisite dalle Regioni ancor prima delle riforme del 1999 e del 2001.

3. *Le Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*

La riforma del 2001, seppur dal punto di vista formale ha modificato sensibilmente i rapporti tra Stato e Regioni, ha riproposto agli studiosi i medesimi problemi interpretativi ed applicativi che già si erano posti prima della riforma³⁷.

A prima vista, il riparto delle competenze legislative delineato dal riformatore costituzionale appare semplice: com'è noto, le materie indicate nel secondo comma dell'art. 117 appartengono alla competenza esclusiva statale. In tali settori è precluso alle Regioni qualsivoglia intervento normativo.

Il successivo terzo comma enuclea gli ambiti di legislazione concorrente, la cui identificazione si fonda sulla distinzione tra norme di principio e di dettaglio.

37. F. BENELLI, *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2007, 11; A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, 97; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, 1223; M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, 355, che parla di "innumerevoli incertezze, insufficienze, imprecisioni del nuovo testo costituzionale". G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2001, 1144, riferisce di "difetti di stesura tanto spesso sottolineati da essere divenuti un luogo comune".

Infine, tutti gli altri settori della legislazione sono attribuiti alla competenza della Regione, attraverso la c.d. *clausola residuale*.

Nel testo riformato non vi è più alcun riferimento al limite dell'*interesse nazionale*, che nell'esperienza pregressa aveva rappresentato il caposaldo a difesa del coordinamento normativo e delle esigenze unitarie, con conseguente erosione di significativi segmenti della sfera delle competenze legislative regionali³⁸.

Tuttavia, a fronte di una così chiara ripartizione delle competenze statali e regionali in materia di legislazione, ci si ritrovò ben presto ad accertare la possibilità di una camaleontica ricomparsa della potestà legislativa statale negli interstizi del nuovo tessuto costituzionale³⁹.

Il legislatore della riforma ha riproposto la tecnica di ripartizione *per materia*, che, ancora una volta, suscita dubbi interpretativi a causa della terminologia adoperata. Vi sono, poi, talune materie che presuppongono una compartecipazione della legislazione statale e regionale, che non deve intendersi e non si esaurisce nel rapporto principio-dettaglio quale principio regolatore della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma. Si tratta di un fenomeno più complesso e articolato, in cui le competenze statali e regionali vanno inevitabilmente ad intrecciarsi. Ci si riferisce, ad esempio, ai rapporti tra competenza statale in materia di ambiente ed ecosistema e competenza regionale in tema di governo del territorio. In terzo luogo, non si può sottacere che l'evoluzione economica, sociale e tecnologica produce nuovi ambiti materiali, che non possono essere ricondotti all'interno delle materie enucleate, ma non per questo sono riconducibili, *sic et simpliciter*, al novero della competenza residuale regionale *ex art. 117*, quarto comma, della Costituzione.

In questo quadro segnato da una incerta demarcazione tra le competenze statali e quelle regionali, un ruolo preponderante, ancora una volta, è affidato alla Corte Costituzionale. Sembra che il legislatore costituzionale abbia disordinatamente infiltrato l'elenco delle materie di ambiti normativi che "materie in senso proprio non sono"⁴⁰. Si è, allora, di fronte a "competenze trasversali"⁴¹

38. F. BENELLI, *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2007, cit., 15.

39. *Ibidem*.

40. Ivi, 24; E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia «ordinamento civile» di esclusiva competenza statale*, in *Le Regioni*, 2001, 1353.

41. Per ulteriori approfondimenti si veda G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 5; Più diffusamente, v. L. TORCHIA, *La potestà*

ossia a “materie non materie”⁴². I settori di intervento normativo trasversale, infatti, potrebbero affidare allo Stato una legittimazione normativa in continua espansione e alla Corte Costituzionale sarebbe, pertanto, affidato il compito di armonizzare il sistema⁴³.

Sul piano amministrativo, ritroviamo un altro meccanismo che vale a rendere flessibile il riparto di competenze⁴⁴. Il c.d. *potere di indirizzo e coordinamento*, che trovava applicazione nel vigore del vecchio titolo V Cost., con la riforma del 2001 lascia spazio al principio di sussidiarietà quale criterio di allocazione delle competenze amministrative (art. 118 Cost.), la cui forza è in grado di attrarre anche le competenze legislative secondo lo schema delineato dalla storica sentenza “Mezzanotte” (n. 303/2003)⁴⁵.

Comune è, infine, il ricorso a criteri teleologici quale fonte di legittimazione di “ritagli” di competenza a vantaggio del legislatore o dell’amministrazione statale, all’interno di settori materiali di competenza regionale⁴⁶.

Il meccanismo, oggi come ieri, è quello espresso nella sentenza “Bonifacio” in materia di fiere e mercati, in cui la Consulta – osservando come le Regioni debbano essere considerate quali enti esponenziali di interessi di livello regionale – ha ritenuto legittimo l’affidamento allo Stato della cura degli interessi di dimensione ultraregionale nelle materie pur formalmente

legislativa residuale delle regioni, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, 343 ss. e G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, 1247 ss.

42. A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, 21.

43. La Corte costituzionale nella sent. n. 30 del 2005 afferma che “l’inquadramento in una materia piuttosto che in un’altra deve riguardare la ratio dell’intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell’applicazione della norma”.

44. L. RONCHETTI, *Le materie della potestà legislativa esclusiva dello Stato. Uno sguardo a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2/2016, 3.

45. Al riguardo viene diffusamente utilizzata l’espressione “chiamata in sussidiarietà”. Più ampiamente L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2004, p. 587; M. MANCINI, “Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà”: *trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, Vol. 3, n. 1, giugno 2014, 27 ss; L. RONCHETTI, *Le materie della potestà legislativa esclusiva dello Stato. Uno sguardo a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, cit., 3.

46. F. BASSANINI, *Continuità e «self-restraint» nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia regionale (1974-1976)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Roma, 1977, 534.

attribuite alla legislazione statale ripartita o anche esclusiva. Del resto la c.d. “tecnica del ritaglio” ha acquisito nuovo slancio con le numerose “materie trasversali” previste nel secondo comma dell’art. 117 Cost., attraverso cui il legislatore statale ritrova i titoli per disciplinare livelli di interessi sovraregionali che pur si intrecciano con ambiti competenziali attribuiti alle regioni.

In senso analogo, la garanzia degli interessi unitari è stata assicurata dalla previsione di poteri sostitutivi, dapprima in assenza di una esplicita previsione costituzionale⁴⁷ e, solo in seguito alla novella dell’art. 120 Cost., con legge attuativa di uno specifico titolo costituzionale (art. 8, legge n. 131/2003, c.d. legge “La Loggia”).

Ma, a prescindere dagli interventi della Consulta, è innegabile che con la riforma del Titolo V, nella consapevolezza delle criticità del modello regionale elaborato dai Costituenti rese palesi dalla persistenza sia di una questione meridionale che dall’insorgere di una “questione settentrionale”, si decide di ampliare le competenze affidate alle Regioni in campo legislativo e amministrativo. Ma non solo.

L’articolo 116, al terzo comma, prevede infatti – con una formulazione che sconta una certa vaghezza – la possibilità che il Parlamento nazionale, su iniziativa della Regione interessata e sentiti gli enti locali, attribuisca a singole Regioni la potestà legislativa in materie normalmente rientranti nella competenza esclusiva dello Stato o nelle materie di cui al terzo comma dell’art.117 Cost.⁴⁸.

La possibilità per le Regioni a Statuto ordinario di ottenere “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, d’un canto sembra porsi quale modalità di superamento dell’uniformità che aveva lasciato poco spazio all’operatività del principio autonomistico⁴⁹; dall’altro apre il dibat-

47. Corte Costituzionale, 24.07.1972 n. 138. Ancora, le sentenze n. 25,151 e 250 del 1974 hanno ribadito e più rigorosamente esplicitato il principio della tassatività delle competenze regionali (che devono ritenersi limitate alle materie enumerate), disattendendo la tendenza ad attribuire alle Regioni la cura in generale degli interessi della collettività regionale.

48. Per ulteriori approfondimenti si vedano: G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Reg.*, 4/2017, 625; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Reg.*, 4/2017, p. 689; 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 *federalismi.it*, 18/2018; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 6/2019.

49. D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116, comma 3 cost., conforme a costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2019, 265 e s.

tito sulla persistente utilità della distinzione tra regioni a statuto speciale e regioni statuto ordinario.

Il punto di equilibrio è stato ricercato, da un canto, nel mantenimento della specialità; dall'altro, nella potenziale estensione alle regioni speciali della nuova disciplina della più ampia autonomia ordinaria, in virtù dell'articolo 10 della l. cost. 3/2001 (c.d. "clausola di maggior favore")⁵⁰.

Tale strumento ha rappresentato l'ennesimo esempio di una "innaturale rincorsa"⁵¹ all'omologazione, da parte delle Regioni Speciali, che ha contrassegnato il regionalismo italiano, sin dalla sua originaria concezione, nel tentativo di ottenere le medesime competenze che il legislatore statale aveva nel frattempo riconosciuto (solo) alle Regioni ordinarie⁵².

Al riguardo, la dottrina parla di "specialità rovesciata"⁵³, sebbene, già prima della riforma del Titolo V, si intravedeva un "ribaltamento del modello risultante dalla Costituzione" sottolineando che "l'autonomia speciale, originariamente concepita come autonomia tendenzialmente maggiore è venuta assumendo caratteri di recessività; tanto da poter apparire condannata ad un processo di graduale dissoluzione"⁵⁴.

Sul piano del sistema delle fonti, permangono alcune evidenti distinzioni tra regioni speciali, regione ordinarie e regioni differenziate. Infatti, se gli statuti speciali assumono il rango di legge costituzionale, gli statuti ordinari si fondano su una legge atipica, frutto della cooperazione tra Consiglio regionale e Parlamento, mentre le leggi di differenziazione

50. F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 4, 2003, 610 che, analizzando la riforma del Titolo V, si chiede se debba essere interpretata valorizzando fino in fondo gli elementi diversificanti o gli elementi uniformanti; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 cost., conforme a costituzione*, cit., 265 e ss.

51. Più diffusamente L. CASTELLI, *Autonomia locale e specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6 del 2007; A. RUGGERI, *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove Autonomie*, 2000, 6, 845 ss.; M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 220; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, 2008, Milano, 20 ss.

52. G. FONTANA, *Dalla clausola di maggior sfavore alla neutralizzazione della potestà legislativa primaria delle autonomie speciali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, 359 e ss.

53. A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa della Regione siciliana dopo la Riforma del Titolo V e le prospettive della specialità*, in *Nuove Autonomie*, 2002, 6, 847.

54. A. D'ATENA, *La parabola delle Autonomie Speciali*, in *Costituzione e Regioni*, cit., 1991, Milano, p. 382; diffusamente L. CASTELLI, *Autonomia locale e specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6 del 2007.

sono leggi ordinarie, sia pure rinforzate dalla previsione di una intesa con le Regioni interessate.

Ebbene, nonostante alcuni ritengano che vi sia un sostrato comune alla base dell'autonomia speciale e di quella differenziata, consistente nel metodo pattizio desumibile dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 – con il necessario intervento delle regioni interessate ai fini delle eventuali modifiche agli statuti di iniziativa parlamentare o governativa - e quello che discende dal III comma dell'art. 116 Cost., in realtà non sembra possibile parificare i due procedimenti, individuando un regime pattizio anche nel procedimento di revisione degli statuti speciali.

Se, infatti, le competenze delle “regioni differenziabili” possono essere ampliate mediante una legge approvata a maggioranza assoluta dal Parlamento, previa intesa con la regione stessa e un procedimento partecipato da parte degli enti territoriali interessati⁵⁵; con riguardo alle regioni speciali è previsto soltanto un coinvolgimento a livello consultivo della regione medesima (senza, peraltro, la previsione di alcun ruolo per gli enti locali, né la possibilità di ricorrere al referendum popolare), rimanendo in capo al Parlamento nazionale la competenza della necessaria legge costituzionale⁵⁶.

55. Procedimento, in verità, assai nebuloso, e già analizzato all'indomani della riforma con riferimento ai vari profili connessi all'iniziativa, alla consultazione degli enti locali, al ruolo di un eventuale referendum delle popolazioni coinvolte, alla stipulazione dell'intesa e soprattutto al rapporto fra tale atto e la legge: sul punto, T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?*, in *Diritti Regionali*, 2/2019; S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti Regionali*, 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. 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 *Diritti Regionali*, 2/2018, 22 s; 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.

56. Come chiarito dal servizio studi del Senato - ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, con un dossier datato 4 febbraio 2019, “... l'attivazione dell'autonomia differenziata ex art.116, terzo comma, della Costituzione non conferisce alle regioni interessate lo status di regioni speciali. Queste ultime sono infatti enucleate all'articolo 116,

4. *L'applicazione della "clausola di maggior favore" da parte della Corte Costituzionale*

Sotto il profilo della ripartizione delle competenze legislative ed amministrative, se, da un canto, la novella costituzionale del 2001 ha previsto la possibilità per le Regioni ordinarie di ottenere *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*; per quel che concerne le Regioni a Statuto speciale, essa ha introdotto la c.d. *clausola di maggior favore*, probabilmente con l'intento di evitare squilibri nel rapporto tra il regionalismo speciale e quello differenziato.

Tuttavia, definire le competenze mediante l'uso di aggettivi comporta il rischio di attribuire un grande potere definitorio al giudice di eventuali, ma pressoché inevitabili, controversie⁵⁷.

Dall'analisi dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 emerge come la "clausola di maggior favore" imponga di verificare le relazioni intercorrenti fra le diverse unità normative racchiuse tra le disposizioni del nuovo Titolo V. Ciò, affinché le nuove norme costituzionali possano essere estese anche oltre quello che discenderebbe dal parametro della "forma di autonomia più ampia", a condizione che il loro effetto complessivo risulti "migliorativo" per la Regione speciale, con l'instaurazione di una relazione tra fonti

primo comma, della Costituzione e hanno nello Statuto speciale, fonte di rango costituzionale, la propria fonte in cui sono delineate «forme e condizioni particolari di autonomia». Rispetto alle regioni a statuto speciale, le regioni ordinarie cui è attribuita maggiore autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma: - trovano nella legge ordinaria, sia pure rafforzata e atipica, la fonte giuridica delle «forme e condizioni particolari di autonomia» ulteriori rispetto al quadro delle competenze delineato per le medesime regioni ordinarie dalle (altre) disposizioni costituzionali (ed in particolare dall'art. 117); - possono godere di maggiore autonomia in ambiti materiali circoscritti agli ambiti di legislazione concorrente e a limitate materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato; - vantano una posizione giuridica peculiare, poiché le ulteriori forme e condizioni di autonomia, una volta concesse, non possono essere revocate unilateralmente, come in astratto potrebbe avvenire nei confronti di una regione a statuto speciale, previa approvazione di una legge costituzionale diretta a mutare le competenze ad essa attribuite. Trattandosi di una legge basata su un'intesa, le disposizioni in essa recate potrebbero essere incise solo da una fonte primaria approvata, oltre che dalla maggioranza assoluta di Camera e Senato, sulla base di una nuova intesa fra le parti..."

57. I. RUGGIU, *Le "nuove" materie spettanti alle Regioni speciali in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001*, in *Le Regioni*, 5/2011, 775 ss la quale si domanda quante nuove materie spettano alle Autonomie speciali in virtù dell'art. 10, a dieci anni dall'entrata in vigore del titolo V. Sul tema anche C. MAINARDIS, *Autonomie speciali e riparto delle competenze: quando la casistica prevale sulla sistematica*, in *Le Regioni*, 2014; S. BARTOLE, *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali e speciali*, in *Le Regioni*, 2010, 863 ss.

che evoca il metodo della verifica del rapporto tra leggi interne e fonti comunitarie *self-executing*.

Senonché, analizzando la clausola in commento, è stato notato come la sua applicazione rischierebbe di creare uno squilibrio tra i limiti che incontra la potestà legislativa regionale e le materie ad essa affidata.

Come è stato puntualmente osservato, ciascun “sistema” di regole ha “una sua coerenza e compiutezza, risultante dal modo con cui si incrociano e reciprocamente sorreggono l’asse verticale dei limiti e l’asse orizzontale delle materie. Sostituire uno di tali assi con l’altro, preso a prestito da un «sistema» diverso, rischia di far sbilanciare la costruzione in tal modo eretta, proprio per la eterogeneità di fattura degli elementi altrove estratti ed innestati su un contesto ordinamentale refrattario ad accoglierli. Ecco perché ciascun “sistema” è, a conti fatti, da prendere o lasciare, nel suo insieme così com’è: quanto meno, per quelle parti in relazione alle quali le regole che lo compongono risultano essere concettualmente e positivamente (cioè funzionalmente) inautonome”⁵⁸.

Anche il profilo afferente alla relazione tra fonti è stato ricostruito con non poche difficoltà, in base a tre differenti posizioni principali: taluni autori ritengono che le norme del Titolo V più “favorevoli” abrogano implicitamente quelle statutarie; altra dottrina sostiene la mera “non applicabilità”; infine, un’ulteriore posizione è quella di chi ritiene che le norme statutarie sarebbero solo sospese sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, con la conseguenza che, ove i nuovi statuti non dovessero prevedere nulla in merito agli istituti “sospesi”, andrebbero a riespandersi le vecchie norme statutarie⁵⁹.

Quest’ultima tesi ha suscitato notevoli perplessità. Innanzitutto, è stato obiettato che l’adeguamento previsto dall’art. 10 della l. cost. n. 3/2001 non deve intendersi in senso formale, come revisione statutaria che scaturisce quale conseguenza della riforma del 2001. Inoltre, non sempre risulterebbe agevole individuare la legge costituzionale di adeguamento. Potrebbe,

58. A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà “residuale” a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in www.federalismi.it.

59. M. MANGANARO, *Il sistema di controllo costituzionale sulle leggi siciliane: tra inerzia del legislatore ed intraprendenza della Corte Costituzionale*, in *Diritti Regionali*, anno 2016, fascicolo 2, 270; la Corte Costituzionale, nella sentenza 408/2002, si mantiene sul piano della generica “applicabilità” o “non applicabilità”; secondo A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il “bilanciamento” mancato (nota a Corte Costituzionale n. 314/2003)*, cit. non è corretto affermare che il dettato statutario sarebbe stato abrogato dalla nuova disciplina costituzionale; sul concetto di sospensione, si veda, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II, La Corte Costituzionale*, Padova, 1984, 193 e s.

ad esempio, essere considerata tale una legge che inserisca negli elenchi statuari solo alcune delle “nuove” materie attribuite alle Regioni dall’art. 117 Cost., ma che, al contempo, preveda anche modifiche non connesse al nuovo Titolo V?

Per quel che concerne le ulteriori due posizioni, la Corte non ha fatto riferimento ad un’abrogazione delle norme statutarie meno favorevoli: il rapporto di preferenza per le forme di autonomia più ampie permette di mantenere “quiescenti” le norme statutarie per il momento non applicate, ma con la garanzia per la Regione speciale che venga a ripristinarsi la precedente condizione nell’ipotesi di futura abrogazione della norma della l. cost. n. 3/2001 applicata in quanto più favorevole⁶⁰. Il tutto, a condizione che i vecchi istituti siano conciliabili con i nuovi.

I profili problematici appena evidenziati mostrano come la Corte Costituzionale si sia trovata subito innanzi ad un’operazione per nulla agevole, trattandosi spesso di confrontare formule linguistiche che, pur indicando analoghi ambiti materiali, non erano immediatamente sovrapponibili. Sicché, nella maggior parte dei casi, era pressoché impossibile verificare se le competenze dedotte dalle disposizioni del titolo V Cost. (in virtù dell’art. 10, l. cost. n. 3/2001) costituivano o meno una condizione più vantaggiosa rispetto alla corrispondente attribuzione statutaria⁶¹.

Più nello specifico, numerose sentenze assumono un grande rilievo per comprendere i risvolti della novella costituzionale in ordine alla specialità e l’ambito di operatività della clausola di maggior favore.

Tra queste, la pronuncia della Consulta che ha riguardato il tema della particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana (sentenza 314/2003), ove – sorprendentemente – la Corte ha affermato di non poter graduare i differenti sistemi di impugnazione previsti dalla Costituzione e dallo Statuto della Regione Siciliana, e di comprendere, dunque, se il sistema di previsto dall’art. 127 Cost. configurasse una “*forma di autonomia più ampia*” rispetto al sistema, allora vigente, di impugnazione delle leggi siciliane. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, trattandosi di sistemi essenzialmente diversi, non si sarebbe potuto concludere altrimenti se non per l’applicazione del peculiare sistema di impugnativa previsto dallo Statuto Siciliano. E ciò, «*fino all’eventuale*

60. C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra “sistemi” di Carlo Padula*, cit.

61. A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *federalismi.it*, 22/2015, 19 ss.

adeguamento dello Statuto alle norme del nuovo Titolo V della II Parte della Costituzione, secondo quanto prefigurato dallo stesso citato art. 10».

Tale pronuncia, successivamente superata, è stata fortemente criticata sotto vari profili. È stato osservato, innanzi tutto, come l'affermazione della Consulta ponesse un freno alla promozione di un'autentica autonomia della Regione siciliana⁶². Inoltre, senza giungere ad affermare che nella comparazione tra i due sistemi di impugnazione, la Corte avrebbe senz'altro dovuto estendere l'art. 127 (o parte di esso) alla Sicilia per la difficoltà di stabilire quale dei due sistemi fosse maggiormente favorevole per la Regione - la Corte avrebbe, tuttavia, "dovuto motivare la mancata estensione dell'art. 127 affermando che il confronto non aveva dato risultati certi, senza rifiutarlo sulla base di una distinzione tra tipi di diversità (qualitativa e quantitativa) che risulta un po' artificiosa e di difficile gestione"⁶³.

La Corte costituzionale solo con la sentenza n. 255/2014 ha consentito, indirettamente, l'estensione del modello costituzionale di impugnazione delle leggi regionali ex art. 127 Cost. anche alla Sicilia e ciò, per così dire, "arrendendosi" di fronte alla mancata riforma dello Statuto siciliano che invano era stata attesa ed auspicata negli anni⁶⁴.

Infine, vi è un dato incontestabile che non può essere sottovalutato allorché si affronta la tematica afferente all'operatività della clausola di maggior favore: tale elemento è rappresentato dalla sua natura intrinsecamente transitoria. Pare, dunque, abbastanza evidente che tale strumento non potrà essere utilizzato quale definitivo rimedio alla situazione

62. A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato (nota a Corte cost. n. 314 del 2003)*, in www.forumcostituzionale.it, conclude sostenendo come "... rimanga poi, pesante come un macigno, lungo la via della promozione dell'autonomia, l'affermazione di principio ora fatta dalla Corte che, mettendo in primo piano le diversità che fanno «speciale» (ed, anzi, «specialissima») l'autonomia siciliana, ne frena e pregiudica la rigenerazione e il rilancio, così come invece vigorosamente voluto (per le Regioni speciali in genere) dalla legge di riforma...".

63. C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra "sistemi"*, in www.forumcostituzionale.it.

64. Sul punto, F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana"*, in *Federalismi*, n.10/2014 - con riferimento all'ordinanza n. 114 del 7 maggio 2014 con cui la Corte ha rimesso davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 comma 2 della l. 11.03.1953 n. 87, come modificato dall'art. 9 comma 1 della legge La Loggia - osserva come, «dopo aver analiticamente ripercorso l'evoluzione del modello di controllo delle leggi siciliane e richiamato la cospicua giurisprudenza formatasi in oltre sessant'anni, il Giudice delle legge preannunzia l'intenzione di procedere a quella comparazione tra sistemi che, all'indomani della novella al titolo V, aveva rifuggito».

di inerzia dei legislatori regionali e all'ormai riconosciuta debolezza delle Regioni a statuto speciale.

La Sicilia, con il suo Statuto, rappresenta, per molti versi, il riflesso di tutte le stagioni del regionalismo italiano⁶⁵. E infatti, il processo di attuazione dello statuto mostra notevoli ritardi; basti pensare che a settant'anni dalla sua entrata in vigore diverse disposizioni rimangono inattuato o richiedono ancora consistenti integrazioni⁶⁶. Per di più, nessun apprezzabile intervento si è avuto per giungere ad una reale appropriazione delle materie rientranti nella potestà residuale delle regioni, né si sono riscontrati slanci innovativi, ma ci si è accontentati di un mero aggiornamento di norme preesistenti.

Occorrono, dunque, strumenti ulteriori rispetto alla *clausola di maggior favore*, tali poter far superare quella sensazione per cui, anche a proposito del regionalismo speciale, “nulla è più definitivo del provvisorio”.

Più nello specifico, è fortemente avvertita l'esigenza di rinnovare nei contenuti lo Statuto, che appare, per certi versi, anacronistico, quanto ad istituti pensati quando ancora non era stata approvata la Costituzione repubblicana. Al contempo, l'esigenza di riforma si collega al profondo mutamento che ha segnato la comunità regionale e l'intera società italiana nel corso di settanta anni della Repubblica, per non parlare della progressiva integrazione sovranazionale del nostro ordinamento che ha determinato ulteriore pressione verso l'esigenza di ridefinizione delle competenze e del complessivo assetto del regionalismo⁶⁷.

5. *Le ulteriori prospettive per il regionalismo italiano*

Per trarre le conclusioni del ragionamento sin qui sviluppato, occorre sottolineare come l'autonomia speciale abbia rappresentato, sin dalla sua

65. G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana? Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto speciale*, in *federalismi*, n. 16/2016 del 10.08.2016.

66. A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle autonomie*, cit., ove si afferma che “le stesse Regioni speciali non hanno saputo interpretare la specialità quale emersione delle reali particolari condizioni necessitanti autonomia richieste dall'articolo 116 della Costituzione”, come sembrerebbe confermato dai numeri dei decreti di attuazione sinora adottati: Sicilia n. 24; Sardegna n. 26; Friuli Venezia Giulia n. 44; Valle d'Aosta n. 46; Trentino Alto Adige n. 170.

67. A. RUGGERI, *Presentazione per un nuovo statuto della regione siciliana*, in AA.Vv., *Per un nuovo statuto della regione siciliana*, Giornate di studio, Messina 16-17 marzo 2017.

nascita, un modello istituzionale qualificante e necessario dell'ordinamento⁶⁸, che oggi merita di essere riconsiderato, soprattutto nel momento in cui è stata attivata la differenziazione prevista dall'art. 116 Cost., suscettibile di rappresentare un utile fattore evolutivo del sistema regionale⁶⁹.

In tale operazione di rilancio della specialità regionale non ci si può, però, affidare alla mera operatività della clausola di maggior favore, che, per via del suo carattere intrinsecamente transitorio, si mostra incapace di assurgere a definitivo rimedio rispetto alla situazione di inerzia dei legislatori regionali e all'ormai riconosciuta debolezza delle Regioni a statuto speciale.

Secondo questa prospettiva, la reale differenziazione dovrà assumere concretezza in base al contenuto degli statuti e alle capacità delle istituzioni regionali, ordinarie e speciali, di saper sviluppare i propri punti di forza e le proprie specificità⁷⁰. Diventa, insomma, centrale e sempre più urgente il processo di revisione degli statuti che – non potendo costituire un mero adattamento – dovrà essere in grado di delineare un progetto complessivo che racchiuda una chiara e aggiornata visione di regionalismo⁷¹.

68. A favore di tale impostazione, 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 *Rivista AIC*, 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 federalismi.it, 23/2008, 3; sostiene l'opposta tesi M. Luciani, *Le regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano (con alcune considerazioni sulle proposte di revisione dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige)*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 220 ss; ma anche T.E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, in archivio.rivistaaic.it/dibattiti/riforma/frosini.html, il quale ritiene che le Regioni speciali abbiano perduto la loro specialità, che invece si sta trasferendo alle Regioni ordinarie.

69. G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali - Profili costituzionali*, Milano, 2008, 100.

70. P. CARETTI, Editoriale, in *Le Regioni*, 5/2000, 797 secondo il quale «una nuova specialità anziché costruirsi a priori, sulla situazione “storica”, può semmai fondarsi su elementi del tutto diversi e legati essenzialmente alla capacità di governo delle esigenze e delle domande politiche delle comunità regionali».

71. In tal senso G. ARMAO, *La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario nord-sud e le prospettive del regionalismo differenziato*, in *Diritti Regionali*, 2/2019, 61; A. POGGI, *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in http://piemonteaautonomie.cr.piemonte.it/cms/images/pdf/numero3_2015/regioni_speciali.pdf, 9 e ss. secondo la quale «se i motivi della sua elaborazione poggiavano sull'idea di rivitalizzare le autonomie speciali, essi sono falliti; come pure è fallito l'obiettivo delle revisioni statutarie. Non solo, ma il fallimento di tale obiettivo ha aperto la strada a una

Più nello specifico, dinanzi alla corsa verso la differenziazione avviata dalle regioni di diritto comune, occorre che la revisione degli statuti speciali costituisca un'occasione per ridefinire e razionalizzare gli equilibri del complessivo assetto regionale italiano, pur sempre nel solco tracciato dai principi affermati dall'art. 5 Cost., ma anche dagli artt. 2 e 3, in termini di doveri di solidarietà ed eguaglianza sostanziale⁷², che devono rappresentare il punto fermo tanto delle Regioni a statuto ordinario, quanto delle Regioni a statuto speciale.

Le esigenze dell'unità, della solidarietà e dell'eguaglianza sostanziale si sperimentano, innanzitutto, nella coesione sociale e territoriale, nell'eguale godimento dei diritti civili, politici e sociali, nello sviluppo, per quanto possibile armonico, di tutte le regioni del Paese e nel tentativo di colmare il ritardo di alcune regioni.

Come già rappresentato, questi principi sono tanto importanti che la Corte costituzionale, nella ormai lunga storia del regionalismo italiano, ha plasmato il relativo ordinamento attraverso queste imprescindibili coordinate costituzionali. Oggi, peraltro, il quadro appare ulteriormente mutato dalle spinte della globalizzazione, che, orientando in modo diverso rispetto al passato i flussi del capitale e del lavoro, accentuano le differenze di sviluppo tra i territori.

È proprio in questo processo che la differenziazione istituzionale, anche quella rappresentata dalla specialità, può rappresentare un'opportunità che consenta alla classe dirigente regionale di soddisfare al meglio le

situazione estremamente caotica di fonti atipiche, che intervengono al posto delle revisioni statutarie e delle norme di attuazione, il che ha contribuito ad acuire il divario tra Regioni ordinarie (che continuano a sottostare a normative uniformi e uniformanti) e Regioni speciali che contrattano bilateralmente con lo stato condizione di "favore" più che le condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116 della Costituzione".

72. Occorre chiarire come il concetto di autonomia racchiuda in sé molteplici significati, seppur esso non debba essere confuso col diverso requisito della sovranità. Il significato di autonomia deve infatti essere inquadrato pur sempre entro un rapporto relazionale tra ordinamenti giuridici, con una concreta definizione di funzioni e competenze che deriva dalla potestà di darsi un proprio ordinamento, seppur entro i limiti definiti da un'istituzione "derivante" (come lo Stato). In base alla diversa consistenza delle funzioni normative e di organizzazione, e dei limiti imposti alle istituzioni derivate, possono distinguersi diverse condizioni di autonomia, caratterizzate da una reciproca influenza; qualora lo Stato non riuscisse a mantenere tali limiti, ciò determinerebbe la nascita di un differente ordinamento. Sul punto, si vedano F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino, 2012, 4 e ss; A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, Torino, 1987, 31 ss.

esigenze delle comunità, ponendo adeguati argini agli svantaggi derivanti dalla globalizzazione e riacquisendo i margini di competitività perduti.

Dinanzi al quadro delineato, emerge l'esigenza di un complessivo riassetto del regionalismo italiano attraverso l'ordinario procedimento di revisione costituzionale. Invero, mentre la *clausola di maggior favore* non appare in grado di consentire alle Regioni speciali di recuperare le ragioni del loro peculiare assetto istituzionale, l'attivazione della *clausola di differenziazione* prevista dall'art. 116, III co., Cost., ove utilizzata per un'integrale trasferimento delle competenze "disponibili" determinerebbe il passaggio ad una *specialità diffusa*, foriera di un duplice ordine di difetti. Per un verso, infatti, detta *specialità diffusa* estenderebbe "per trascinamento" tutti i meccanismi di riallocazione a livello statale delle competenze già consolidatisi a carico delle regioni speciali, anche con l'avallo della Corte costituzionale. Per altro verso – specialmente ove non fosse neutralizzata nel modo già sperimentato per le regioni con forme e condizioni particolari di autonomia – la prospettata *specialità diffusa* rischierebbe di scompensare il necessario equilibrio tra istanze unitarie e ragioni dell'autonomia, soprattutto sul piano della distribuzione delle risorse finanziarie nel territorio nazionale. Sotto questo profilo, dunque, la diffusione della specialità dovrebbe necessariamente passare per un ripensamento dell'intero modello di regionalismo, che comprenda la rivisitazione organica dei meccanismi di raccordo tra le regioni e lo Stato, insieme agli strumenti di garanzia volti ad assicurare lo sviluppo armonico della comunità nazionale e, dunque, l'ambito naturale della solidarietà politica, economica e sociale richiamata dall'art. 2 Cost.⁷³.

73. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, 8 ss; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016, 56; I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti Regionali*, 1/2019, 11.