

Autonomia differenziata e interesse nazionale: spunti di riflessione per una ridefinizione

di Nicola Gullo

SOMMARIO: 1. Criticità e ambiguità del dibattito sul regionalismo differenziato: cosa resta dell'interesse nazionale? – 2. L'interesse nazionale nella riforma costituzionale del 2001. – 3. La trasfigurazione della categoria generale nella nuova tipizzazione dei poteri statali. – 4. Il controverso riconoscimento dell'interesse nazionale nel contesto dei percorsi verso l'autonomia differenziata. – 5. Una categoria decisiva nella prospettiva di un regionalismo differenziato aderente ai valori costituzionali.

1. *Criticità e ambiguità del dibattito sul regionalismo differenziato: cosa resta dell'interesse nazionale?*

La conformità al quadro costituzionale e la sostenibilità politica del processo di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost.¹ – e quindi del regionalismo differenziato – possono essere indagate e analizzate da molteplici punti di vista, in cui – anche per un certo sovraccarico ideologico dell'attuale dibattito giuridico e politico, come sottolineato da molti studiosi² – assume senza dubbio un rilievo quasi centrale la prospettiva relativa al delicato equilibrio politico-istituzionale che si potrebbe instaurare, nel nuovo sistema autonomistico, tra le regioni settentrionali e quelle centro-meridionali, per il paventato rischio della c.d. “secessione dei ricchi”, secondo le provocazioni del brillante saggio di Viesti³.

Eppure, altrettanto rilevante – forse ancora più decisiva nel prefigurare il nuovo modello istituzionale – è la questione che riguarda la garanzia che deve essere assicurata all'interesse nazionale, in che modo, in altri termini, vadano preservate le esigenze unitarie dell'ordinamento repubblicano sia nella fase di elaborazione – attraverso le intese e le relative leggi di approvazione – di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” per le Regioni a statuto ordinario, sia nel contesto del nuovo rapporto che si dovrebbe configurare tra le istituzioni regionali coinvolte nel percorso di differenziazione e lo Stato.

¹ Sui problemi di fondo del processo di attuazione del regionalismo differenziato si vedano, *ex multis*, L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma Cost.*, Torino, 2021; G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle Autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Diritti reg.*, 2021, 779 ss.

² Cfr. S. STAIANO, *Nota per la Commissione Affari costituzionali del Senato*. Audizione del 30 maggio 2023, 1, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/426/839/Prof._Sandro_STAIANO.pdf.

³ G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi*, Bari-Roma, 2023.

Non sono mancati, peraltro, in questo delicato frangente politico, importanti interventi⁴ che hanno cercato di ribadire proprio la necessità di mantenere strettamente coordinate le due direttrici di indagine, ovvero, da un lato, la ricerca di adeguate forme di perequazione e compensazione per le Regioni che possono scontare l'ulteriore allargamento del divario socio-economico con il resto del Paese proprio per effetto proprio del processo di espansione dell'autonomia regionale ordinaria e, dall'altro lato, la riqualificazione del ruolo del legislatore statale e dell'amministrazione centrale nell'assetto del regionalismo differenziato pienamente implementato. Con riferimento a quest'ultimo ambito, però, non si può non scorgere la presenza, nel confronto nazionale, di qualche elemento di confusione o sottovalutazione, che forse deriva dalla contestuale apertura di un tavolo di riforme istituzionali in cui campeggia, com'è noto, la proposta del "premierato"⁵: in tale ottica, in sostanza, il rafforzamento dell'esecutivo viene presentato come quell'innovazione politico-istituzionale che risulta in grado non solo di assicurare la stabilità politica, ma anche di riequilibrare l'accentuato spostamento di compiti, funzioni e responsabilità a favore delle Regioni ordinarie all'esito dell'attuazione delle disposizioni dell'art. 116, co. 3 Cost.⁶

Tuttavia, anche se nel sistema politico italiano l'equilibrio istituzionale tra lo Stato e gli enti territoriali non può ormai prescindere da una formale rimodulazione della posizione del Governo nazionale nel sistema dei pubblici poteri – magari razionalizzando la prassi politico-costituzionale più recente⁷ – non è ammissibile trascurare l'impatto che il regionalismo differenziato sarà in grado di dispiegare sulle politiche statali e, quindi, sui presupposti, sulle condizioni e sulle modalità di azione con cui dovranno essere garantiti i molteplici interessi pubblici che non sono frazionabili e sono, di conseguenza, ancora integralmente riconducibili all'"intera comunità nazionale".

⁴ Si possono richiamare, al riguardo, *inter alia*, i contributi presenti in M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, 2021, e G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Napoli, 2022.

⁵ Si veda il disegno di legge costituzionale n. 935 presentato, in data 15 novembre 2023, dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro per le Riforme istituzionali e la Semplificazione normativa al Senato della Repubblica.

⁶ Per alcune notazioni critiche in merito si rinvia a A. RUGGERI, *L'autonomia regionale inappagata, la sua "differenziazione" e l'uso congiunturale della Costituzione*, in *Diritti reg.*, 2023, 365 ss.

⁷ Basti pensare al dibattito sui poteri normativi del Presidente del Consiglio dei Ministri durante l'emergenza sanitaria: cfr. E. LONGO, M. MALVICI, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *Federalismi.it*, n. 28/2020.

2. *L'interesse nazionale nella riforma costituzionale del 2001*

La complessità del tema che s'intende inquadrare – quale sorte per l'interesse nazionale? – deriva, com'è noto, dal radicale cambiamento di prospettiva adottato dalla riforma costituzionale del Titolo V, che ha espunto ogni formale riferimento alla categoria dell'interesse nazionale dalle disposizioni costituzionali che presiedono al riparto della potestà legislativa e delle competenze amministrative o disciplinano, più in generale, le interazioni tra gli organi costituzionali dello Stato e le istituzioni regionali.

La scelta del legislatore costituzionale del 2001 è stata dettata dalla necessità di segnare una netta discontinuità con il precedente assetto ordinamentale, contrassegnato da un fenomeno di dilatazione dell'interesse nazionale che da vizio di merito, idoneo a legittimare il rinvio delle leggi regionali al Consiglio regionale da parte del Governo nazionale, si è trasformato, ben presto, in un limite generale della legislazione regionale⁸. Infatti, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale, l'interesse nazionale ha permeato ogni profilo delle relazioni interistituzionali, giustificando ampie e rilevanti interferenze statali sull'autonomia regionale e favorendo l'introduzione di nuovi strumenti di condizionamento, come la funzione di indirizzo e coordinamento. Un processo espansivo che la Corte costituzionale, a partire dalla storica sentenza n. 39 del 1971, ha fondato sul principio di prevalenza delle “esigenze di carattere unitario”, che “trovano formale e solenne riconoscimento nell'art. 5 della Costituzione”⁹.

Questa impostazione, tuttavia, con l'emergere di una più spiccata sensibilità per le istanze autonomistiche nell'opinione pubblica e nel mondo accademico, è stata considerata come inevitabilmente foriera di un assetto centralistico, destinato a tradire e mortificare l'originario disegno autonomistico presente nella Costituzione repubblicana¹⁰.

In quest'ottica, la revisione del Titolo V ha comportato non soltanto l'abbandono di tutto l'arsenale di strumenti e meccanismi del precedente regime costituzionale, ma anche una netta cesura formale rispetto all'apparato concettuale e argomentativo che ruotava intorno alla categoria dell'interesse nazionale¹¹: una profonda torsione assiologica e funzionale che riflette il superamento di

⁸ Su tale vicenda costituzionale si vedano, *ex multis*, R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1216 ss.; A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, 345 ss.

⁹ Corte cost. sentt. n. 39/1971; n. 138/1972. Si vedano le notazioni sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale di L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova 1991, 216 ss.

¹⁰ Sui fattori che hanno promosso e favorito la revisione del Titolo V si rinvia, nel contesto della sterminata bibliografia esistente al riguardo, alle osservazioni di G. VERDE, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, Napoli, 2022, 75 ss.

¹¹ Malgrado qualche minoritaria posizione scientifica che si è attestata nella riproposizione di una lettura continuistica in ordine alla sussistenza della clausola generale dell'interesse nazionale, la

un modello istituzionale incentrato sulla supremazia statale ed esprime il passaggio ad una condizione di pariordinazione nelle relazioni tra lo Stato e gli enti territoriali, ai sensi del rinnovato art. 114, co. 1 della Costituzione¹²: quella “Repubblica delle autonomie”, evocata da Luciano Vandelli, che finalmente si è liberata della pletora di controlli preventivi di carattere statale¹³ previsti nel precedente regime costituzionale e può contare sul potenziamento delle funzioni e dei compiti di governo della classe dirigente locale, alla luce di un rinnovato principio di responsabilità politica degli enti di prossimità nei confronti delle collettività territoriali¹⁴.

Nondimeno, come emerge dal profondo e articolato confronto che ha animato la comunità scientifica¹⁵, nonché dagli indirizzi interpretativi progressivamente formulati dal giudice costituzionale anche per rimediare ad alcune rigidità o incongruenze del nuovo assetto ordinamentale, le esigenze unitarie non sono state certamente cancellate (né potevano essere espunte) dal nuovo quadro costituzionale; semmai è stata abbandonata la prospettiva di un interesse nazionale come limite generale di legittimità per l'azione regionale¹⁶, a favore di una serie di specifiche riserve di competenza dello Stato, che hanno consentito di realizzare una “ipostatizzazione” o, secondo altra lettura, una “positivizzazione” dell'interesse nazionale. In sostanza, alla genericità dell'originaria categoria – e quindi alla sua indiscriminata forza espansiva – si è sostituito un prisma di più circoscritti e definiti interessi pubblici di rilievo nazionale, a cui sono stati abbinati strumenti di intervento che devono permettere agli organi costituzionali dello Stato di introdurre

dottrina prevalente ha evidenziato la svolta decisa impressa dalla riforma rispetto al passato regime costituzionale: così, ad esempio, C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, 194 ss.; in molti contributi si sottolinea il passaggio ad un approccio costituzionale in cui le istanze unitarie sono ormai garantite attraverso strumenti di coordinamento interistituzionale: cfr. F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Reg.*, 2006, 933 ss.; per una ricognizione generale dei problemi si veda F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Reg.*, 2012, 57 ss.

¹² Sulle caratteristiche del nuovo modello costituzionale si possono richiamare, *ex multis*, le osservazioni di P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2012, 33, secondo cui “per la prima volta i diversi enti pubblici rappresentativi vengono posti, almeno in linea tendenziale, in una posizione di *equiordinazione*, senza che si alluda ad alcuna gerarchizzazione tra i diversi livelli di governo”.

¹³ Basti pensare al previgente meccanismo di controllo preventivo sulle leggi regionali: per una disamina in prospettiva diacronica cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2005, 370.

¹⁴ A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2007.

¹⁵ Cfr. G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in G. FALCON (a cura di), *Sviluppo e mutamento della Costituzione*, Padova, 2003, 1251 ss.; F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Reg.*, 2006, 933.

¹⁶ Si veda, ad esempio, Corte cost. n. 282/2002.

una disciplina generale e uniforme o di riaffermare le istanze unitarie nell'ordinamento repubblicano¹⁷.

3. *La trasfigurazione della categoria generale nella nuova tipizzazione dei poteri statali*

Secondo una ricostruzione dottrinale che risulta ormai ampiamente condivisa¹⁸, la revisione del Titolo V, pur avendo cancellato tutti i formali riferimenti all'interesse nazionale che erano presenti nel testo originario della Carta costituzionale, non ha ignorato l'esigenza di preservare le istanze unitarie della Repubblica, ricorrendo ad un'impostazione che riannoda più puntualmente la tutela degli "interessi pubblici infrazionabili" alle specifiche funzioni pubbliche riservate agli organi costituzionali dello Stato.

In particolar modo, gli istituti costituzionali che sono stati ricollegati dalla dottrina giuspubblicistica alla dimensione nazionale dell'interesse¹⁹ sono – com'è noto – almeno quattro e si collocano nel nuovo contesto delle relazioni tra lo Stato e le Regioni, in cui il tema della supremazia statale viene riproposto secondo una logica diversa, imperniata sulla "tipizzazione" dei poteri statali e, quindi, sulla enucleazione degli interessi generali e unitari che richiedono l'adozione di politiche di livello nazionale:

- a) l'individuazione ad opera del legislatore statale dei principi fondamentali nell'ambito delle materie di legislazione concorrente, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.;
- b) l'attribuzione al legislatore statale di una competenza esclusiva con riguardo alle materie elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost.;
- c) la previsione di un meccanismo dinamico e flessibile di riparto delle funzioni amministrative alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, giusta quanto disposto dal primo comma dell'art. 118 Cost.;
- d) l'assegnazione di un potere sostitutivo al Governo per assicurare, tra l'altro, la tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, in base all'art. 120 Cost.

Prescindendo dall'esame approfondito di tali istituti²⁰, occorre osservare, in termini generali, che, pur in presenza di uno scenario costituzionale preor-

¹⁷ In questo senso, tra i primi, si veda R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, cit., 1220 *passim*.

¹⁸ Si possono richiamare, *ex multis*, P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in *Foro. it.*, 2001, V, 199 ss.; S. MANGIAMELLI, *Prime considerazioni sulla tecnica del riparto delle competenze legislative nel nuovo disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V*, in *Forum di Quaderni cost.*, 27 maggio 2003, 9 ss.

¹⁹ Per una disamina generale della nuova configurazione dell'interesse nazionale si rinvia a A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, Napoli, 2020.

²⁰ Si rinvia alla complessa letteratura giuridica in ordine ai nuovi poteri statali: indicazioni bibliografiche più puntuali si possono reperire in G. VERDE, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, cit.

dinato a rinforzare indubbiamente l'autonomia normativa delle Regioni sulla scorta di una più rigida suddivisione degli ambiti di intervento, il nuovo Titolo V, comunque, ha riconfermato al legislatore statale il compito di definire norme di principio vincolanti la legislazione regionale in particolari settori (a competenza bipartita) o addirittura quello di dettare, nelle materie di competenza esclusiva, la disciplina integrale che in alcuni casi, secondo la ben nota teoria delle "materie trasversali" accolta dalla Corte costituzionale, appare dotata di una straordinaria forza espansiva, potendosi sovrapporre a segmenti della vita economico-sociale potenzialmente ascritti alla competenza legislativa residuale delle Regioni²¹: così, la "tutela della concorrenza", la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" – per fare qualche esempio – non rappresentano, come ha chiarito la Consulta, settori organici, del tutto delimitabili dalle materie regionali, ma piuttosto incorporano valori o interessi di rilievo sovraregionale, che richiedono la predisposizione di forme unitarie di protezione e garanzia, nonché l'adozione di misure uniformi di tutela e implementazione nell'ordinamento repubblicano.

Per altro verso, il riconoscimento del principio di sussidiarietà nell'art 118 Cost. supera il vecchio criterio del parallelismo tra competenze legislative e amministrative delle Regioni, per regolare l'allocazione delle funzioni amministrative secondo una valutazione concreta della dimensione degli interessi da salvaguardare; con la possibilità peraltro – modellata, ancora una volta, in via interpretativa dalla giurisprudenza costituzionale – di prevedere la chiamata in sussidiarietà della potestà legislativa, qualora la rilevanza nazionale dell'interesse richieda l'assegnazione della funzione amministrativa al livello statale, ancorché "la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente o residuale", secondo quanto sancito nella famosa sentenza 303 del 2003 della Corte costituzionale²².

Per ciò che concerne il potere sostitutivo del Governo, è sufficiente osservare che la complessa trama dell'art. 120 Cost. non individua, tra i propri presupposti, soltanto inadempimenti ad obblighi di legge o violazioni del diritto sovranazionale, bensì evoca l'esistenza di interessi di rilievo unitario, la cui compromissione per effetto di iniziative delle autorità regionali o locali, legittima l'intervento sostitutivo del Governo nazionale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collabo-

²¹ Sulla sorte delle c.d. "materie innominate" sia la dottrina, sia la Corte costituzionale hanno fornito inequivocabili indicazioni per la loro riconducibilità alla competenza residuale regionale:

²² I commenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003 sono stati numerosi: si rinvia, tra gli altri, a L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte costituzionale)*, in www.astrid-online.it; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni cost.*, 13 ottobre 2003.

razione. E, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sent. 43/2004, la “tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica” rinvia “ad interessi naturalmente facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’articolo 5 della Costituzione”²³.

Allora, l’articolata e intricata disciplina del Titolo V – non sempre accompagnata, invero, da un rigoroso linguaggio giuridico, dato che sembra, per certi versi, la continuazione del lessico della politica, come evidenziato in dottrina²⁴ – ha trasfigurato la categoria dell’interesse nazionale, scomponendola in una pluralità di interessi di rilievo generale e unitario, che emergono da una varietà di titoli costituzionali e impongono normative comuni, discipline uniformi, politiche pubbliche ispirate dalle autorità statali, anche se viene scongiurata nella stessa giurisprudenza costituzionale, attraverso un equilibrato ricorso ai principi di proporzionalità e di leale collaborazione, una dilatazione eccessiva della sfera di azione dello Stato²⁵.

4. *Il controverso riconoscimento dell’interesse nazionale nel contesto dei percorsi verso l’autonomia differenziata*

In questo contesto si inserisce il regionalismo differenziato e, di fronte ai molteplici problemi interpretativi che solleva il terzo comma dell’art. 116 Cost., s’impone necessariamente anche l’interrogativo sulla sorte che viene riservata all’interesse nazionale nel processo di ulteriore espansione dell’autonomia regionale.

Invero, dubbi e perplessità hanno investito diversi profili dell’ambito applicativo delle norme che regolano il processo di riconoscimento dell’autonomia differenziata, sia con riguardo ai presupposti sostanziali – il *quantum* di autonomia da attribuire –, sia in ordine alla procedura da seguire, sia, infine, in riferimento al ruolo da assegnare al Parlamento. E proprio la peculiare vaghezza o laconicità di questa disciplina costituzionale ha dato la stura a differenti e spesso contrapposte ricostruzioni dottrinali: da un lato, sono stati proposti percorsi interpretativi che hanno cercato di esaltare le potenzialità del nuovo modello di regionalismo, prendendo come paradigma di riferimento le esperienze costituzionali di ordina-

²³ Sull’interpretazione e sull’applicazione dei poteri sostitutivi si veda, recentemente, S. PAJNO, *Un bilancio dei poteri sostitutivi straordinari a vent’anni dalla entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, con qualche modesta proposta*, in *Federalismi.it*, n. 20/2022.

²⁴ Così, R. BIN, *L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, cit., 1221.

²⁵ Certamente il dibattito sulle spinte centraliste delle politiche pubbliche emerse negli ultimi anni e sulla posizione della giurisprudenza costituzionale è ancora aperto: per quanto riguarda l’impatto del PNRR sulle politiche pubbliche si veda E. CAVASINO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche e processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022.

menti affini, in particolare quello spagnolo, per auspicare l'introduzione di una specialità diffusa tra le Regioni italiane; dall'altro lato, sono state avanzate letture del tutto antitetiche delle norme costituzionali, che si sono sforzate di ricondurre entro limiti più contenuti gli effetti e le conseguenze delle nuove forme di autonomia regionale, per non scardinare l'ordine delle competenze definito dagli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Il nodo interpretativo più rilevante è senza dubbio costituito dalla possibilità che l'attuazione dell'art. 116 co. 3 Cost. si possa spingere fino al punto da comportare una "decostituzionalizzazione" dell'art. 117, commi 2, 3 e 4, così da consentire l'assegnazione di nuove competenze legislative alle Regioni a statuto ordinario attraverso il procedimento speciale che culmina con l'approvazione di una legge rinforzata, senza, quindi, dover attivare la procedura di revisione costituzionale, di cui all'art. 138 della Costituzione.

Sebbene le posizioni più scettiche rispetto ad una estrema dilatazione del regionalismo differenziato siano, a mio avviso, particolarmente pertinenti e convincenti, in quanto ispirate da una lettura sistematica del Titolo V – si possono ricordare, al riguardo, le notazioni critiche di Leopoldo Elia in sede di primo commento alla legge cost. n. 3 del 2001²⁶ -, nondimeno la prassi politica e gli sviluppi legislativi, a partire dalle bozze di intese del 2019, si muovono in tutt'altra direzione e sembrano confermare quegli approdi dottrinali che estendono la portata dell'art. 116, co. 3 Cost. anche al novero delle competenze legislative²⁷.

Sicché, prendendo le mosse da quello che sembra essere il diritto vivente, sia pure in fase di transizione, bisogna provare quanto meno ad evidenziare gli aspetti maggiormente problematici che si possono cogliere nel disegno di legge Calderoli²⁸ e nei primi tentativi di attuazione del regionalismo differenziato, in considerazione della rilevanza che, in ogni caso, dovrebbe essere riconosciuta all'interesse nazionale.

In questo senso, si possono evidenziare quanto meno tre diversi profili problematici che meritano qualche ulteriore notazione nell'ottica del necessario collegamento tra autonomia differenziata e interesse nazionale: a) il contributo

²⁶ Si vedano le lucide osservazioni di L. Elia in occasione dell'indagine conoscitiva del Senato della Repubblica nel 2001 (XIV Leg., Senato. Prima Commissione. 23 ottobre 2001); nonché sulla stessa lunghezza d'onda anche U. DE SIERVO, *Regionalismo differenziato (attuazione art. 116.3 Cost.)*, Roma 30 maggio 2023, in https://www.astrid-online.it/static/upload/prof/prof._ugo_de_siervo.pdf.

²⁷ In questo senso, per esempio, M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti costituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in Senato della Repubblica 1° Commissione permanente Affari costituzionali, n. 615 XIX Legislatura, 23 maggio 2023.

²⁸ Disegno di legge contenente "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", presentato dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Calderoli e approvato dal Senato della Repubblica il 24 gennaio 2024; trasmesso dal Presidente dal Senato della Repubblica il 24 gennaio 2024 alla Camera dei Deputati n. 1665.

del Parlamento alla definizione del regionalismo a geometria variabile; b) la congruità delle competenze rivendicate dalle Regioni ordinarie; c) i controlli ammissibili sulle nuove competenze regionali.

a) Anzitutto, viene in rilievo la delicata questione del ruolo del Parlamento nel percorso di attuazione del regionalismo differenziato: nel contesto del processo di negoziazione politica con la Regione interessata, non si può ritenere che il principale o esclusivo garante dell'interesse nazionale debba essere il Governo, come sostiene e auspica parte della dottrina, mentre il compito del Parlamento si riduca alla mera ratifica delle scelte governative o si possa al massimo esaurire nella formulazione di atti di indirizzo da parte delle commissioni parlamentari sullo schema di intesa preliminare, come emerge, peraltro, dall'ultima versione del disegno di legge Calderoli: anche la formulazione dell'ottavo comma dell'art. 2 del disegno di legge *de qua* lascia presagire, sia pure implicitamente, che, una volta completato l'iter governativo di sottoscrizione dello schema di intesa definitivo, le Camere siano chiamate a deliberare sul disegno di legge di approvazione dell'intesa senza poter intervenire ulteriormente sui contenuti dell'accordo.

Ebbene, se l'intesa comporta anche un trasferimento di competenze legislative, l'ultima parola non può che spettare al Parlamento, titolare in via ordinaria della funzione legislativa, che può legittimamente modificare anche i contenuti dell'intesa, con l'unico limite di evitare uno stravolgimento complessivo della disciplina pattuita con la Regione (in questo caso sarebbe più coerente con il disegno procedurale previsto dall'art. 116, co. 3, non approvare il disegno di legge).

Si può, sia pure con notevoli forzature giuridiche, anche giustificare una decostituzionalizzazione del riparto di competenze legislative, ma non certamente una “deparlamentarizzazione”, destinata a ridimensionare il ruolo dell'organo costituzionale titolare in via ordinaria della funzione legislativa.

D'altronde, come è stato rilevato, l'art. 116 prevede che la legge che riconosce “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” debba essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti in base all'intesa: una locuzione che, di per sé, non richiede una piena conformità ai contenuti dell'intesa e, semmai, riconduce le scelte sui contenuti del nuovo regime normativo della Regione a statuto ordinario proprio al potere legislativo del Parlamento.

A ciò si aggiunga la considerazione che il “disegno di legge Calderoli”, pur offrendo un contributo per razionalizzare il negoziato tra Governo nazionale e Regioni, presenta un'indiscutibile debolezza sistemica, perché una volta approvato, trattandosi di legge ordinaria, potrà subire innovazioni e deroghe ad opera di leggi successive, comprese le stesse leggi di approvazione delle intese²⁹.

²⁹ S. STAIANO, *Nota per la Commissione Affari costituzionali del Senato*. Audizione del 30 maggio 2023, 3.

b) Un secondo importante aspetto riguarda l'ampiezza e l'intensità delle competenze, soprattutto di carattere legislativo, che possono essere acquisite dalle Regioni a statuto ordinario: in particolar modo in sede di valutazione della congruità delle richieste regionali da parte del Governo e del Parlamento – giova ribadirlo – non possono venire in rilievo soltanto esigenze di autogoverno o requisiti di adeguatezza delle istituzioni regionali (con riguardo a questi ultimi, peraltro, non sono ben chiari i parametri che devono guidare la trattativa), ma anche la verifica sulla permanenza o meno di interessi nazionali ovvero di esigenze unitarie che potrebbero continuare a giustificare il mantenimento allo Stato di poteri legislativi. In altri termini, si deve escludere il trasferimento generalizzato e integrale di competenze legislative a favore delle Regioni nelle materie oggetto di trattativa sulla base della semplice richiesta regionale, dato che occorre sempre prevedere un *test* sulla persistenza dell'interesse nazionale per ciascuna delle diverse funzioni normative in cui può essere scomposto il potere di regolazione riservato dalla Costituzione, in quella specifica materia, allo Stato.

Infatti, se, nell'ottica dell'attuazione all'art. 116 terzo comma, venissero assorbite dalle Regioni tutte le competenze legislative riguardanti le materie ricomprese astrattamente nell'ambito applicativo del regionalismo differenziato, giusta il rinvio ai commi secondo³⁰ e terzo dell'art. 117, sarebbero inevitabilmente compressi e limitati in maniera drastica i poteri legislativi statali, non essendo più ammissibili leggi cornice o provvedimenti legislativi particolarmente incisivi e conformanti nei confronti delle Regioni titolari della nuova condizione di autonomia³¹. In questo modo, non sarebbero più legittimate ad operare quelle normative statali che la Costituzione, sulla scorta delle regole generali che presidono al riparto delle competenze, qualifica come necessarie ed auspicabili per garantire l'unitarietà dell'ordinamento giuridico.

In altri termini, si può ritenere che il regionalismo differenziato possa condurre ad “una costruzione rigidamente dualistica dei rapporti tra Stato e Regioni”³², ad una netta separazione delle sfere di attribuzione del centro e della periferia, fino al punto da mettere a repentaglio il principio inderogabile della solidarietà territoriale in una Repubblica “una e indivisibile”?

Semmai, alla luce di un'imprescindibile considerazione dei principi fondativi della Repubblica sanciti nell'art. 5 Cost., si deve affermare che il riconoscimento dell'autonomia differenziata non può mai prescindere da un'attenta valutazione della persistenza dell'interesse nazionale, in grado di giustificare anche una seg-

³⁰ Con riguardo ovviamente alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s).

³¹ Le conseguenze saranno diverse a seconda della competenza legislativa statale che venga esautorata.

³² R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, cit., 1226.

mentazione delle competenze legislative, attraverso un'auto-limitazione, ma non una totale soppressione, della legislazione statale di principi, a vantaggio di un più ampio spettro regolativo regionale: alla stregua, per certi versi, di una conversione dei principi fondamentali della materia in “norme fondamentali di riforma economico-sociale”, secondo l'assetto che contrassegna la potestà normativa primaria nelle Regioni a statuto speciale. Una sperimentazione normativa per niente interdetta dalle disposizioni dell'art. 116, co. 3 Cost., che non precludono la conservazione di forme di limitazione statale.

c) Infine, altrettanto rilevante nell'ottica dell'interesse nazionale appare la possibilità di prevedere, con un'ulteriore innovazione rispetto al quadro giuridico vigente, controlli, monitoraggi e verifiche sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e amministrative conferite alle Regioni, secondo la logica del principio di leale collaborazione e, quindi, del controllo collaborativo, per assicurare, in sostanza, adeguati momenti di coordinamento normativo e amministrativo tra le Regioni che conseguono l'autonomia differenziata e lo Stato. D'altronde, se l'intesa è caratterizzata da una durata determinata ed è prevista persino la possibilità di una cessazione anticipata della sua efficacia per motivate ragioni a tutela della coesione e solidarietà sociale – secondo l'impianto del disegno di legge Calderoli -, ben si possono giustificare previsioni più stringenti in tema di monitoraggio, da effettuare anche in via obbligatoria, rispetto a quanto disposto dall'attuale versione dell'art. 7 del disegno di legge *de quo*, fin troppo blanda ed evanescente.

In questo senso, il modello delineato nelle bozze di intese del 2019, in cui è stato affidato alla Commissione paritetica il compito del monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite, nonché le verifiche su specifici aspetti o settori di attività, andrebbe ripreso e potenziato.

5. *Una categoria decisiva nella prospettiva di un regionalismo differenziato aderente ai valori costituzionali*

Come si è cercato di evidenziare, i rischi e le incertezze del regionalismo differenziato, in fondo, non riguardano solo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), per l'indiscutibile esigenza di garantire prestazioni comuni in tutte le Regioni per il soddisfacimento dei diritti civili e sociali, ma investono anche una serie di delicati problemi concernenti la necessità e l'opportunità di preservare norme generali e discipline comuni di matrice statale a tutela dell'interesse nazionale.

Il mosaico regionale che potrebbe emergere dalla progressiva rincorsa a condizioni sempre più ampie di autonomia regionale non rischia soltanto di

allargare il divario economico-sociale tra le comunità territoriali – per effetto dello stravolgimento dell’assetto delle finanze pubbliche –, ma altresì di indebolire il tessuto giuridico comune: cosa resta, quindi, dell’interesse nazionale, nella prospettiva del regionalismo asimmetrico è una questione di assoluto rilievo e richiederà probabilmente la necessità di un attento lavoro di cesellatura giuridica non solo in sede di definizione dei LEP, ma anche in occasione dell’elaborazione ed approvazione delle intese, per salvaguardare quel patrimonio condiviso di principi e modelli giuridici di orientamento delle politiche pubbliche, su cui, in ultima istanza, si fonda l’ordinamento repubblicano.